

De democratie is een electieve

Over een misverstand met kwade gevolgen

Dass die Welt im Argen liege, ist eine Klage, die so alt ist, als die Geschichte, aldus de filosoof Kant in de aanzet van zijn betoogje over het radicale kwaad in de menselijke natuur. Inderdaad, mensen klagen altijd over van alles en als hun klachten terecht geweest waren, dan was de wereld al tien keer ten onder gegaan. Met de democratie is het niet anders. Zolang we dat systeem hebben - zeg, sinds het midden van de negentiende eeuw - is er van links en rechts heel wat afgeklaagd over dat politieke systeem.

Frank Ankersmit is emeritus hoogleraar intellectuele en theoretische geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen. Dit artikel is een bewerking van *Wen er maar aan: we zijn geen democratie* dat op 12 december 2011 in Trouw verscheen.

Je kan daar op twee manieren tegen aankijken. Je kan zeggen dat al dat geklaag heel functioneel is omdat het ons steeds alert houdt voor eventuele tekortkomingen in onze democratieën en die we dus zullen moeten corrigeren. Zonder geklaag over de democratie was die al gedegeneerd tot een chaos of één of andere vorm van despotisme. Maar het kan ook zijn dat achter al dat geklaag over de democratie een vaag maar verontrust vermoeden ligt dat er iets fundamenteel mis is met onze democratieën en dat die ons op één of andere manier nooit zullen geven wat wij

'Op verkiezingsdag zijn wij als kiezers inderdaad één dag de baas'

ons bij het begrip democratie voorstellen en wat wij van dat politieke systeem verwachten. Het onthutsende gegeven is dat dat vermoeden juist is: want anders dan wij denken, is ons politieke systeem - net als dat van andere Westerse landen - in feite helemaal geen democratie. Als je dat politieke systeem dan toch een democratie noemt, wek je verwachtingen waaraan het nooit en te nimmer kan voldoen. Teleurstellingen zijn dan even onvermijdelijk als wanneer je denkt dat de prachtige reproductie die je aan de muur hebt hangen een echte Rembrandt is.

Eén dag de baas

Ons politieke systeem is geen democratie. Het is geen regering door het volk, maar een electieve aristocratie waarin het volk de 'besten' (*aristoi* in het Grieks) uitkiest om het te regeren. Op verkiezingsdag, zoals weer de ko-

mende twaalfde september, zijn wij als kiezers inderdaad één dag de baas. Dat is mooi, maar het duurt maar erg kort. Want met onze stem dragen we ook de macht over aan de door ons gekozenen. Als de regering *x* wil, maar de grote meerderheid van de bevolking niet *x* wil, dan zal *x* toch gebeuren. Denk maar aan hoe het ging met de Europese Grondwet in 2005: de bevolking sprak zich ertegen uit en toch hebben we die, zij het in een iets andere vorm, gekregen. Het is waar, de regering zal het op zo'n openlijk conflict met de burger niet graag aan laten komen. Vandaar dat regeringen graag 'luisteren' naar het volk, of althans de indruk willen wekken dat te doen. Maar dat doet aan de zaak niet af. Hoe je het ook wendt of keert, in ons systeem ligt de beslissende macht bij degenen die wij gekozen hebben en niet bij onszelf. Al sinds de dagen van Rousseau (1712-1778) zijn de experts op het gebied van de politieke theorie het erover eens dat je van doen hebt met een electieve aristocratie als de kaarten zo liggen. Geen wonder dat velen teleurgesteld zijn en waren over de democratie. Ons werd iets beloofd wat we nooit gekregen hebben.

Nu kan je zeggen dat het niets uitmaakt of je ons politieke systeem een democratie of een electieve aristocratie noemt. Zoals Shakespeare zei: *What's in a name? That which we call a rose, by any other name would smell as sweet*. Maar dat is hier niet zo. Politieke systemen hebben net als zoveel andere dingen de neiging om slechter te gaan functioneren, te gaan degenereren of om zich onvoldoende aan te passen aan veranderende omstandigheden. Het feit dat een politiek systeem op een bepaald moment bevredigend functioneert, betekent

aristocratie

dus niet dat het dat altijd zal blijven doen. Je moet ze daarom altijd met een kritisch oog bezien en steeds goed in de gaten houden waar reparaties nodig zijn. Een van de zwakheden van de hedendaagse VS is bijvoorbeeld dat men dat daar, ondanks de aanmaningen van niemand minder dan Thomas Jefferson, geheel vergeten is. In de hedendaagse VS zijn twee dingen absoluut heilig: de Bijbel en de Constitutie. Er is daarom zo langzamerhand een heleboel achterstallig onderhoud aan de Amerikaanse politiek. Maar wil je dat achterstallig onderhoud wegwerken, dan moet je om te beginnen wel weten met wat voor politiek systeem je te maken hebt. Want anders maak je brokken. Iemand die een defecte benzine-motor gaat repareren in de overtuiging dat het een elektromotor is, zal die benzinemotor nog kapotter maken dan die al was. Zo is het hier ook. Als je aan ons politieke systeem gaat sleutelen, moet je allereerst goed weten wat voor soort systeem het is. Als je het voor een democratie houdt terwijl het een gekozen aristocratie is, valt van voorstellen tot verandering en verbetering weinig heil te verwachten. Denk bijvoorbeeld aan voorstellen voor de invoering van de deliberatieve democratie, participatory-democracy, burger-fora, referenda, plebiscieten en andere varianten op de directe democratie. Zijn die alleen maar

een aanvulling op onze bestaande electieve aristocratie, dan wordt het met die voorstellen nooit meer dan wat modderen in de marge. En ze leiden tot regelrechte politieke kortsluiting en totale chaos wanneer je zou besluiten die varianten op de directe democratie in te voeren in het kloppend hart van de electieve aristocratie. Dat is wat er de laatste jaren in Californië gebeurde. Zie de *Economist* van 23 april¹ voor de rampen die daaruit voortkwamen.

Kortom, waarop moeten we letten als we het erover eens zijn dat ons huidige politieke systeem een electieve aristocratie is en geen democratie? Anders gezegd, waar doet die spanning tussen democratie en (electieve) aristocratie zich het duidelijkst voor en waar kan die dus de meest verregaande en ook de meest schadelijke consequenties hebben?

Populisme

Het eerste dat dan in beeld komt, is de volksvertegenwoordiger, bij ons dus de Tweede Kamerleden. De volksvertegenwoordiger heeft drie taken: allereerst is hij inderdaad de vertegenwoordiger van het Nederlandse volk, in de tweede plaats mede-wetgever en in de derde plaats moet hij de regering controleren. Nu is het cruciale gegeven dat die eerste twee taken in wezen met elkaar in strijd zijn. Volksvertegenwoordiging betekent vooral luisteren naar het volk en alles doen wat je kan om de wensen van het volk te realiseren.

Als volksverte- ►

► Andreas Kluth, *The people's will*, The Economist, april 2011.

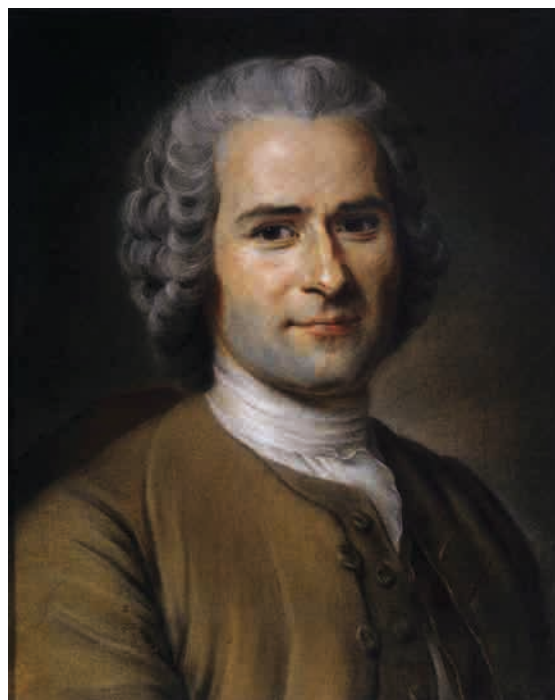
Op verkiezingsdag zijn wij als kiezers één dag de baas. Foto J.M. Luijt op Wikipedia.



In ons systeem ligt de beslissende macht bij degenen die wij gekozen hebben en niet bij onszelf. Al sinds de dagen van Rousseau zijn experts het erover eens dat je in dat geval te maken hebt met een electieve aristocratie. Portret van Jean-Jacques Rousseau door Maurice Quentin de La Tour, replica van het origineel uit 1753. Collectie Museum Antoine Lécuyer, Saint-Quentin.

genwoordiger ben je als het ware de *advocaat* van het volk. Maar als mede-wetgever moet de volksvertegenwoordiger beslissen over de zaak van het volk. Dan is hij niet de advocaat van het volk, maar de *rechter* die rechtspreekt over de zaak van het volk. Hij heeft dan geluisterd naar wat het volk te zeggen had en neemt dan een beslissing in overeenstemming met wat hijzelf verstandig, redelijk of billijk acht. Daar ligt dan ook de macht die de volksvertegenwoordiger over het volk heeft. In de Grondwet wordt dat uitgedrukt in de bepaling in artikel 67 lid 3 dat de leden van de Tweede Kamer zonder last stemmen, dat wil zeggen niet in opdracht van het electoraat. Natuurlijk zullen volksvertegenwoordigers de wensen van het electoraat heel zwaar laten wegen. Maar zij hebben hier uiteindelijk een eigen verantwoordelijkheid. Dat artikel 67 lid 3 geeft dus in feite precies aan waarom wij niet een democratie, maar een electieve aristocratie hebben. Niet de wensen van het volk, maar de beslissingen van de Tweede Kamer zijn doorslaggevend. Dat zegt dat artikel met zoveel woorden.

Nu is dat altijd het geval geweest, maar pas de laatste jaren is het een alsmaar terugkerend thema in het publieke debat geworden. Men klaagt dan over 'de kloof' tussen Den Haag en het land, over 'de Haagse stolp', over de noodzaak dat volksvertegenwoordigers 'de wijken in moeten gaan' en dat zij eens moeten beginnen met 'naar het volk te luisteren'. Want pas dan zou het vertrouwen tussen politiek en burger hersteld kunnen worden. Dat zowel burgers als politici zich daar sinds een jaar of tien, twintig geleden grote zorgen



de emancipatie van het arbeidersproletariaat. Binnen de ideologie van het liberalisme was ieder individu de beste hoeder van zijn eigenbelang en liberalen wilden daarom zoveel mogelijk vrijheid voor de burger en zo weinig mogelijk staatsinmenging. Om het deftig uit te drukken: de ideologie wist een cognitieve en een voluntaristische dimensie zo nauw met elkaar te verbinden dat die vrijwel naadloos in elkaar overgingen. Je had een bepaald beeld van hoe het met de wereld gesteld is (dat is de cognitieve dimensie) en daaruit volgde automatisch wat je wilde dat er in de politiek besloten zou worden (dat is de voluntaristische poot).

Nu corresponderen die cognitieve en die voluntaristische dimensie met de beide bovengenoemde taken van de volksvertegenwoordiger. Als vertegenwoordiger van het volk wordt de volksvertegenwoordiger geacht om de wil van het volk tot uitdrukking te brengen. Daar zit de voluntaristische kant van zijn taak. Maar als mede-wetgever heeft hij bovenal te maken met de vraag wat gezien de politieke realiteit verstandig, prudent of wijs is om te doen. En dan zijn cognitieve criteria doorslaggevend. Die beide dingen vallen lang niet altijd samen. Want je kan er nu eenmaal niet automatisch van uitgaan dat wat het volk wil ook altijd het verstandigste is - helaas. Het kan bijvoorbeeld best zijn dat de meerderheid van de bevolking minder Europa wil, maar dat meer Europa op langere termijn juist het beste is.

Zolang de politieke ideologie er was, en zolang

'Volksvertegenwoordigers (en politieke partijen) moeten nu kiezen tussen hun rol als volksvertegenwoordiger en als mede-wetgever'

over maken, is niet toevallig en hangt direct samen met het verdwijnen van de ideologie uit ons politieke systeem. Tegen ideologieën zijn heel wat bezwaren in te brengen en misschien zijn we beter af nu ze er niet meer zijn. Hoe dan ook, één van de grote voordelen van de ideologie was dat die een bepaalde analyse van de politiek-sociale werkelijkheid wist te koppelen aan wat er gedaan moest worden. De ideologie van het socialisme zag de samenleving als een strijd tussen kapitaal en arbeid en op basis daarvan bepleitten de socialisten

deze die cognitieve en die voluntaristische oriëntatie op de sociaal-politieke werkelijkheid nog goed bij elkaar hield, konden hier geen echte brokken van komen. De spanning tussen de vertegenwoordigende en de mede-wetgevende taak van de volksvertegenwoordiger bleef verhuld en niemand realiseerde zich dat de volksvertegenwoordiger een taakomschrijving had die hem in feite in een hoogst dubbelzinnige positie plaatste tegenover de burger. Maar met het afsterven van de ideologie werd die spanning zichtbaar zoals bij eb een rots of een zandbank boven water komt. Volksvertegenwoordigers (en politieke partijen) moeten nu kiezen tussen hun rol als volksvertegenwoordiger en als mede-wetgever. Daar ligt ook de verklaring van de opkomst van het populisme in veel Europese landen. Populistische politici kiezen voor de vertegenwoordiging en het voluntarisme daarvan. Zij luisteren naar het volk, of althans die delen daarvan waar ze zelf mee sympathiseren en functioneren dan als een megafoon voor wat zij daar menen te beluisteren. Er ontstaat dan een interactie tussen die populistische politici en hun electoraat resulterend in een band tussen beiden die enerzijds herinnert aan de tijden van de ideologische politiek. Burger en politiek zitten dan immers sterk op eenzelfde lijn. Anderzijds, daar moet wel een hoge prijs voor betaald worden. Want medewetgeving - en de cognitieve dimensie daarvan - neemt dan onvermijdelijk de tweede plaats in. Het is daarom geenszins toevallig dat Geert Wilders tevreden was met zijn gedoogrol en de eigenlijke wetgeving overliet aan VVD en CDA. Die gedoogrol bood hem de gelegenheid om onverkort aan zijn vertegenwoordigende rol vast te houden, zonder dat hij zich de handen hoefde te laten binden door overwegingen van wat politiek verstandig en prudent is. Hoe je ook over Wilders en zijn PVV denkt, het blijft waar dat hij die groeiende afstand tussen vertegenwoordiging en medewetgeving heel handig voor eigen voordeel heeft uitgebuit. Dat was voor hem des te makkelijker omdat er voor de traditionele politieke partijen eigenlijk geen goed antwoord rest op dat dilemma tussen vertegenwoordiging en medewetgeving. Kiezen zij in de concurrentie met Wilders voor de vertegenwoordiging dan zullen ze zich vaak tot onverstandige politieke beslissingen gedwongen zien. Kiezen ze voor mede-wetgeving, dan plegen ze openlijk verraad aan hun 'democratische' pretenties

(in de eigenlijke zin van het woord). Maken ze geen keuze, dan verliezen ze aan geloofwaardigheid, riskeren ze het vertrouwen van de burger en gunnen ze Wilders een voordeel dat hij maar al te graag zal exploiteren. Kortom, wat te doen? Dat zal iedere politieke partij voor zich moeten uitmaken. Maar een paar kanttekeningen kunnen daarbij nuttig zijn. Om te beginnen, alle problemen zijn

'De burger zou op eigen houtje nooit op het idee gekomen zijn van die Europese eenwording'

ontstaan doordat wij ons politieke systeem een democratie noemen, terwijl het in feite een electieve aristocratie is. Had men dat politieke systeem altijd netjes aangeduid als de electieve aristocratie die het is, dan was er nooit sprake geweest van overspannen verwachtingen van het werkelijke democratische, vertegenwoordigende en voluntaristische karakter. Het populisme had dan de paradox waarin onze politieke systemen nu verzeild zijn geraakt nooit zo kunnen uitbuiten als nu het geval is. Het is daarom wenselijk dan men in de toekomst klare wijn schenkt over de ware aard van ons politieke systeem.

Europa

Er is ook deze kant aan de zaak. Er werd en wordt veel geklaagd over het 'democratisch deficit' van Europa. En tegen de achtergrond van het voorgaande kan je de juistheid van die klachten alleen maar beamen. De invloed van de burger op de gang van zaken op nationaal niveau houdt al niet over, maar die is vrijwel non-existent op dat van de EU en de EMU en op de toekomst van die instellingen. Die zijn inderdaad het product van politici en van wat men aanduidt als 'Eurocraten'. De burger zou op eigen houtje nooit op het idee gekomen zijn van die Europese eenwording. Dat dit wel zo zou zijn, moeten we elkaar daarom ook niet aanpraten. De Europese burger is geen Europeaan, en Europa heeft niets van doen met 'democratie' (in de eigenlijke zin van het woord). Het is zelfs niet goed in te zien hoe je dat zou kunnen veranderen. Pas wanneer er een Verenigd Europa is, zoals er een Verenigde Staten is, kan je ook op Europees niveau een politiek systeem invoeren dat lijkt op wat we nu op nationaal niveau hebben en dat je, als dat je zou willen, als een 'democratie' (in de oneigenlijke zin van het woord) aan kan ►



‘Merkozy’ vond het geen goed idee om een referendum te houden onder de Grieken. Was het niet beter geweest om de Grieken te laten kiezen voor ofwel in de EMU blijven ofwel eruit stappen? Het land is nu tot op het bot verdeeld.

duiden. Maar zolang we nog zitten in het proces van de Europese eenwording is het puur bedrog om hier van ‘democratie’ te spreken. Desondanks kan het best zo zijn dat vele, of zelfs de meeste burgers van mening zijn dat die Europese eenwording een heilzame zaak is en dat we die behoeven om de uitdagingen van de nabije en de verder gelegen toekomst aan te kunnen. Wie gelooft in de democratie (hetzij in de eigenlijke of de oneigenlijke zin van het woord) zal geneigd zijn om daarin een democratische legitimatie van Europa te zien. Want betekent dat niet dat ‘de Europese burger’ die eenwording steunt? Maar ook dat zou bedrog zijn. Onder democratie verstaan

‘Europa wordt niet gedemocratiseerd, maar de natiestaat ge-Europeaniseerd’

‘Naarmate de lijnen tussen burger en openbaar bestuur langer en ondoorzichtiger worden - zoals in Europa zeker het geval zal zijn - wordt het gevaar groter dat het openbaar bestuur zich van de burger loszigt, zich in zichzelf en in zijn eigen problemen verliest en het karakter krijgt van een autistische, zichzelf bedienende oligarchie.’ Het Europees Parlement in Straatsburg, Foto Jef132 via Wikipedia.

we het systeem waarbij de burger, of het electoraat, iets wil en dat de regering vervolgens braaf realiseert. Democratie is de regering van het volk en de realisering van de wil van het volk door de regering. Maar hier heb je exact het omgekeerde. Hier willen de regeringen iets en *daarna* is het volk bereid (zoals vooralsnog het geval lijkt te zijn) om daarmee in te stemmen. Het willen, het voluntaristische initiatief, ligt dan niet bij het volk maar bij de regering en bij onze bestuurders. Het kan zijn dat we daarmee blij moeten zijn (zoals ikzelf in dit geval), maar democratie is het niet. Ten slotte, iedereen die de krant leest, zal constateren dat onze hedendaagse bestuurlijke zeden zich bewegen van Europa naar de natiestaten en niet in omgekeerde richting. Het is waar, er is een Europees

Parlement dat op Europees niveau de bestuurlijke tegenhanger pretendeert te zijn van de nationale parlementen. En helemaal onzin is dat ook weer niet. Maar je hoeft maar te denken aan de manier waarop Europa omgaat met de huidige schulden- en euro-crisis om te erkennen dat de natiestaat naar Europa wordt gemodelleerd en niet andersom. Hoeveel je ook op Berlusconi tegen kan hebben, hij was wel een democratisch, door het Italiaanse volk gekozen leider. Maar door Europa werd hij terzijde geschoven als een belachelijke en hinderlijke sta-in-de-weg en vervangen door een team van technocraten waar Europa wel vertrouwen in heeft. Voorlopig althans. Iets soortgelijks gebeurde in Griekenland. Papandreou's op zich niet onredelijke voorstel voor een referendum was na één dag al van tafel toen bleek dat ‘Merkozy’ het risico van een ongewenste uitslag te groot vond. Achteraf gezien was dat heel onverstandig. De Griekse verkiezingen van afgelopen mei laten een tot op het bot verdeeld land zien en op het moment dat ik dit schrijf - midden mei - is de politieke chaos groter dan ooit. Was het niet beter geweest de Grieken in alle objectieve eerlijkheid uit te leggen wat de consequenties zouden zijn van ofwel in de EMU blijven ofwel eruit stappen en dan op basis van een referendum daarover te beslissen? En is dat ook nu niet het beste?

En het is naïef te denken dat de noordelijke landen iets dergelijks ook niet kan overkomen. Men mikt nu op een EMU-brede economische en financiële regelgeving waar iedereen zich aan zal moeten onderwerpen - en dan doet de mening van bijvoorbeeld de Nederlandse of de Duitse bevolking er ook niet meer toe. De drie procent norm waar we het dit voorjaar alsmaar over hadden is niet een Nederlandse, maar een Brusselse norm. Europa wordt niet gedemocratiseerd,

maar de natiestaat ge-Europeaniseerd. Dat alles is helemaal in overeenstemming met het toenemend overwicht van wetgeving boven vertegenwoordiging, en van het cognitieve boven het voluntaristische. En niet alleen dat: we weten ook dat het onvermijdelijk is.

Valt er dan niets te redden van wat wij ons altijd zo graag voorstelden bij democratie? Niet veel, maar toch wel iets. Ik zei hiervoor dat de volksvertegenwoordiger drie taken heeft. Over vertegenwoordiging en mede-wetgeving hebben we het uitvoerig gehad. Maar nog niet over controle. Volksvertegenwoordigers hebben daar nooit veel aandacht voor gehad. Dat zal in de toekomst zeker anders moeten worden. Naarmate de lijnen tussen burger en openbaar bestuur langer en ondoorzichtiger worden - zoals in Europa zeker het geval zal zijn - wordt het gevaar groter dat het openbaar bestuur zich van de burger loszingt, zich in zichzelf en in zijn eigen problemen verliest en het karakter krijgt van een autistische, zichzelf bedienende oligarchie. Alle aristocratieën - ook electieve aristocratieën - hebben de aangebo-
ren neiging om te degenereren tot repressieve en op eigen belang uit

zijnde oligarchieën. Zo was het al in de dagen van Aristoteles en Polybius, zo is het nu en zo zal het altijd zijn. Controle is daarom van levensbelang voor het toekomstige Europa. Nodig is daarom dat de volksvertegenwoordiger zijn taak verlegt van vertegenwoordiging en medewetgeving naar het afdwingen van 'accountability'. Het openbaar bestuur - zowel nationaal als op Europees niveau - moet voortdurend verplicht worden om uitvoerig rekenschap af te leggen van al zijn doen en laten. Weten we dat te bewerken, dan krijgen we toch nog heel wat terug voor het opgeven van onze 'democratische' illusies! ■

Literatuur

- S. Alonso, J. Keane, W. Merkel (geen familie), *The future of representative democracy*, Cambridge 2011.
- N. Urbinati, *Representative democracy. Principles & Genealogy*, Chicago 2006.
- F.R. Ankersmit, *De representatieve democratie is een electieve aristocratie*, Groningen 2010. (Dit is de afscheidsrede van Frank Ankersmit en er zijn nog exemplaren van. Wie er een wil hebben, kan mailen naar redactie@vgnkleio.nl.)