

MEDICIJNEN VOOR EEN VERMOEIDE DEMOCRATIE

*“Democracies as we know them are sleepwalking their way
into deep trouble”*

(John Keane, *The Life and Death of Democracy*)

Het gaat niet goed met onze democratie. Ze lijdt aan een vermoeidheidssyndroom. Er gaapt een kloof tussen de burger en de politiek. De antipolitiek triomfeert. Te veel kiezers blijven thuis. De patiënt is ziek. Daarover lijken we het eens te zijn.

Kop-van-jut of zorgenkind in al deze verhalen is meestal de wijze waarop het politieke personeel geselecteerd wordt. De politieke partijen en de macht die ze verwerven via verkiezingen blijken een praktische invulling van de democratie te zijn die worstelt met een tanende legitimiteit.

Als politicologen die analyse met feiten en cijfers willen staven, kijken ze vooral naar wat de *inputzijde* van het politieke systeem genoemd wordt, naar de plaats waar de burgers toegang verleend wordt, waar leden van een samenleving kunnen spreken en deelnemen en hun wensen en verwachtingen aan de politieke partijen kunnen communiceren. Dat is immers ook de origine van de politieke partijen. Ze groeiden samen met de uitbreiding van het stemrecht uit de grote maatschappelijke breuklijnen, uit tegenstellingen tussen sociale klassen, uit tegenstellingen tussen religieuze groepen over de al dan niet seculiere aard van de staat, en op sommige plaatsen ook over de territoriale organisatie van de staat. Partijen mobiliseerden groepen mensen

KRIS DESCHOUWER

is in 1958 geboren in Brussel. Studeerde politieke wetenschappen en sociologie aan de Vrije Universiteit Brussel en behaalde er een doctoraat in de politieke wetenschappen. Hij is als onderzoeksprofessor verbonden aan de vakgroep politieke wetenschappen van de Vrije Universiteit Brussel. Zijn onderzoek spitst zich toe op politieke

partijen, verkiezingen en democratische besluitvorming in complexe en verdeelde samenlevingen.

Hij publiceerde in 2012 een nieuwe editie van *The politics of Belgium. Governing a divided society* (Palgrave Macmillan).

Adres: Kris.Deschouwer@vub.ac.be

die op die tegenstellingen een duidelijke, ondubbelzinnige en onwrikbare positie innamen, en vertegenwoordigenden hun belangen en ideeën. Ook nieuwere partijen die aan het einde van de twintigste eeuw het licht zagen, waren een antwoord op maatschappelijke tegenstellingen en vragen, steunden op nieuwe sociale bewegingen, op nieuwe groepen die vertegenwoordiging zochten.

Precies bij die link tussen samenleving en partijen loopt het mis. De indicatoren ervoor zijn legio. Zo neemt de deelname aan verkiezingen langzaam af. En als kiezers wel komen opdagen, is hun stemgedrag almaar minder voorstelbaar. Van diep verankerde partij-identificatie is er nauwelijks nog sprake. Partijen hebben zelf immers ook de banden laten verzwakken met de netwerken van groepen en organisaties die voordien met zekerheid hun kiezers groepeerden. Niet lidmaatschappen van collectiviteiten, maar individuele overwegingen sturen nu in veel sterkere mate het stemgedrag. De partijprogramma's en de ideologische opties waarop ze gebaseerd zijn, bieden blijkbaar onvoldoende houvast en ankerpunten op het ogenblik dat er gekozen moet worden hoe de samenleving de komende jaren bestuurd zal worden. Burgers zijn autonoom, staan meer als individuen in het leven. En al die individuen worden geconfronteerd met een veel te brede waaier aan kleine en grote zorgen en problemen om die allemaal in één enkele partij-ideologie te kunnen vatten. Partijen willen een groot en breed en algemeen verhaal vertellen dat zich netjes over al deze deelengagements en overtuigingen uitspreidt en dat houvast biedt voor minstens de vier à vijf jaar van een komende legislatuur. Maar dat blijkt niet te lukken. Partijen en kiezers vinden elkaar niet, of toch niet in een langdurige en duidelijke relatie zoals dat vroeger wel het



David Van Reybrouck tijdens de Grooo-vergadering op 11 november 2011 in Brussel,
Foto Stephan Vanfleteren.

geval was. En wat burgers ook niet zo vaak meer doen, is lid worden van een partij. Het volstaat naar de evolutie van de ledenaantallen van politieke partijen in heel Europa te kijken om die stelling zeer krachtig te onderbouwen.

DE VERHUIZING VAN POLITIEKE PARTIJEN

Partijen missen dus aansluiting met de input van het politieke systeem. Dat is precies wat nu al een paar decennia de kloof tussen burger en politiek genoemd wordt. Die heeft te maken met agenda's die niet sporen, met een aanbod dat niet beantwoordt aan de vraag. Nieuwe partijen steken weliswaar regelmatig de kop op om rond nieuwe thema's te mobiliseren, maar dat is zelden een verhaal van langere duur. De wijze waarop de politieke partijen de burgers vertegenwoordigen, staat dus onder druk. De partijprogramma's volstaan niet. En verschillende groepen in de samenleving laten horen dat hun belangen niet voldoende behartigd worden. Misschien is dat wel omdat de vertegenwoordigers die door de partijen geselecteerd worden onvoldoende een afspiegeling zijn van de samenleving. De vertegenwoordigende democratie slaagt er bijvoorbeeld nog steeds niet in om mannen en vrouwen op ongeveer gelijke wijze in de politieke instellingen aanwezig te laten zijn. En kijken naar het opleidingsniveau van wie in de vertegenwoordigende democratie de lakens uitdeelt,

kan alleen maar tot de conclusie leiden dat ook op dat vlak de samenleving niet correct vertegenwoordigd wordt. De democratie is een diplomademocratie waarin de hoger geschoolden en dus hun belangen en vooral ook hun lezing en interpretatie van de samenleving de doorslag geven.

Aan de inputzijde lijken partijen dus hun greep te verliezen. Ze slagen er minder dan voorheen in om de kiezers op overtuigende wijze te mobiliseren en te binden. Maar dat betekent niet dat de politieke partijen geen plaats meer hebben in de vertegenwoordigende democratie. Integendeel. Politieke partijen zijn helemaal niet verdwenen. Maar ze zijn wel wat verhuisd. Ze zijn gemigreerd van de samenleving naar de staat. De partij als levendig deel van de samenleving heeft aan belang verloren, maar dat is gepaard gegaan met een versterking van de partij in het beleid. Politieke partijen zijn steeds meer organisaties geworden die instaan voor het overheidsbestuur. Zij krijgen via verkiezingen de formele toestemming om te besturen, en hun energie, hun financiële middelen en hun intellectuele middelen gaan vooral naar die rol.

Dat partijen besturen, is natuurlijk geen vreemde vaststelling. Partijen besturen omdat zij via verkiezingen toestemming gekregen hebben om te besturen. Dat is een essentiële bestaansreden van partijen. Andere organisaties hebben immers niet die electorale toestemming, en hebben niet die electoraal verworven legitimiteit om te besturen. Partijen besturen omdat het bestuur hen heel uitdrukkelijk wordt toevertrouwd.

Maar met dat vertrouwen is er dan weer iets aan de hand. Partijen behoren tot die instellingen waarin de burgers het minst vertrouwen hebben. En precies vanwege de wijze waarop wij dat meestal meten – partijen vergelijkend met andere instellingen – gaat het daarbij niet om wantrouwen dat wijst op de geringe ledenaantallen of op de wispelturigheid van het kiezerskorps, maar om wantrouwen in hun rol als openbare instellingen. Het gaat om een gebrek aan vertrouwen in politieke partijen als bestuurders van de staat.

Daarvoor bestaan overigens ook andere indicatoren. Eén daarvan is de zogenaamde *cost of ruling*, de prijs die partijen betalen bij de volgende verkiezing wanneer ze bestuurd hebben. De algemene regel is dat wie bestuurd heeft, ook electoraal verliest. Die prijs wordt echter almaar hoger. Wie bestuurd heeft, loopt niet het risico om een paar procentpunten te verliezen, maar loopt het risico om gehalveerd te worden, of in elk geval toch zeer zware electorale schade op te lopen. En wie het daarna probeert, krijgt na afloop van de legislatuur van hetzelfde laken een pak. Er zijn zeer zeker belangwekkende uitzonderingen op die regel, maar een regel is het inmiddels wel. En die moet ons doen concluderen dat politieke partijen die bestuurd hebben er niet of onvoldoende in slagen om na afloop aan de kiezers duidelijk te maken dat zij hun taak naar behoren vervuld hebben. Als kiezers de partijen die bestuurd hebben zo duidelijk de rug toekeren, dan is dat allicht omdat veel kiezers de mening zijn toegedaan dat de besturende partij-

en hun werk niet goed gedaan hebben. Er is ook veel kans dat nogal wat van de kiezers die eerst wel voor een partij gestemd hebben, die partij verlaten om hun steun te geven aan een partij die oproept om niet voor die traditionele en met de staat vergroeide partijen te stemmen, maar voor iets geheel nieuws. De besturende partij verlaten om voor de traditionele oppositie te stemmen – zo stellen zij – heeft immers geen zin. Dat levert gewoon opnieuw een andere besturende partij op die er op haar beurt niet in zal slagen om haar electorale beloftes in te lossen, een partij die evenmin voor de burgers zal zorgen. Want wat traditionele partijen die besturen met elkaar gemeen hebben, is dat ze eigenlijk toch wel ongeveer hetzelfde doen. Het is lood om oud ijzer.

NIET “RESPONSIEF”, MAAR “RESPONSIBLE”

Dat levert ons twee constatering op die erg belangrijk zijn. Enerzijds zien we dat partijen gewantwoord worden. Als de besturende politieke instellingen die ze geworden zijn, slagen ze er niet in te bieden wat de burgers van hen verwachten. En anderzijds horen we de stelling dat de partijen te veel op elkaar gelijken, dat ze geen keuze bieden. Maar misschien verschillen de partijen wel te weinig van elkaar en bieden ze te weinig keuze omdat er helemaal niet zoveel keuze is. Althans: er is weinig of geen keuze op die plaatsen waar politieke partijen strijden om de gunst van de kiezers: in nationale staten, in deelstaten en in alle territoria die nog kleiner zijn. Dat is alvast de stelling die de veel te vroeg overleden Ierse politicoloog Peter Mair in zijn laatste publicaties zeer krachtig verdedigde. Als partijen moeite hebben om hun kiezers ervan te overtuigen dat wat ze doen ook goed is, dan is dat mede omdat ze niet in staat zijn om “responsief” te zijn, om in hun beleid rekening te houden met de wensen van de bevolking. Er zijn verschillende elementen die de beleidskeuzes beperken. Er is onder meer de last van het verleden. Vandaag beleid voeren is niet beginnen met een wit blad. Vandaag beleid voeren is in grote mate het verder uitvoeren (of eventueel heel voorzichtig bijsturen) van beleidskeuzes – de welvaartsstaat, een uitgebreid onderwijsaanbod, vervoersinfrastructuur – die in het verleden gemaakt zijn. Vandaag moeten de (vooral ook financiële) gevolgen van die keuzes beheerd worden. Wat ook langzamerhand een enorme impact heeft op de beleidskeuzes is de ontwikkeling van de Europese Unie. De korte versie van dit lange verhaal is zonder meer dat nationale staten en deelstaten vele van de instrumenten voor het economische en financiële beleid naar het Europese niveau gebracht hebben, dat vervolgens nauwkeurig toekijkt of nationale staten wat dat betreft hun boekje niet te buiten gaan door pogingen te ondernemen om toch eigenzinnige keuzes te maken. Dat inzicht is sinds de bankencrisis van 2008 en de daaropvolgende crisis van de gemeenschappelijke Europese munt scherper dan ooit. Er zijn de extreme voorbeelden van Griekenland of Portugal, waar de bevolking weliswaar de keuze krijgt tussen verschillende mogelijke rege-

ringspartijen, maar waar het beleid dat die partijen moeten voeren bepaald wordt door de Europese Commissie, de Europese Centrale Bank en het Internationaal Monetair Fonds. Maar de toenemende regulering en daarbij horende controle over het begrotingsbeleid van de Europese lidstaten sluiten ook elders in Europa bijzonder veel beleidsopties uit. Politieke partijen die besturen, kunnen dan niet – dixit opnieuw Peter Mair – responsief zijn ten opzichte van de burgers, maar moeten “responsible” zijn, de verantwoordelijkheid nemen om te doen wat door andere actoren gevraagd wordt.

MONITORY DEMOCRACY

Op dat verhaal van de zieke of vermoeide democratie zijn minstens twee belangrijke nuances aan te brengen, die het debat over verleden en toekomst van de democratie in een beter en breder licht plaatsen dan dit wat eenzijdige beeld van de zieke patiënt. In de eerste plaats past een waarschuwing voor de wat nostalgische ondertoon. Het verhaal over de crisis van de democratie wijst op een aantal ontwikkelingen en veranderingen, en suggereert op die manier dat er een tijd geweest is waarin alles naar wens verliep. Daar zijn een aantal pertinente vragen bij te stellen. Zijn politieke partijen gezonder wanneer ze veel leden hebben, ook wanneer velen van hen louter papieren leden zijn? Is de democratie gezonder wanneer de meeste kiezers heel trouw elke keer opnieuw voor dezelfde partij stemmen, los van wat die tijdens de voorbije legislatuur gepresteerd heeft? Wat is er mis met kiezers die echt kiezen? Is het publiek beter geïnformeerd met een verzuilde pers dan met een commerciële pers? Worden problemen beter aangepakt wanneer ze exclusief onder controle van echt soevereine nationale staten vallen? Kan iemand zich nog herinneren wanneer precies alle politici en hun partijen een diep vertrouwen genoten? Waren parlementen in het verleden een betere afspiegeling van de bevolking dan vandaag? We zullen niet op elk van die vragen ingaan. We willen er alleen op wijzen dat vele analyses van de crisis van de democratie een impliciete ondertoon van teloorgang hebben die moeilijk met harde bewijzen onderbouwd kan worden. Dat betekent uiteraard niet dat we het debat dan maar moeten sluiten. Integendeel. Het debat over de goede vormen en voorwaarden van de democratie moet nooit gesloten worden. In zorgelijke termen nadenken over de werking van de democratie is zelfs een permanente plicht. Maar nuance is niet verboden.

Een tweede en misschien nog belangrijker kanttekening die gemaakt moet worden, betreft de exclusieve focus op de formele vormen van de democratie, op verkiezingen, partijen, parlementen en regeringen. Als die niet meer functioneren zoals voorheen – maar zie de eerste kanttekening hierboven – dan is de democratie in gevaar. Dat is een merkwaardige en zelfs problematische reductie van het begrip en

van de praktische invulling ervan. “We zijn onze democratie kapot aan het maken door haar te beperken tot verkiezingen”, schrijft David Van Reybrouck in *Tegen verkiezingen*. Maar dat is precies wat hij zelf ook doet wanneer hij een diagnose van de democratie stelt die alleen maar kijkt naar de wijze waarop verkiezingen georganiseerd worden en naar de wijze waarop de electorale vertegenwoordiging (slecht) functioneert. Indien democratie niets meer was dan af en toe een vertegenwoordigende assemblee verkiezen, dan zou het inderdaad echt wel een mager beestje zijn. Maar dat is natuurlijk niet het geval. Verkiezingen zijn een regelmatig ijkpunt in een heel brede en gevarieerde wereld van organisaties en activiteiten die op een of andere manier de machtuitoefening in de gaten houden, bekritisieren, proberen bij te sturen, opvolgen of aanklagen. John Keane noemt dit de “*monitory democracy*”, en hij wijst erop dat dit aspect van de democratie al vele decennia groeiende is en een steeds toenemende impact heeft op de wijze waarop onze samenlevingen bestuurd worden. Dat aspect van democratie is inmiddels zo belangrijk dat we mogen stellen dat haar electorale component overdreven veel aandacht krijgt. Deze *monitory democracy* (heeft iemand een goede vertaling?) is de wijde wereld van stakingen en betogingen, van boycotts en kritisch consumeren, van wijkcomités en wijkwachters, van Band Aid en Music For Life, van vakbonden en lobbygroepen, van Wikileaks en andere klokkenluiders, van lezersbrieven en opiniepagina’s, van *think tanks*, van columnisten, van OESO en IMF, van Indignado’s en Occupy, van (al dan niet papieren) petitie’s, van Facebookpagina’s en tweets, van peilingen en van polls, van focusgroepen, van internationale strafhoven, van World Economic Forum en van World Social Forum, van waarheidscommissies, van Greenpeace en Amnesty en Freedom House en Transparency International en van nog talloze andere verenigingen en initiatieven.

RUIMTE VOOR DELIBERATIE

Eén ding noemden we niet in het rijtje hierboven: deliberatieve assemblees. Maar ze horen er wel helemaal in thuis. Ze zijn één van die vele manieren die de jongste decennia ontwikkeld en verfijnd werden om naast de verkozen parlementen en ermee verbonden regeringen burgers te betrekken bij het politieke debat, bij de politieke besluitvorming en bij de controle daarop. Dergelijke deliberatieve assemblees, zoals onder meer de Belgische G1000, proberen op twee belangrijke punten een correctie te zijn op de verkozen assemblees. De eerste is de wijze van selectie van de deelnemers. Door die louter toevallig aan te wijzen – met een vorm van lottrekking – moet een dergelijke vergadering een betere afspiegeling zijn van de samenleving dan een verkozen parlement. En in de tweede plaats willen deliberatieve assemblees, zoals hun naam het zegt, het *deliberatieve* aspect van de besluitvorming sterker in de verf zetten. De electorale vertegenwoordigende democratie laat te weinig ruimte voor

deliberatie. Politici worden immers verkozen op basis van min of meer concrete beloftes en programma's, en proberen die maximaal te realiseren, goed wetende dat ze na afloop van het mandaat op hun daden beoordeeld zullen worden. Dat draagt niet noodzakelijk bij tot een goed debat, tot rustig woord- en wederwoord, tot ruimte om elkaar te overtuigen en om samen naar een breed gedragen oplossing te zoeken. Parlementaire democratie is – zo stellen de voorstanders van de deliberatie – al te veel een optelsom van posities en veel te weinig een uitwisseling van meningen. En als iedereen vooral beloftes wil houden, als iedereen met het oog op de volgende verkiezingen het been stijf houdt, ligt meteen de hele besluitvorming in een kramp. De Belgische Groen ontstond niet toevallig op een moment dat de verkozen elites vooral naar elkaar staarden, maar er nauwelijks in slaagden inhoudelijk met elkaar te praten.

Lottrekking en ruimte voor deliberatie zijn zinvolle correcties op een aantal nadelen van de electorale democratie. Maar deliberatieve democratie botst natuurlijk zelf ook op een aantal vervelende beperkingen. Lottrekking levert een representatief staal op, maar de afwezigheid van verkiezing en herverkiezing neemt het afleggen van verantwoording weg en maakt van de deliberatieve assemblee weliswaar een afspiegeling maar geen politieke vertegenwoordiging van de samenleving. De leden van een toevallig gekozen assemblee hebben niet de toestemming gekregen om in naam van alle anderen te spreken en moeten achteraf ook niet uitleggen waarom ze bepaalde keuzes gemaakt hebben. Leden van deliberatieve assemblees staan los van mogelijke kiezers. Het voordeel is een grotere vrijheid. En dat is ook het grote nadeel. Representativiteit is niet hetzelfde als representatie.

ONGELIJKHEID

Omdat leden van een toevallig gekozen vergadering geen mandaat hebben, arriveren ze in principe ook niet met harde standpunten die ze met het oog op het verkregen mandaat willen proberen te verdedigen. Er is daarom ruimte voor een gesprek, ruimte om te luisteren, ruimte om overtuigd te worden zonder gezichtsverlies te lijden. En uit het goede gesprek zal blijken dat het mogelijk is om oplossingen te vinden. Partijen brengen conflict in de democratie en houden het conflict in stand. Deliberatie maakt het mogelijk om over de conflicten heen van gedachten te wisselen en vast te stellen dat ze misschien minder diep zijn dan gedacht. Partijen en verkiezingen belichamen het conflict in de democratie, terwijl de deliberatieve democratie gelooft dat er steeds een breed gedragen oplossing door overleg kan worden gevonden. Partijen houden conflicten misschien wat te lang in stand, maar de verdedigers van het deliberatieve alternatief geloven dan weer net iets te makkelijk dat conflicten kunstmatig en opgeklopt zijn en dat een consensus te vinden is, zodra je de voorwaarden schept om daar rustig en zonder vrees voor de kiezers naar te zoeken.

Deliberatieve democratie is een fascinerende ontwikkeling. En er zijn steeds meer pogingen in verschillende landen om ze voor allerlei grotere en kleinere beslissingen in te zetten, van het bedenken van een nieuwe grondwet voor IJsland tot het evalueren van het kiessysteem in de Canadese provincie Ontario. Leren hoe het werkt en kan werken, ervaren welke de voor- en de nadelen zijn, inschatten waar de valkuilen liggen, kan alleen maar door deze vorm van debat en besluitvorming actief mee op te nemen in het groeiende arsenaal van de *monitory democracy*. Maar net zomin als de electorale democratie perfect is en alle verwachtingen invult, botsen de actieve waakhonden van de *monitory democracy* op ingebouwde beperkingen en nadelen. Daar ontsnapt dus ook de deliberatieve democratie niet aan. Ook bij pogingen om een vergadering bij lottrekking samen te stellen, speelt zelfselectie een rol. Sommigen doen dit liever en gretiger dan anderen, net zoals sommigen liever en gretiger dan anderen in allerlei vormen van activisme duiken. En het hoeft geen verbazing te wekken dat de zeer vertrouwde vormen van ongelijkheid ook bij deliberatieve democratie binnensluipen, net zoals ze dat doen in de electorale democratie en in de vele verschijningsvormen van de *monitory democracy*. De stemmen die luider klinken, de stemmen die effectief uitgebracht worden, de stemmen die er beter in slagen om anderen te overtuigen, de stemmen die door de media – oude en nieuwe – opgepikt en vermenigvuldigd worden, zijn te veel en te vaak de stemmen van het gediplomeerde, autochtone en mannelijke deel van de bevolking. De patiënt die democratie heet, kan tegen een flinke stoot, maar blijft altijd ook een beetje bleek om de neus.

BIBLIOGRAFIE

Ik ging voor deze bijdrage te leen bij het werk van vele collega's. De belangrijkste inspiratie kwam uit de volgende publicaties:

- Biezen, I. van (2004), Political Parties as Public Utilities. *Party Politics* 10(6): 701-722.
- Bovens, M. & Wille, A. (2011), *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Bert Bakker
- Daalder, H. (1992), A crisis of party? *Scandinavian Political Studies* 15, 269-288.
- Katz, R. and Mair, P. (1995), Changing Models of Party Organisation and Party Democracy. *Party Politics* 1(1): 5-28.
- Keane, J. (2009), *The life and death of democracy*, Simon & Schuster
- Mair, P. (2009), Representative versus Responsible Government, MPfG Working Paper 09/8, Keulen: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
- Manin, B. (1997), *The principles of representative government*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Van Reybrouck, D. (2013), *Tegen verkiezingen*, Amsterdam: De Bezige Bij