Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

De permanente crisis van de democratie[1]

Jacques Thomassen

1. Inleiding

Als u een eeuw geleden in een democratisch land had willen wonen, had u daarvoor de halve wereld over moeten reizen. Aan het begin van de twintigste eeuw was Nieuw-Zeeland het enige land ter wereld dat we naar de maatstaven van nu een volwaardige democratie zouden noemen (Lijphart, 2000). Aan het eind van de eeuw waren er dat bijna honderd en zonder vergrootglas is op het Europese continent geen land meer te vinden dat zich niet tot de democratie heeft bekeerd. De twintigste eeuw wordt dan ook met recht wel de eeuw van de democratie genoemd.

Maar in diezelfde twintigste eeuw is geen decennium te vinden waarin niet gesproken werd over een crisis van de democratie. In feite gaat de hele ontstaansgeschiedenis van de representatieve democratie gepaard met een permanent gesomber over de toekomst van de democratie, om niet te zeggen met een regelrecht cultuurpessimisme. Dat pessimisme heeft vele oorzaken, maar ik beperk mij hier tot het crisisdenken voor zover dat te maken heeft met de rol van de burgers in het democratisch bestel.

Een groot deel van de twintigste eeuw werd beheerst door een regelrecht wantrouwen van de politieke en culturele elite ten aanzien van de rol van het volk. Dat wantrouwen kent twee componenten.

- In de eerste plaats een gebrek aan vertrouwen in de competentie van het volk om een meer dan minimale rol in het politieke besluitvormingsproces te spelen.
- En in de tweede plaats een diepgeworteld wantrouwen of de waarden van de rechtsstaat bij het volk wel in goede handen zijn, en dat betreft dan vooral de bescherming van de rechten van individuele burgers en minderheden.

Dit wantrouwen lag ten grondslag aan de meeste crisistheorieen die tot ver in de tweede helft van de twintigste eeuw in zwang waren.

Maar na de jaren zestig keert het tij opeens. Dan vieren de crisistheorieën nog steeds hoogtij, maar de redenering daarachter wordt opeens omgekeerd. Het zijn niet langer de burgers die niet deugen voor hun vak, maar het probleem ligt bij het politieke bestel. Dat geeft allesbehalve incompetente burgers te weinig ruimte in het politieke besluitvormingsproces.

Ik wil eerst kort iets zeggen over laten we maar zeggen die oude crisistheorieën en vervolgens het accent leggen op het meest recente debat over de crisis van

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

de democratie. Daarbij zal ik mij in deze versie beperken tot het debat dat daarover inmiddels ook in Nederland wordt gevoerd.

2. Democratie en de angst voor het volk

Aan het begin van de twintigste eeuw bestond er in de westerse wereld nog een grote sympathie voor een versterking van de rol van burgers in het politieke besluitvormingsproces, met inbegrip van vormen van directe democratie, zoals een referendum.

Daar kwam abrupt een einde aan in het interbellum. Toen bleek hoe kwetsbaar sommige van de amper gevestigde democratieën waren voor de verleidingen van populistische en fascistische bewegingen. Daarmee verloor de democratische wereld zijn onschuld en onder de elite overheerste voor lange tijd een grondig wantrouwen ten aanzien van de democratische gezindheid van het volk. Ortega y Gassets *Opstand der horden* werd alleen al om zijn titel een maar al te graag geciteerd boek. Ook Schumpeters roemruchte klassieker *Socialism, Capitalism and Democracy* heeft voor lange tijd de toon gezet. Schumpeter verklaarde de burgers incompetent om een meer dan minimale rol in het democratische besluitvormingsproces te spelen. Aan Churchill, toch al zo'n democraat tegen wil en dank, hebben we de uitspraak te danken dat één gesprek met een doorsnee kiezer volstaat om voor eens en voor altijd van de democratie genezen te raken.

De opkomst van het kiezersonderzoek, nu ruim zestig jaar geleden, leek het gelijk van deze zwartkijkers te bevestigen. De meeste kiezers bleken in de verste verte niet te voldoen aan wat toen werd aangeduid als de eisen van de klassieke theorie van de democratie. Bovendien bleken bij een groot deel van de bevolking de fundamentele waarden van de rechtsstaat niet meer dan een dun vernislaagje te vormen. Dat dunne laagje bleek maar al te kwetsbaar wanneer het aankwam op de toepassing van deze waarden op individuele burgers of minderheden. Zo voerde Lane, na een opsomming te hebben gegeven van de verschillen tussen de politieke elite en het gros van de bevolking, het volgende bezwaar aan tegen de opvatting dat volksvertegenwoordigers de opvattingen van hun kiezers zouden moeten volgen:

> "delegates, bound to follow the demands rather than the needs of their publics, will be less supportive of free speech, less tolerant of unpopular groups, less supportive of legal due process, morally more rigid, more nationalistic, less prudent in finances, and less consistent in their policy preferences and expenditure patterns than political elites now are" (Lane, 1996).

Dit soort bevindingen leidde ertoe dat in veel van de politicologische literatuur van de eerste decennia na de oorlog verdere democratisering op weinig steun kon rekenen en in menige publicatie de elite werd uitgeroepen tot 'hoeder van de democratie' (Hoffmann-Lange, 1987).

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Ook in het publieke debat heeft het pessimisme ten aanzien van het loutere voortbestaan van de democratie tot ver na de oorlog stand gehouden. Zo wordt aan Willy Brandt in zijn nadagen als Bondskanselier de uitspraak toegeschreven:

> "Western Europe has only twenty or thirty years of democracy left in it; after that it will slide, engineless and rudderless, under the surrounding seas of dictatorship, and whether the dictation comes from a politbureau or a junta will not make that much difference".

Het is een tot vervelens toe geciteerde uitspraak, maar hij is wel symptomatisch voor een vorm van doemdenken die tot in de jaren tachtig standhield.

3. Een nieuwe crisis van de democratie?

Op het eind van de jaren tachtig liepen de ons omringende zeeën van dictatuur plotseling leeg. Met de ineenstorting van de communistische regimes in het Oostblok was volgens Fukuyama de strijd tussen de grote ideologieën voor eens en voor altijd beslecht ten gunste van de liberale democratie. Daarmee zou er zelfs een eind aan de geschiedenis zijn gekomen (Fukuyama, 1989, Fukuyama, 1992).

Nu mag het potsierlijk zijn om het einde van de geschiedenis af te kondigen, maar als Fukuyama nu eens had afgezien van dat lineaire geschiedbeeld, had hij dan helemaal ongelijk? Vrijwel heel Europa heeft zich inmiddels tot de democratie bekeerd. Niet alleen in de westerse wereld maar wereldwijd geeft een ruime meerderheid van de bevolking de voorkeur aan een democratische regeringsvorm. Zelfs de meest verstokte autocratische regimes in de wereld voelen zich geroepen hun bestaan te legitimeren met een beroep op de wil van het volk, hoe vals dat beroep ook moge zijn.

Je zou denken dat onder zo'n gesternte iedere discussie over een crisis van de democratie wel zou verstommen. Niets is minder waar. Zo gemakkelijk laten we ons een crisis van de democratie niet ontnemen. Nauwelijks had Fukuyama het einde van de geschiedenis afgekondigd, of hij werd al overstemd door een koor van cultuurpessimisten die met even grote stelligheid niet het einde van de geschiedenis maar het einde van de democratie aankondigden. Wat het meest opvallend is: dit nieuwe pessimisme diende zich vooral aan in de gevestigde democratieën van West-Europa en de Angelsaksische wereld, dus in de wereld die de ideologische strijd nu juist gewonnen leek te hebben.

Vanwaar toch al die somberheid? Het gemeenschappelijke element in vrijwel alle pessimistische beschouwingen is de erosie van het vertrouwen in politici, politieke partijen en de democratische instellingen. Deze zou vooral naar voren komen uit longitudinaal opinieonderzoek. Maar ook andere verschijnselen zoals de toegenomen volatiliteit van het electoraat zouden wijzen op een afname van het vertrouwen in de politiek.

Er is ook een dominante verklaring voor deze ontwikkeling. Deze is gebaseerd op

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

wat kortheidshalve wel de moderniseringstheorie wordt genoemd. In een paar zinnen ruwweg samengevat: vooral ten gevolge van de enorme stijging van het opleidingsniveau en het informatieaanbod is er wat genoemd wordt een 'cognitieve mobilisatie' ontstaan. Burgers zijn beter geïnformeerd en vaardiger dan ooit om zich effectief in het politieke besluitvormingsproces te mengen. Maar hierin worden ze gehinderd door de beperkte rol die de traditionele politieke instituties hen toebedelen. Dit leidt logischerwijze tot onvrede met die rol en met de politieke leiders en instituties die staan voor de traditionele representatieve democratie.

De crisis van de democratie die hier gesignaleerd wordt, is dus het spiegelbeeld van wat eerder als de belangrijkste bedreiging van de democratie werd gezien. Het probleem ligt niet langer bij burgers aan wier democratische oriëntaties of competenties kan worden getwijfeld. Integendeel, het zijn vooral jonge, goed opgeleide burgers die niet iets anders dan democratie maar juist meer democratie willen. We hebben niet met antidemocraten te maken, maar met *dissatisfied democrats*, zoals ze in de literatuur zijn gaan heten, met *ontevreden democraten* (Dalton, 2004; Norris, 1999).

Ook over de oplossing van het probleem blijkt grote eensgezindheid te bestaan. Deze bestaat uit de versterking van de rol van burgers in het politieke besluitvormingsproces, vooral door de uitbreiding van meer directe vormen van democratie. Vandaar de inmiddels gevleugelde uitspraak "*the cure for democracy is more democracy*".

Ik wil graag alle drie deze elementen in de redenering nog eens onder de loep nemen en de volgende vragen proberen te beantwoorden:

a. Kloppen de feiten: is er inderdaad sprake van een erosie van politiek vertrouwen, in Nederland in het bijzonder?
b. Hoe valide is de verklaring daarvan?
c. Deugt de oplossing voor het probleem?

4. Daling van politiek vertrouwen?

Als eerste vraag dus: kloppen de feiten? Om een heel lang verhaal heel kort te maken: nee, die kloppen niet. Internationaal vergelijkend onderzoek wijst uit dat er geen algemene lineair dalende trend in politiek vertrouwen te vinden is. Er zijn weliswaar grote fluctuaties tussen de ene en de andere periode binnen landen en ook tussen landen bestaan grote verschillen. Maar of het nu gaat om het vertrouwen in de regering, in politieke partijen, of in het parlement, van een systematische lineaire erosie van vertrouwen is geen sprake. In de meeste West-Europese landen blijkt de tevredenheid met het functioneren van de democratie gedurende de afgelopen veertig jaar alleen maar te zijn toegenomen (Norris, 2011). Als de hypothese juist is dat de erosie van politiek vertrouwen voortkomt uit onvrede met de beperkte rol van burgers in het politieke besluitvormingsproces, zouden we juist in Nederland een daling van politiek vertrouwen moeten verwachten. Er is nauwelijks een moderne democratie

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

te vinden waarin de burgers op landelijk niveau zo weinig directe politieke zeggenschap hebben als in Nederland. We hebben het met een enkel – en dan ook nog raadgevend – referendum moeten doen, en de uitkomst daarvan bracht bij de politieke elite zo'n schrikreactie teweeg dat zij verdere referenda ook meteen maar weer in de ban deed (Andeweg & Thomassen, 2007). Er is ook nauwelijks een andere moderne democratie te vinden waarin naast de leden van de volksvertegenwoordiging geen enkele politieke ambtsdrager rechtstreeks door de kiezers wordt gekozen. Bovendien lijken de Fortuynrevolte en de naweeën daarvan moeilijk anders te interpreteren dan als uitbarsting van een grote en in de loop van de jaren toegenomen politieke onvrede.

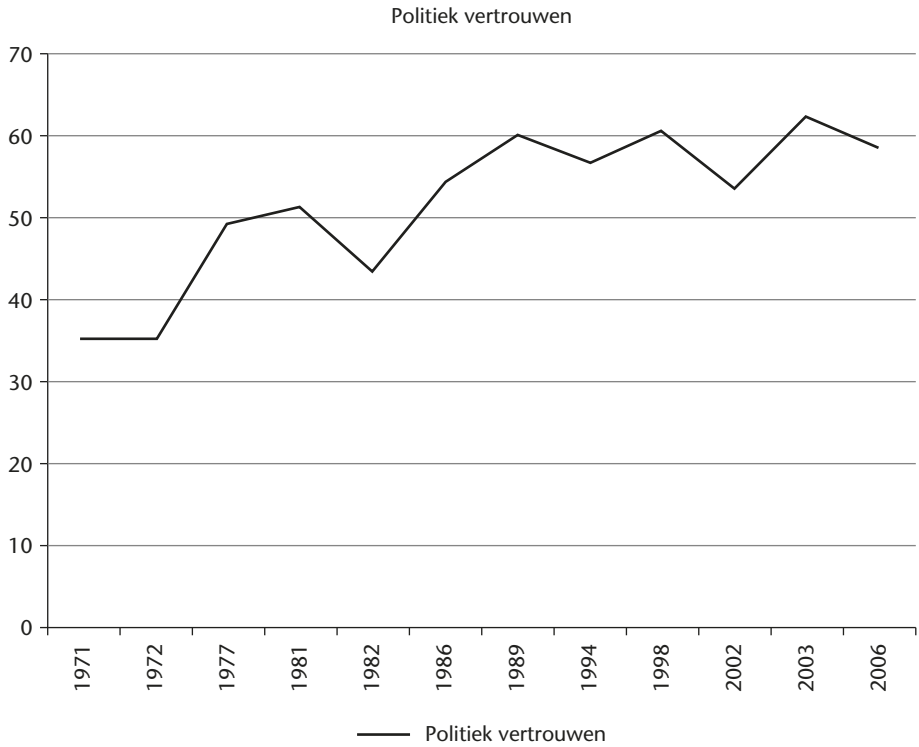
In de publieke discussie lijkt het bestaan van een legitimiteitscrisis in Nederland inmiddels boven iedere vorm van twijfel verheven. Datzelfde geldt voor zowel de oorzaken als de bestrijding daarvan. Zo stelt de Raad voor het openbaar bestuur in zijn eerder genoemde rapport dat er "– bezien over een langere periode – inderdaad sprake is van tanend vertrouwen in (in volgorde van afnemend vertrouwen:) parlement, regering en vooral partijen en politici". Volgens de Raad komt dit doordat er een kloof is ontstaan tussen "enerzijds de gehorizontaliseerde publieke ruimte waarin mensen, maatschappelijke organisaties, bedrijven maar ook politiek bestuur in netwerken op voet van gelijkwaardigheid met elkaar omgaan. En anderzijds de verticaal georganiseerde instituties van politiek en bestuur, die – hoewel onderdeel van de horizontaliteit – in werkwijze nog uitgaan van een verticale fictie en daarom nog geen effectieve verbinding hebben gevonden met de nieuwe werkelijkheid" (Rob, 2010, 39-40). En de Raad heeft de uitspraak "the cure for democracy is more democracy" als motto aan het rapport meegegeven.

Maar zoals vele collega's al eerder met mij hebben geconstateerd, de empirische basis voor al deze zorgelijke geluiden is op zijn best flinterdun. Voor zover er in het internationale onderzoek al verschillen van inzicht bestaan over de algemene trend in westerse democratieën, er bestaat in elk geval geen enkel verschil van mening over het feit dat Nederland zich aan de algemene malaise heeft weten te onttrekken.

In figuur 1 is de ontwikkeling van het vertrouwen in de politiek in Nederland gedurende de periode 1971 tot 2006 in beeld gebracht.[2] Men kan erover twisten of deze figuur uitwijst dat de fles half vol of juist half leeg is, maar waar het om gaat is dat de figuur een positieve trend laat zien en daarmee alle sombere beschouwingen over de *erosie* van politiek vertrouwen ondergraaft.

Bovendien zijn burgers over het algemeen tevreden met het functioneren van de democratie in Nederland en deze tevredenheid is – tijdelijke dips daargelaten – in de loop van de jaren alleen maar toegenomen (zie figuur 2). De enige conclusie die op grond van een lange tijdreeks valt te trekken is dan ook dat alle beschouwingen over een afname van het politiek vertrouwen in Nederland de toets van empirisch onderzoek niet kunnen doorstaan.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker



Bron: Nationaal Kiezersonderzoek.

FIGUUR 1. **Vertrouwen in de politiek.**

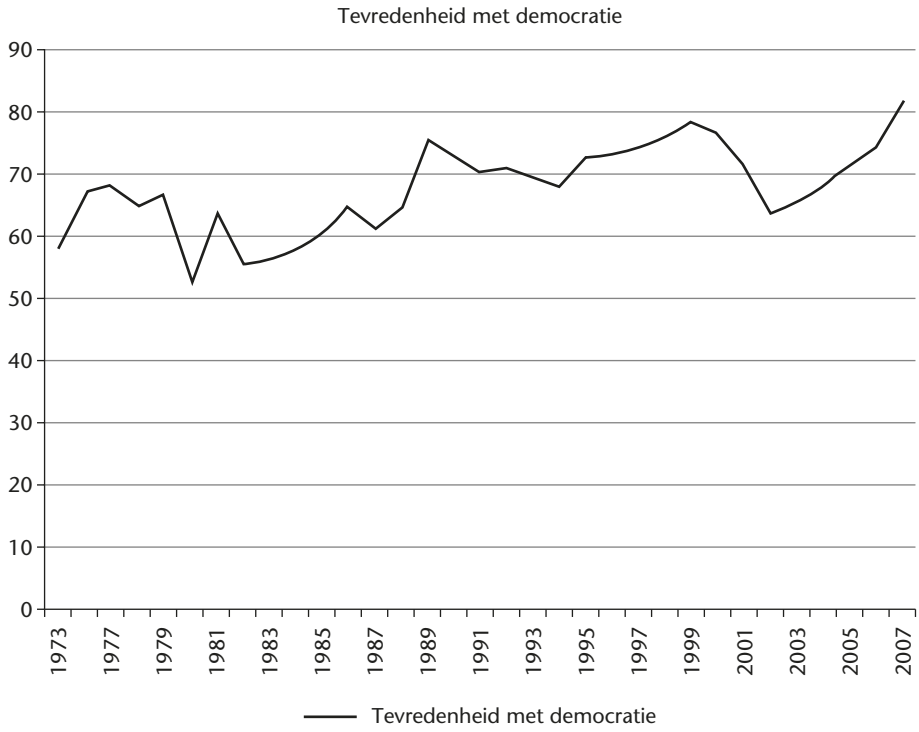
Ook de internationale vergelijking plaatst Nederland verhoudingsgewijs in een positief daglicht. Bijna nergens in Europa is het vertrouwen in regering, parlement, politieke partijen en politici zo hoog als in Nederland. Samen met de Scandinavische landen en Luxemburg staat Nederland in dit opzicht op eenzame hoogte (Van der Meer, 2009; Bovens & Wille, 2011).

5. Modernisering en politiek vertrouwen

Dat het politieke vertrouwen maar niet wil dalen, en zeker niet in Nederland, is in strijd met de theoretische veronderstellingen die in het verlengde van de moderniseringstheorie door Dalton en anderen zijn ontwikkeld. De moderniseringstheorie en in het bijzonder de stelling dat de eis tot verdergaande democratisering het gevolg is van een cognitieve mobilisatie impliceert dat de toename van de onvrede zich vooral zal voordoen bij de hoger opgeleiden. Daltons belangrijkste hypothese is dan ook:

> "The greatest loss in support should be located among those who are at the upper end of the economic order: the better educated, the more skilled, and those with higher incomes" (Dalton, 2004, 86).

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker



Bron: Eurobarometer, gebaseerd op jaarlijkse meting, met uitzondering van 1996 waarvoor geen meting beschikbaar is.

FIGUUR 2. **Tevredenheid met het functioneren van de democratie in Nederland.**

Maar zijn het wel de hoger opgeleiden bij wie het politiek vertrouwen het meest is afgenomen? Het loutere feit dat de verwachte daling in politiek vertrouwen zich niet heeft voorgedaan is op zichzelf al reden genoeg om de achterliggende hypothese nog eens aan een empirische toets te onderwerpen. Maar daar zijn ook nog twee andere redenen voor.

In de eerste plaats de onmiskenbare maatschappelijke en politieke onvrede die tot uitdrukking kwam en komt door de massale toestroom van kiezers, eerst naar Pim Fortuyn en de LPF en vervolgens naar de PVV. De aanhangers van deze bewegingen, voor zover zij al duidelijk in beeld zijn (Van der Kolk & Aarts, 2008), passen niet bepaald bij de in wezen toch libertijnse revolte die begon met de studentenopstanden op het eind van de jaren zestig en zijn politieke vertaling vooral vond in politieke partijen als D66 en Groenlinks. Evenals in met Nederland vergelijkbare landen lijkt de revolte van goed opgeleide jongeren van de tweede helft van de vorige eeuw te hebben plaatsgemaakt voor een populistische revolte die allesbehalve libertijns is en vooral wordt gesteund door het slechter opgeleide en ook anderszins minder bevoorrechte deel van de samenleving. Het zijn de mensen die zich bedreigd voelen door de gevolgen van de globalisering en de open economie, die – althans in hun

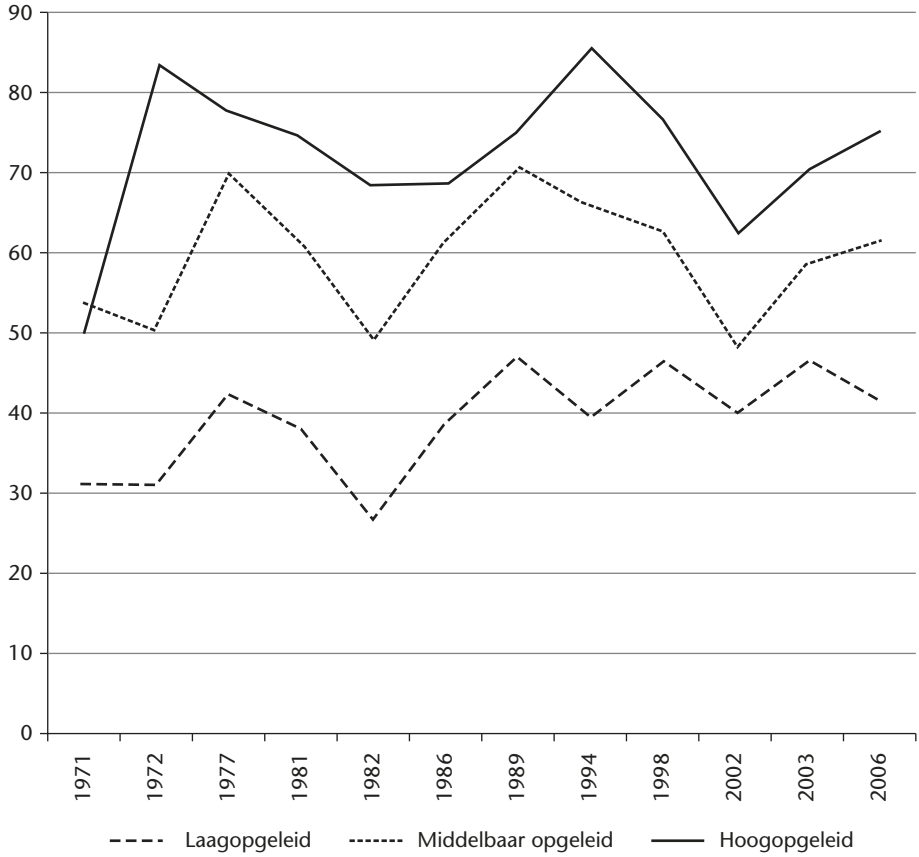
Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

perceptie – leidt tot het verlies van banen en de toevloed van grote aantallen immigranten met een totaal verschillende cultuur, vooral vanuit de islamitische wereld (Kriesi *et al.*, 2008).

Dat een daling van politiek vertrouwen zich juist bij de burgers aan de onderkant van de samenleving zou voordoen, is overigens een hypothese die ook al door Dalton als alternatieve hypothese werd geformuleerd. Als tegenhanger van de *positive effects hypothesis* luidt deze *negative effects hypothesis* als volgt:

"The greatest loss in support should be located among those who are at the margins of the economic order: the less educated, the less skilled, and those with lower incomes. In contrast, upper-status groups also might have become more sceptical about government, but not to the same degree as lower-status groups" (Dalton, 2004, 85).

Dalton toont aan dat in de loop van de tijd de positieve relatie tussen opleiding en politiek vertrouwen is veranderd. In



FIGUUR 3. **Politiek vertrouwen naar opleidingsniveau.**

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

de meeste landen waarvoor hij gegevens heeft, is deze relatie geleidelijk zwakker geworden en in sommige landen, waaronder de Verenigde Staten, inmiddels zelfs omgekeerd. In deze landen is het politiek vertrouwen van de hoger opgeleiden inmiddels lager dan dat van de lager opgeleiden. En dat is dus in overeenstemming met de *positive effects hypothesis*.

Er is echter genoeg reden om beide hypothesen nog eens opnieuw aan een empirische toets te onderwerpen. De resultaten van deze toets voor Nederland zijn weergegeven in figuur 3. De drie lijnen in deze figuur staan van boven naar beneden voor de ontwikkeling van politiek vertrouwen onder respectievelijk hoger, middelbaar en lager opgeleiden. De gegevens in deze figuur leiden tot een verwerping van beide hypothesen. In de eerste plaats is er zeker geen sprake van een trendmatige daling van politiek vertrouwen onder hoger opgeleiden zoals de *positive effects hypothesis* voorspelt. Maar de alternatieve hypothese, de *negative effects hypothesis* vindt nog minder steun. Juist onder lager opgeleiden blijkt het politiek vertrouwen in de loop van de jaren te stijgen, ook al is dit geen lineaire stijging. In feite blijkt het politiek vertrouwen in de jaren zeventig en de vroege jaren tachtig lager geweest te zijn dan in de periode daarna. In de tweede plaats is het vertrouwen onder lager opgeleiden systematisch lager dan onder hoger opgeleiden. Dit betekent dat we beide alternatieve hypothesen kunnen verwerpen. Met de verwerping van de *positive effects hypothesis* kunnen ook vraagtekens worden geplaatst bij een belangrijk element van de moderniseringstheorie, in elk geval in de Nederlandse context.

Er is nog een tweede reden om een vraagteken te plaatsen bij de moderniseringstheorie als verklaring voor de vermeende daling van politiek vertrouwen in moderne democratieën. Het moderniseringsproces heeft zich min of meer gelijktijdig voltrokken in alle moderne democratieën en kan in elk geval niet de grote verschillen in politiek vertrouwen tussen die landen verklaren. Dus ook al zou zich in alle westerse landen dezelfde trend voordoen, dan nog zijn daarmee de verschillen in het niveau van vertrouwen tussen landen niet verklaard.

Wat verklaart die verschillen tussen landen dan wel? Uit internationaal vergelijkend onderzoek blijkt dat deze ten dele zijn toe te schrijven aan een compositie-effect. Als politiek vertrouwen sterk samenhangt met opleidingsniveau, zal logischerwijs het politiek vertrouwen in landen met een hoog opleidingsniveau *ceteris paribus* hoger zijn dan in landen met een lager opleidingsniveau. Dat blijkt ook inderdaad het geval te zijn. Maar daarnaast spelen ook systeemvariabelen een rol. In de eerste plaats het niveau van corruptie. Hoe lager het niveau van corruptie in een land, hoe hoger het niveau van politiek vertrouwen (Van der Meer, 2009). In de tweede plaats het kiesstelsel. Een evenredig kiesstelsel, maar meer in het algemeen een consensusmodel van de democratie, heeft een positief effect op het niveau van politiek vertrouwen in een land (Lijphart, 1999; Norris, 2008). Datzelfde geldt voor de democratische ervaring in een land. Hoe langer de democra-

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

tie in een land gevestigd is, hoe hoger in het algemeen ook het politiek vertrouwen (Van der Meer, 2009). Als men dat eenmaal weet is het niet zo verwonderlijk dat Nederland verhoudingsgewijs hoog scoort wat politiek vertrouwen betreft. Qua corruptie staat Nederland nog altijd bijna bovenaan de lijst van de minst corrupte landen ter wereld; het is het prototype van een consensusdemocratie en het kent een lange democratische traditie. Nederland ligt dus als het ware precies daar op de regressielijn waar men het zou verwachten.

In antwoord op de eerste vraag die we hierboven gesteld hebben, kunnen we nu constateren dat de feiten niet kloppen: er is onvoldoende aanwijzing voor een systematische daling van politiek vertrouwen. In de tweede plaats leiden zowel longitudinaal als vergelijkend onderzoek tot twijfels over de empirische geldigheid van de stelling dat modernisering tot een daling van politiek vertrouwen leidt.

6. Directe democratie, een oplossing voor welk probleem?

Als er al twijfels bestaan over de aard en de oorzaak van het probleem, dan geldt dit ook voor de oplossing daarvan. Het adagium "the cure for democracy is more democracy" is gebaseerd op de veronderstelling dat vooral hoogopgeleide mondige burgers ontevreden zijn over het functioneren van de democratie, omdat zij een grotere rol in het politieke besluitvormingsproces willen spelen. De *cure for democracy* is dan ook vooral de introductie van meer directe vormen van democratie. Een grotere en vooral meer directe rol in het politieke besluitvormingsproces zou het vertrouwen van burgers in de politiek moeten herstellen. Die boodschap is inmiddels wel overgekomen. Niet alleen in Nederland maar ook in vergelijkbare landen zijn de mogelijkheden voor burgers om rechtstreeks deel te nemen aan het beleidsproces enorm toegenomen, vooral op lokaal niveau, in de vorm van interactieve beleidsvorming, deliberatieve democratie, en in een enkel geval van een burgerjury.

Dat lijkt het logische antwoord op de onvrede van de *dissatisfied democrats* over wie Dalton en anderen spreken. Om twee redenen waag ik te betwijfelen of dit een adequate reactie is op de revolte of in elk geval de maatschappelijke onvrede die in Nederland voor het eerst bij de verkiezingen in 2002 aan de oppervlakte kwam. In de eerste plaats zou ik durven stellen dat het hier toch vooral om burgers gaat die niet primair een grotere rol in het politieke besluitvormingsproces opeisen maar vooral willen dat er naar hen geluisterd wordt, in de zin dat de maatschappelijke problemen zoals zij die zien effectief worden aangepakt (vergelijk Hibbing & Theiss-Morse, 2002). Voor zover zij weinig vertrouwen hebben in 'de politiek' komt dat vooral doordat zij ontevreden zijn over het gevoerde regeringsbeleid.

Maar er is nog een tweede reden waarom vormen van directe democratie niet het adequate antwoord lijken te zijn op de populistische revolte. Bij vrijwel alle vormen van politieke participatie die verder gaan

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

dan het simpelweg uitbrengen van een stem is de deelname uitermate selectief. Die selectiviteit wordt groter naarmate het percentage deelnemers lager is. Naarmate vormen van politieke participatie een groter beroep doen op kennis en vaardigheden, wordt de kans groter dat die actievormen voornamelijk benut worden door mensen met een betere opleiding, dat wil zeggen door mensen die ook anderszins al tot het meer bevoorrechte deel van de samenleving behoren. Het gaat om actievormen die een groter beroep doen op hulpbronnen als tijd, opleiding en spreekvaardigheid, met als gevolg dat bij vrijwel al dit soort processen er een oververtegenwoordiging is van goed opgeleide, goedgebekte burgers en een duidelijke ondervertegenwoordiging van de burgers die de populistische revolte van menskracht lijken te voorzien, de burgers dus die al eerder zijn bestempeld als de verliezers van de globalisering, voornamelijk minder geschoolden. Het gevolg is dat de verliezers van de globalisering ook nog eens op achterstand gezet worden in het politieke besluitvormingsproces.

Wil dat zeggen dat deze vormen van democratisering dan maar afgeschaft moeten worden of op een laag pitje moeten worden gezet? Dat lijkt mij niet. Ook al zijn de '*dissatisfied democrats*' wellicht niet zo dominant als vaak wordt verondersteld, zoals eerder opgemerkt gaat de geschiedenis van de representatieve democratie gepaard met een vrijwel permanente roep om verdergaande democratisering; de democratie is in een permanente staat van evolutie. Als oplossing om het vertrouwen in de politiek te herstellen verwacht ik weinig van de pogingen burgers op een meer directe wijze in het beleidsproces te betrekken. Sterker nog, als mijn analyse juist is, zal een eenzijdige nadruk op meer directe vormen van politieke participatie alleen maar averechts werken en tot een nieuwe kloof leiden; een kloof tussen het beter opgeleide en verlichte deel der natie dat zijn weg wel weet te vinden in de wereld van het openbaar bestuur en het verongelijkte en achtergebleven deel van de bevolking dat zich op achterstand gezet voelt. Zij hebben meer baat bij een goed functionerende representatieve democratie. De politieke gelijkheid is uiteindelijk nergens zo goed gewaarborgd als bij algemene verkiezingen. Verkiezingen zijn dan ook nog altijd het belangrijkste instrument van de representatieve democratie (Powell, 2000).

7. Het is niet goed of het deugt niet: kiezers zijn gaan kiezen

Maar met die conclusie dreigen we van de regen in de drup te raken. Want als er over één ding overeenstemming lijkt te bestaan, dan is het toch wel dat de 'electorale democratie' niet goed meer functioneert. Vooral de toenemende volatiliteit van het electoraat wordt algemeen geïnterpreteerd als een (tweede) indicatie van een afnemend politiek vertrouwen. De juistheid van deze interpretatie lijkt te worden bevestigd door het feit dat in elk geval sinds 2002 veel van de wisselingen in stemgedrag ten goede komen aan populistische partijen als de LPF en de PVV die

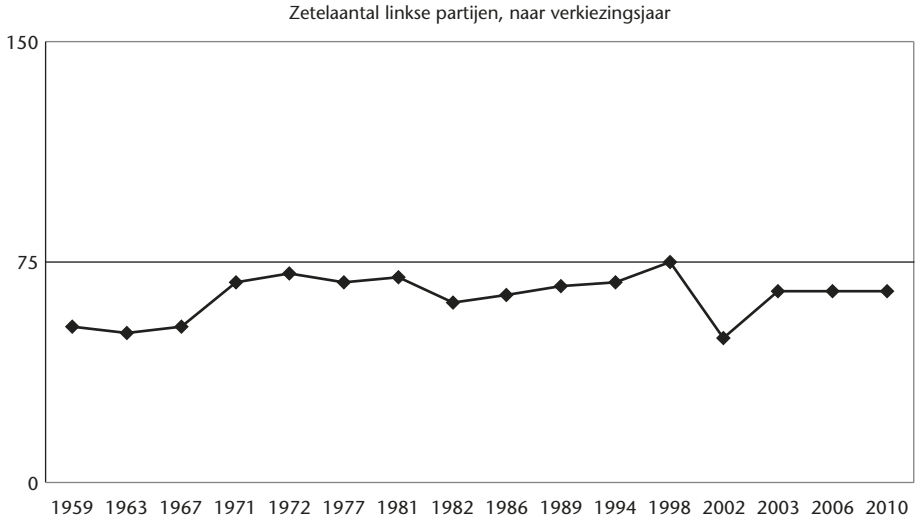
Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

pretenderen 'het volk' te vertegenwoordigen in tegenstelling tot 'het' politieke establishment in Den Haag. Maar het is toch primair de toenemende volatiliteit van de kiezersvoorkeuren die tot ongerustheid leidt. Zo stelt de Raad voor het openbaar bestuur in zijn eerder genoemde rapport *Vertrouwen op democratie*:

> "Het is in de eerste plaats het volatiele stemgedrag dat politici, wetenschappers en commentatoren alert heeft gemaakt op de vraag in hoeverre in ons land sprake is van een vertrouwenscrisis tussen enerzijds politiek en bestuur en anderzijds de bevolking" (Rob, 2010, 12-13).

Bovendien wordt de enorme volatiliteit van het electoraat zoals deze zich vooral vanaf de verkiezingen van 1994 manifesteert, vaak niet alleen uitgelegd als het zoveelste teken dat kiezers hun vertrouwen in de politiek verloren hebben maar ook als een teken van wispelturigheid.

Al deze interpretaties zijn een typisch voorbeeld van het is niet goed of het deugt niet. Toen ruim zestig jaar geleden in de Verenigde Staten het kiezersonderzoek van de grond kwam, was een van de meest verrassende uitkomsten dat verkiezingscampagnes er eigenlijk maar weinig toe deden, omdat de partijvoorkeur van de kiezers grotendeels bepaald werd door hun maatschappelijke achtergrond en vrijwel immuun was voor de inspanningen van politieke partijen (Lazarsfeld *et al.*, 1948; Visser, 1998). Vanuit democratisch oogpunt werd dat als een tamelijk schokkende ontdekking gezien. Kiezers bleken eigenlijk helemaal niet te kiezen, maar stemden *right or wrong* steeds op dezelfde partij. En bij het democratisch gehalte van de verkiezingen in Nederland ten tijde van de verzuiling werden om dezelfde reden in de



FIGUUR 4. **Zetelverdeling tussen Links en Rechts in de Tweede Kamer.**

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

jaren zestig al vraagtekens gezet. Zo stelde Lijphart dat in de hoogtijdagen van de verzuiling deze werd "geschraagd door een grote mate van politieke passiviteit van de massa – passiviteit, onverschilligheid en ook trouw aan en respect voor de leiders in de eigen zuil" (Lijphart, 1976, 11).

Vanuit democratisch oogpunt werd het dan ook als een grote vooruitgang gezien toen de kiezers ten gevolge van de ontzuiling in Nederland, en meer in zijn algemeenheid de *dealignment* zoals deze zich ook in andere landen manifesteerde, de ketenen van hun maatschappelijke predispositie afwierpen. "Kiezers zijn eindelijk gaan kiezen" (Rose & McAllister, 1986), was de euforische toon in de internationale literatuur van de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw.

Kiezers in Nederland zijn inderdaad gaan kiezen, en hoe! Vanuit democratisch oogpunt is dit alleen maar winst. Een grote volatiliteit is ongetwijfeld een teken van onvrede met althans sommige politieke partijen en politici, maar het tot uitdrukking brengen van deze onvrede is nu eenmaal een functie van verkiezingen en niet noodzakelijk een teken van onvrede met het functioneren van het politieke stelsel als zodanig.

Een teken van wispelturigheid is het al evenmin. Kiezers wisselen inderdaad voortdurend van partij maar die wisselingen beperken zich over het algemeen tot een wisseling tussen partijen die dicht bij elkaar liggen op het politieke spectrum. Op een wat hoger abstractieniveau zijn kiezers juist verrassend stabiel in hun politieke voorkeuren.

In figuur 4 is het aantal zetels van de politieke partijen aan de linkerkant van het politieke spectrum gedurende de afgelopen 50 jaar weergegeven. De verhouding tussen links en rechts in de verkiezingsuitslag blijkt vrijwel constant gebleven, met over het algemeen een kleine meerderheid voor rechts.

8. Opstand van het volk of een weerbarstig stelsel?

Maar de massale toeloop naar politieke partijen die zich afzetten tegen het politieke establishment, eerst naar de LPF en later naar de PVV, is dat dan geen duidelijk teken van een erosie van politiek vertrouwen? Ja en nee.

Laat ik beginnen met het nee. Het plotselinge succes van de LPF is veelal geïnterpreteerd als de opstand van een redeloos geworden volk tegen de politieke elite. Zelfs de verwijzingen naar de opstand der horden worden niet geschuwd. De werkelijkheid is iets prozaïscher. Het plotselinge succes van Fortuyn en de LPF had wel degelijk een beleidsinhoudelijke achtergrond. Fortuyn en de LPF vulden een gat in de markt door zich te profileren op issues als immigratie en de multiculturele samenleving die voor een groot deel van het electoraat van groot belang waren maar door de elites van de traditionele politieke partijen verwaarloosd werden of zelfs bewust van de politieke agenda werden geweerd (Aarts & Thomassen, 2008b; Aarts & Thomassen, 2008a; Pellikaan *et al.*, 2007). Dit soort issues vormde dan ook al langer een smeulend vuur in

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

de Nederlandse politiek. In het Nationaal Kiezersonderzoek wordt de respondenten al sinds 1971 gevraagd naar de belangrijkste problemen waar Nederland mee te maken heeft. Al in het begin van de jaren negentig noemden kiezers opmerkelijk vaak problemen als de integratie van minderheden, criminaliteit en asielzoekers als de belangrijkste maatschappelijke problemen. In de jaren negentig ontbrak het alleen nog aan een politiek ondernemer die het vuur aanblies. Pas in 2002 diende deze zich aan in de figuur van Fortuyn (Aarts & Thomassen, 2008b).

Dus tot zover is het antwoord nee. De opkomst van politieke partijen als de LPF en de PVV is op zichzelf geen teken van onvrede met het politieke systeem of met het functioneren van de democratie maar is het gevolg van de rationele keuze van kiezers voor wie vraagstukken met betrekking tot de integratie van minderheden, immigratie en criminaliteit de belangrijkste maatschappelijke problemen vormen en die het gevoel hebben dat de traditionele politieke partijen hier te weinig aandacht voor hebben.

Maar het antwoord is ten dele ook ja: de opkomst van politieke partijen als de LPF en de PVV heeft wel degelijk te maken met een onvrede met het politieke bestel. Dat komt omdat het Nederlandse partijstelsel steeds meer is gaan lijken op wat Van Thijn al in 1967 als een waaierdemocratie typeerde (Van Thijn, 1967). Het kenmerk daarvan is dat er tegenover de regeringscoalitie geen oppositie klaarstaat om de macht over te nemen, maar dat de oppositie versnipperd is over links en rechts. Daardoor krijgt een toenemende ontevredenheid over het gevoerde beleid niet de kans zich in positieve zin te richten op een herkenbaar alternatief en is het electoraat niet in staat om als het ware een constructieve motie van wantrouwen in te dienen. Het gevolg is dat onvrede met het beleid gemakkelijk omslaat in onvrede met het politieke systeem als zodanig in de vorm van een stem op anti-systeempartijen of in elk geval op politieke partijen die zich afzetten tegen het politieke establishment. Al lang voordat Fortuyn de politieke arena betrad, heb ik erop gewezen dat de vorming van het toen nog eerste paarse kabinet in 1994 dat gevaar in zich droeg (Thomassen, 2000) (zie ook: Andeweg, 2000). Dat kabinet bracht de belangrijkste ankerpunten aan de linker- en rechterzijde van het politieke spectrum in één kabinet bijeen en verhinderde daardoor dat eventuele onvrede met het beleid van dit kabinet gekanaliseerd kon worden door een geloofwaardige oppositie. Toen in de nadagen van het tweede paarse kabinet bleek dat zich een belangrijke maatschappelijke onvrede had opgehoopt, werd deze inderdaad gemobiliseerd door een nieuwe politieke beweging die zich afzette tegen 'de puinhopen van Paars' en daarmee vrijwel *ipso facto* tegen wat Lijphart al in de jaren zeventig als een karteldemocratie bestempelde, een samenwerking tussen politieke elites zonder werkelijke politieke concurrentie, waarvan Paars de belichaming was geworden. Daarmee nam de Fortuynrevolte inderdaad de gedaante aan van een revolte tegen het politieke establishment, maar de oorzaak daarvan zit hem eerder in de politieke constellatie dan in een gebrekkige rationaliteit van het electoraat.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

9. Toch een crisis?

Daarmee hebben we dus toch een probleem gesignaleerd in het functioneren van de democratie in Nederland en als men dat een crisis wil noemen, dan is dat een kwestie van woordkeuze. De meest voor de hand liggende oplossing is uiteraard de kiezers in staat te stellen tot een constructieve motie van wantrouwen door hen niet alleen de volksvertegenwoordiging te laten kiezen maar ook de samenstelling van de regering. In het verlengde van het voorafgaande is er meer dan ooit reden dit te overwegen. Kiezers zijn gaan kiezen, maar dat impliceert ook dat hun stem een andere functie heeft gekregen, of liever gezegd dat kiezers met hun stem een ander doel voor ogen hebben. Steeds meer kiezers willen met hun stem invloed uitoefenen op het overheidsbeleid en niet alleen hun vertrouwen uitspreken in deze of gene politicus of politieke partij. In het traditionele Nederlandse consensusmodel is de invloed van de kiezers echter beperkt. Zij kunnen een stem uitbrengen die van invloed is op de samenstelling van de volksvertegenwoordiging, maar wat er vervolgens met hun stem gebeurt, onttrekt zich aan hun invloed. Hoe meer het partijlandschap versnippert, hoe meer ook de invloed van de kiezers op het beleid verwatert en hoe onduidelijker de relatie tussen de verkiezingsuitslag en de kabinetsformatie wordt. Daarmee staat de individuele de collectieve rationaliteit in de weg. Deze ontwikkeling is een rechtstreeks gevolg van de ontzuiling en het is dan ook geen wonder dat er in Nederland al vanaf het begin van de ontzuiling geklaagd wordt over het ontbreken van een rechtstreekse relatie tussen de wil van de meerderheid van de kiezers en de allocatie van de regeringsmacht. Ons politieke stelsel is vanouds toegesneden op een zo getrouw mogelijk afspiegeling van maatschappelijke minderheden in de volksvertegenwoordiging. Dat was buitengewoon functioneel ten tijde van de verzuiling, maar dreigt nu in zijn tegendeel te verkeren. Het is een sta in de weg geworden om invulling te geven aan een andere belangrijke functie van de representatieve democratie: de mogelijkheid voor de kiezers om de zittende regering effectief ter verantwoording te roepen.

10. Conclusie

Ons politieke stelsel is dan ook aan groot onderhoud toe, laat daarover geen misverstand bestaan, maar – en dat is wat ik heb willen betogen – het probleem ligt niet bij een gebrekkige democratische oriëntatie of wispelturigheid van de kiezers, en zelfs niet bij een dalend politiek vertrouwen, maar bij een politiek stelsel dat niet langer in de pas loopt met de maatschappelijke ontwikkelingen. Om daar iets aan te veranderen is vooral politieke visie en politieke moed nodig.

Maar, en dat is de nuancering die ik heb willen aanbrengen, laten we niet al te gemakkelijk over een crisis van de democratie spreken. De problemen waarvoor we nu een oplossing proberen te vinden liggen in het verlengde van het democratiseringsproces zoals dat al in de negentiende eeuw is begonnen met als inzet een

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

meer directe relatie tussen de wil van het volk en het overheidsbeleid. Dat is een moeizaam proces waarin het volk soms redeloos lijkt en de elite radeloos. Maar dat de democratie reddeloos zou zijn, lijkt mij voorlopig een onzinnige stelling. We hebben de onverbeterlijke neiging om de problemen waar we nu mee geconfronteerd worden geweldig uit te vergroten en het historisch perspectief te verliezen (Van Deth, 1983). Er is geen enkele periode in de geschiedenis aanwijsbaar waarin de democratie steviger verankerd was dan in de huidige. Voor het eerst in de geschiedenis heeft de democratie tot in alle uithoeken van Europa gezegevierd. Om de eerder aangehaalde uitspraak van Willy Brandt te parafraseren: we worden niet langer omgeven door *'seas of dictatorship'* maar door *'seas of democracy'*. En ondanks alle populistische oprispingen is de democratische cultuur steviger gevestigd dan ooit tevoren. Zeker, dat geldt meer voor de waarden van de democratie dan voor die van de rechtsstaat. De waarden van de rechtsstaat, of liever gezegd de consequente toepassing daarvan, behoren eerder tot het culturele erfgoed van de elite dan tot dat van de brede lagen van het volk. Daar ligt onmiskenbaar een spanningsveld waarvan gretig gebuikgemaakt wordt door populistische bewegingen. Maar in tegenstelling tot in de jaren dertig is het anti-autoritarisme wijd verspreid (Inglehart & Welzel, 2005). Alle vergelijkingen met de ondergang van de Weimar-republiek of angstvisioenen over een opstand der horden missen dan ook iedere rationele grondslag. Het einde van de democratie ligt al evenmin aan de horizon als het einde van de geschiedenis.

Noten

1. Dit is een sterk verkorte versie van de rede waarmee de auteur op 24 september 2010 afscheid nam als hoogleraar politicologie aan de de Universiteit Twente. Voor de volledige tekst van de rede, m.i.v. een uitvoeriger notenapparaat en meer uitgebreide literatuurverwijzingen, zie http://www.utwente.nl/mb/polmt/staff/Thomassen/De%20permanente%20crisis%20van%20de%20democratie.pdf

2. 'Politiek vertrouwen' in deze figuur is gebaseerd op een index van de antwoorden op de volgende drie stellingen: "Politici geven niets om de mening van mensen zoals ik", "Partijen zijn enkel geïnteresseerd in mijn mening, niet in mijn stem" en "Mensen zoals ik hebben geen invloed op de politiek". De percentages in de figuur betreffen het percentage van de respondenten dat op ten minste twee van deze stellingen een ontkennend antwoord geeft. De eerste twee stellingen hebben betrekking op steun voor politici en politieke partijen, de derde stelling heeft een meer algemeen karakter. Weglating van deze stelling heeft echter geen invloed op de trend. Op het moment van schrijven waren de gegevens van het Nationaal Kiezersonderzoek 2010 nog niet beschikbaar.

Bibliografie

Aarts, C. & Thomassen, J. (2008a). Dutch Voters and the Changing Party Space. *Acta Politica,* 43, 203-234.

Aarts, C. & Thomassen, J. (2008b). Een nieuwe dimensie in de Nederlandse politiek. *Bestuurskunde,* 17, 47-55.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Andeweg, R. (2000). From Dutch Disease to Dutch model? Consensus Government in Practice. *Parliamentary Affairs,* 54, 697-709.

Andeweg, R. & Thomassen, J.J.A. (2007). Binnenhof van binnenuit. Tweede Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.

Bovens, M. & Wille, A. (2011). Politiek vertrouwen in Nederland: tijdelijke dip of definitieve daling? In R. Andeweg & J. Thomassen (Eds.) *De democratie doorgelicht: evaluatie van het Nederlandse democratische bestel.* Leiden: Leiden University Press.

Dalton, R.J. (2004) *Democratic Challenges, Democratic Choices. The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies.* Oxford: Oxford University Press.

Fukuyama, F. (1989). The End of History. *The National Interest,* 16, 3-18.

Fukuyama, F. (1992). *The End of History and the Last Man.* New York: Avon Books.

Hibbing, J.R. & Theiss-Morse, E. (2002). *Stealth Democracy. Americans' Beliefs about How Government Should Work.* Cambridge: Cambridge University Press.

Hoffmann-Lange, U. (1987). Eliten als Hüter der Demokratie? *Politische Vierteljahresschrift,* Sonderheft 18, 378-391.

Inglehart, R. & Welzel, C. (2005). *Modernization, Cultural Change, and Democracy. The Human Development Sequence.* Cambridge: Cambridge University Press.

Kriesi, H., Grande, E., Lachat, R., Dolezal, M., Bornschier, S. & Frey, T. (2008). *West European Politics in the Age of Globalization.* Cambridge: Cambridge University Press.

Lane, R.E. (1996). 'Losing Touch' in a Democracy: Demands versus Needs. In J. Hayward (Ed.) *Élitism, Populism and European Politics.* Oxford: Clarendon Press.

Lazarsfeld, P.F., Berelson, P. & Gaudet, H. (1948). *The People's Choice. How the Voter Makes up his Mind in a Presidential Campaign.* New York: Duel, Sloan and Pierce.

Lijphart, A. (1976). *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek.* Amsterdam: J.H. de Bussy.

Lijphart, A. (1999) *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries,* New Haven: Yale University Press.

Lijphart, A. (2000). Democracy in the Twenty-First Century. *Uhlenbeck Lecture.* Wassenaar: Netherlands Institute for Advanced Study in the Humanities and Social Sciences (NIAS).

Norris, P. (Ed.) (1999). *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance.* Oxford: Oxford University Press.

Norris, P. (2008). *Driving Democracy: Do Power-sharing Institutions Work?* New York: Cambridge University Press.

Norris, P. (2011). *Democratic Deficits: Critical Citizens Revisited.* Cambridge: Cambridge University Press.

Pellikaan, H., Lange, S.D. & Van Der Meer, T. (2007). Fortuyn's Legacy: Party System Change in the Netherlands. *Comparative European Politics*, 282-302.

Powell, G.B. (2000). *Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian and Proportional Visions.* New Haven: Yale University Press.

ROB (2010). *Vertrouwen op democratie.* Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.

Rose, R. & McAllister, I. (1986). *Voters Begin to Choose. From Closed-Class to Open Elections in Britain.* London: Sage.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Thomassen, J. (2000). Politieke veranderingen en het functioneren van de parlementaire democratie in Nederland. In J. Thomassen, C. Aarts & H. Van Der Kolk (Eds.) *Politieke veranderingen in Nederland 1971-1998.* Den Haag: SDU.

Van Der Kolk, H. & Aarts, C. (2008). *Een demografisch profiel van de aanhang van de PVV en degenen die een voorkeurstem uitbrachten op een VVDer bij de verkiezingen van 2006*. Enschede: Universiteit Twente.

Van Der Meer, T. (2009). Politiek vertrouwen internationaal verklaard. In P. Dekker & *et al.* (Eds.) *Crisis in aantocht? Verdiepingsstudies Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2008.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Van Deth, J. (1983). Veranderingen in Nederland. In J. Thomassen. (Ed.) *De verstomde revolutie.* Alphen aan den Rijn: Samsom.

Van Thijn, E. (1967). Van partijen naar Stembusakkoorden. *Open Brief 2.* Amsterdam: De Arbeiderspers.

Visser, M. (1998). *Five Theories of Voting Action.* Enschede: Twente University Press.