

Somberen over de democratie

De Nederlandse democratie is verrot, met die kwalificatie trok politicoloog Jos de Beus in zijn oratie vlak voor de zomervakantie de aandacht. Volgens Henk van der Kolk stelt De Beus niet de juiste vragen.

door
Henk van der Kolk

Het beeld dat Nederlandse politicologen hebben van de Nederlandse politiek wordt voor een belangrijk deel bepaald door de analyse die Lijphart eind jaren zestig maakte. In zijn beroemde boek *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* vroeg Lijphart zich af hoe een land dat zo verdeeld was in zuilen toch zo stabiel kon zijn. In zijn antwoord op die vraag maakte Lijphart een onderscheid tussen verschillende soorten democratieën. Tot in de jaren zestig leefden we in Nederland volgens hem in een *pacificatiedemocratie*. Deze werd gekenmerkt door volgzaam burgers en partijen die compromissen sloten. In de pacificatiedemocratie was geslotenheid van de politiek een noodzakelijke voorwaarde voor het voortbestaan van de Nederlandse democratie. Zonder geslotenheid zou die democratie ten onder zijn gegaan aan maatschappelijke tegenstellingen.

In de jaren zestig werden burgers minder volgzaam en tegelijk verdwenen de scherpe kantjes van de oude tegenstellingen. Maar de politiek bleef onveranderlijk gekenmerkt door politici die achter gesloten deuren met elkaar compromissen sloten. Het ondoorzichtige overleg tussen regeringsfracties bleef een belangrijke rol spelen. Kiezers hadden op coalitie- en compromisvorming geen invloed en een duidelijke oppositie ontbrak. Dit type democratie staat in het werk van Lijphart bekend als een *karteldemocratie*. De karteldemocratie werd, in de analyse van Lijphart, bedreigd omdat ze door de minder volgzaam geworden burgers ondemocratisch werd gevonden. Die burgers, die volgens Lijphart gedreven werden door een neo-democratische ideologie, zouden de democratie willen omvormen tot een democratie waarin (nieuwe) tegenstellingen tussen partijen duidelijk zouden worden gemaakt en waarin burgers op basis van die tegenstellingen een keuze zouden maken. Helderheid over verschillen zou de geslotenheid kunnen doorbreken en zo zou een derde type democratie worden ingevoerd: de *centripetale democratie*.

Deze omvorming van een karteldemocratie naar een centripetale democratie zou volgens Lijphart in Nederland niet zomaar tot stand komen. Een van de redenen was dat er in de jaren zeventig zelfs tussen de voorstanders van democratische vernieuwing, zoals de PvdA-er Van Thijn en de D66-voorman Glastra van Loon, geen overeenstemming

bestond over de manier van omvorming. Daarvoor staan namelijk twee wegen open: het Engelse model waarin partijconcurrentie centraal staat, of het Amerikaanse model met haar institutionele machtscheiding tussen president en parlement. Dit gebrek aan overeenstemming zou er toe leiden, zo voorspelde Lijphart, dat de karteldemocratie in stand zou blijven. In de vorming van de Paarse kabinetten kan men een aanwijzing zien dat die karteldemocratie inderdaad nog steeds bestaat. Door de Paarse coalitie is immers een oppositie afwezig. Er zijn wel partijen die niet tot de regering behoren, maar die zijn verdeeld over het hele politieke spectrum en daardoor niet in staat een duidelijk alternatief te bieden voor de regerende coalitie.

EXCESSEN De ideeën van Lijphart vormen de constanten in de theorievorming over de Nederlandse politiek. In dat licht kan ook de in juni uitgesproken oratie van Jos de Beus worden gelezen. De Beus sprak zijn oratie *Een Primaat van Politiek* uit ter gelegenheid van zijn aanvaarding van het ambt van hoogleraar in de politicologie aan de Universiteit van Amsterdam. De oratie behandelt de toestand van de Nederlandse politiek en enkele opvattingen over waar het naar toe moet. In zijn betoog toont De Beus zich schatplichtig aan de ideeën van Lijphart.

De Beus introduceert het begrip *toeschouwersdemocratie*, en dat kan worden gezien als een voortzetting van hetgeen Lijphart een karteldemocratie noemde. De Beus beschrijft Nederland als een land waarin burgers hebben aanvaard dat de politiek een gesloten front vormt. Burgers nemen betrekkelijk passief waar wat politici doen, laten zo nu en dan hun stem horen, maar schikken zich verder; weinig loyaal, maar ook weinig opstandig. Burgers zijn redelijk geïnteresseerd, maar nog steeds niet bereid zich met 'lichaam en ziel', aldus De Beus, in te zetten voor politieke zaken. Wel komen meer dan vroeger acties voor naar aanleiding van concrete beleidskwesties, zoals problemen in de buurt of de aantasting van stukken groen. In de analyse van De Beus lijkt het er op dat burgers hun algemene verzet tegen het politieke kartel hebben opgegeven en alleen in actie komen bij excessen en aantasting van het eigen belang.

Volgens de Beus is de politiek minder dan vroeger een gesloten blok ten opzichte van de rest van de maatschap-

Henk van der Kolk is als bestuurskundige verbonden aan de Universiteit Twente; hij is samen met Jacques Thomassen en Kees Aarts redacteur van het boek *Politieke veranderingen in Nederland 1971-1998, kiezers en de smalle marges van de politiek* (SDU, 2000)



pij. Werden vroeger uitsluitend in uitzonderingsgevallen zaken overgelaten aan anderen dan de vertegenwoordigers van politieke partijen, nu is dat schering en inslag. Teveel naar de zin van De Beus. Beslissingen over euthanasie worden aan rechters overgelaten en de arbeidsongeschiktheidsregelingen worden als het ware gedelegeerd aan keuringsartsen. Daarmee parasiteert, volgens De Beus, de politiek op het (verwachte) succes van andere onderdelen van de samenleving. Door deze fragmentatie van de besluitvorming is de politiek onbepaald geworden: alles is politiek, maar tegelijkertijd is niets dat meer. Daardoor heeft Nederland inmiddels het meest procedurele en ingewikkelde bestel ter wereld. In dit stelsel worden nieuwe tegenstellingen in de politiek niet gearticuleerd en spelen ze geen rol in het politieke debat. De Beus noemt hier vooral het debat over de positie van minderheden. Verder leidt de nadruk op consensusbeheer ertoe, dat vooral kleurloze figuren belangrijke ambten bekleden. Dit soort figuren zijn immers bij uitstek in staat niemand tegen zich in het harnas te jagen.

De Beus is niet tevreden over de huidige politiek. Er is

volgens hem iets aan het rotten. De Beus wil dit rottingsproces doorbreken. Daarom komt hij ook met enkele aanbevelingen. Zo pleit hij voor een herschikking van de PvdA, D66, het CDA en de VVD tot minder dan vier politieke partijen, langs nieuwe scheidlijnen – hij noemt: “de meerderheidscultuur versus de etnische minderheidscultuur,

De Beus zegt dat de politiek onbepaald en onzichtbaar is geworden. Dat kan worden gelezen als een ontboezeming dat hij niet weet waar de beslissingen worden genomen.

marktdenken tegenover leefbaarheidsdenken” – waardoor nu niet gearticuleerde belangen alsnog worden gearticuleerd. Verder pleit hij voor een gemengd kiesstelsel waarin politieke partijen minder belangrijk worden en kiezers in regio's belangrijker. Ook wil De Beus op termijn de Eerste Kamer afschaffen, wil hij de grondwet herschrijven met

het oog op het toenemend belang van de Europese Unie, moet de opkomstplicht weer worden ingevoerd en moeten burgemeesters worden gekozen door de bevolking. Een rechtstreeks gekozen premier acht De Beus een stap te ver.

ONTBOEZEMING De opvatting dat het Nederlandse politieke systeem gesloten is, dat er geen duidelijk keuze kan worden gemaakt tussen regering en oppositie en dat de compromisvorming tussen de regeringsfracties niet plaatsvindt in het parlement maar daarbuiten en in het geheim, is niet nieuw. Deze nogal somber getoonzette analyse vormt de kern van de theorie van Lijphart. De Beus voegt daar in navolging van auteurs als de Tilburgse bestuurskundige Paul Frissen aan toe dat het politieke systeem gefragmenteerd, onbepaald en virtueel is geworden. Daardoor is ook nog eens onduidelijk geworden waartegen eventuele neo-democratische ideologen zich zouden moeten verzetten. Al met al presenteert De Beus een doembeeld. Lijphart in de overtreffende trap. Maar vormen zijn argumenten een voldoende reden om het bestel te veranderen? Doorbreekt De Beus met andere woorden de impasse die Lijphart reeds signaleerde?

Ik ben bang van niet. Het betoog van De Beus berust namelijk voor een belangrijk deel op losse voorbeelden en nauwelijks gedefinieerde begrippen die gepresenteerd worden als argumenten. Het is gemakkelijk een systeem 'virtueel', 'gefragmenteerd', 'gesloten' of 'leeg' te verklaren, en het is ook niet moeilijk voorbeelden te vinden om die beweringen te ondersteunen. Maar in weerwil van hetgeen op de achterflap van de rede van De Beus wordt beweerd, tonen dergelijke voorbeelden helemaal niets aan. Het is namelijk ook niet zo moeilijk om precies het omgekeerde te beweren en het politieke systeem 'reëel', 'verknoot', 'open' of 'overladen' te noemen en voorbeelden aan te halen waaruit blijkt deze omschrijving inderdaad de kern raakt van het hedendaagse politieke systeem. Degelijke bijdragen geven wellicht een warm gevoel en zetten soms de toon in het debat, maar geven inzicht in de manier waarop collectieve besluiten tot stand (moeten) komen.

Het is mede daarom niet vreemd dat de aanbevelingen van De Beus uit de lucht komen vallen. Ze volgen althans niet dwingend uit de rest. Zo blijft onduidelijk of het politieke debat bij een herschikking van de vier middenpartijen langdurig zal opleven en of die herschikking de transparantie zal bevorderen. Ook is niet geheel duidelijk waartoe de grondwet moet worden herschreven, anders dan dat er ook rekening met de EU moet worden gehouden. Tenslotte is onduidelijk waarom in het licht van het betoog de opkomstplicht moet worden ingevoerd.

Bij nadere beschouwing lijken veel van de grote woorden dan ook eerder te wijzen op een probleem van de politieke theorie van De Beus dan op een probleem van de politiek. Dat de politiek onbepaald en onzichtbaar is geworden, kan worden gelezen als de ontboezeming dat De Beus niet weet te bepalen waar de beslissingen worden genomen en door welke principes de collectieve besluitvorming worden geleid.

De analyse van De Beus zal volgens mij geen invloedrijke bijdrage zijn aan het debat over de Nederlandse democratie. In de analyse van Lijphart hadden betrekkelijk abstracte begrippen als 'openheid' en 'kartel' nog een specifieke betekenis. Het ging om de manier waarop in de rege-

ring besluiten werden genomen. Deze 'geheimhouding' maakte dat de collectieve besluitvorming werd gedepolitiiseerd omdat anders de stabiliteit van de samenleving in gevaar kwam. In de oratie van De Beus zijn veel begrippen minder helder omschreven.

Maar het belangrijkste onderscheid tussen Lijphart en De Beus zit niet in de abstractie van de gebruikte begrippen. Het zit in de helderheid van de gestelde vragen. Lijphart wilde weten hoe Nederland ondanks de grote maatschappelijke tegenstellingen kon blijven voortbestaan. De theorie van Lijphart over de pacificatiedemocratie vormt een duidelijk antwoord op die vraag. De vragen van De Beus hebben eerder een retorische dan een inhoudelijke functie. Er worden te veel vragen gesteld en veel vragen lijken te gaan over de 'aard en betekenis van het systeem'. Hij stelt de vragen als "Hoe werkt de Nederlandse politiek, zowel concreet als stelselmatig?", en de in zijn ogen simpele vervolgvraag: "Wat nou het primaat van de politiek?". Maar op dit soort vragen valt geen zinnig antwoord te geven. Daarmee veronachtzaamt De Beus volgens mij een van de belangrijkste taken van de politieke theorie, namelijk het stellen van de juiste vragen.

Uiteraard moeten politicologen vragen stellen over de werking van het Nederlandse politieke systeem. De vraag bijvoorbeeld of de belangen of rechten van bepaalde groe-

Waarom voelen veel commentatoren zich al zo lang zo onbehagelijk bij de werking van het politieke systeem in Nederland?

pen bij het nemen van bepaalde besluiten systematisch worden veronachtzaamd en de vervolgvraag hoe dat dan komt. Maar na lezing van het stuk van De Beus kwam bij mij nog een andere vraag op. Namelijk de vraag waarom veel commentatoren zich al zo lang zo onbehagelijk voelen bij de werking van het politieke systeem in Nederland. Twintig jaar geleden heette dat de crisis in de Nederlandse politiek; nu spreekt De Beus over het rottingsproces dat zich wellicht nu nog aan onze ogen onttrekt, maar snel aan de oppervlakte zal komen. Niet ontevredenheid over gemaakte keuzes in de zorg, gemaakte keuzes bij de opvang van vreemdelingen of gemaakte keuzes bij de integratie van minderheden voeren de boventoon, en zelfs niet ontevredenheid over de manier waarop de besluiten in die specifieke gevallen tot stand zijn gekomen, maar een algemeen onbehagen over de manier waarop besluiten tot stand zijn gekomen. Maar is dat onbehagen terecht? In ieder geval wordt ze niet meer door iedereen gedeeld. Zo is bijvoorbeeld Lijphart in de jaren tachtig en negentig na uitgebreid landenvergelijkend onderzoek tot de conclusie gekomen dat de karteldemocratie misschien wel het beste democratische systeem is dat we ons kunnen voorstellen. Systemen die een duidelijke scheiding maken tussen regering en oppositie doen het minder als het gaat om bijvoorbeeld gelijkheid, welvaart en binnenlands geweld. Het onbehagen van Lijphart is dus omgeslagen in tevredenheid. Waarom blijven De Beus en met hem vele anderen dan toch zo ontevreden? *