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

De kwetsbaarheid van de democratie: collectief zelfbestuur in een tijdperk van internationalisering*

Ben Crum

1. Internationale democratie: de derde democratische revolutie?

In de ontwikkeling van het politieke denken in de moderne tijd kunnen verschillende eeuwen met verschillende vraagstukken geïdentificeerd worden. De 17e eeuw kan dan, grofweg, worden beschouwd als de eeuw van de staatsvorming, de 18e eeuw als de eeuw van de democratische revoluties, de 19e eeuw als de eeuw van de vertegenwoordigende democratie, en de 20e eeuw als de eeuw van de (nationale) welvaartsstaat. Zoals ik graag aan studenten verkondig, is mijn inschatting dat als toekomstige generaties de geschiedenis van de politieke theorie zullen bestuderen, de 21e eeuw zal gelden als de eeuw waarin we probeerden de politieke orde te internationaliseren. Met "internationalisering" doel ik dan op de ontwikkeling dat de omstandigheden en de regels waaronder wij leven en die van oudsher werden bestuurd door de natiestaat, in toenemende mate worden bepaald op internationaal niveau, door afspraken tussen staten en internationale organisaties maar ook doordat tal van machtige actoren, bedrijven in het bijzonder, grensoverschrijdend opereren. Deze ontwikkelingen leiden tot nieuwe politieke structuren en de vraag is of en hoe deze structuren ook democratisch kunnen zijn.

Een andere manier om het historisch belang van de vraag naar de internationale democratie te benadrukken, is door die te formuleren in termen van een '"democratische transformatie" zoals Robert Dahl (1989) dat begrip gebruikt. Hij ziet de eerste democratische transformatie plaatsvinden in de klassieke Griekse polis in de zesde eeuw voor Christus. Daar werd politiek een onderwerp van gezamenlijke, direct-democratische besluitvorming op

* Dit essay volgt in grote lijnen mijn inaugurele rede als hoogleraar Politicologie aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit op 2 oktober 2015. Bijzondere dank aan Maaike den Otter, Edwin Kreulen, Barbara Vis, Wolfgang Wagner, Hans Keman, Jaap Woldendorp, Trineke Palm, Bart Bes en Henk Overbeek voor hun nuttige en bemoedigende opmerkingen op eerdere versies van deze tekst.

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

het marktplein. Een tweede democratische transformatie identificeert Dahl vervolgens met het ontstaan van de moderne natiestaat in de 18e en 19e eeuw.

De vraag is of we met de internationalisering van de politiek aan de vooravond staan van een derde democratische transformatie: kunnen we een institutionele constructie vinden, waarmee we het onderliggende idee van democratie kunnen realiseren in een wereld waarin een groot deel van de politieke macht wordt uitgeoefend via internationale instellingen?

De beantwoording van deze vraag dwingt ons eerst om terug te gaan naar het onderliggende idee van democratie. Juist op het moment dat het voortbestaan van de democratie ter discussie staat, is het essentieel om scherp voor ogen te krijgen wat er precies op het spel staat. Het onderliggende idee van democratie dat ik wil verdedigen draait om het idee van democratie als collectief zelfbestuur. Dat betekent dat de politieke gemeenschap als collectief controle uitoefent over de regels en omstandigheden die bepalend zijn voor haar onderlinge verhoudingen. In de eerste drie paragrafen van dit essay werk ik dit idee nader uit en laat ik zien hoe dit nog steeds van waarde is en het zelfbegrip van onze democratische natiestaten informeert.

Internationalisering vormt vervolgens een dubbele uitdaging. Enerzijds is het de vraag of het haalbaar is om democratie te organiseren op internationaal niveau. Anderzijds moeten we kijken naar de mate waarin de ontwikkeling van een internationale politieke orde dreigt te leiden tot een uitholling van de bestaande democratie op nationaal niveau. Voor de beantwoording van beide vragen ligt het voor de hand om in te zoomen op de Europese Unie, als het meest vergevorderde internationale samenwerkingsverband in de wereld.

2. Democratie als collectief zelfbestuur

Democratie als collectief zelfbestuur is een ideaal en er zijn tal van redenen waarom dit ideaal niet kan worden gerealiseerd in de praktijk. Democratische politieke systemen onderscheiden zich echter van niet-democratische systemen doordat ze dit ideaal nastreven en het dus een effectief normerende werking heeft op de manier waarop ze functioneren.

Binnen de geschiedenis van het politieke denken associeer ik dit begrip van democratie als collectief zelfbestuur bovenal met Immanuel Kant. De kantiaanse invloed betreft beide elementen, zowel het zelfbestuur als het collectieve.

Zelfbestuur verwijst naar wat Kant “autonomie” noemt: het vermogen te leven onder regels die je jezelf stelt in plaats van dat ze je van buitenaf worden opgelegd. Daarmee is zelfbestuur het tegenovergestelde van een situatie waarin we de regels en omstandigheden waaronder wij leven beschouwen als gegeven door een externe macht, door een god, een traditie of een buitenlandse overheerser.[1] Vanuit dit perspectief is een eerste voorwaarde voor democratie dat we gegeven regels ter discussie stellen en ze herdefiniëren in termen die we voor onszelf aanvaardbaar achten. Maatschappelijke verschillen, zoals tussen man en vrouw of rijk en arm,

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

zijn dan niet als vanzelfsprekend gegeven, maar worden onderwerp van publieke regelgeving (vgl. Habermas, 1988, m.n. I-345 e.v.). Merk op dat, als we de maatschappelijke verhoudingen onder collectieve controle brengen, dit niet alleen macht en vrijheid met zich meebrengt. Het brengt ook verantwoordelijkheid met zich mee: als de maatschappijordening verkeerd uitpakt, kunnen we niemand anders de schuld geven dan onszelf.

Ook het tweede element van democratie als collectief zelfbestuur kan worden geduid met behulp van Kant en met Jean-Jacques Rousseau (1762): in welke zin kan collectief zelfbestuur daadwerkelijk "collectief" zijn? Rousseau en Kant onderscheiden zich van andere klassieke politieke denkers, omdat zij democratie verbinden aan een proces van collectieve meningsvorming. Hun idee van democratie is daarmee veel rijker en ambitieuzer dan de hedendaagse opvatting waarin democratie wordt gereduceerd tot een proces van verkiezingen.

In zijn klassieke tekst *Over de Gemeenplaats* (1793) formuleert Kant dit ideaal als het ideaal dat iedere wetgever de wetten zo wil geven alsof, ik citeer:

> "zij uit de verenigde wil van heel het volk *zouden* hebben *kunnen* ontspringen, en iedere onderdaan voor zover hij een burger wil zijn, zo te beschouwen alsof hij met een dergelijke wil ingestemd zou hebben. Want dat is de toetssteen van de rechtmatigheid van iedere openbare wet" (Kant, 1793, p. 95).

Kortom, de fundamentele norm is dat iedere wet in beginsel aanvaardbaar moet kunnen worden gemaakt voor iedere burger.

3. De actualiteit van democratie als collectief zelfbestuur

De vraag is nu of dit ideaal van democratie als collectief zelfbestuur nog betekenis heeft in onze hedendaagse complexe samenleving. Mijn stelling is dat alleen *dit* ideaal inzichtelijk kan maken waarom we zoveel waarde hechten aan de democratische instituties die we hebben. De politiek-institutionele mechanismen die het mogelijk maken dat dit ideaal ook vandaag de dag nog relevant blijft, kunnen worden toegelicht aan de hand van drie hedendaagse denkers.

Het eerste mechanisme identificeer ik met de Amerikaanse politiek filosoof John Rawls (1971; 1993). Ik lees zijn werk bovenal als een poging om inzicht te geven in de manier waarop burgers hun eigen rol begrijpen in een democratische maatschappij. Zijn uitgangspunt is wat hij noemt het "feit" van het pluralisme: in de hedendaagse maatschappij hebben we onvermijdelijk te maken met onverenigbare belangen. Het mooie is echter dat democratische burgers zich dat realiseren en accepteren dat samenleven alleen mogelijk is als iedereen concessies doet. Rawls appelleert aan het inzicht dat we als burgers zelf begrijpen dat democratie niet kan betekenen dat elke wet direct tegemoetkomt aan onze persoonlijke wen-

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

sen. Dat betekent niet dat je je eigen belangen moet herzien, maar het doet wel een beroep op ieders redelijkheid om te erkennen dat ook andere belangen een legitieme rol spelen in de uiteindelijke besluitvorming. Het proces van collectieve meningsvorming ondersteunt de realisatie van dergelijke inzichten.

Het tweede mechanisme associeer ik met het werk van Jürgen Habermas. Zoals Rawls is Habermas een kantiaan die veronderstelt dat de aanvaardbaarheid van de democratische orde uiteindelijk moet berusten op de rationele instemming van alle burgers (zie bv. Habermas, 1992, p. 138). Maar Habermas gaat verder dan Kant en Rawls in de onderkenning van de complexiteit van hedendaagse politieke systemen. Onder die omstandigheden is het weinig zinvol om het principe dat *iedere* wet aanvaardbaar moet zijn voor *iedere* burger te projecteren op de inhoud van ieder overheidsbesluit. In navolging van Weber stelt Habermas dat deze instemming in moderne democratische staten is geproceduraliseerd. Dat wil zeggen dat er weliswaar niet een brede maatschappelijke consensus is over de inhoud van iedere wet, maar dat er wel een grote sociale consensus is over de procedures waarlangs die wetten tot stand komen. Er is een breed vertrouwen dat de procedures die tot deze wetten leiden op fundamenteel faire uitgangspunten rusten, in het bijzonder de manier waarop we onze politieke vertegenwoordigers kiezen en de basisrechten die voor iedereen zijn gegarandeerd.

Het derde mechanisme is concreter van aard en geeft bij uitstek uitdrukking aan het inzicht van Rawls in de internalisering van de onvermijdelijke diversiteit aan maatschappelijke belangen. Dit mechanisme zoomt in op de essentiële rol die politieke partijen vervullen in de hedendaagse democratie. Politieke partijen kunnen veelal op weinig waardering rekenen onder burgers en onder politieke theoretici. Het overheersende beeld van partijen is toch dat van opportunistische, op machtsmaximalisatie gerichte organisaties.

In het afgelopen decennium is er echter een herwaardering van politieke partijen op gang gekomen in de politieke theorie, in het bijzonder dankzij het werk van Nancy Rosenblum (2008). Deze onderzoekslijn benadrukt het gegeven dat de rol die politieke partijen vervullen hen in een situatie dwingt waarin ze zich nooit uitsluitend als een belangengroep kunnen manifesteren en dus niet kunnen volstaan met het benoemen van hun wensen. In plaats daarvan worden partijen voortdurend – in het parlement, in de media en in de interactie met de kiezers – gedwongen hun uitgangspunten te vertalen naar een visie op het algemeen belang. Volgens Rosenblum ligt de kerntaak van politieke partijen in het vertalen van specifieke belangen naar een visie op het algemeen belang, die ook op weerklank in de rest van de maatschappij kan rekenen.

Het aardige is dat de onderkenning van de eigen partijdigheid en de legitimiteit van andere partijen, partijen verplicht tot een zekere bescheidenheid en een bereidheid om aan elkaar tegemoet te komen. Uiteindelijk geeft de organisatie van de democratie als een meerpartijenstelsel uitdrukking aan de legitimiteit van een veelheid van partijdige visies op het algemeen

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

belang en aan de erkenning van iedere partij dat haar visie niet de enige en niet de absoluut juiste is (vgl. Sartori, 1997).

4. Tussenbalans: de kwetsbaarheid van de democratie

De kernboodschap van het eerste deel van mijn betoog is dus dat hedendaagse democratieën democratisch zijn, omdat ze appelleren aan het fundamentele ideaal van collectief zelfbestuur. Maar deze democratie is kwetsbaar.

In de eerste plaats omdat democratie geen natuurlijk gegeven is, maar keer op keer door mensen in stand moet worden gehouden. Dat vermogen berust uiteindelijk op het vermogen van mensen om de politieke orde waaronder ze leven te erkennen als een eerlijke orde die geloofwaardig kan appelleren aan het ideaal van collectief zelfbestuur.

Dat ideaal kan van kracht blijven mede dankzij drie politiek-institutionele mechanismen:

a) het vermogen van burgers om de onvermijdelijke diversiteit aan maatschappelijke belangen te onderkennen;
b) een brede sociale consensus over de fairheid van de politieke procedures; en
c) de aanwezigheid van politieke partijen die een brug slaan tussen specifieke belangen in de maatschappij en de vormgeving van het algemeen belang.

Aan deze politiek-institutionele mechanismen voor democratie als collectief zelfbestuur moet een aantal sociaal-culturele voorwaarden worden toegevoegd; voorwaarden die historisch gezien veelal verbonden zijn geweest met de westerse natiestaat maar waarvan het gemis vooral opvalt zodra we democratie buiten die context proberen op te zetten.[2]

Daarbij gaat het niet simpelweg om culturele homogeniteit. Zoals ik hierboven in navolging van John Rawls al stelde, is het hele idee van liberale democratie juist gebaseerd op de erkenning van de onvermijdelijkheid van maatschappelijke pluriformiteit en botsende levensopvattingen.

Het is wel essentieel dat die diverse groepen beschikken over een gedeeld politiek vocabulaire. Een gedeeld politiek vocabulaire en een gedeelde publieke infrastructuur voor collectieve meningsvorming zijn noodzakelijk voor burgers om elkaar inzicht te geven in hun voorkeuren en belangen en om zo daadwerkelijk tot gezamenlijke meningsvorming te kunnen komen. De aanwezigheid van een gedeeld politiek vocabulaire voor collectieve meningsvorming kan vervolgens worden verbonden met een breder complex van sociale randvoorwaarden, zoals de ontwikkeling van gevoelens van vertrouwdheid en solidariteit met de medeburgers.

De centrale vraag waarmee dit essay begon kan nu als volgt gespecificeerd worden: is het ideaal van democratie als collectief zelfbestuur nog houdbaar in een tijdperk van internationalisering? Ik beantwoord deze vraag aan de hand van de ervaringen met de Europese Unie als het voorbeeld van een verregaand geïnternationaliseerde politieke organisatie. Zoals aangegeven, benader ik de vraag naar de internationale democratie vervolgens van

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

twee kanten. Aan de ene kant is het de vraag of, en onder welke voorwaarden, het mogelijk is internationale politiek zo te organiseren dat die de ambities van democratie als collectief zelfbestuur kan waarmaken. Aan de andere kant is het de vraag of en in hoeverre internationalisering onvermijdelijk leidt tot de afbraak van democratie als collectief zelfbestuur op nationaal niveau.

5. De Europese Unie als een meerlaags politiek systeem en haar democratisch tekort

Om te beginnen is het belangrijk helder te krijgen wat voor een politiek systeem de Europese Unie eigenlijk is. De Europese Unie is geen superstaat, zelfs niet een superstaat-in-wording. Daarvoor blijven de lidstaten veel te belangrijk. Uiteindelijk houden zij het laatste woord over de macht die naar Brussel wordt overgeheveld; ze zijn er daarbij allesbehalve op uit zichzelf af te schaffen. Zeker, de lidstaten delen macht met elkaar, maar gezamenlijk houden ze altijd een veto over nieuwe Europese wetgeving en besluiten. De lidstaten delegeren wel macht naar supranationale instellingen zoals de Europese Commissie, maar daarbij zorgen ze altijd voor controlemechanismen.

Tegelijkertijd is de EU duidelijk meer dan een doorsnee internationale organisatie. De EU integreert de lidstaten in een zich voortdurend verdiepend politiek systeem dat substantiële beperkingen stelt aan hun vrijheid om eigen nationale keuzes te maken. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de brede toepassing van meerderheidsbesluitvorming waarmee individuele lidstaten *overruled* kunnen worden; uit de invloed die de Commissie en het Europees Parlement hebben op de Europese besluitvorming; en uit het strikte primaat van Europese wetgeving, waardoor lidstaten zich niet eenzijdig kunnen onttrekken aan eenmaal gemaakte afspraken.

Uiteindelijk kan de Europese Unie het best worden beschouwd als een extra politieke schil die over de lidstaten heen wordt gelegd. Die Europese schil houdt ze bijeen, dwingt hen tot samenwerking, en beknot in zeker mate hun beleidsvrijheid. Maar de Europese schil heft de lidstaten niet op. Voor de Europese burgers blijven de lidstaten de primaire politieke gemeenschappen waarvan zij deel uitmaken. Gevolg hiervan is dat een groot deel van het beleid in de EU voortkomt uit de interactie tussen de Europese en de nationale besluitvorming, zonder dat één van beide lagen kan claimen het laatste woord te hebben (vgl. Marks & Hooghe, 2001).

Met het idee van de EU als een meerlaags politiek systeem kunnen we kijken of en hoe het idee van democratie erop kan worden toegepast. Het interessante van die vraag over het democratisch gehalte van de EU is dat ze je dwingt om duidelijk te maken wat precies de kern van democratie is (Majone, 1998). Als de essentie van democratie niet veel meer is dan het houden van regelmatige verkiezingen en parlementaire controle over gemeenschappelijke wetgeving, dan kan je concluderen dat de EU, tenminste op papier, redelijk democratisch is (vgl. Moravcsik, 2002).

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

Als je echter uitgaat van het ambitieuze idee van democratie als collectief zelfbestuur, zoals ik dat hiervoor heb geschetst, dan is het duidelijk dat de besluitvorming op Europees niveau fundamenteel tekortschiet. Europese besluitvorming biedt weliswaar mogelijkheden om sociale processen te besturen die zich anders aan de controle van individuele lidstaten onttrekken, zoals handel, milieuvervuiling en migratie. Maar tot dusver zijn we er niet in geslaagd de besluitvorming daarover te organiseren op een manier die aannemelijk kan maken dat iedere Europese wet in principe ook voor iedere Europese burger aanvaardbaar kan worden gemaakt.

Een effectief proces van pan-Europese collectieve meningsvorming ontbreekt. Er is geen gezamenlijk Europees debat. In plaats daarvan worden politieke debatten vooral gevoerd in nationale kranten en nationale televisieprogramma's, met vooral nationale deskundigen en politici. Dit patroon wordt bij uitstek geïllustreerd door de wijze waarop de Eurocrisis in de verschillende lidstaten wordt beleefd. Die beleving en de discussies over de Eurocrisis zijn heel anders in Finland dan in Ierland of in Portugal.

Toch is er een ontwikkeling. Vergeleken met enkele decennia geleden is er in de publieke discussie aanmerkelijk meer belangstelling voor en kennis van de andere EU-lidstaten, zoals nu over Griekenland of Hongarije. Cruciaal is echter dat we vooral *over* de burgers en politici in die andere landen praten, maar zelden direct *met* hen in discussie gaan. In meer algemene termen illustreert dit de stelling van Koopmans en Erbe (2004) dat de nationale publieke sferen in de EU, en dus de processen van collectieve meningsvorming, niet zozeer integreren in één overkoepelende pan-Europese publieke sfeer, maar veeleer onderhevig zijn aan een proces van transnationalisering, waarin ze steeds meer open voor elkaar staan maar wel duidelijk onderscheiden blijven.

Als het inderdaad zo is dat de processen van collectieve meningsvorming in hoge mate plaatsvinden binnen nationale grenzen en in nationale termen, dan heeft dat belangrijke consequenties voor de mogelijkheden om de EU te democratiseren. Het suggereert in ieder geval dat de democratie in de EU niet gemakkelijk gevangen kan worden in één centrale, pan-Europese instelling, zoals het Europees Parlement. Het Europees Parlement vervult zeker een nuttige rol als een arena waarin politici van alle Europese lidstaten samenkomen. Maar als democratische instituties geankerd moeten zijn in processen van collectieve meningsvorming, dan kom je toch in eerste instantie bij de nationale parlementen terecht en vormen zij *gezamenlijk* de democratische vertegenwoordiging van de Europese burgers. Om nu deze nationale parlementen en het Europese Parlement als één geheel te analyseren, hebben mijn Noorse collega John Erik Fossum en ik het begrip van een 'Meerlaagse Parlementaire Ruimte' geïntroduceerd (Crum & Fossum, 2009; 2013). Geen van deze parlementen heeft het laatste woord, maar tezamen vertegenwoordigen ze alle Europese burgers in de Europese besluitvorming.

Mijn standpunt is dat Europese democratie alleen gebouwd kan worden op basis van de erkenning van het blijvende belang van nationale politieke systemen. Dat veronderstelt echter wel dat de nationale

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

democratie levensvatbaar blijft. Daarmee zijn we bij de tweede component van de vraag naar de impact die internationalisering heeft op de democratie.

6. De uitholling van de nationale democratie

Het scherpste beeld dat in recente jaren is geschetst van de staat van de nationale democratie komt waarschijnlijk van de in 2011 overleden Peter Mair, voorheen hoogleraar in Leiden en later aan het Europees Universitair Instituut. Mairs laatste, postuum uitgegeven boek heeft de toepasselijke titel *Ruling the Void* – het besturen van de leegte. Mair opent zijn boek met de vaststelling dat het tijdperk van de partijdemocratie voorbij is. Hij vervolgt:

> "Although the parties themselves remain, they have become so disconnected from the wider society, and pursue a form of competition that is so lacking in meaning, that they no longer seem capable of sustaining democracy in its present form" (Mair, 2013, p. 1).

Mair beschouwt partijen als een soort zombies: ze doen nog wel wat ze denken dat ze moeten doen, maar hun handelen is eigenlijk betekenisloos geworden. In ieder geval geven partijen geen effectieve invulling meer aan de democratie.

Mairs diagnose bestaat uit meerdere componenten. Enerzijds baseert hij zijn analyse op ontwikkelingen in het electoraat. In een individualiserende samenleving is de band van kiezers met partijen steeds losser geworden: burgers worden geen lid meer van een partij, ze gaan minder vaak stemmen, zijn minder trouw in hun kiesgedrag, en besluiten ook steeds vaker pas op het allerlaatste moment op wie ze gaan stemmen. Anderzijds is zijn analyse ingegeven door ontwikkelingen binnen politieke partijen, waarbij hij voortbouwt op het inzicht (dat hij eerder ontwikkelde samen met Richard Katz) van een "karteldemocratie" (Katz & Mair, 1995). In de karteldemocratie verankeren de gevestigde partijen zich in het politieke systeem door institutionele drempels op te werpen tegen nieuwkomers en door zich te verzekeren van materiële ondersteuning uit het overheidsapparaat. Op die manier verkleinen deze gevestigde partijen hun afhankelijkheid van hun leden en kiezers. In plaats daarvan worden zij in toenemende mate onderdeel van het overheidsapparaat, wat ten koste gaat van hun traditionele functie als intermediair tussen samenleving en bestuur.

Naast de combinatie van zwevende kiezers en naar binnen gekeerde kartelpartijen, is in Mairs diagnose een belangrijke rol weggelegd voor internationalisering en, in het bijzonder, voor Europese integratie. Mair schetst een beeld waarin politici de Europese Unie zien als een welkome vluchthaven, waarmee ze de afstand tussen hun besluiten en het blikveld van hun kiezers verder kunnen vergroten. De verschuiving van bevoegdheden van het nationale naar het Europese niveau ondermijnt het functioneren van nationale democratieën. Politici delegeren bevoegdheden en besluiten eerst naar de Europese Unie om zich vervolgens achter de in Brussel genomen besluiten te ver-

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

schuilen door te stellen dat ze daar nu eenmaal aan gebonden zijn.

Al met al schetst Mair een systeem van diepgewortelde mechanismen die politici, partijen en burgers meeslepen in een neerwaartse spiraal, waarmee de democratie gaandeweg wordt uitgehold. Deze depolitisering van de politiek voedt een afnemend vertrouwen in de nationale democratische instituties. De enige die wel varen bij deze ontwikkeling zijn populistische anti-establishmentbewegingen. Kenmerkend voor deze partijen is echter dat zij het rawlsiaanse inzicht miskennen dat tegenstrijdige wensen en belangen een onvermijdelijk kenmerk zijn van onze moderne samenlevingen (vgl. Mudde, 2004). Daarmee doen zij potentieel afbreuk aan het democratische karakter van de moderne natiestaat.

Hoe indringend Mairs analyse ook is, als we erkennen dat democratie mensenwerk is en dat de toekomst van de democratie niet door historische wetmatigheden wordt gedicteerd, dan is er alle reden om ons te verzetten tegen zijn al te fatalistische conclusies. De uitdaging voor de politicologie is dan om binnen het geheel van actuele politieke mechanismen en ontwikkelingen aanknopingspunten te identificeren voor verandering.

7. De internalisering van de internationale omgeving in het nationale politieke debat

Een belangrijk uitgangspunt hierbij is dat nationale democratie en Europese democratie niet tegenover elkaar moeten worden gezet, maar dat ze elkaar nodig hebben om zichzelf te versterken: Europese democratie kan slechts mogelijk worden op basis van sterke nationale democratieën en nationale democratieën kunnen hun geloofwaardigheid slechts behouden als een verdere democratisering van de Europese besluitvorming plaatsvindt.

De aanknopingspunten die ik zie wijzen twee complementaire kanten op. In de eerste plaats wil ik pleiten voor een sterkere verbinding tussen de nationale en de Europese politiek. In het bijzonder gaat het er om dat nationale politici de internationale verhoudingen inbrengen in het nationale politieke debat door inzicht te bieden in de wensen en belangen van andere landen. Ten tweede meen ik dat effectieve democratische controle van de Europese politiek vereist dat de Europese politieke verhoudingen juist in verdergaande mate worden ontkoppeld van de nationale politiek en de krachten die daarin dominant zijn. Dat vereist een autonome supranationale politieke ruimte.

Als we beginnen met de internalisering van de internationale politiek in het nationale politieke debat, impliceert dat met name een herwaardering van de rol van politici. In een meerlaags politiek systeem als de EU, waarin politieke macht wordt gedeeld met andere staten, kunnen nationale politici zich niet meer in het exclusieve centrum, in de cockpit, van de nationale soevereiniteit wanen. In plaats daarvan dwingt de Europese Unie politici in toenemende mate te opereren als diplomaten tussen verschillende politieke fora, bijvoorbeeld tussen de nationale regering en de Europese Raad, of tussen het nationale parlement en het Europese Parlement

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

of het nationale parlement van een ander land.

In die meerlaagse constellatie vervullen politici een cruciale rol in het overdragen van de belangen en overwegingen van andere landen naar de eigen nationale achterban. De uitdaging in een democratisch Europa is om de belangen van andere landen niet slechts als een externe beperking te presenteren maar om inzicht te geven in de ratio die achter die belangen schuilgaat (vgl. Crum, 2012, p. 49; Savage & Weale, 2009).

Heel concreet: als onze premier instemt met een nieuw hulppakket voor Griekenland en dat moet uitleggen in de Tweede Kamer, bewijst hij de Europese democratie een dienst als hij de Grieken niet slechts neerzet als potverteerders die de rest van de Eurozone voor het blok hebben gezet, maar als hij inzicht biedt in het belang dat de Grieken eraan hechten om deel te blijven uitmaken van de Eurozone, in de hervormingen die al zijn doorgevoerd en in de obstakels waar de Griekse overheid tegenaan loopt. Tegelijkertijd geldt voor de Griekse premier dat hij niet alleen kan afgeven op Europa, maar ook invoelbaar moet maken dat het steunpakket een belasting legt op de bevolking van de andere Eurolanden.

Natuurlijk is een dergelijke rolopvatting niet vanzelfsprekend. Het is verleidelijk voor politici om het omgekeerde te doen: alleen het nationale belang benadrukken en voor de rest anderen de schuld geven. Dat lijkt de makkelijkste manier om de eigen kiezers naar de mond te praten. Maar een dergelijke beperkte rolopvatting doet afbreuk aan het vertrouwen in het meerlaagse politieke systeem als geheel. Uiteindelijk is deze rolopvatting ook niet vol te houden als je voor tal van beslissingen toch afhankelijk bent van andere landen. Tsipras weet dat inmiddels als geen ander. Maar ook Rutte zal zich voortaan wel bedenken voordat hij bezweert dat er geen cent meer naar Griekenland zal gaan.

8. Supranationale politieke ruimte

Het tweede aanknopingspunt voor een meerlaagse democratie dat ik wil belichten wordt primair gemotiveerd door de mate waarin internationalisering beperkingen lijkt op te leggen aan onze politieke keuzemogelijkheden. In belangrijke mate vormen juist de nationale politieke verhoudingen veelal een beperking voor de dynamiek van de Europese politiek en de keuzemogelijkheden die daarin in beeld komen.

Europese politici blijven veelal sterk verankerd in nationale politieke partijen. Dat is het meest zichtbaar bij de partijgroepen in het Europees Parlement die in wezen een optelsom van nationale partijen zijn. Ook geldt voor veel Europese politici dat zij voortkomen uit de nationale politiek en vaak zelfs de ambitie hebben om daar naar terug te keren.

Gevestigde nationale partijen zijn echter onvoldoende in staat om samenhangende en onderbouwde posities te ontwikkelen op Europese issues. De belangrijkste reden hiervoor is de grote verdeeldheid die Europa doorgaans oproept onder hun achterban. Die wordt veroor-

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

zaakt door het feit dat voorkeuren over Europa nauwelijks samenhangen met de issues die van oudsher bepalend zijn voor de ideologische identiteit van de gevestigde partijen (Van der Eijk & Franklin, 2004).[3] Onder linkse kiezers vind je zowel kosmopolitisch georiënteerde Eurofielen als kiezers die Europa vooral zien als een bedreiging van de nationale welvaartsstaat. Aan de rechterkant vind je zowel neoliberale kiezers die Europa omarmen als conservatieven voor wie het toch oranje boven blijft. De politicologen Cees van der Eijk en Mark Franklin suggereren dat gevestigde partijen vanwege hun interne verdeeldheid een groot strategisch belang hebben om Europese integratie zo min mogelijk aandacht te geven in het publieke debat en in verkiezingscampagnes.

De interne verdeeldheid over Europa wordt nog vergroot voor zover partijen zich oriënteren op hun buitenlandse zusterpartijen. Het is bijvoorbeeld niet gemakkelijk een samenhangende sociaaldemocratische visie op de Eurocrisis te vormen die recht doet aan de positie van zowel de SPD in Duitsland, PASOK in Griekenland en de *Parti Socialiste* in Frankrijk.

Gegeven hun geschiedenis en positionering zijn de gevestigde politieke partijen dus slecht in staat om samenhangende visies te ontwikkelen op grensoverschrijdende vraagstukken en tezamen bieden de partijen geen inzicht in de principiële politieke keuzemogelijkheden die er zijn.

Tegen die achtergrond wend ik me tot het Europese niveau in de verwachting dat op dat niveau nieuwe politieke constellaties mogelijk zijn. Er zijn maatregelen gewenst die een autonome politieke dynamiek op het Europees niveau stimuleren, waarin zich nieuwe groepen en partijen kunnen manifesteren die bijdragen aan de systematische ontwikkeling van internationale politieke keuzes zonder dat ze beperkt worden door de strategische belangen van nationale moederpartijen.

Eén voorstel dat in deze richting gaat, is het idee vanuit het Europees Parlement om een deel van zijn zetels te laten verkiezen op basis van transnationale lijsten (Europees Parlement, 2010). Op die manier zou de kiezer, naast een stem tussen Wim van de Camp en Agnes Jongerius, ook een stem krijgen om te kiezen tussen, bijvoorbeeld, Guy Verhofstadt en Martin Schulz. Het belang en de potentiële autonomie van die transnationale lijsten zouden nog vergroot worden als de kandidaten op die lijsten ook bij uitstek in aanmerking zouden komen voor beeldbepalende functies zoals fractieleider of voorzitter in het Europees Parlement of het voorzitterschap van de Europese Commissie.

Een parallelle ontwikkeling kan je je voorstellen bij de verdeling van Europese bestuursposities. Meest opvallend is hoe de benoeming van de voorzitter van de Europese Commissie in 2014 inzet is gemaakt van de Europese verkiezingen, in plaats van dat die benoeming werd bepaald door een diplomatieke deal tussen de grote Europese landen en partijen. Aldus werd het voorzitterschap van de Commissie vorig jaar opgeëist door de kandidaat van de grootste fractie in het Europees Parlement, Jean-Claude Juncker. Een dergelijke vergroting van de invloed van verkiezingen is in principe ook voorstelbaar voor andere Europese bestuursposities, zoals die van de voorzit-

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

ter van de Europese Raad, de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid, en de voorzitter van de Eurogroep (vgl. Crum, 2006; 2009).

Instructief voor het weinig structurerende vermogen van de huidige procedures is de manier waarop Jeroen Dijsselbloem afgelopen zomer werd herbenoemd als voorzitter van de Eurogroep. Op het oog was er een betekenisvolle keuze, omdat de Noord-Europese sociaaldemocraat Dijsselbloem een opponent vond in de Zuid-Europese conservatief Luís de Guindos. Dijsselbloems uiteindelijke winst had echter weinig te maken met zijn onderscheidende politieke profiel en alles met het vertrouwen dat hij inmiddels had verworven onder zijn collega's als crisismanager.

Deze gang van zaken is opmerkelijk als je je realiseert wat voor een prominente en sturende rol de Eurogroep de afgelopen jaren heeft gespeeld en welke politieke besluiten onder zijn verantwoordelijkheid zijn genomen. De depolitisering van deze benoeming suggereert dat er weinig is te kiezen als het gaat om het besturen van de Eurozone, en daarmee is zij eigenlijk geen onderwerp meer van democratische controle.

Er circuleren echter voorstellen voor het instellen van een fulltime voorzitter van de Eurogroep en zelfs voor de ontwikkeling van deze functie naar een soort Europees ministerschap van Economische en Financiële Zaken (Enderlein & Haas, 2015). Dergelijke hervormingen zouden ervoor zorgen dat het Europese beleid en de keuzes die daarin worden gemaakt een eigen gezicht krijgen en ook op Europees niveau worden verantwoord.

9. Conclusie

De waarde van de vrijheid om als collectief gezamenlijk richting te geven aan onze levensomstandigheden staat centraal in het idee van democratie als collectief zelfbestuur. In de context van de moderne natiestaat is het ideaal van democratie als collectief zelfbestuur levend gehouden dankzij een fijnzinnige mix van politiek-institutionele mechanismen en sociaal-culturele randvoorwaarden. Maar juist de specificiteit van die randvoorwaarden en het feit dat democratie uiteindelijk berust op het vertrouwen van burgers dat het politieke systeem effectief in dienst staat van dit ideaal maken de democratie kwetsbaar.

Internationalisering vormt een bedreiging voor de democratische natiestaat zoals we die kennen. Maar die natiestaat komt niet meer terug. Ook ontbreken de sociale randvoorwaarden om de internationale democratische orde te modelleren naar de democratische natiestaat, bijvoorbeeld door simpelweg internationale verkiezingen af te kondigen en een internationale regering in te stellen.

Als we het ideaal van collectief zelfbestuur levend willen houden in een tijdperk van internationalisering, zullen we de organisatie van de democratie radicaal moeten herzien. Het meest bepalende gegeven dat democratie in een geïnternationaliseerde omgeving daarbij onderscheidt van het vertrouwde idee van nationale democratie is haar meerlaagse karakter, juist omdat ze vorm moet krijgen in een omgeving waarin die nationale democratieën reeds bestaan.

Concreet heb ik twee complementaire politieke ontwikkelingen geïdentificeerd

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

die een vingerwijziging bieden naar hoe het ideaal van democratie als collectief zelfbestuur behouden kan worden: enerzijds de internalisering van buitenlandse belangen in het nationale politieke debat en anderzijds de ontkoppeling van de supranationale partijpolitiek van nationaalpolitieke belangen. In de huidige politieke praktijk kunnen al eerste aanzetten in deze richtingen worden gezien. Als politicologen kunnen we deze ontwikkelingen nader in kaart brengen en meedenken over hoe ze optimaal worden geïntegreerd in een meerlaagse democratische orde.

Noten

1. In die zin ligt democratie in het verlengde van wat Kant beschouwt als de essentie van verlichting, namelijk het ontworstelen van de mens aan "de onmondigheid die hij aan zichzelf te wijten heeft" (Kant, 1784). Die worsteling vergt, in Kants visie, vastbeslotenheid en moed; de durf te denken: "sapere aude!".

2. Daarbij moet worden opgemerkt dat, hoe waardevol en effectief deze voorwaarden ook mogen zijn in de westerse natiestaat, ze doorgaans op een allesbehalve democratische wijze zijn gerealiseerd, maar veeleer door middel van geweld en onderdrukking – middelen die tegenwoordig niet gemakkelijk door democratische staten worden toegepast.

3. Als er al een verband is tussen bestaande ideologische identiteiten van politieke partijen en de steun voor Europese integratie, dan is dat niet zozeer in sociaaleconomische links-rechtstermen maar veeleer in de culturele termen van conservatief-progressief, waarbij progressieve partijen doorgaans pro-Europees georiënteerd zijn. Liesbet Hooghe, Gary Marks en Carole Wilson (2002) identificeren deze dimensie als de GAL-TAN-schaal, waarbij GAL staat voor "Green/Alternative/Libertarian" en TAN voor "Traditional/Authoritarian/Nationalism".

Bibliografie

Crum, B. (2006). Parliamentarisation of the CFSP through Informal Institution-making? The Fifth European Parliament and the EU High Representative. *Journal of European Public Policy, 13*(3), 383-401.

Crum, B. (2009). Accountability and Personalisation of the European Council Presidency. *Journal of European Integration, 31*(6), 685-701.

Crum, B. (2012). *Learning from the EU Constitutional Treaty.* Abingdon: Routledge.

Crum, B. & Fossum, J.E. (2009). The Multilevel Parliamentary Field: A Framework for Theorizing Representative Democracy in the EU, *European Political Science Review, 1*, 249-271.

Crum, B. & Fossum, J.E. (Eds.) (2013). *Practices of Inter-Parliamentary Coordination in International Politics. The European Union and Beyond*. Colchester: ECPR Press.

Dahl, R. (1989). *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.

Enderlein, H. & Haas, J. (2015). *What Would a European Finance Minister Do? A Proposal*. Policy Paper 145. Berlin: Jacques Delors Institute.

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

Europees Parlement (2010). Draft Report on a Proposal for a Modification of the Act Concerning the Election of the Members of the European Parliament by Direct Universal Suffrage of 20 September 1976. (2009/2134(INI)). Rapporteur: A. Duff, 5 november.

Habermas, J. (1988). *Theorie des kommunikativen Handelns.* Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Habermas, J. (1992). *Faktizität und Geltung.* Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Hooghe, L., Marks, G. & Wilson, C. (2002). Does Left/Right Structure Party Positions on European Integration? *Comparative Political Studies, 35*(8), 965-989.

Kant, I. (2013 [1793]). *Over de Gemeenplaats.* Vertaald, ingeleid en geannoteerd door T. Mertens & E. Boot. Amsterdam: Boom

Kant, I. (1988 [1784]). *Wat is Verlichting?* Vertaald en geannoteerd door B. Delfgaauw. Kampen: Kok Agora.

Katz, R. & Mair, P. (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics, 1*(1), 5-28.

Koopmans, R. & Erbe, J. (2004). Towards a European Public Sphere? Vertical and Horizontal Dimensions of Europeanized Political Communication. *Innovation: The European Journal of Social Science Research, 17*(2), 97-118.

Mair, P. (2013). *Ruling the Void.* London: Verso.

Majone, G. (1998). Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards. *European Law Journal, 4*(1), 5-28.

Marks, G. & Hooghe, L. (2001). *Multi-level Governance and European Integration*. Boulder, Co: Rowman & Littlefield.

Moravcsik, A. (2002). In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies, 40*(4), 603-624.

Mudde, C. (2004). The Populist Zeitgeist, *Government and Opposition, 39*(4), 542-563.

Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice.* Oxford: Oxford University Press.

Rawls, J. (1993). *Political Liberalism.* New York: Columbia University Press.

Rosenblum, N. (2008). *On the Side of the Angels: An Appreciation of Parties and Partisanship*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Rousseau, J.J. (2002 [1762]). *Het Maatschappelijk Verdrag*. Amsterdam: Boom.

Sartori, G. (1997). Understanding Pluralism. *Journal of Democracy, 8*(4), 58-69.

Savage, D. & Weale, A. (2009). Political Representation and the Normative Logic of Two-Level Games, *European Political Science Review, 1*(1), 63-91.

Van der Eijk, C. & Franklin, M. (2004). Potential for Contestation on European Matters at National Elections in Europe. In G. Marks & M. Steenbergen (Eds.). *European Integration and Political Conflict* (pp. 33-50). Cambridge: Cambridge University Press.