



Frank Hendriks

Vitale democratie

Theorie van democratie in actie

STUDIES OVER POLITIEKE VERNIEUWING

AMSTERDAM UNIVERSITY PRESS

VITALE DEMOCRATIE

STUDIES OVER POLITIEKE VERNIEUWING

De serie *Studies over politieke vernieuwing* beoogt via spraakmakende en grensverleggende studies bij te dragen aan het debat over vorm, plaats en werking van de moderne politiek. De politiek verandert in een snel tempo van karakter. Dit maakt het nodig om oude vanzelfsprekendheden opnieuw te overwegen. Deze politieke heroriëntatie is begonnen in de jaren zeventig van de vorige eeuw met het debat over de hervorming van de verzorgingsstaat. Maar ze is na de omwentelingen in Oost-Europa en de aarzelende politieke eenwording van West-Europa boven aan de theoretische en politieke agenda komen te staan. Sindsdien is er discussie over het functieverlies van de traditionele centra van politieke besluitvorming; over het ontstaan van nieuwe politieke arena's in de rechtspraak, de bureaucratie, de wetenschap en de onderzoeksbureaus, de media, de bedrijven en de technologische organisaties; en over de veranderende stijl en betekenis van politiek handelen. In welke instituties krijgt de politiek vandaag de dag vorm, hoe veranderen deze instituties in het politieke proces? Welke oude en nieuwe thema's kunnen in deze veranderende omgeving van de politiek aan de orde worden gesteld? Hoe moeten we die veranderingen waarderen en hoe kunnen nieuwe vormen van democratische sturing en verantwoording worden ontwikkeld?

SERIEREDACTIE

Ido de Haan, Faculteit Letteren, Instituut Geschiedenis, Universiteit Utrecht

Tsjalling Swierstra, Faculteit Gedragswetenschappen, Afdeling Wijsbegeerte, Universiteit Twente

REEDS VERSCHENEN TITELS

Willem Witteveen, *De denkbeeldige staat: voorstellingen van democratische vernieuwing*, 2000 (ISBN 978 90 5356 434 9)

Mark Bovens, *De digitale republiek: democratie en rechtsstaat in de informatiemaatschappij*, 2003 (ISBN 978 90 5356 640 4)

Bas van Stokkom, *Rituelen van beraadslaging: reflecties over burgerbe raad en burgerbestuur*, 2006 (ISBN 978 90 5356 924 5)

Vitale democratie

Theorie van democratie in actie

Frank Hendriks

AMSTERDAM UNIVERSITY PRESS

Voor Eva en Meike,
burgers van de toekomst

Omslagafbeelding: © Gerhard van Roon / Hollandse Hoogte
Demonstratie Molukkers Den Haag, 28 juni 2000. Geëmotioneerde Molukkers demonstreren voor het Tweede-Kamergebouw om internationale interventie op de Molukken af te dwingen. Een van de demonstranten praat met minister Van Aartsen van Buitenlandse Zaken.

Omslagontwerp: Kok Korpershoek, Amsterdam
Vormgeving binnenwerk: V3-Services, Baarn

ISBN-13 978 90 5356 957 3

ISBN-10 90 5356 957 X

NUR 754 / 759

© Amsterdam University Press, Amsterdam 2006

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j° het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Inhoudsopgave

Overzicht figuren en tabellen 7

Voorwoord 9

Over dit boek

Openingsdebat 15

Zes personages op zoek naar democratie

DEEL I BEGRIPPEN 29

Omstreden democratie

1 Democratie in meervoud 31

Varianten op een thema

2 Democratie in lagen 45

Expressies en fundamenten

DEEL II PRAKTIJKEN 61

Beproefde democratie

3 Penduledemocratie 63

De winnaar neemt alles

4 Consensusdemocratie 81

Schikken en plooiën

5 Kiezersdemocratie 102

De kiezer is koning

6 Participatiedemocratie 124

Komt allen tezamen

Vitale democratie

7 Democratie in de mix 151
Over de vermenging van democratie

8 Democratie in de mangel 175
Over de hervorming van democratie

Slotdebat 197
Zes personages in debat met de auteur

Noten 209

Literatuur 243

Plaatsnamenregister 259

Persoonsnamenregister 261

Trefwoordenregister 265

Overzicht figuren en tabellen

Box 1.1	Democratie algemeen gedefinieerd	36
Box 1.2	Enkele andere definities van democratie	36
Box 1.3	Onderverdelingen van democratie	40
1.1	Modellen van democratie	41
2.1	Zuivere versus onzuivere democratie	46
2.2	Fundamenten en expressies van democratie – een overzicht	47
2.3	Politieke cultuur en democratisch ethos	50
2.4	Samenlevingsculturen	52
2.5	Burgerschapstijlen	56
2.6	Leiderschapstijlen	57
3.1	Penduledemocratie: kwaliteiten en keerzijdes	78
3.2	Penduledemocratie: sterktes en zwaktes	80
4.1	Consensusdemocratie: kwaliteiten en keerzijdes	99
4.2	Consensusdemocratie: sterktes en zwaktes	101
5.1	Kiezersdemocratie: kwaliteiten en keerzijdes	121
5.2	Kiezersdemocratie: sterktes en zwaktes	123
6.1	Participatiedemocratie tegenover kiezersdemocratie	125
6.2	Participatiedemocratie: kwaliteiten en keerzijdes	146
6.3	Participatiedemocratie: sterktes en zwaktes	148
7.1	Varianten op een thema	154
7.2	Positieve en negatieve feedbackmechanismen	156
7.3	Zuivere versus onzuivere democratie	156
7.4	Hybrides in zesvoud	158
7.5	Democratie en good governance	164

7.6	Sterktes en zwaktes van democratiemodellen opnieuw bekeken	168
7.7	Democratiemodellen en culturele perspectieven	170
7.8	Systeem, setting en cultuur	173
8.1	Beleidsproblemen geordend	187
8.2	Recapitulatie: consensusdemocratie in Nederland	191

Voorwoord

Over dit boek

- Waarom praten mensen die over democratie spreken meestal langs elkaar heen? Een belangrijke reden daarvoor is dat ze vaak uitgaan van de gedachte dat er maar één superieure ‘echte democratie’ is, terwijl democratie in werkelijkheid een meervoudig verschijnsel is. Uit een enkelvoudig principe – de samentrekking van *demos* en *kratia*, het volk dat regeert – vloeit een meervoudige denk- en handelingswereld voort.
- Hoe krijgt die meervoudigheid vorm? Democratie kent talloze uitdrukkingvormen, maar daaronder steken vier basismodellen van democratie die telkens opnieuw naar voren komen, in verschillende varianten en mengverhoudingen, altijd en overal waar democratie wordt beproefd. De vier basismodellen hebben uiteenlopende sterktes en zwaktes die zich openbaren als we de modellen vergelijken.
- Welke lessen zijn te trekken als we dat doen? Een belangrijke les is dat creatieve menging van democratische modellen en gevoeligheid voor de situationele en de culturele context van de democratie cruciaal zijn voor de ontwikkeling en het behoud van een vitale democratie. Aangezien democratische idealisten meestal op zuivere modellen gespist zijn en de benodigde contextgevoeligheid doorgaans niet kunnen opbrengen ligt hier een belangrijke taak voor democratische realisten. Ook in een ‘gevestigde democratie’ als Nederland.

Kort samengevat zijn dit de drie punten die ik in dit boek uitwerk, in drie opeenvolgende delen. In dit voorwoord zet ik de structuur van het boek en het debat waarbij ik aanhaak nog wat verder uiteen.

Het achterliggende debat

Democratie is een kernbegrip in het publieke domein. Het is een begrip dat in publieke debatten vaak als troefkaart wordt uitgespeeld. Een oplossing is een gemankeerde oplossing als ze kan worden weggezet als ‘weinig

democratisch'. Een probleem is een serieus probleem als het kan worden gepresenteerd als een 'probleem der democratie'. Hét grote probleem lijkt tegenwoordig de zogeheten 'kloof' tussen burger en bestuur. Burger en bestuur zouden te ver van elkaar zijn afgedreven. Dit zou niet alleen de legitimiteit, het draagvlak, maar ook de effectiviteit, het probleemoplossend vermogen, van de democratie bedreigen. De aangedragen oplossing is in veel gevallen 'meer democratie' of 'democratische hervorming'.

Dat de oplossing in de democratie ligt staat meestal buiten kijf. Bijna niemand pleit voor 'minder democratie' of 'democratische ontmanteling'. Dat is een teken van de tijd. Ooit was het mogelijk om tégen democratie te zijn en tóch gezien te worden – Plato is het klassieke voorbeeld – tegenwoordig is dat nauwelijks nog vol te houden.¹ Hans-Hermann Hoppe, auteur van *Democracy: The God That Failed*, is één van de weinige uitzonderingen. Maar ook hij heeft de democratie in principe hoog zitten ('de god die faalde').² Een andere uitzondering is Fareed Zakaria, die in *The Future of Freedom* vraagtekens bij een al te uitbundige democratisering plaatst. De democratie *an sich* wijst hij echter niet af.³

Net als Zakaria is de hedendaagse criticus van democratie doorgaans voorstander van democratie-in-een-bepaalde-vorm. De gewenste vorm is niet afdoende geïnstitutionaliseerd. Er is te veel van of juist te weinig. Zulke kritiek horen we veel. De gemeenschap die unaniem verklaart dat ze tevreden is met de stand van de democratie moeten we nog tegenkomen. Tegenover voorstanders van democratie-in-een-bepaalde-vorm staan aanhangers van democratie-in-een-andere-vorm. Op zich is daar niets mis mee. Integendeel: een vitale democratie vraagt om stevige discussies tussen tegenstrevers die elkaar en het systeem scherp houden. Het probleem is dat juist dit onvoldoende gebeurt.

Er is genoeg debat over democratie, maar al te vaak is dat een *dialogue of the deaf*; een debat waarin de deelnemers langs elkaar heen praten; een als dialoog vermomde reeks monologen. Iedereen weet toch wat democratie is? "Echte democratie is ..." Waarbij de open ruimte op allerlei manieren wordt ingevuld. Door mensen die de eigen invulling doorgaans vanzelfsprekend vinden – "dat hoeft toch geen betoog..." – en die afwijkende maar evengoed legitieme invullingen, vanzelfsprekendheden voor anderen, meestal niet als zodanig (h)erkennen. Het gevolg is een spraakverwarring die nogal eens Babylonische trekken vertoont.

Behalve slechthorend zijn de deelnemers aan het debat over democratie vaak ook slechtziend. Vooral bijziendheid – slecht zien wat verderaf staat – komt veel voor. Democratische vernieuwers zijn vaak gepreoccupeerd met hun eigen specifieke opvatting van democratie. Daar zien

ze vooral de zonzijde van. Voor de achterkant van het eigen gelijk hebben ze minder aandacht. Net als voor alternatieve noties van democratie. Als ze die al zien, dan toch vooral in een vertekend en somber daglicht. De literatuur werkt daarbij niet altijd mee. Er zijn nogal wat werken over democratie die één model als algemeen wenselijk en soms zelfs zaligmakend presenteren, of die twee modellen onderscheiden op een manier die één van tweeën meteen al aan de kant zet: ‘*weak versus strong democracy*’, ‘*thin versus deep democracy*’, ‘*old versus new democracy*’.⁴

Het voorliggende boek

In dit boek onderscheid ik, zonder vooropgezet goed-foutschema, vier grondvormen van democratie: penduledemocratie, consensusdemocratie, kiezersdemocratie en participatiedemocratie. De vier modellen leid ik af uit het onderscheid tussen aggregatieve versus integratieve democratie enerzijds en directe versus indirecte democratie anderzijds – twee welbekende dimensies in de democratietheorie die echter té lang té los van elkaar zijn benaderd.

Het combineren van de twee dimensies in één conceptueel raamwerk is verhelderend en verrijkend, zo wil ik met dit boek laten zien. Het raamwerk helpt bij het ontrafelen, vergelijken en verklaren van democratische praktijken en hervormingsdebatten. De gecombineerde dimensies verbreden het zicht op de grondvormen en daarmee ook op de mogelijke combinatievormen van democratie. Het begrippenkader is divers, maar niet zó divers dat we door de bomen het bos niet meer zien. De expressies van democratie zijn eindeloos variabel, de grondvormen zijn dat niet.

Praktijken van democratie staan in dit boek letterlijk centraal. In het middenstuk van dit boek, *deel II*, wordt gezien hoe de vier basismodellen van democratie concreet vorm krijgen, in welke hoedanigheden en welke varianten, met welke positieve en negatieve implicaties. De gekozen benadering is realistisch en onderzoekend, niet idealistisch en getuigend. De aandacht gaat uit naar democratie in formele én informele zin, op statelijk én substatelijk niveau.⁵ Het gehanteerde begrippenkader staat dat toe. In het begin van dit boek, in *deel I*, wordt het begrippenkader uiteengezet, zowel in de breedte (democratie in meervoud, hoofdstuk 1) als in de diepte (democratie in lagen, hoofdstuk 2). Het begrippenkader is uitneembaar toegevoegd aan het boek als boekenlegger. In *deel III* worden ten slotte algemene lessen getrokken. Een vitale democratie wordt daar omschreven

als een mix van elkaar scherp houdende democratiemodellen (hoofdstuk 7). Dit in weerwil van de hang naar 'zuivere' modellen onder democratische vernieuwers. Hoe democratische vernieuwing zonder 'democratische vernieling' eruit kan zien wordt geïllustreerd aan de hand van de casus Nederland (hoofdstuk 8). Het boek eindigt, veelzeggend, met een debat, zoals het ook begint.

Volgens bovenstaand bouwplan wil ik voortbouwen op en bijdragen aan de literatuur over democratie. Naast de eerdergenoemde getuigenisliteratuur, waarin één model van democratie naar voren wordt geschoven, of wordt afgezet tegen een alternatief dat 'oud', 'zwak', 'dun' of anderszins inferieur wordt afgeschilderd, kunnen nog twee andere clusters van literatuur worden onderscheiden. Aan de ene kant staan de genealogische overzichtswerken waarin het begrip democratie door de geschiedenis heen wordt gevolgd aan de hand van klassieke werken van opeenvolgende klassieke auteurs ('van Plato tot Habermas').⁶ Een variant hierop is de gesystematiseerde genealogie waarbij de klassieke auteurs en hun werken geclusterd worden in historische modaliteiten van democratie ('van klassieke democratie tot digitale democratie').⁷ Aan de andere kant staan empirische overzichtswerken waarin democratische instituties in verschillende landen en werelddelen worden beschreven ('van Amerika tot Zwitserland').⁸ Ook hier is een gesystematiseerde variant te onderscheiden, waarbij een vooropgezette indeling het onderzoek stuurt ('presidentiële versus parlementaire democratie' bijvoorbeeld, of 'majoritaire versus non-majoritaire democratie').⁹

Dit boek komt het dichtst in de buurt van de laatstgenoemde categorie van gesystematiseerd empirisch onderzoek naar democratie. Klassieke auteurs en hun werken komen aan bod, maar ze staan hier niet voorop. Voorop staan beproefde modellen van democratie en hun empirische expressies. De indeling van democratiemodellen is mede geïnspireerd door het werk van Arend Lijphart die een onderverdeling maakt tussen de majoritaire 'Westminsterdemocratie' en de non-majoritaire 'consensusdemocratie'. Geïnspireerd door de cultuurtheorie van Mary Douglas bouw ik de tweedeling van Lijphart om tot een matrix,¹⁰ die tevens ruimte biedt aan de participatiedemocratie en de kiezersdemocratie, en die daarbij ook sensitief is voor de culturele en substatelijke expressies van democratie, in aanvulling op de structurele en statelijke expressies van democratie die bij Lijphart zo centraal zijn komen te staan.¹¹

Dankwoord

Mijn dank gaat uit naar Mila Versteeg en Peter Kruyen, die in verschillende fasen van de wordingsgeschiedenis van dit boek essentiële student-assistentie hebben verleend. Samen met Eva Wisse hebben ze kritisch meegekeken naar het manuscript in wording vanuit studentenperspectief. Ik heb veel profijt gehad van gesprekken en debatten met collega's over de hier behandelde thematiek. Ik noem en bedank in het bijzonder: Marcel Boogers, Gabriël van den Brink, Henk Dekker, Wim van de Donk, Arthur Edwards, Paul Frissen, Ido de Haan, Martin van Haeften, Walter Kickert, Jan Steyaert, Theo Toonen, Pieter Tops, Margo Trappenburg, Marco Verweij, Jouke de Vries, Ted van de Wijdeven en Stavros Zouridis. Het eindresultaat en de onvermijdelijke omissies daarin blijven natuurlijk voor rekening van de auteur.

Menigeen zal eigen woorden en gedachten terugvinden bij de zes fictieve personages die optreden aan het begin en het eind van dit boek. De personages zijn gefingeerd maar wel opgetrokken uit bestaande en wijd-verbrede ideeën. Ze illustreren het gegeven dat houdingen ten aanzien van democratie nauw verbonden zijn met hoe mensen in het leven staan.

Openingsdebat

Zes personages op zoek naar democratie

Het was vreemd om elkaar na al die tijd weer te zien. Voor het laatst hadden ze elkaar gesproken in september 1995, bij het afstuderen van Joris, de laatste die indertijd de felbegeerde bul in ontvangst mocht nemen. Joris Torenaar, Victoria Vurenhout en Harry Soeters waren tot die ontdekking gekomen toen ze elkaar tegen het lijf liepen bij het vijfenzeventigjarig jubileum van de universiteit waar ze elkaar hadden ontmoet.

Voor ze het wisten stonden ze herinneringen op te halen aan het studentenleesclubje ‘politiek en democratie’ dat op de kamer van Harry – toen en nu nog steeds docent politieke filosofie aan de universiteit – vele malen bij elkaar was gekomen. Voor ze het wist had Victoria het initiatief op zich genomen om alle zes de deelnemers aan het leesclubje van weleer, dus ook Josje Vleugel, Selma Groenenwoud en Reinboud Zuidhoek, uit te nodigen voor een reünie bij haar thuis.

“Dat is een goed idee,” had Harry nog gezegd, “het is niet alleen tien jaar geleden dat we elkaar zagen, de problemen waar we toen over spraken zijn nog steeds actueel. De problemen met democratie en politiek zijn eigenlijk alleen maar groter geworden, op alle niveaus, plaatselijk, landelijk en internationaal.”

“Jij bent ook niets veranderd,” had Joris nog plagerig tegengeworpen. “Jij ziet alles nog steeds door een donkere bril, terwijl ik juist allerlei positieve ontwikkelingen waarneem. Kijk naar het democratische potentieel van internet...”

“Laten we die discussie voeren als Selma, Josje en Reinboud er ook bij zijn,” had Victoria tussengeworpen. “Ik stel mijn huiskamer ter beschikking, en ik probeer te regelen dat we er alle zes zijn.”

En daar zaten ze dan, op een zonnige zaterdagmiddag, in de woonkamer van Victoria’s perfect onderhouden jaren ’30-huis. Het kruisbeeld boven de deur deed vermoeden dat Victoria de katholieke traditie trouw was gebleven. Tijdens haar studie was ze zeer actief geweest in de katholieke studentenvereniging, eerst als preses van de ontgroeningscommissie, later als voorzitter van de hele vereniging. Nu was ze al weer vijf jaar Europarlementariër voor de christen-democraten.

Met haar grijze mantelpak en haar opgestoken haar leek Victoria eigenlijk meer op leeftijd dan Harry, die met zijn 49 jaar feitelijk tien jaar ouder was. Harry was niet veel veranderd. In Victoria's herinnering droeg Harry vroeger ook al hetzelfde zwarte corduroyjasje, boven een bij de knieën versleten spijkerbroek. Harry was altijd vrijgezel gebleven, en ook op het werk had hij weinig duurzame relaties. Het leukst vond hij het begeleiden van studentenleesclubs. De club die vandaag weer bij elkaar kwam was zijn eerste geweest, en in zijn herinnering altijd de bijzonderste. Toch keek hij een beetje op tegen de hernieuwde ontmoeting met oud-studenten als Joris, die hun maatschappelijk succes in zijn ogen veel te uitbundig uitdroegen.

Bij het jubileum van de universiteit had Joris aan Harry verteld dat hij bij een consultancybureau in de IT-sector werkte en in een lease-BMW van klant naar klant snelde. In zijn studiejaren was Joris actief geweest in vele clubjes en verenigingen tegelijk, waaronder een studentenbeleggingsclub en een liberale jongerenvereniging. In zijn dure vrijetijdskleding had hij nog steeds de uitstraling van de snelle jongen, hoewel hij als huisvader met twee kinderen wel een stuk rustiger was geworden.

Victoria had met bijzondere spanning uitgekeken naar de komst van Selma, Josje en Reinboud, die ze alleen nog maar telefonisch had gesproken over de reünie. Drie zeer verschillende types.

Selma had het contact met Victoria altijd afgehouden. Tijdens haar studiejaren was Selma behalve in de leesclub 'politiek en democratie' ook actief in de vrouwenleesclub 'macht en gender' en in de studentenfractie 'Tegenwicht' in de universiteitsraad. Selma, opgegroeid in de *suburbs* in een vrijzinnig-protestants gezin, was inmiddels al weer vele jaren woonachtig in een alternatieve leefgemeenschap in de binnenstad. Met haar paarse haardos en dito T-shirt met opdruk ('*No Such Luck*') stak ze nogal af tegen Victoria's gebloemde vierzitsbank. Zittend op de grond, met een kop groene thee voor zich, vertelde ze dat ze als freelance journaliste artikelen schreef voor verschillende tijdschriften in de sfeer van milieu en mensenrechten.

Reinboud zat naast Selma, een trapje hoger op de bank, met een leren aantekenblok op schoot. Hij had Victoria verteld dat hij eigenlijk niet op zaterdag kon langskomen, druk als hij was met verplichtingen in de familiekring en in het kerkbestuur – Reinboud was van streng-calvinistische huize. Maar zoals Victoria eigenlijk wel had verwacht was hij er toch. Vroeger liet hij ook nooit verstek gaan, en hield hij ook altijd nauwgezet de discussies bij, gebruikmakend van zijn ervaring als secretaris van de

Christelijke Studentenbond. Die ervaring kon hij mooi meenemen naar zijn huidige baan als secretaris van een belangenvereniging voor de landbouw.

Als laatste was Josje gearriveerd, een uur later dan de anderen, wat hen niet echt verbaasde. Josje was altijd al wat verward geweest. Na een ongelukkige studieliefde was ze al snel gaan samenwonen met een gepensioneerd advocaat die Josjes tuinierhobby van harte ondersteunde. Josje had nooit een normale baan gevonden, en eigenlijk had ze er ook nooit naar gezocht. Ze was liever op zichzelf. Maar ze las veel, rijp en groen door elkaar, waarmee ze de deelnemers aan de leesclub indertijd verschillende keren had verrast. De meeste tijd was ze echter vrij stil, waardoor ze maar al te vaak werd onderschat.

Na iedereen voorzien te hebben van koffie, thee en chocoladekoeken – want die nam ze vroeger ook altijd mee – nam Victoria stralend het woord: “Vrienden en vriendinnen, we hebben elkaar vijftien jaar niet gezien, en dat is echt veel te lang. We hadden indertijd zo’n interessante leesclub, onder het voortreffelijke voorzitterschap van jou, Harry, en ik zou het zo ontzettend leuk vinden om daar een vervolg aan te geven...”

“Ja, want met de democratie gaat het niet goed,” vulde Harry aan. “Van vitale democratie is nauwelijks nog sprake. Op alle niveaus, plaatselijk, landelijk en internationaal, sijpelen de levenssappen weg...”

“En Joris, ik zie hem al moeilijk kijken, denkt daar weer anders over dan jij, Harry, en Josje wil daar weer wat anders over kwijt dan Selma, ik zie ze allebei al naar adem happen, haha,” lachte Victoria, “maar zonder gekheid, ik denk dat iedereen zijn zegje moet kunnen doen. Wat dachten jullie ervan als ik het spits afbijt?” Niemand protesteerde hardop, dus Victoria ging verder.

“In al die jaren dat ik in de politiek zit ben ik tot het inzicht gekomen dat het grootste probleem is dat de representatieve democratie steeds minder wordt geaccepteerd. Ik vind dat onterecht. De representatieve democratie is het meest subtiele en succesvolle politieke systeem aller tijden: dat las ik ergens toen ik me voorbereidde op deze dag, en ik ben het daar hartschotelijk mee eens. Democratie werkt verreweg het beste als gekozen politici de ruimte krijgen om hun werk te doen, en dat is namens anderen politicus of bestuurder zijn. Dat is een vak, zoals brood bakken ook een vak is, en zo’n vak kun je het beste overlaten aan vakmensen die zich er op toeleggen.”

“Ja, sorry hoor,” zei Joris, “die vergelijking gaat toch niet helemaal op. Het bakken van ambachtelijk brood kun je op de bakkersschool leren,

maar voor het maken van goed beleid is er geen leerschool waar je voor kunt zakken of slagen. Heel vaak zie ik politici op televisie, waarvan ik denk: 'hoe ben jij daar ooit gekomen, en hoe krijgen we jou daar ooit weer weg?' Dan zeg jij natuurlijk 'door verkiezingen', Victoria, maar jij weet toch net zo goed als ik dat die maar eens in de zoveel jaar gehouden worden."

"En een wassen neus zijn," voegde Harry nog snel even toe. "Mensen brengen een stem uit in het stemhokje, en moeten dan maar afwachten hoe die stem doorwerkt in beleid. Meestal komt daar bar weinig van terecht."

"Ook jij Brutus," lachte Victoria. "Ik ben het deels met jou eens, Harry, verkiezingen geven vaak een te zwak signaal af, maar dat komt door de manier waarop ze georganiseerd zijn. Als ze goed georganiseerd zijn, zoals bijvoorbeeld in het Britse systeem, dan geven ze een glashelder signaal. De regeringspartij krijgt opnieuw een meerderheid of ze verliest de meerderheid. De zittende premier krijgt opnieuw een mandaat om te regeren en zijn regeringsploeg samen te stellen, of het is '*prime-minister pack your bags*'. En ik ben het helemaal niet met jou eens, Joris, dat eens in de zoveel jaren verkiezingen houden een probleem is. Je moet bestuurders aan het eind van de rit kunnen afrekenen, maar tijdens de rit moet je ze de gelegenheid geven om te besturen. Dus niet, zoals in landen als Nederland het geval is, tijdens de rit met z'n allen aan het stuur zitten, zodat je aan het eind van de rit niet meer weet wie waarvoor verantwoordelijk kan worden gehouden."

Dat was het moment voor Reinboud om zijn pen neer te leggen: "Dat is mij toch te kort door de bocht. Ik werk als secretaris bij een organisatie die, zoals jij zegt Victoria, graag met de handen aan het stuur zit. Dat doen overigens ook andere organisaties, werkgeversorganisaties bijvoorbeeld, of organisaties die zeggen op te komen voor het milieu. Al die organisaties zijn in gesprek met de overheid en vaak ook met elkaar. Dat levert een hoop overleg op, dat soms lastig en taai is, maar het is wel heel nuttig. Dacht jij, Victoria, dat die politici van jou weten wat er allemaal komt kijken bij het maken en uitvoeren van beleid? Politici kunnen hun werk alleen maar goed doen als ze zich laten voeden door organisaties uit het maatschappelijk middenveld, als ze daar zeer intensief mee samenwerken, want bij die organisaties zit de echte deskundigheid."

"Hè Reinboud," zei Victoria met een licht vertrokken gezicht. "Wat klinkt dat toch kleverig, al die belangenorganisaties die met elkaar en met de politiek verstrengeld zijn. Ik ken die corporatistische wereld van huis uit, maar in het Europees Parlement ben ik daar toch anders tegenaan gaan kijken, vooral door de gesprekken met mijn Britse collega's. Dat zijn vaak heel goeie parlementariërs. Die laten zich informeren door aller-

hande maatschappelijke organisaties, wat ik natuurlijk ook doe, maar die zijn heel strikt over hun eigen verantwoordelijkheid. Eén van hen heeft me gewezen op de beroemde brief van Edmund Burke aan de kiezers van Bristol. Burke zei, ik heb de tekst hier voor me, *'Parliament is a deliberative assembly of one nation, with one interest, that of the whole – where not local purposes, not local prejudices ought to guide, but the general good.'* En hier: *'You choose a member, indeed, but when you have chosen him, he is not a member of Bristol, but he is a member of Parliament.'* ”

“Dat is het Britse model van democratie,” sprak Harry met een stem die de docent in hem deed herleven. “Daartegenover staat natuurlijk het model waar Reinboud net een lans voor brak. In mijn vakgebied wordt dat ‘consensusdemocratie’ genoemd of, in een specifieke variant, ‘pacificatiedemocratie’. En het model waar Victoria over sprak wordt dan ‘Westminsterdemocratie’ genoemd, naar het Britse politieke centrum waar het zijn bekendheid aan dankt. Of ‘penduledemocratie’, vanwege de slingerbewegingen – nu eens de ene partij aan de macht, dan weer de andere partij – die je in dit model vaak ziet. De politicoloog Arend Lijphart noemt de Westminsterdemocratie een ‘majoritaire democratie’ omdat in deze democratie een simpele meerderheid van 50%+1 in het parlement de doorslag geeft, terwijl men in de consensusdemocratie een zo breed mogelijk draagvlak voor beleid nastreeft, liefst ook buiten de formele organen.”

“Dat is een heel interessante duiding van wat anderen allemaal vinden, professor, maar waar staat Harry Soeters zelf eigenlijk in dit schema?” Joris kon een uitdagende gezichtsuitdrukking niet onderdrukken.

“Ach,” zei Harry zonder Joris aan te kijken, “eigenlijk ben ik het wel eens met Schumpeter die ooit heeft gezegd *'the electoral mass is incapable of action other than a stampede'*. Veel meer dan kuddegedrag kun je van het kiezersvolk eigenlijk niet verwachten. Wat dat betreft is het goed dat er slechts eens in de zoveel jaar algemene verkiezingen zijn. Schumpeter geloofde in concurrerende elites, die bij algemene verkiezingen met elkaar moeten concurreren om de kiezersgunst. De winnaar krijgt vervolgens de touwtjes in handen, *the winner takes all*. Het gaat dezelfde kant op als jouw pendulemodel, Victoria, alleen wordt het bij Schumpeter nog wat sterker aangezet. Als ik met mijn rug tegen de muur werd gezet, dan zou ik dit model verkiezen boven Reinbouds consensusmodel van eindeloos praten. Maar zo zorgeloos als jij, Victoria, kan ik er niet over praten. Ik zie geen beter alternatief dan concurrerende elites, maar ik verwacht er ook niet zo veel van. Het komt toch belachelijk weinig voor dat *the right man for the job* wordt gevonden, iemand die er echt bovenuit steekt.”

“Iemand zoals jij zeker, een ‘filosoof-koning’ die met zijn superieure kennis en inzicht het domme volk aan de hand neemt.” Alle blikken richtten zich op Selma, die zich op het vloerkleed overduidelijk had zitten opwinden. “Ik zit echt met stijgende verbazing naar deze discussie te luisteren! Weten jullie eigenlijk wel wat ‘democratie’ betekent? Democratie betekent, letterlijk, het volk regeert. Democratie is bedoeld als tegengif voor systemen die het volk onder de duim proberen te houden. Waar is het volk in jullie verhalen? Bij Harry is het een kudde, die in toom gehouden moet worden. Bij Victoria is het stemvee, dat eens in de zoveel jaar een kruisje mag zetten. Wat het volk bij Reinboud is weet ik niet precies. De achterban van belangenorganisaties als de ANWB zeker, die namens grote groepen mensen zeggen te spreken terwijl ze eigenlijk alleen maar opkomen voor de belangen van de asfaltlobby. Je praat een beetje denigrerend, Reinboud, over ‘organisaties die zeggen op te komen voor het milieu.’ Maar die organisaties komen tenminste op voor de onderdrukte belangen. Die zitten tenminste niet op schoot bij de elite.”

“Wij toch ook niet,” zei Reinboud uiterlijk onbewogen. “De organisatie waar ik voor werk huldigt een brede opvatting van het landbouwbelang, waarbij ecologische waarden en sociaal-economische belangen van rijke én arme boeren in elkaars verlengde worden gezien, en worden afgestemd met andere relevante belangen.”

“Dat staat zeker zo in jullie jaarverslag?” sprak Selma smalend.

“Inderdaad, Selma, en dat is ook de praktijk van alledag. Ik geef je op een briefje dat op onze jaarvergadering veel meer leden meepraten met het bestuur dan op de vergaderingen van al die milieuclubs van jou. In de praktijk zijn dat nogal elitaire clubjes, die met dure woorden praten over democratische besluitvorming en de rechten en belangen van het volk, terwijl het onduidelijk blijft namens wie ze eigenlijk spreken. Namens hun tientjesleden die denken dat ze met hun girootje een schoon geweten kopen? Met het ‘volk’ dat ‘regeert’ hebben die clubs weinig te maken hoor.”

“Ja, Selma, daar heeft Reinboud een punt,” zei Victoria. “Namens wie spreken die actiegroepen van jou eigenlijk?”

“Alsof die politieke partijen van jou zo’n brede basis hebben,” riposteerde Selma. “Het ledental van politieke partijen daalt jaar in jaar uit, en ligt inmiddels ver onder het ledental van organisaties als Greenpeace en Amnesty International, waarin ik me veel meer herken dan in die verdorde politieke partijen van jou. Maar eigenlijk wil ik het helemaal niet hebben over zulke grote organisaties. Voor mij is democratie iets dat vanuit de basis, van onderop, wordt opgebouwd. Zoals ik al eerder naar voren probeerde te brengen betekent democratie dat ‘het volk regeert’, en

dat wil weer zeggen dat degenen die betrokken zijn bij een bepaalde zaak ook maximaal betrokken moeten zijn bij de besluitvorming over die zaak. Democratie zonder directe participatie van betrokkenen is voor mij geen democratie. Dat is toch logisch?”

“Is dat zo?” wierp Reinoud tegen. “Als je met ingewikkelde zaken te maken hebt op het raakvlak van – ik noem maar wat – verkeer, landbouw, milieu en ruimtelijke ordening, dan is het toch onmogelijk om alle betrokkenen bij de besluitvorming te betrekken. Het is dan toch veel verstandiger om de deskundige vertegenwoordigers van de betrokken belangen bij elkaar rond de tafel te zetten? Directe democratie klinkt mooi, maar is onwerkbaar als je te maken hebt met vraagstukken die veelomvattend zijn, en dat zijn bijna alle belangrijke vraagstukken. Participatie in de besluitvorming kan best nuttig zijn, wij consulteren onze achterban natuurlijk ook, maar het moet niet te gek worden.”

“Natuurlijk behoort in een democratie het volk betrokken te worden bij het bestuur, maar dat wil niet zeggen dat iedereen altijd overal bij betrokken moet zijn,” doceerde Harry. “Als het volk zijn regeerders kan aanwijzen, en kan wegsturen, dan regeert het volk natuurlijk ook, en dan is er net zo goed sprake van democratie. Jij bent voor maximaal mogelijke participatie van betrokkenen, Selma, het ideaal dat schrijvers als Pateman en Poulantzas in de jaren '70 omhoog staken. Ik zie veel meer in minimaal noodzakelijke participatie. Mijn beeld van democratie is zeker niet ideaal, maar jouw beeld van democratie vind ik angstaanjagend. Terreur van de hardst roependen. Ik zie mezelf helemaal niet als de filosoof-koning van Plato – laat mij maar op de universiteit werken – maar ik ben het wel met Plato eens dat het hoofd boven de onderbuik gaat, en de onderbuik niet boven het hoofd.”

Joris keek alsof hij het in Keulen hoorde donderen. “Dat klinkt allemaal wel erg paternalistisch en zwartgallig hoor! Alsof burgers de afgelopen tijd niet steeds hoger opgeleid en mondiger zijn geworden. Alsof we geen technologische revoluties hebben meegemaakt die zorgen dat mensen steeds beter hun eigen boontjes kunnen doppen. Jij huldigt een negatief mensbeeld, Harry, dat ik helemaal niet deel. Ik kan me niet vinden in alles wat Selma zegt, maar ik ben het er wel mee eens dat democratie en bevoogding niet samengaan. Ik zie ook niet zo goed waarom we van democratie zouden moeten spreken als mensen niet in staat worden gesteld om voor zichzelf op te komen, en betutteling van anderen moeten ondergaan totdat er weer eens nieuwe algemene verkiezingen zijn, die uiteindelijk toch weinig uitrichten.”

“Niet als die goed georganiseerd zijn!” – “Wat is jouw oplossing dan?” Victoria en Reinboud spraken zo snel door elkaar heen dat Joris met een glimlach verder ging. “Laat ik met jou beginnen, Victoria, want ik ben het in principe wel met jou eens dat verkiezingen beter georganiseerd kunnen worden en ook moeten worden. De vraag is alleen hoe, en daar verschillen we van mening. Jij wilt een helder systeem voor het aanwijzen van regeerders, die vervolgens van jou ruim baan krijgen om hun ding te doen. Ik wil een gebruikersvriendelijk systeem dat burgers in staat stelt om voor hun belangen op te komen en hen in staat stelt om die bestuurders van jou scherp te houden. De moderne informatie- en communicatietechnologie maakt ontzettend veel mogelijk: internetreferenda, *digital polling*, noem maar op. Eens in de vier jaar stemcomputers gebruiken voor het optellen van de stemmen is leuk en aardig, maar eigenlijk zou de moderne informatietechnologie iedere dag gebruikt kunnen worden voor het peilen van meningen en voorkeuren. De toekomst ligt in de teledemocratie. Bill Gates en Nicholas Negroponte hebben over de toekomst van de democratie meer te zeggen dan Plato, Pateman, Lijphart en hoe ze verder ook allemaal heten. De internetrevolutie heeft alles op zijn kop gezet. Met een pc en een internetverbinding kun je van iedere huiskamer een bestuurskamer maken! Daarmee heb ik jou, Reinboud, ook meteen duidelijk gemaakt wat mijn oplossing is om de democratie beter te laten werken.”

“Maar je hebt me nog niet overtuigd,” zei Reinboud. “De computer kan veel, maar het is de vraag of de mensen willen wat de computer allemaal kan. Ik zie mijn burens ’s avonds niet achter de computer kruipen om zich te buigen over de digitale stemmingen van de dag. Ik zie ze niet avond aan avond het internet afstruinen op zoek naar alle informatie die nodig is om verstandige beslissingen te nemen. Dat laten ze liever over aan anderen: aan politici, ambtenaren en professionals van maatschappelijke organisaties, die nu al een dagtaak hebben aan alle bestuurlijke activiteiten.”

“Er is een nog veel principiële bezwaar,” zei Harry. “Joris suggereert dat individuele burgers gebaat zijn bij een digitale stembus aan huis, maar niets is minder waar. Ze lopen juist een veel groter gevaar dat hun belangen vertrappeld worden door de meute. Vergeet niet dat bij referenda de meerderheid die voor optie A kiest de volle winst behaalt, en de minderheid die optie B wil het nakijken heeft. Dat is leuk als je een keer bij de meerderheid zit, maar een volgende keer kan je weer zomaar worden weggestemd. Dacht je dat die individualistische, mondige burgers van jou zaten te wachten op zo’n zwaard van Damocles boven hun hoofd?”

“En dacht je dat de bestuurders willen meewerken aan zulke veranderingen? Je weet toch dat die nooit macht afstaan, tenzij ze er door mas-

saal protest toe gedwongen worden,” zei Selma, de blik afgewend van het roodaangelopen gezicht van Victoria.

Voordat hij het woord hernam keek Joris enkele tellen nadenkend voor zich uit: “Wat jij beschrijft is misschien wel een risico, Harry, maar ik denk dat er wel wat aan te doen is. Je kunt bijvoorbeeld afspreken dat sommige zaken extra grote meerderheden vereisen, en andere zaken simpelweg niet voor meerderheidsbesluitvorming in aanmerking komen, bijvoorbeeld als reële individuele belangen of grondrechten in het geding zijn. Het recht en de mogelijkheid om voor jezelf op te komen vind ik essentieel, en daarvoor zou ik ICT ook het liefst willen gebruiken. Over internetreferenda moet ik nog eens nadenken... Maar *digital polling* lijkt me nog steeds heel nuttig! Eigenlijk is dat niet veel anders dan met moderne middelen marktonderzoek doen: kijken waar de voorkeuren liggen, onderzoeken hoe de vraag zich ontwikkelt zodat je daar met je aanbod op kunt reageren.”

“Vraag? Aanbod? We hebben het hier toch over de democratie, niet over een koekjesfabriek!” Selma ging verder waar ze gebleven was. “Jij zoekt de oplossing in technische ingrepen, Joris, terwijl er juist een fundamentele omslag in het denken nodig is. Die omslag krijgen we niet door allemaal achter onze eigen computer te gaan zitten. Als we echt fundamentele democratisering willen dan moeten we elkaar opzoeken, en samen een vuist maken in de richting van het bestuur. Alleen zo dwing je democratisering af en bevorder je de opkomst van een nieuwe generatie politici, een meer open generatie, die bereid is om echt naar de bevolking te luisteren. Goed naar elkaar luisteren, er samen uit proberen te komen, door samenspraak en tegenspraak, in een machtsvrije dialoog: dat is democratie volgens Habermas, en ik ben het daarmee eens. In de redacties waarin ik zit werken we op die manier. We proberen er altijd met elkaar uit te komen, een minderheid wegstemmen doen we niet. Dat vind ik zelf ook het grootste probleem van het referendum: dat minderheden het nakijken hebben, om Harry’s woorden maar eens te gebruiken. Wat mij op zich wel aanspreekt, is dat een referendum de keuze legt waar die thuishoort: bij de basis.”

“Eigenlijk zou je het zo moeten organiseren dat het referendum het sluitstuk is van een intensieve discussie die tot breed draagvlak voor een bepaalde keuze leidt. Het referendum levert dan de formele bevestiging van het informeel ontwikkelde draagvlak, en tegelijkertijd ook de stok achter de deur om naar dat draagvlak te zoeken.” Het was het eerste wat Josje die middag zei. Met vijf paar verbaasde ogen op zich gericht ging Josje op bedaalde toon verder: “Ik betwijfel overigens of dat draagvlak altijd gevonden kan worden. In die redacties van jou kom je er onderling nog wel uit,

Selma, maar bij ingewikkelde vraagstukken die veel verschillende belangen en waarden raken kom je onvermijdelijk in de knoop. Dan zeg jij natuurlijk, Victoria, dat in zulke situaties bestuurders nodig zijn die namens anderen de knoop mogen doorhakken. En dat mogen ze van jou als ze het mandaat van de kiezers hebben gekregen. Voor jou, Selma, is dat weer een veel te beperkte opvatting van democratie. Als ik het zo beluister dan staan jullie visies op democratie – de ‘Victoriavisie’ en de ‘Selmavisie’ – het verst van elkaar af. In zekere zin zijn het extremen.”

“In welke zin dan?” vroeg Reinboud, als eerste hersteld van Josjes plotselinge woordvloed. “Ik vind Joris’ ideeën over teledemocratie ook behoorlijk extreem.”

“Vanuit jouw perspectief kan ik me dat wel voorstellen,” ging Josje verder. “Jouw consensusdemocratie en Joris’ teledemocratie staan in zekere zin ook lijnrecht tegenover elkaar. Laat me uitleggen wat ik bedoel. Harry zei eerder dat in de politicologie onderscheid wordt gemaakt tussen majoritaire democratieën en consensusdemocratieën. Ik heb het zo onthouden: in een consensusdemocratie zoekt men naar een zo breed mogelijk draagvlak voor beleid; dat doet men door uitgebreid te overleggen en daarbij te zoeken naar compromissen die verschillende posities met elkaar verbinden; minderheden worden zoveel mogelijk ingesloten en zo min mogelijk uitgesloten. In een majoritaire democratie is het, om met Abba te spreken, *‘the winner takes it all, the loser standing small’*; de meeste stemmen tellen; een meerderheid van 50%+1 is genoeg om een democratische beslissing te nemen; daar hoeft men niet lang over te praten; dat is gewoon een kwestie van neuzen tellen, en kijken waar de meerderheid ligt. Klopt dat ongeveer, Harry?”

“Ja, dat klopt wel zo ongeveer, Josje. Je zou ook nog kunnen zeggen dat de consensusdemocratie ‘integratief’ werkt en de majoritaire democratie ‘aggregatief’. Belangen integreren door samenwerking tussen betrokken partijen, wat Reinboud voorstaat, of belangen aggregeren door verkiezingen waarin ieder z’n stem kan laten horen, wat Victoria het liefste ziet.”

“Dank je, Harry, dat zijn bruikbare begrippen. Fijn om er iemand bij te hebben die z’n klassieken kent. Maar ik ben nog niet klaar, want er is nog een andere lijn die ik vandaag duidelijk naar voren zag komen: de scheidslijn tussen directe democratie en indirecte democratie. Vertrouwen we de beslissingen toe aan zaakwaarnemers, of worden de beslissingen door de betrokkenen zelf genomen? Victoria en Reinboud hebben veel vertrouwen in gekozen vertegenwoordigers. Joris en Selma willen *‘power to the people’*. Maar wel op zeer verschillende manieren. En daar komt het andere onderscheid weer om de hoek kijken. Joris wil de moderne technologie

gebruiken om snel neuzen te kunnen tellen, Selma wil machtsvrije discussies waarin gezocht wordt naar consensus. Mag ik jouw kladblok even, Reinboud, dan teken ik het uit...”

	<i>Aggregatief</i>	<i>Integratief</i>
<i>Indirect</i>	Victoria	Reinboud
<i>Direct</i>	Joris	Selma

“...Victoria combineert een voorkeur voor indirecte democratie met een voorkeur voor aggregatieve democratie,” ging Josje verder boven Reinbouds kladblok. “En jij, Reinboud, geeft de voorkeur aan indirecte democratie gecombineerd met integratieve democratie. Dus daarom verbaast het mij ook niet dat jij de ideeën van Joris over teledemocratie nogal extreem vindt. Zijn ideeën wijken langs beide dimensies af van jouw ideeën over democratie. De ideeën van Selma en Victoria staan ook langs beide dimensies tegenover elkaar. Harry neigt naar de positie van Victoria, met dit verschil dat Harry veel sceptischer is. Zijn neiging naar bestuurdersbestuur op basis van periodieke algemene verkiezingen lijkt eerder negatief dan positief ingegeven. Ik vind het daarom moeilijk hem te koppelen aan een democratisch ideaal, want daar hebben we het hier over. Ik kan mezelf ook moeilijk plaatsen. Met het hart neig ik naar Selma’s combinatie van directe en integratieve democratie, ik denk dat dit de meest intense vorm van democratie is, maar met het hoofd twijfel ik aan de brede toepasbaarheid hiervan.”

“Het is een leuk schema, Josje, maar wat is de waarde als jij jezelf er al niet in kunt plaatsen?” vroeg Reinboud.

“Het schema helpt me om anderen, die meer uitgesproken dan ikzelf voor een bepaald soort democratie kiezen, te begrijpen en te plaatsen, ook ten opzichte van elkaar,” zei Josje. “En het helpt me ook om mijn eigen positie te bepalen, ook al is die meer veranderlijk dan die van anderen. Ik hink op verschillende gedachten, die ik met dit assenstelsel in ieder geval kan localiseren. Word ik op mijn idealen aangesproken, dan neig ik naar Selma’s positie. Gaat het om losse lokale projecten dan wil ik Joris’ kant nog wel opschuiven, maar gaat het om complex nationaal beleid dan ga ik liever Reinbouds kant op. En bij internationale relaties geloof ik meer in bestuurders die eens in de zoveel jaar een duidelijk kiezersmandaat krijgen.”

“Ik vind het een mooi assenstelsel”, zei Harry. “Het is niet zo’n cellencomplex met ondoordringbare muren ertussen. Je kunt het zien als een

speelveld met krijtlijnen. Sommigen, zoals Victoria, staan met hart en ziel op een bepaalde plek in het veld. Anderen, zoals Josje, staan nu eens hier en dan weer daar. Weer anderen, zoals ikzelf, voelen zich het prettigst langs de lijn in een bepaalde hoek van het veld. Om al die mogelijke posities en bewegingen te kunnen vatten vind ik de vier coördinaten heel bruikbaar. Het probleem is alleen de benaming. Ik denk niet dat we het democratiemodel linksonder de ‘Jorisdemocratie’ moeten noemen, haha.”

“Erg leuk, professor Harry, wat dacht je van de Harryside voor de zure pers langs de lijn?”

“Zo kan ie wel weer, jongens, laten we onze aandacht er nog even bijhouden.” Victoria zag een mogelijkheid om haar rol als verantwoordelijke gastvrouw weer op te pakken. “Wie heeft hier ideeën over? Ik hoorde dat Reinbouds positie en mijn positie in de politicologie tegen elkaar worden afgezet onder de noemers ‘consensusdemocratie’ en ‘penduledemocratie’. Harry noemde nog meer begrippen, maar bij ‘penduledemocratie’ heb ik wel een goed gevoel. *Swings of the pendulum*: dat is wat de stembus teweeg kan brengen. Wat Selma nastreeft heet volgens mij ‘participatiedemocratie’.”

“Je trekt er een vies gezicht bij, maar volgens mij is de enige echte democratie er één waarin alle betrokkenen aan de basis van de samenleving volop participeren. En dan niet op afstand maar in nauwe samenspraak.” Ik vind het dus wel een goeie term, hoewel ik ‘basisdemocratie’ ook een mooie vind.

“Met consensusdemocratie kan ik ook goed leven, want er is helemaal niks mis met consensus,” zei Reinboud. “Dus dan blijft de vraag over hoe we Joris’ positie in het veld moeten noemen.”

“Ik voel wel wat voor ‘teledemocratie’, directe democratie op basis van moderne technologie voor telecommunicatie,” zei Joris.

“Dat klinkt mooi, maar is het onderscheidend genoeg? De indirecte vormen van democratie waar Victoria en Reinboud voor warm lopen zijn ook vormen van teledemocratie, letterlijk ‘democratie op afstand’. Wat zegt de wetenschap?” Josje keek vragend in de richting van Harry.

“Ik denk dat de term ‘plebiscitaire democratie’ hier wel op zijn plaats is,” zei Harry. “De term ‘plebiscitair’ verwijst naar het gemene volk, ‘de plebs’, de niet-patriciërs bij de Romeinen. In een plebiscitaire democratie draait het om de stem van het volk, die zich direct en onbemiddeld laat horen via volksstemmingen of plebiscieten. De gewone meerderheid beslist, zonder tussenkomst van volksvertegenwoordigers.”

“Als ik hem zo hoor praten, dan voel ik de minachting en ook de angst voor het gewone volk, de plebejers, bij types als Harry. Wat dat betreft

zou ‘plebiscitaire democratie’ wel een aardige geuzennaam zijn. Maar ik ben bang dat iedereen dan toch blijft denken aan redeloze en makkelijk te misleiden massa’s, terwijl ik daar helemaal niks mee heb. Ik denk juist aan goed opgeleide, kwaliteitsbewuste burgers, die heel goed kunnen kiezen wat ze willen. Dat kiezen van individuele burgers zou veel vaker direct doorslaggevend moeten zijn voor wat er gebeurt in het bestuur. Ik vind ‘kiezersdemocratie’ dus wel een goeie term.

“Goed, Joris, dan kunnen we dat ook op papier zetten. Mag ik even, Josje.” Victoria nam het leren aantekenblok van Josje over. “Volgens mij zijn we vandaag vier basisvormen van democratie op het spoor gekomen, en wel deze:”

	<i>Aggregatief</i> (majoritair)	<i>Integratief</i> (non-majoritair)
<i>Indirect</i> (representatief)	Penduledemocratie	Consensusdemocratie
<i>Direct</i> (zelfbeschikkend)	Kiezersdemocratie	Participatiedemocratie

“Dat vind ik nou weer typisch bestuurdersgedrag: snel de ideeën van een ander opeisen. Vroeger waren het vooral mannen die dat deden, maar tegenwoordig hebben we ook al vrouwen die nota bene een andere vrouw aan de kant duwen.” Selma keek vragend om instemming naar Josje.

“Ik eis toch helemaal niets op. Ik vat alleen maar samen wat we vandaag met elkaar hebben ontdekt, geholpen door een ingeving van Josje. Daar is toch helemaal niks mis mee?” reageerde Victoria gestoken.

“Daar is niks mis mee,” zei Reinboud kalmerend. “We hoeven niet allemaal hetzelfde te zijn. Ieder zijn rol. Jij mag je rol spelen, Selma, en Victoria mag ook haar rol spelen. Als we wat bereiken dan vind ik het best. En we hebben vandaag wat bereikt. Ik had eerst mijn aarzelingen, maar wat nu op papier staat vat de belangrijkste posities in de discussie toch heel mooi samen. Hebben we hiermee eigenlijk iets nieuws ontdekt, Harry?”

Harry keek nadenkend voor zich uit. “Tsja, *if new not true, if true not new* zei de bestuurskundige Wildavsky ooit. Alle begrippen in dit schema zijn al langer bekend en worden ook wel vaker gebruikt. Het onderscheid directe versus indirecte democratie is een basisonderscheid dat ik vaak

in de literatuur tegenkom, evenals het onderscheid tussen aggregatieve versus integratieve democratie. De combinatie van die twee dimensies in één typologie ben ik echter nog niet eerder tegengekomen.”

“Nou professor,” zei Joris, “dan wordt het tijd dat jij, of één van je collega’s, daar eens een mooi boek over ging maken.”

“Dat lijkt me een goede afsluiting van deze discussie,” zei Victoria met de dictie van de geoefende politica. “Ik vond het heel leuk om na al die jaren weer eens met jullie te praten. Zouden we vaker moeten doen. Maar nu is het tijd voor een borrel, of wil iemand nog een chocoladekoek...?”

Deel I Begrippen

Omstreden democratie

Democratie is zo'n woord dat met grote vanzelfsprekendheid wordt gehanteerd, alsof iedereen wel weet wat ermee wordt bedoeld. In werkelijkheid zijn zeer uiteenlopende noties en praktijken met dit begrip verbonden. Democratie is een *essentially contested concept* vermomd als een vanzelfsprekendheid.

De gevolgen zijn merkbaar als mensen met elkaar in gesprek raken over vermeende problemen en mogelijke versterkingen van de democratie. Zulke gesprekken lopen nogal eens spaak omdat mensen elkaars vanzelfsprekendheden vaak niet als zodanig (h)erkennen. Soms is er iemand die hen daar op wijst – zoals Josje in het debat hiervoor – maar vaak blijven mensen langs elkaar heen praten zonder een stap verder te komen. Dit komt in de beste kringen voor, ook onder mensen die door studie of beroep geacht worden kijk te hebben op democratie.

Zoals meerdere wegen naar Rome leiden, zo leiden ook meerdere wegen naar democratie. Vaak wordt echter maar één 'recht pad' erkend, wat iedere andere weg naar democratie tot een 'inferieure B-weg' degradeert. Dit boek is geschreven met de intentie – zie het woord vooraf – om meer zicht te bieden op de verschillende 'A-wegen' die naar democratie leiden. De leidende gedachte is nadrukkelijk *niet* dat discussies over de beste weg naar democratie beslecht moeten worden; verschil van inzicht zal blijven bestaan en dat is maar goed ook. De leidende gedachte is *wel* dat zulke discussies tot meer kunnen leiden als de verschillende wegen naar democratie uit het donker worden gehaald, als de voorstanders van die wegen gevoel krijgen voor alternatieve wegen naar democratie, en oog voor de achterkant van het eigen gelijk.

Om begrip te kweken heb je eerst een begrippenkader nodig. In het eerste deel van dit boek zet ik dat uiteen. In hoofdstuk 1, *democratie in meervoud*, komen de belangrijkste varianten op het thema democratie aan bod. In hoofdstuk 2, *democratie in lagen*, worden de varianten op verschillende niveaus in kaart gebracht. Figuur 2.2 biedt een analytisch raamwerk voor de analyse in deel II en het verdere betoog in deel III van dit boek.

1 Democratie in meervoud

Varianten op een thema

“Democracy has been discussed off and on for about twenty-five hundred years, enough time to provide a tidy set of ideas about democracy on which everyone, or nearly everyone, could agree. For better or worse, that is not the case.”

Robert Dahl, democratiekenner¹

Vooruitblik

Inleiding. Hoe democratie herleefde. Wat democratie is. Hoe democratie vorm krijgt. Wat dit boek biedt.

Inleiding

Vijfentwintighonderd jaar discussie over democratie en nog geen overeenstemming, stelt Robert Dahl in bovenstaand citaat. Is dat erg? In beginsel niet. Zoals alles wat zich moet aanpassen aan variabele omstandigheden gedijt ook democratie bij een proces van variatie en selectie. Variatie is daarbij een basisvoorwaarde. Eenvormigheid maakt kwetsbaar, meervoudigheid maakt wendbaar. Dat over democratie onverminderd discussie bestaat is dus zeker geen probleem. Het probleem zit eerder aan de andere kant, aan de kant van de selectie. Daar ontbreekt het nogal eens aan in debatten over democratie. Meer dan genoeg variatie, veel te weinig selectie. Met als gevolg dat betrekkelijk zwakke ideeën eindeloos blijven rondzingen en vergelijkenderwijs sterke ideeën minder aandacht krijgen dan ze verdienen.

Uit langjarig onderzoek van Arend Lijphart en anderen blijkt dat het onderscheid tussen majoritaire (aggregatieve) en niet-majoritaire (inte-

gratieve) democratie van grote betekenis is. Toch wordt dit onderscheid regelmatig verwaarloosd. Democratie wordt vaak gereduceerd tot ‘de meerderheid beslist.’² Hier wordt het onderscheid tussen majoritaire en non-majoritaire democratie wel serieus genomen, samen met het onderscheid tussen directe democratie versus indirecte democratie. Dit onderscheid wordt vaak aangehaald maar niet altijd begrepen. Dat rechtstreekse verkiezing van een ambsdrager geen directe democratie brengt is bijvoorbeeld niet iedere *democracy-watcher* duidelijk.³

In het navolgende kruis ik het onderscheid directe versus indirecte democratie met het onderscheid majoritaire versus non-majoritair democratie. Het resultaat is een matrix met vier grondvormen van democratie: consensus-, pendule-, kiezers- en participatiedemocratie. In latere hoofdstukken zullen we zien dat deze basistypen in verschillende varianten en verschillende mengvormen voorkomen. Zoals we met enkele primaire kleuren een gevarieerd kleurenpalet kunnen schilderen, zo kunnen we met enkele basistypen van democratie ook een breed scala aan democratievormen en praktijken in beeld brengen.

In dit hoofdstuk spreid ik de hoofdkleuren als het ware uit op het schilderspalet, klaar voor verdere verwerking in latere hoofdstukken. Allereerst beschrijf ik echter nog, met zevenmijlslaarzen aan, hoe democratie in pakweg vijftienghonderd jaar een plek in het denken en doen van velen heeft verworven. Lange tijd lag dat niet in de lijn der verwachtingen.

Hoe democratie herleefde

“Democratie was lange tijd, tot een eeuw of wat geleden, een lelijk woord. Toen werd democratie, binnen een jaar of vijftig, een goed ding.” Zo schetst C.B. Macpherson de relatief recente opkomst van de democratie. Over de tijdsaanduidingen valt te twisten, maar in grote lijnen klopt het wel.⁴

De wijze waarop Plato en tijdgenoten de Atheense democratie beschrijven wordt lange tijd niet opgevat als een aanbeveling: democratie is de ‘onderbuik’ boven het ‘hoofd’, een alleszins te vermijden toestand van directe volksinvloed. Totdat de democratie in de loop van de 19^e eeuw wordt herontdekt. Indirect vormgegeven blijkt het democratisch beginsel op grotere schaal toepasbaar.

De grote golven

De democratie zwelt aan in golven, waarbij eb en vloed elkaar afwisselen. Samuel Huntington onderscheidt drie grote democratiseringgolven – in

zijn definitie zijn dat periodes waarin de bewegingen van non-democratische naar democratische regimes de tegenbewegingen overvleugelen – en twee tussenliggende periodes waarin de tendens de andere kant op gaat:⁵

- de eerste golf (1828-1926);
- de eerste tegenbeweging (1922-1942);
- de tweede golf (1943-1962);
- de tweede tegenbeweging (1958-1974);
- de derde golf (1975 tot heden).

De eerste golf zwelt volgens Huntington aan in de vroege 19^e eeuw, met een reeks uitbreidingen van het kiesrecht, doorlopend tot in de vroege 20^e eeuw; het aantal democratische regimes stijgt naar zo'n 29. Dit aantal zakt terug naar 12 door de anti-democratische tegenbeweging, het totalitarisme, in het interbellum en de Tweede Wereldoorlog daaropvolgend. De tweede democratiseringsgolf, die na de Tweede Wereldoorlog aanzwelt, heeft zijn piek in 1962 als de teller op 36 democratische regimes komt te staan. Door een combinatie van tegenkrachten, waaronder enkele anti-democratische revoluties in Zuid-Amerika, valt dit aantal terug naar 30 in 1974. Dan krijgt de democratisering weer sterk de overhand – het aantal democratische regimes verdubbelt in korte tijd – en ontstaat de derde golf die thans nog steeds aanhoudt.

Hoe dicht de derde golf bij afvlakking zit – dichtbij of nog ver daarvan verwijderd? – kan pas later, terugkijkend, worden gezegd. De komst van een derde tegenbeweging is niet verzekerd, maar is ook niet uitgesloten. Het is mogelijk dat de democratie verder om zich heen blijft grijpen – in Azië, in Afrika, in de Arabische wereld? – maar succes is niet gegarandeerd.

Langs een wat andere weg dan Huntington komt Dahl tot ongeveer eenzelfde aantal democratische staten aan het eind van de 20^e eeuw. In 1990 staan er bij hem 65 op de teller, die overigens stevig variëren in diepgang en duurzaamheid.⁶ Van de 65 zijn er 23 “net democratisch”, 7 “redelijk democratisch” en 35 “meest democratisch.” Binnen de laatste groep bevinden zich 22 landen die sinds 1950 onafgebroken democratische instituties kennen: Australië, Oostenrijk, België, Canada, Costa Rica, Denemarken, Finland, Frankrijk, Duitsland, IJsland, Ierland, Israël, Italië, Japan, Luxemburg, Nederland, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Zweden, Zwitserland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Dit worden de ‘gevestigde democratieën’ genoemd.

Het lange pad

De stormachtige uitbreiding van het aantal democratieën in het laatste kwart van de 20^e eeuw – eerst in Zuid-Europa, later in Oost-Europa en in

delen van Zuid-Amerika en Azië – maakt van deze eeuw, die ook groot democratisch falen kende, alsnog “*the Century of Democratic Triumph*,” zo meent Dahl.⁷ Kijkt men naar de lange geschiedenis van de democratie dan is de hyperbool niet geheel onterecht.

De opkomst van de democratie, sinds het allereerste begin zo’n 25 eeuwen geleden, laat zich allerminst aanzien als een constante klim over een recht pad omhoog. Het pad van de democratie lijkt eerder op dat van een reiziger die lang door een schier eindeloze woestijn loopt, onderbroken door slechts enkele heuveltjes, totdat vrij plotseling een lange steile klim omhoog voert.

Na opkomst en ondergang van de Atheense en Romeinse oervormen van democratie en republicanisme staat het idee van *popular rule*⁸ lange tijd op sterk water, totdat rond 1100 vormen van burgergeleid bestuur herontdekt worden in enkele Italiaanse stadstaten. Alsof na een klimaatsverandering een bijna verdwenen diersoort opeens weer een kans krijgt. Van burgergeleid nationaal bestuur, gerepresenteerd door een nationaal parlement, boven op een systeem van burgergeleid lokaal bestuur, is dan nog geen sprake. Dat patroon ontwikkelt zich pas eeuwen later in Groot-Brittannië, Scandinavië, de Lage Landen en Zwitserland. Het gaat dan nog lange tijd om bescheiden vormen van democratie, met dominante elites, voorgekookte standenvergaderingen en sterk begrensde representativiteit – ver weg nog van pretenties van ‘volkssoevereiniteit’.

Met de Amerikaanse Revolutie en de Franse Revolutie krijgen ‘de burger’ en ‘het volk’ meer te zeggen. Maar in 1860 kent nog steeds maar één staat het algemeen mannenkiesrecht. Voor universeel mannen- en vrouwenkiesrecht, vrije verkiezingen én de noodzakelijke burgerlijke vrijheden moeten de meeste van de zogenaamde gevestigde democratieën wachten tot in de 20e eeuw.

De kennelijke voordelen

Is het al die inspanning verspreid over vele jaren waard? Hebben democratische regimes voordelen die niet-democratische regimes niet hebben?⁹ Ja, zegt Dahl. Hij noemt tien waarneembare voordelen van democratie:¹⁰

- *Tiranniepreventie*. Democratie voorkomt bestuur door wrede heersers;
- *Rechtsbescherming*. Democratie garandeert burgers fundamentele burgerrechten;
- *Vrijheidsgarantie*. Democratie verzekert een grote mate van persoonlijke vrijheid;

- *Zelfbescherming*. Democratie helpt mensen bij de bescherming van hun eigen, basale belangen;
- *Zelfbeschikking*. Democratie biedt de grootste kans op zelfbeschikking, de mogelijkheid te leven onder zelfgekozen regels;
- *Human development*. Democratie bevordert *human resources* meer dan ieder alternatief voor democratie;
- *Ongelijkheidsbeperking*. Democratie ondersteunt een relatief hoge mate van politieke gelijkheid;
- *Peace-keeping*. Democratieën voeren nooit oorlog met elkaar.
- *Welvaartscreatie*. Democratieën zijn meestal meer welvarend dan niet-democratieën.

Democratische regimes verschillen sterk in de mate waarin en de wijze waarop bovengenoemde voordelen daadwerkelijk worden geïncasseerd. In latere hoofdstukken komen we daar nog op terug.

Wat democratie is

In de kern is democratie – een samentrekking van *demos* en *kratia* – het volk dat regeert, zelf of via anderen die worden gekozen, beïnvloed en gecontroleerd door het volk. Het basisidee is dat het volk de drijvende kracht en de toetssteen is voor wat in het publieke domein gebeurt. In bijna iedere algemene definitie komt dit basisidee terug. De één spreekt van *responsive rule of popular rule*, de ander van *popular government of popular sovereignty*.¹¹

Daarnaast is het idee van gelijkheid een democratisch basisidee. In democratische besluitvorming – of het nu gaat over personen of zaken – is de inbreng van iedere burger in principe gelijk aan die van iedere andere burger. In lijn met velen noemt Michael Saward democratie “een politiek systeem waarin burgers een gelijke effectieve input hebben in het nemen van bindende collectieve beslissingen.” Niet-democratisch is dan “een systeem waarin een bepaalde actor of groep superieure macht bezit om bindende collectieve beslissingen te nemen zonder enige formele verantwoording af te leggen aan de burgers.”¹²

In de kern gaat het bij democratie dus om (1) volksinvloed op het regeren (2) gelijkheid in de uitoefening van die invloed. In de meeste definities van democratie keren deze twee elementen ook terug, zij het in uiteenlopende bewoordingen en met verschillende klemtonen (zie box 1.1). In de algemene definitie van democratie die ik hier hanteer zijn ze ook geïntegreerd.

Box 1.1 Democratie algemeen gedefinieerd¹³

Democratie is een politiek systeem waarin de burgers regeren, zelfstandig of via anderen die door het volk worden gekozen, beïnvloed en gecontroleerd, op een wijze die elke burger gelijk stelt aan iedere andere.

Deze definitie stuurt de aandacht in een bepaalde richting, namelijk in de richting van politieke systemen en besluitvormingsprocessen in het publieke domein. De democratie die daarin tot uitdrukking komt – op het macroniveau van nationale gemeenschappen en het microniveau van lokale gemeenschappen – staat hier centraal. Niet de democratie die tot uitdrukking komt in bijvoorbeeld het gezin, het bedrijf, de kerk of de school. Die domeinen vragen om een aparte behandeling, waarbij het hier gepresenteerde analysekader overigens ook nog wel van pas kan komen.

Box 1.2 Enkele andere definities van democratie¹⁴

Lane en Ersson: “een politiek regime waarin de volkswil *ex ante* wordt omgezet in de wetten en de regels van het land *ex post*.”

Beetham: “een combinatie van *popular control* en politieke gelijkheid.”

Hadenius: “een systeem waarin de publieke beleidsvorming wordt gestuurd door de vrij uitgedrukte wil van de bevolking, waarbij alle individuen als gelijken worden behandeld.”

Popper: “een geheel van instellingen waardoor publieke controle op regeerders mogelijk is.”

Dahl: “een systeem gekenmerkt door politieke gelijkheid onder de leden van de gemeenschap in de bepaling van het beleid van de gemeenschap.”

Schumpeter: “een institutioneel besluitvormingsarrangement waarin individuen besluitvormingsmacht verkrijgen op basis van een concurrentiestrijd om de stemmen van kiezers.”

Lincoln: “bestuur van het volk, door het volk, voor het volk.”

Freedom House: “een politiek systeem met leiders gekozen in competitieve verkiezingen met meerdere partijen en meerdere kandidaten, waarbij oppositiegroepen reële kansen hebben op legitieme wisseling of deling van de macht.”

Ideaal en praktijk

Dahl onderscheidt democratie als zingevend ideaal van democratie als houdbare praktijk. Voor beide tracht hij de harde kern vast te stellen, vertrekkend vanuit het grondbeginsel dat in een democratie politieke gelijkheid heerst onder de leden van de gemeenschap in de bepaling van het beleid van de gemeenschap. Idealiter vereist dat het volgende:¹⁵

- *Effectieve participatie*. De leden van de politieke gemeenschap moeten gelijke, effectieve mogelijkheden hebben om hun visies kenbaar te maken;
- *Gelijk stemrecht*. De leden moeten gelijke, effectieve stemrechten hebben en alle stemmen moeten gelijk geteld worden;
- *Verlichte begripvorming*. De leden moeten gelijke, effectieve kansen krijgen om kennis op te doen relevant voor de beleidsbepaling;
- *Beheersing van de agenda*. De leden moeten bepalend zijn voor wat er op de politieke agenda staat; de agenda is nooit gesloten;
- *Inclusie van volwassenen*. De voornoemde burgerrechten moeten in principe gelden voor alle volwassen, vaste leden van de politieke gemeenschap.

Bovenstaande is een ideaal waar we volgens Dahl naar moet blijven streven, ook al weten we dat dit ideaal in grootschalige verbanden nooit helemaal te realiseren zal zijn. Het hoogst haalbare is niet de ideale democratie – allen regeren – maar de realistische democratie of *polyarchie* – velen regeren, elkaar afwisselend en corrigerend. Minimale vereisten voor zo'n realistische, op langere termijn en op grotere schaal houdbare democratie zijn dan de volgende:¹⁶

- *Gekozen gemachtigden*. Overheidsbesluiten worden gecontroleerd en gelegitimeerd door gekozen volksvertegenwoordigers en bestuurders; de haalbare democratie is in belangrijke mate indirect en representatief;
- *Vrije, eerlijke en redelijk frequente verkiezingen*. Op gezette tijden kunnen burgers zich vrij en ongedwongen uitspreken in betrouwbare verkiezingen;
- *Alternatieve informatiebronnen*. Burgers hebben het recht en de mogelijkheid om hun informatie te putten uit alternatieve bronnen, waaronder bronnen buiten het overheidsdomein;
- *Vrijheid van meningsuiting*. Burgers hebben het recht zich te uiten, ook in kritische en sceptische zin, over alle mogelijke politieke en bestuurlijke aangelegenheden;
- *Vrijheid van vereniging*. Burgers zijn vrij om zich te organiseren in associaties en groepen, waaronder onafhankelijke belangengroepen en politieke partijen die meedoen aan verkiezingen;

- *Inclusieve burgerrechten.* Geen van de volwassen, vaste leden van de politieke gemeenschap is op voorhand uitgesloten van de voornoemde mogelijkheden en rechten, inclusief het passief en actief kiesrecht, het recht om te kiezen en eventueel gekozen te worden.

Hoe sterker de houdbare democratie vorm krijgt en hoe dichter het democratisch ideaal daarbij wordt benaderd hoe beter het is, schrijft Dahl. Daar zijn allen die democratie een warm hart toedragen het wel mee eens. Ze willen allen frequente, vrije verkiezingen en politieke vrijheden. Ze willen geen van allen ongelijke stemrechten of gebrekkige mogelijkheden om visies aan te dragen.

Van de zes personages in het openingsdebat – met hun soms zeer uiteenlopende opvattingen over democratie – zal niet één tegen Dahls principes ageren. Daar worden ze het wel over eens. De onenigheid begint als de uitwerking van basisbeginselen in beeld komt.

Varianten op het thema

Niet alleen de populariteit, maar ook de betwistbaarheid van het begrip democratie komt tot uitdrukking in een schier eindeloze verzameling begripsmatige verfijningen. De terminologische variatie is enorm, zo laat Saward zien. Hij behandelt alfabetisch de volgende termen die ‘democratie’ telkens weer aan iets anders vastplakken:

African democracy, aggregative democracy, ancient democracy, Asian democracy, assembly democracy, associative democracy, audience democracy, Christian democracy, communicative democracy, competitive elite democracy, cosmopolitan democracy, deliberative democracy, deligative democracy, developmental democracy, direct democracy, discursive democracy, ecological/green democracy, electoral democracy, industrial democracy, juridical democracy, liberal democracy, participatory democracy, party democracy, people’s democracy, pluralist democracy, polyarchical democracy, protective democracy, radical democracy, referendum democracy, reflective democracy, representative democracy, social democracy, statistical democracy, virtual democracy.¹⁷

En zo kunnen we nog wel even doorgaan: sorrydemocratie, inquisitie-democratie, dramademocratie, nieuwe democratie, oude democratie, mediademocratie, teledemocratie, republikeinse democratie, enzovoorts en zo verder. Met post- of neo- ervoor kan het aantal makkelijk verdubbelen.

Zo krijgen we helemaal rijp en groen door elkaar: rijke begrippen naast loze kreten; fundamentele noties naast oppervlakkige karakterisering; veelzeggende concepten naast zinledige constructies.

De terminologische variatie geeft aan hoe veelbesproken het onderwerp democratie is. Het geeft ook aan hoe groot de spraakverwarring is. De behoefte aan een begrijpelijk begrippenkader, dat het mogelijk maakt om met weinig woorden veel te zeggen, is groot. In de volgende paragraaf, en in de rest van dit boek, wil ik zo'n begrippenkader ontwikkelen en in gebruik nemen. Aan de basis ligt een classificatie van vier grondvormen van democratie. Die verhouden zich tot reëel voorkomende noties van democratie zoals primaire kleuren zich verhouden tot feitelijk waarneembare kleurpatronen. Ze maken de complexiteit die in werkelijkheid bestaat inzichtelijk, bespreekbaar en vergelijkbaar.

De classificatiestrategie die ik hier volg wijkt af van twee populaire alternatieven. De eerste vinden we bij Saward.¹⁸ Hij onderscheidt een drempelwaarde en een continuümwaarde van democratie. De drempelwaarde is te vergelijken met het eerste streepje op een maatlat. Een regime moet minimaal de drempelwaarde bereiken (bijvoorbeeld een aantal jaren ervaring hebben met vrije en eerlijke verkiezingen) om als democratie erkend te kunnen worden. De continuümwaarde geeft aan hoe ver een regime boven de drempelwaarde, het eerste streepje op de maatlat, uitstijgt (hoe ver bijvoorbeeld burgerlijke vrijheden en rechten zoals eerder genoemd zijn ontwikkeld). Het voordeel van deze strategie is dat alles eenvoudig tot één maatlat kan worden teruggebracht, maar dat is tegelijk ook het grote nadeel. In de beoordeling van democratie hanteren verschillende actoren verschillende maatlaten, waarbij niet één maatlat een superieure legitimiteit bezit. Dit fundamentele gegeven moet worden erkend bij de typering van democratie.

Een tweede veelvoorkomende strategie verbindt de classificatie van democratie impliciet of expliciet met normatief geladen schemata. Soms is dat heel duidelijk, zoals bij *weak democracy* versus *strong democracy*, of bij *thin democracy* versus *deep democracy*. Maar ook het onderscheid tussen *old democracy* en *new democracy*, of tussen *klassieke democratie* en *moderne democratie* is niet vrij van een normatief kader, dat makkelijk in een goed-foutschema kan worden omgezet.¹⁹ Van die strategie neem ik hier zoveel mogelijk afstand. Het gaat me hier om een classificatie van *bias* in het discours over democratie; classificaties mét *bias* zijn er al genoeg.

Box 1.3 Onderverdelingen van democratie²⁰

Held: liberal democracy, protective democracy, developmental democracy, competitive elitist democracy, classic pluralism, neo-pluralism, legal democracy, participative democracy.

Saward: deliberative democracy, direct democracy, cosmopolitan democracy, ecological democracy, associative democracy, democracy of difference.

Lane & Ersson: constitutional democracy, participatory democracy, egalitarian democracy. Ook: unanimity democracy, consociational democracy, elitist democracy, Madisonian democracy, populist democracy, economic democracy, Tocquevillian democracy.

Cunningham: liberal democracy, classic pluralism, radical pluralism, catalaxy, participative democracy, deliberative democracy. Ook: associational democracy, consociational democracy, civic republicanism.

Heywood: classical democracy, protective democracy, developmental democracy, people's democracy.

Dogan: genuine pluralist democracy, Dahl's polyarchy, façade or embryonic democracy.

Young: associative democracy, aggregative democracy, decentred democracy, deep democracy, deliberative democracy, global democracy, regional democracy, representation democracy.

Goodin & Klingemann: anocracies, deliberative democracy, democadura, direct democracy, industrial democracy, liberal democracy, majoritarian democracy, consensual democracy, participatory democracy, representative democracy, social democracy, workplace democracy.

Habermas: Greek democracy, radical democracy, representative democracy, parliamentary democracy, bourgeois democracy

Dahl: Madisonian democracy, populist democracy, polyarchal democracy

Sartori: electoral democracy, participatory democracy, referendum democracy, competitive theory

Birch: political democracy, social democracy, American democracy, parliamentary democracy

Swift: weak democracy, strong democracy

Hoe democratie vorm krijgt

Democratie kan op veel verschillende manieren worden benoemd en beschreven. Bovenstaand overzicht geeft een indruk van de veelheid van typeringen en onderverdelingen die in omloop zijn. In dit boek wil ik daarvan abstraheren door onderscheid te maken tussen vier basismodellen van democratie. De vier vloeien voort uit de kruising van twee uit de democratietheorie bekende dimensies, die daar doorgaans gescheiden worden behandeld:

- *Aggregatieve versus integratieve democratie*. De hamvraag hierbij luidt: *hoe* worden democratische beslissingen genomen? Is sprake van een aggregatief (majoritair) proces, waarbij een eenvoudige meerderheid van 50%+1 uiteindelijk de doorslag geeft, ook al vindt deze relatief grote minderheden op haar pad, of is sprake van een integratief (non-majoritair, deliberatief) proces waarbij getracht wordt een zo breed mogelijke, bij voorkeur volledige, overeenstemming te bereiken? Is het *'the winner takes all'* of is het *'er samen uitkomen'*? Is het majoritair *'stemmen'* of deliberatief *'overleggen'*?²¹
- *Directe versus indirecte democratie*. De kernvraag hierbij luidt: *wie* neemt uiteindelijk de beslissingen? Wijzen burgers vertegenwoordigers aan die uiteindelijk de beslissingen nemen (de indirect-democratische optie), of nemen de leden van de gemeenschap uiteindelijk zelf de beslissingen (de direct-democratische optie)? Is het besluitvorming *'door henzelf, voor henzelf'*, of is het besluitvorming *'in plaats van anderen, voor het geheel'*? Is het een democratie van *'toeschouwers'* of een democratie van *'doe-het-zelvers'*?²²

Figuur 1.1 Modellen van democratie

	Aggregatief (stemmen)	Integratief (praten)
Indirect (representatie)	Penduledemocratie	Consensusdemocratie
Direct (zelfbeschikking)	Kiezersdemocratie	Participatiedemocratie

Aldus hebben we vier basismodellen van democratie.

Penduledemocratie verwijst naar het algemene democratiemodel waarvan de zogenaamde *'Westminsterdemocratie'* de meest bekende concretisering

is. De penduledemocratie is principieel indirect van aard. De burger mag eens in de zoveel tijd stemmen; het primaat ligt vervolgens bij de gekozen politici. De beleidsvorming vindt zoveel mogelijk aggregatief, majoritair plaats. In kiesdistricten geldt *the winner takes all*. In vertegenwoordigende raden geldt *majority rule*. In de penduledemocratie is brede burgerparticipatie gepast in de korte periode rondom periodieke verkiezingen. Agendering, voorbereiding, uitvoering en controle worden de burger zoveel mogelijk uit handen genomen door politici. Volgens voorstanders is een groot voordeel van de penduledemocratie dat signalen van algemene verkiezingen met kracht doorwerken in de volksvertegenwoordiging en vervolgens in bestuur en beleid.

Kiezersdemocratie paart aggregatieve besluitvorming aan directe vertegenwoordiging. Een specifieke uitdrukkingvorm is de *New England town meeting*, waar burgers bij elkaar gezeten beslissen (handen opsteken, ja's en nee's tellen, en de meeste stemmen laten gelden). Een grootschaliger uitdrukkingvorm is het besluitvormende referendum *California style*, waarbij eveneens een gewone meerderheid de doorslag geeft bij een binaire vraagstelling (voor of tegen; ja of nee). In de kiezersdemocratie participeert men door zijn stem af te geven in volksstemmingen – kleinschalig, zoals bij *town meetings*, of grootschalig, zoals bij referenda. Voorafschaduwingen daarvan zijn opiniepeilingen, bewonersenquête's, *consumer surveys* en dergelijke, die ook getalsmatig kunnen worden geaggregeerd. Volgens voorstanders is de kracht van kiezersdemocratie dat burgers niet afhankelijk zijn van anderen om gehoord te worden – met een kritische massa aan keuzesignalen kunnen ze de aandacht opeisen en een beslissing afdwingen.

Participatiedemocratie combineert directe vertegenwoordiging met integratieve, deliberatieve besluitvorming. Een minderheid kan in een participatiedemocratie nooit zomaar door een eenvoudige rekenkundige meerderheid worden *overruled* – minderheden moeten niet worden 'uitgesloten' maar juist worden 'ingesloten'. Neuzen tellen wordt in de participatiedemocratie hooguit aan het eind van de rit gedaan, meer om keuzes te bevestigen dan om beslissingen te nemen. Besluitvorming is eerst en vooral een proces van uitvoerig praten en consensus zoeken. Brede participatie van alle betrokkenen wordt gezien als de beste manier om de legitimiteit van collectieve besluitvorming te waarborgen. In een participatiedemocratie heeft iedereen evenveel recht om iets in te brengen. De verhoudingen zijn zoveel mogelijk horizontaal, open en 'machtsvrij' – dat wil zeggen dat niemand vanuit een 'hogere' positie het machtswoord kan gebruiken.

Consensusdemocratie verwijst naar het algemene democratiemodel waarvan specifieke varianten kunnen worden aangetroffen in landen als Nederland, België en andere verdeelde samenlevingen. De consensusdemocratie is in beginsel indirect van aard. Zaakwaarnemers doen de bulk van het besluitvormende werk. Ze gaan op een bijzondere, integrerende en consensuszoekende manier met elkaar en met hun achterbannen om. Collectieve besluitvorming vindt zoveel mogelijk in coproductie, medebewind en coalitieverband plaats. In de besluitvorming wordt naar consensus en een breed draagvlak gestreefd. Substantiële minderheden worden bij voorkeur niet door de meerderheid *overruled*. In de agenderings- en voorbereidingsfase worden vertegenwoordigers van maatschappelijke belangen en segmenten uitgebreid geconsulteerd. Bij de uitvoering van beleid wordt het maatschappelijk middenveld ook uitgebreid ingeschakeld.

In latere hoofdstukken zal ik de vier basismodellen verder uitwerken en analyseren aan de hand van reële democratische praktijken. Daar zal blijken dat de vier analytische coördinaten in bovenstaande typologie nooit in hun onversneden zuiverheid voorkomen. Waar democratie wordt gepraktiseerd gaat het altijd om mengvormen, met meer of minder sterke accenten op verschillende modellen van democratie.

Wat dit boek biedt

Dit boek biedt zicht op de fundamenteën en expressies van verschillende modellen van democratie, alsook op de implicaties en effecten daarvan. Na de twee inleidende hoofdstukken van deel I gaan de vier hoofdstukken van deel II uitgebreid in op de vier basismodellen van democratie; elk model wordt gezien op algemene bouwprincipes en variabele uitdrukkingvormen; op patronen van democratisch leiderschap en burgerschap; op comparatieve sterktes en zwaktes. Deel III laat zien hoe modellen van democratie kunnen worden gecombineerd en kunnen worden hervormd.

Het boek is tegelijk theoretisch en empirisch van aard. Het verbindt empirische uitdrukkingvormen van democratie met algemene concepten en attenderende begrippen. Het vormt een aanvulling op de vele boeken die zich concentreren op de geschiedenis van het democratisch idee (de democratische *canon*, 'de democratische klassieken van Plato tot Habermas') of op één specifieke uitwerking van het democratiebegrip (*deliberative democracy*, *associational democracy*, et cetera). Het plaatst zulke specifieke interpretaties in perspectief door er andere naast te zetten. Het

behandelt de nodige klassieken, doch altijd in het licht van de door de empirie geïnspireerde typologie van democratiemodellen.

Centraal staan democratische praktijken en concepten die zich in Europa (meestal West, soms Oost), Amerika (meestal Noord, soms Zuid) en *Down Under* (Australië, Nieuw-Zeeland) hebben gevestigd. Op deze delen van de wereld – vaak al te gemakkelijk samengepakt als ‘de westerse wereld’ – heeft het democratisch idee voorlopig het meeste vat gekregen. Maar wel op verschillende wijzen en in verschillende maten. ‘De westerse democratie’ is een abstract en weinig precies concept. Beter is het te spreken van ‘westerse democratieën’ – in meervoudsvorm. Algemene noties als ‘vrije verkiezingen’, ‘publieke controle’ en ‘politieke verantwoording’ hebben deze democratieën weliswaar gemeen, maar ze worden ook zeer verschillend ingevuld.

Het universalistische concept van ‘de westerse democratie’ – een concept dat aan ‘niet-westerse landen’ zou kunnen worden ‘geschonken’ dan wel ‘opgedrongen’, afhankelijk van hoe je er tegenover staat – komt niet overeen met de pluriforme werkelijkheid van de democratie. Dit boek huldigt een pluralistisch beeld van democratie. Democratie kan veel verschillende vormen aannemen – varianten en combinaties van pendule-democratie, consensusdemocratie, kiezersdemocratie en participatiedemocratie. Op deze modellen heeft de ‘westerse wereld’ geen exclusieve rechten.

2 Democratie in lagen

Expressies en fundamenten

“Democracy, like lavatory cleaning, is an uphill task: no sooner have we got it all clean and shiny than someone comes in and pisses all over it.”

Michael Thompson, cultuurkenner¹

Vooruitblik

Inleiding. Democratie en politieke cultuur. Democratie en samenlevingscultuur. Leiderschap en democratie. Burgerschap en democratie. Van de theorie naar de praktijk.

Inleiding

Zoals je een toilet kunt blijven reinigen, omdat het iedere keer weer zijn steriele eigenschappen verliest, zo kun je ook blijven poetsen aan een democratie, aldus Michael Thompson. Hij drukt het wat plastisch uit, maar hij raakt toch aan een essentieel punt. Democratie is een schoonheidsideaal dat voortdurend om onderhoud vraagt omdat de praktijk er telkens weer van zal afwijken.

Hiervoor hebben we vier democratische schoonheidsidealen onderscheiden: penduledemocratie, consensusdemocratie, participatiedemocratie en kiezersdemocratie. Geen van deze modellen is duurzaam zuiver te houden. Grondwetgevers kunnen bijvoorbeeld op papier een ‘zuivere’ penduledemocratie ontwerpen, maar in het dagelijks gebruik zal die onvermijdelijk ‘onzuivere’ trekken krijgen. Voorstanders van penduledemocratie zullen die onzuivere trekken zoveel mogelijk willen wegpoetsen; tegelijk zullen ze wat zij zuiver vinden (indirecte democra-

tie gecombineerd met aggregatieve democratie) zoveel mogelijk willen oppoetsen.

Anderen – met afwijkende ideeën over ‘zuivere democratie’ en ‘onzuivere democratie’ (zie figuur 2.1) – zullen die aanpak geheel of gedeeltelijk betwisten. Wat voorstanders van penduledemocratie willen laten blinken (indirecte en aggregatieve democratie) zullen bijvoorbeeld proponenten van participatiedemocratie juist willen wégpoetsen en willen vervangen door wat in hún ogen het oppoetsen waard is (directe en integratieve democratie).

Figuur 2.1 Zuivere versus onzuivere democratie

	<i>‘zuivere democratie’</i>	<i>‘onzuivere democratie’</i>
<i>Participatiedemocratie</i>	direct én integratief	indirect (vertegenwoordigend) aggregatief (majoritair)
<i>Kiezersdemocratie</i>	direct én aggregatief	indirect (vertegenwoordigend) integratief (non-majoritair)
<i>Penduledemocratie</i>	indirect én aggregatief	direct (zelfbeschikkend) integratief (non-majoritair)
<i>Consensusdemocratie</i>	indirect én integratief	direct (zelfbeschikkend) aggregatief (majoritair)

Met zijn reinigingsmetafoor toont Michael Thompson zich een trouwe leerling van de Britse antropologe Mary Douglas, wier kijk op reinigingsriten in zes woorden is samengebond: *“dirt is matter out of place.”*² Niet schoon is wat niet overeenkomt met de gekoesterde orde. Schoonmaken is de gekoesterde orde weer herstellen, onderscheid maken, het eigene zoveel mogelijk oppoetsen en doen glanzen, het andere zoveel mogelijk wegpoetsen en op afstand houden.³

Om het poetsen in het dagelijks leven te kunnen begrijpen moet men eerst zicht krijgen op de noties van orde die dat poetsen inspireren, leert Douglas.⁴ Om het ‘poetsen’ in het huis der democratie te kunnen begrijpen, moeten we dus ook eerst een scherp beeld ontwikkelen van de relevante noties van orde. In het vorige hoofdstuk zijn we daarmee begonnen – met de vier grondvormen of ‘schoonheidsidealen’ van democratie –, in dit hoofdstuk gaan we daarmee verder. We doen dat in twee bewegingen. Ten eerste in een beweging ‘naar beneden’, naar de politieke culturen en de samenlevingsculturen die de fundamenteën onder de modellen van democratie vormen. Ten tweede in een beweging ‘naar boven’, naar de patro-

nen van burgerschap en leiderschap die de zichtbare expressies vormen van de modellen van democratie. Figuur 2.2 geeft een overzicht.

Figuur 2.2 Fundamenten en expressies van democratie – een overzicht

Leiderschapsstijlen			Expressies
	<i>Stemmingmaker</i>	<i>Bruggenbouwer</i>	
<i>Representant</i>	Gladiator	Rentmeester	
<i>Ondersteuner</i>	Advocaat	Coach	
Burgerschapsstijlen			
	<i>Kiezer</i>	<i>Spreker</i>	
<i>Toeschouwer</i>	Toeschouwer-kiezer	Toeschouwer-inspreker	
<i>Speler</i>	Speler-kiezer	Speler-meepspreker	
Democratiemodellen			Modellen
	Aggregatief	Integratief	
Indirect	Penduledemocratie	Consensusdemocratie	
Direct	Kiezersdemocratie	Participatiedemocratie	
Politieke culturen			Fundamenten
	<i>Kiezen</i>	<i>Delen</i>	
<i>Ieder zijn plek</i>	Massademocratie	Gardiaanse democratie	
<i>Ieder telt mee</i>	Protectionistische democratie	Basisdemocratie	
Samenlevingsculturen			
	<i>Ik-cultuur</i>	<i>Wij-cultuur</i>	
<i>Fijnmazig</i>	Atomisme	Hiërarchie	
<i>Grofmazig</i>	Individualisme	Egalitarisme	

Democratie en politieke cultuur

Modellen van democratie krijgen vorm in instituties die naar integratieve of aggregatieve democratie, naar directe of indirecte democratie, tenderen. Onder die institutionele tendenties gaan min of meer duurzame patronen van denken en doen schuil die we kunnen samenvatten onder de noemer ‘politieke cultuur’ of specifieker ‘democratisch ethos’ (de politiek-culturele houding ten aanzien van democratie).⁵ Hoe ziet dat er bij de verschillende democratiemodellen uit?

Protectionistische democratie De kiezersdemocratie vindt zijn fundering in een democratisch ethos dat in de literatuur bekend staat als protectionistische democratie.⁶ Centraal hierin staan de waarden van zelfbeschikking en zelfbescherming – protectie van individuele vrijheden en rechten. De protectionistische democratische cultuur komt tot uitdrukking in de klassieke stelling van Locke: “*No one can be (...) subjected to the Political Power of another without his Own Consent*”.⁷ Het uitoefenen van macht vraagt met andere woorden instemming, *consent*, van eenieder die subject van machtsuitoefening kan worden. De ‘tirannie van de meerderheid’ moet te allen tijde worden beteugeld door constitutionele arrangementen, terugfluitregelingen en andere beschermingsconstructies ten behoeve van de individuele burger. De radicale, neo-liberale variant van het protectionistische ethos is te vinden bij auteurs als Nozick en Hayek, voorstanders van een minimale staat die er vooral toe dient om individuele rechten te verdedigen en de werking van de vrije markteconomie te faciliteren.⁸

Vanuit protectionistisch perspectief heeft het model van de kiezersdemocratie ontegenzeggelijk aantrekkelijke kanten. Geheel in lijn met de protectionistische cultuur, regelt de kiezersdemocratie dat bestuurders niet boven burgers staan, en dat burgers zelf hun keuzes maken in een systeem dat ‘*one man, one vote*’ geeft, een systeem dat een ‘*level playing field*’ creëert en mogelijkheden biedt om overheden terug te fluiten. De kiezersdemocratie heeft vanuit protectionistisch perspectief echter één nadeel: collectieve besluitvorming kan met een simpele meerderheid van stemmen plaatsvinden. Individuele burgers, ja zelfs relatief grote minderheden, kunnen overstemd worden door een numerieke meerderheid van 50%+1. Waar het protectionistisch ethos sterk ontwikkeld is wordt dit gecorrigeerd door kwalitatieve meerderheidsvereisten (een collectief besluit moet worden gebaseerd op veel meer dan een gewone meerderheid van stemmen) en andere arrangementen voor de bescherming van minderheden en individuele belangen (constitutionele rechten en juridische waarborgen). Hanteert men de kiezersdemocratie als rem op overijverige overheden dan is een gewone meerderheid van 50%+1 natuurlijk wel weer een machtig wapen.

Basisdemocratie Het model van de participatiedemocratie floreert in een cultuur van radicale democratie of basisdemocratie.⁹ Het gaat hier om een cultuur van ‘allemaal de handen uit de mouwen steken’ en ‘van onderop verbetering afdwingen’. Pleitbezorgers hiervan kunnen worden aangetroffen onder verschillende Nieuwe Sociale Bewegingen – de milieubeweging, de vrouwenbeweging, de homobeweging, de vredesbeweging, de kraakbeweging – die sinds de jaren ’60 een stevige invloed hebben uitgeoefend op de termen waarin over democratie wordt gedacht

en gesproken. Noties die in deze cultuur centraal staan zijn onder meer: openheid, betrokkenheid, gelijkheid, solidariteit, saamhorigheid, authenticiteit, kleinschaligheid, spaarzaamheid en duurzaamheid.¹⁰

Een belangrijke inspiratiebron voor het radicaal-democratisch ethos is de Duitse socioloog Habermas met zijn pleidooi voor democratie als communicatief handelen: open, machtsvrij, inclusief en integrerend.¹¹ Eenieder is gelijk en eenieders discussiebijdrage – mits insluitend (niet-uitsluitend), open (niet-manipulatief) en machtsvrij (niet vanuit ongelijke machts- of informatieposities) – verdient gelijke aandacht en respect in het collectieve wilsvormingsproces. Collectieve besluitvorming door een bovengeschikte elite, die discreet en strategisch gebruik maakt van haar machts- en informatiepositie, is in deze benadering niet verantwoord en niet democratisch. Habermas' idee van communicatief handelen klinkt door in recente werken over 'deliberatieve' of 'discursieve' democratie. Dryzek, bijvoorbeeld, stipuleert dat een echte democratie geen hiërarchie of onveranderlijke regels kent en geen grenzen aan de participatie stelt.¹² Het model van de participatiedemocratie sluit daar naadloos op aan.

Gardiaanse democratie Het model van de consensusdemocratie bouwt op democratische wijze voort op het *guardian syndrome* zoals beschreven door Jacobs.¹³ Een gardiaanse democratische cultuur stelt vertrouwen in de prudentie van 'deskundige' zaakwaarnemers (gardianen of regenten) die in relatieve rust en beslotenheid hun zegenrijke werk verrichten. In de consensusdemocratie wordt een deel van alle zaakwaarnemers gekozen in algemene verkiezingen. Buiten deze periodieke stemmingen om is 'neuzen tellen' een weinig gebruikt mechanisme. De cultuur is er meer één van 'schikken en plooiën', bedachtzaam delibereren, uitgebreid vergaderen, relevante expertises consulteren, alternatieven bediscussiëren en compromissen sluiten op een zakelijke, pragmatische basis. Een dergelijke cultuur veronderstelt een bepaalde besluitvormingselite en gedijt bij een zekere mate van beslotenheid. Bijeenkomsten waarin ingewikkelde compromissen worden uitgedokterd kunnen beter in de rust van de 'achterkamer' plaatsvinden dan in het volle zicht van de 'voorkamer'.

Achter de gardiaanse democratische cultuur gaat een expertocratisch ethos schuil. Vertolkers daarvan stellen dat politieke problemen veel te ingewikkeld zijn om over te laten aan gewone burgers; een besluitvormingselite is overmijdelijk. In de consensusdemocratie gaat het vaak om gespecialiseerde zaakwaarnemers die *qualitate qua* – vanuit een bijzondere functie of expertise – moeten overleggen om tot overeenstemming te komen. Het expertocratisch ethos heeft een lange geschiedenis die onder meer teruggaat tot Plato, die in 'De Republiek' krachtig pleitte voor con-

centratie van beslissingsmacht bij een minderheid van personen die de superieure capaciteiten zouden bezitten die cruciaal zijn voor de kunst van het besturen.¹⁴ Plato's kritiek op de democratie als 'volksheerschap-
pij' klinkt nog altijd door in het denken over democratie, en in het zoeken naar manieren om de bekwaamste personen ten minste een dominante rol te geven in de democratie. In de hedendaagse consensusdemocratie zijn dat de experts van de vergadercultuur.

Massademocratie Aanzienlijk meer dan zaakwaarnemers in de consensusdemocratie, staan zaakwaarnemers in de penduledemocratie bloot aan 'verkiezingsdruk'. Welke democratische cultuur gaat daarachter schuil? De notie van massademocratie, *mass democracy*¹⁵, is nog het meest treffend omdat ze de aandacht vestigt op de dynamiek van de massa – op de massapsychologie, de massacommunicatie en de massamedia die in een penduledemocratie van cruciaal belang zijn. Om de pendule te laten omslaan, of om dat te voorkomen, moet bij algemene verkiezingen 'massa' achter een politieke beweging worden gemobiliseerd. Een forse minderheid der stemmen bemachtigen volstaat niet, *the winner takes all*, en de winnaar moet *first past the post* zien te komen.

Zit men eenmaal in het zadel, dan hoeft men in de penduledemocratie minder dan in de andere democratiemodellen rekening te houden met minderheidsbelangen en deelsegmenten. Het kiezersvolk spreekt zich in principe pas weer uit bij de volgende algemene verkiezingen. Tot die tijd is het een betrekkelijk passieve massa, die als massa gevolgd en bewerkt wordt. Monitoring in de breedte (*surveying*) en communicatie in de breedte (*broadcasting*) zijn daarbij instrumenteel.

Figuur 2.3 Politieke cultuur en democratisch ethos

	<i>Kiezen</i> (of-of)	<i>Delen</i> (en-en)
leder zijn plek (machtsafstand)	Massademocratie	Gardiaanse democratie
leder telt mee (machtsgelijkheid)	Protectionistische democratie	Basisdemocratie

De bovenbeschreven patronen van overtuigingen en preferenties met betrekking tot democratie zien we in figuur 2.3 samengevat in vier ideaaltypen. Deze onderscheiden zich op twee dimensies van elkaar:

- *Ieder zijn plek of ieder telt mee?* Wordt de democratische cultuur gekenmerkt door de notie dat eenieder gelijkkelijk meetelt in een *level playing field* (in de protectionistische democratie burgers die voor hun eigen belang opkomen; in de basisdemocratie participanten die er samen iets van moeten maken); of door de notie dat eenieder zijn eigen, onderscheiden plek heeft in de democratie (in de massademocratie leidende politici *vis à vis* de kiezende massa; in de gardiaanse democratie deskundige bestuurders *vis à vis* de ‘achterban’)?
- *Kiezen of delen?* Wordt de democratische cultuur gekenmerkt door een logica van ‘kiezen’, het één óf het ander (in de massademocratie zetelpretendent 1 of 2; in de protectionistische democratie beleidsoptie A of B) – of door een logica van ‘delen’, het één én het ander (schikken en plooiën bij de gardiaanse democratie; de wortels binden bij de basisdemocratie)?

Deze twee dimensies zijn verwant aan de twee dimensies – direct-indirect, aggregatief-integratief – in de typologie van democratiemodellen. Ze liggen evenwel een laag dieper.

Democratie en samenlevingscultuur

Een bruikbaar kader voor de analyse van culturele grondvormen is de cultuurtypologie van de Britse antropologe Mary Douglas, ook wel bekend als de *grid-group typology*. Douglas onderscheidt vier grondvormen van ‘in het sociale leven staan’ en ‘tegen het leven samen met anderen aankijken’: individualisme, egalitarisme, hiërarchie en atomisme.¹⁶

De vier cultuurtypen van Douglas zijn ideaaltypisch van aard. Ze verhouden zich tot waarneembare culturele verschijningsvormen als de primaire kleuren zich verhouden tot reëel waarneembare kleuren. In de culturele werkelijkheid worden altijd mengvormen aangetroffen; in die mengvormen kan het ene ideaaltype nadrukkelijker naar voren komen dan het andere.

De vier culturele grondvormen van Douglas resulteren uit de kruising van twee uit de sociale wetenschappen bekende dimensies, die daar meestal los van elkaar worden behandeld.¹⁷

- *Group: wij-cultuur of ik-cultuur?* Deze dimensie verwijst naar de mate waarin mensen in hun denken en doen worden bepaald door hun betrokkenheid bij een sociale groep. In de ideaaltypische *low-group culture* (of ik-cultuur) staat het individu in sterke mate op zichzelf. In de ideaaltypische *high-group culture* (of wij-cultuur) bestaat een sterke verbondenheid met en betrokkenheid op het collectief.

- *Grid: fijnmazig of grofmazig raster?* Deze dimensie verwijst naar de mate waarin mensen in hun denken en doen worden bepaald door positiegebonden rolvoorschriften, door rolvereisten die aangeven hoe mensen in specifieke posities geacht worden te handelen. De ideaaltypische *low-grid culture* is er één van *roles achieved* (mensen kiezen zelf voor de mate waarin en de manier waarop ze hun rol invullen; ze zijn daarin vrij en gelijk). De *high-grid culture* is er één van *roles ascribed* (rollen zijn van buitenaf toebedeeld aan en in sterke mate specificierend en sturend voor personen in bepaalde sociale posities).

Figuur 2.4 Samenlevingsculturen

	<i>Low group</i> (ik-cultuur)	<i>High group</i> (wij-cultuur)
<i>High grid</i> (rollen toegewezen)	Atomisme	Hiërarchie
<i>Low grid</i> (rollen bemachtigd)	Individualisme	Egalitarisme

De cultuurtypologie is op fundamenteel niveau verwant aan de eerder gepresenteerde typologieën. Benadrukt moet worden dat het hier gaat om een ideaaltypische verwantschap, een relatie tussen *ideaaltypen* in Weberiaanse zin, goed te onderscheiden van een causale relatie in Popperiaanse zin.¹⁸ Bij het laatste gaat het om een statistisch-significant verband in de sfeer van de empirische verschijnselen. Bij het eerste gaat het om een logisch-beredeneerd verband in de sfeer van de analytische constructen. Als ik stel dat de participatiedemocratie ideaaltypisch verwant is aan het egalitarisme, dan zeg ik niet dat tussen de twee onvermijdelijk een empirisch-causaal verband bestaat. De verwantschap is primair *logisch* bepaald, of beter gezegd *cultuursociologisch* bepaald.

In dit kader wordt ook wel gesproken van *Wahlverwandtschaft* of *elective affinity*.¹⁹ Haalt men alle interveniërende factoren weg dan mag men, *logisch* gezien, verwachten dat een magneet en een hoefijzer naar elkaar neigen. Zo mag men, *cultuursociologisch* gezien, ook verwachten dat participatiedenken en egalitarisme als het om democratie gaat naar elkaar neigen. Er is sprake van wederzijdse aantrekkingskracht; de één vormt een begunstigende 'sociotoop' voor de ander en omgekeerd. In welke mate en op welke wijze de *elective affinity* daadwerkelijk vorm krijgt wordt mede

bepaald door interveniërende factoren. Er zijn altijd wetten, praktische bezwaren en andere factoren die inwerken op de cultuursociologische verwantschap. Hoogwaardig democratieonderzoek heeft oog voor zulke factoren, maar zeker ook voor de onderliggende *Wahlverwandtschaften*.

Hoe liggen de lijnen van verwantschap dan? Hieronder worden ze geschetst, met nadruk op de cultuurtypen van Douglas: atomisme, hiërarchie, individualisme en egalitarisme.²⁰

Egalitarisme Als het om democratie gaat is sprake van wederzijdse aantrekkingskracht tussen het egalitarisme enerzijds en een radicale democratische cultuur en een model van participatiedemocratie anderzijds.

Een egalitaire conceptie van democratie vertrekt vanuit de gedachte dat een mens thuis hoort in een inclusieve gemeenschap (*high group* verdient de voorkeur boven *low group*), dat collectieve besluitvorming in zo'n gemeenschap breed moet worden gedeeld ('delen' verdient de voorkeur boven 'kiezen'), en dat minderheidsbelangen in de besluitvorming zoveel mogelijk moeten worden geïntegreerd ('integratief' verdient de voorkeur boven 'aggregatief' in de democratie).

Een egalitaire opvatting van democratie koestert daarnaast de overtuiging dat posities en rollen zo min mogelijk onderscheidend en discriminerend moeten zijn (*low grid* gaat voor *high grid*), dat iedereen overal aan mee moet kunnen doen, ongeacht rang of stand, leeftijd of deskundigheid ('eenieder telt mee' gaat voor 'ieder zijn deel'), en dat allen voor zichzelf moeten kunnen spreken ('direct' gaat voor 'indirect' in de democratie). Bij zo'n cultuur van 'samen doen' en 'gelijk optrekken' sluiten de instituties van de participatiedemocratie – direct/zelfbeschikkend en integratief/consensuszoekend – goed aan.

Individualisme De cultuur van het individualisme heeft met het egalitarisme gemeen dat wordt uitgegaan van een vrijlatende en vrijmakende sociale structuur. Het grote verschil is dat het egalitarisme 'de taal van het wij' spreekt en het individualisme 'de taal van het ik'.²¹ Op het vlak van democratie is sprake van *elective affinity* tussen het individualisme aan de ene kant en een protectionistische democratische cultuur en een model van kiezersdemocratie aan de andere kant.

In een individualistische interpretatie van democratie staat de gedachte centraal dat het individu altijd voor de gemeenschap komt (*low group* verdient de voorkeur boven *high group*), dat het individu de keuze moet hebben om ergens al dan niet in mee te gaan ('kiezen' verdient de voorkeur boven 'delen'), en dat collectieve besluitvorming gevoelig moet zijn voor de vraagprikkels van burgers, zoals de markt dat is voor de vraagprikkels van consumenten ('aggregatief' verdient de voorkeur boven 'integratief').

Een individualistische opvatting van democratie huldigt daarnaast het principe dat mensen mogen doen en laten wat ze zelf willen (*low grid* gaat voor *high grid*), dat individuele burgers zeer wel in staat zijn om hun eigen keuzes te maken ('ieder telt mee' gaat voor 'ieder zijn plek'), en dat zelfbeschikking in het algemeen te verkiezen is boven bevoogding ('direct' gaat boven 'indirect' in de democratie).

Hiërarchie Als het om democratie gaat is sprake van *Wahlverwandschaft* tussen enerzijds een hiërarchische cultuur en anderzijds een gardiaans democratisch ethos en een model van consensusdemocratie. Anders dan sommigen denken is hiërarchie niet per se het begin van tirannie; democratie en hiërarchie kunnen samengaan.²²

Een hiërarchische conceptie van democratie huldigt het principe dat ieder lid van de gemeenschap is ingebed in een groter, overkoepelend geheel (*high group* gaat voor *low group*), dat het grotere geheel bij elkaar gehouden wordt door saamhorigheid, gemeenschappelijkheid en inschikkelijkheid ('delen' gaat voor 'kiezen'), en dat in de besluitvorming van het geheel de delen zoveel mogelijk moeten worden geïncorporeerd ('integratief' gaat voor 'aggregatief' in de democratie).

Een hiërarchische opvatting van democratie vertrekt daarnaast vanuit de gedachte dat verschillende rollen bij verschillende posities horen (*high grid* verdient de voorkeur boven *low grid*), dat iedereen, afhankelijk van vermogen en verdienste, een eigen plek heeft in het grotere geheel ('ieder zijn plek' verdient de voorkeur boven 'ieder telt mee'), en dat de rolverdeling van het systeem bepaalt dat sommigen vertegenwoordiger zijn en anderen vertegenwoordigd worden ('indirect' verdient de voorkeur boven 'direct' in de democratie).

Atomisme. In het domein van de democratie is sprake van wederzijdse aantrekkingskracht tussen een atomistische cultuur enerzijds en een ethos van massademocratie en een model van penduledemocratie anderzijds.²³

Een atomistische interpretatie van democratie gaat uit van de gedachte dat elk individu op zichzelf staat in een veld van weinig op elkaar betrokken individuen (*low group* gaat voor *high group*), dat elk individu zijn eigen boontjes moet zien te doppen en niet op 'burenhulp' moet rekenen (het is een *zero-sum game*, het is winnen of verliezen, 'kiezen' gaat voor 'delen'), dat in de besluitvorming de grootste vanzelfsprekend de winst pakt (*the winner takes all*), en dat de kleintjes aan het kortste eind trekken totdat ze zelf genoeg massa hebben om de winst naar zich toe te kunnen halen ('aggregatief' gaat voor 'integratief' in de democratie).

Een atomistische conceptie van democratie gaat daarnaast uit van het principe dat rollen en posities in het publieke domein naar macht en ver-

mogen verschillen (*high grid* gaat boven *low grid*), dat niet iedereen aan alles kan meedoen en niet overal bij betrokken kan worden ('ieder zijn plek' gaat boven 'ieder telt mee') en dat sommigen de rol en de positie hebben om te besturen en anderen niet ('indirect' gaat boven 'direct' in de democratie). Dat wordt hier 'normaal' gevonden – zoals in andere culturen hiërarchische, individualistische of egalitaire verhoudingen 'vanzelfsprekend' worden geacht.

Atomisme kan perverse vormen aannemen – vervreemding is een gedachte uitwas van atomisme, zoals anomie dat is van individualisme, tirannie van hiërarchie en totalitarisme van egalitarisme – maar kent ook betrekkelijk alledaagse, prozaïsche expressies. Zie Putnams studie *'Bowling Alone'* voor een exposé van atomistische tendensen in de Amerikaanse samenleving.²⁴ Alledaagse vormen van atomisme zijn niet op voorhand 'slechter', onwenselijker of onmenselijker dan alledaagse vormen van hiërarchie, egalitarisme of individualisme. Welke cultuurvrije 'metanorm' zou zo'n oordeel kunnen rechtvaardigen?

Burgerschap en democratie

Na de relatief onzichtbare fundamenten ónder democratie komen we nu toe aan de meer zichtbare expressies ván democratie: stijlen van burgerschap en stijlen van leiderschap – handelingsmodaliteiten die in het publieke domein tot uitdrukking komen. We beperken ons hier eerst tot een globaal overzicht; de verschillende stijlen van leiderschap en burgerschap worden in de vier hoofdstukken van deel II nader uitgewerkt.

Om te beginnen met het democratisch burgerschap, een klassiek begrip dat ook in het hedendaagse debat over democratie nog steeds een belangrijke plek inneemt. De hamvraag is: welke rol heeft de burger te spelen in de democratie? In de gangbare antwoorden op deze vraag wordt positie gekozen op twee dimensies:

- *Toeschouwer of speler?* Is de burger eerst en vooral toeschouwer, bij een spel waarin hij slechts op gezette tijden wordt betrokken (bij algemene verkiezingen, zoals passend bij indirecte democratie), of is de burger bovenal speler in het spel (bij referenda, burgerinitiatieven of actiecommittees, zoals passend bij directe democratie)?
- *Kiezer of spreker?* Is de burger één van de vele kiezers die het rode potlood hanteren, die knoppen indrukken of handen opsteken (waarna de numerieke optelsom wordt gemaakt, zoals passend bij een aggregatieve democratie), of is de burger een actor die samen met anderen inspraak

heeft in het afwegingsproces (een proces van praten, vergaderen en overleggen, zoals passend bij een integratieve democratie)?
 Ideaaltypisch kunnen we dan, aansluitend bij de vier modellen van democratie, vier stijlen van burgerschap onderscheiden.

Figuur 2.5 Burgerschapsstijlen

	<i>Kiezer</i> (stemmen)	<i>Spreker</i> (praten)
<i>Toeschouwer</i> (toekijken)	Toeschouwer-kiezer	Toeschouwer-inspreker
<i>Speler</i> (meedoen)	Speler-kiezer	Speler-meespreker

Toeschouwer-kiezer In de penduledemocratie komt de burger naar voren als toeschouwer/kiezer. De essentiële handeling van het kiezen krijgt periodiek vorm in algemene verkiezingen, waarvan de voorbereiding, ontknoping en doorwerking door de burger als toeschouwer op afstand worden gevolgd via de massamedia. Het kijken en kiezen van de burger is niet zonder betekenis want de toeschouwersoordelen werken via het mechanisme van de verkiezingen versterkt door in het politieke landschap.

Toeschouwer-inspreker In de consensusdemocratie is de burger als kiezer minder prominent. Stemmen is in de consensusdemocratie minder ‘beslissend’ dan overleggen, en dat overleggen vindt vooral plaats tussen zaakwaarnemers, die selectief contact zoeken met de burger als inspreker annex toeschouwer. Inpraak en consultatie horen bij de consensusdemocratie, maar daarmee wordt doorgaans slechts een beperkt deel van de burgerij bereikt (men spreekt soms van de ‘beroepsinsprekers’). Grote delen van de burgerij kijken op grote afstand toe hoe anderen – de bestuurders en de professionals van de overlegcultuur – de zaken onderling regelen.

Speler-meespreker In de participatiedemocratie komt de burger naar voren als speler/meespreker. De gedachte dat iedereen actief meedoet en meepraat wordt hier gekoesterd. ‘Actief meedoen’ wordt heel concreet opgevat: samenwerkend de handen uit de mouwen steken; *hands-on* bijdragen aan de uitwerking en uitvoering van beleid. Je stem laten horen is in deze vorm van democratie nadrukkelijk meer dan alleen inspreken, en zeker ook meer dan alleen stemmen. Het is mééspreken in een context waarin iedereen als een cruciale en gelijke speler wordt beschouwd.

Speler-kiezer In de kiezersdemocratie laat de burger zijn stem ook dui-

delijk horen, maar dan minder als ‘meeprater’ in wijldlopijge overlegsessies, en meer als ‘kiezer’ in gerichte stemmingen over publieke zaken. Dat kunnen grootschalige volksstemmingen zijn maar ook kleinschalige burgervergaderingen. Waarover burgers stemmen is dan niet ‘wilt u deze partij of deze bestuurder?’ maar ‘wilt u dit concrete beleidsalternatief?’ Ja of nee? Bij het agenderen en organiseren van zulke stemmingen, het verzamelen en mobiliseren van voldoende stemmen voor voorstellen, komt de burger als speler nadrukkelijk naar voren. Vandaar de omschrijving speler/kiezer.

Leiderschap en democratie

Democratisch leiderschap is een groot en voor sommigen beladen begrip. Met dit begrip wordt hier echter niet meer bedoeld dan ‘het voortouw nemen in de democratie’. De verschillende rollen die men daarbij kan spelen laten zich langs twee dimensies schetsen.

- *Representant of ondersteuner?* Komt degene die het voortouw neemt naar voren als vooruitgeschoven *representant* van een bepaalde stroming of groepering (zoals bij indirecte democratie past) of eerder als een toegevoegde *ondersteuner* van actoren die in beginsel zelf hun ‘mannelijke’ staan in de collectieve besluitvorming (zoals bij directe democratie past)?
- *Bruggenbouwer of stemmingmaker?* Komt degene die het voortouw neemt naar voren als *bruggenbouwer* in een communicatieproces dat harmonisering van verschillende stemmen vraagt (zoals bij integratieve democratie past), of eerder als *stemmingmaker* in een besluitvormingsproces dat een ‘duim omhoog’ of een ‘duim omlaag’ oplevert (zoals bij aggregatieve democratie past)?

Ideaaltypisch onderscheiden we dan vier stijlen van leiderschap, aansluitend bij de vier modellen van democratie.

Figuur 2.6 Leiderschapsstijlen

	<i>Stemmingmaker</i> (overlever)	<i>Bruggenbouwer</i> (overbrugger)
<i>Representant</i> (afmaker)	Gladiator	Rentmeester
<i>Ondersteuner</i> (opbouwer)	Advocaat	Coach

Gladiator In de penduledemocratie treedt degene die het voortouw neemt naar voren als de representant van een bepaalde stroming of partij die massale steun moet zien te verwerven bij algemene verkiezingen volgens de *winner takes all*-logica. In een penduledemocratie is het cruciaal dat stemmingen worden gewonnen en vooral niet worden verloren. ‘Stemming maken’ is een cruciaal aspect van leiderschap in deze democratie. Een succesvol leider is vaak een effectief massamedium: effectief in het aan zich binden van grote massa’s mensen. Leiderschap in de penduledemocratie spant erom; als *gladiator* in de verkiezingsarena is het verliezen of winnen, de (politieke) dood of de gladiolen.

Rentmeester In de consensusdemocratie wordt de soep bij verkiezingen minder heet gegeten. Tegelijk is het optreden als representant van een bepaalde partij of stroming ook hier een belangrijk aspect van leiderschap. Dat geldt vóór verkiezingen, maar zeker ook ná verkiezingen. Tussen het zwart van verliezen en het wit van winnen zitten in de consensusdemocratie nog een boel grijstinten. Een ‘kartrekker’ die bij de verkiezingen niet scoort kan in een consensusdemocratie altijd later nog zijn waarde bewijzen als iemand die, samen met anderen natuurlijk, helpt ‘de boel bij elkaar te houden’. In een consensusdemocratie is een leider meer een *keeper* of rentmeester: iemand die voor en namens anderen meewerkt aan het bouwen van bruggen en aldus ook bijdraagt aan *political peace-keeping*.

Coach In de participatiedemocratie wordt ‘leiderschap’ liefst tussen aanhalingstekens en met kleine letters geschreven. Iemand die in deze democratie het voortouw neemt is eerder een *coach* dan wat anders: iemand die support en inspiratie biedt, maar die ook weet dat anderen het spel moeten maken. Soms wordt de coach, bij uitzonderlijke deugden, apart gezet als lichtend voorbeeld, als goeroe of grote leermeester. Meestal is de coach echter niet meer dan de *primus inter pares*: de eerste ondersteuner en bruggenbouwer onder zijns gelijken – gelijken die net zo goed bijdragen aan het bruggenbouwen en ondersteunen van het proces.

Advocaat In de kiezersdemocratie is degene die het voortouw neemt meer een *advocaat*, een pleiter die namens anderen de doorslag moet zien te geven in besluitvormingsprocessen die op winst of verlies kunnen uitlopen. Kiezers over de streep trekken, stemmers doen meestemmen in burgervergaderingen, volksstemmingen of burgerinitiatieven en petitieën in aanloop daar naartoe: hierin moet men goed zijn als men in een kiezersdemocratie de kar wil trekken. Benodigd is een subtiele combinatie van overtuigend optreden (stemming maken ten gunste van een bepaalde positie) én ondersteuning bieden (beweging van onderop faciliteren). Zoals een advocaat bij juryrechtspraak onafhankelijke juryleden moet zien

te overreden, en autonome cliënten met raad en daad moet zien te ondersteunen, zo moet een pleiter in het publieke domein ook effectief zijn in het meekrijgen van eigenstandige individuen.

Van de theorie naar de praktijk

In het vervolg verschuift de aandacht van de theorie naar de praktijk van democratie, de praktijk waarin democratisch leiderschap en burgerschap concreet tot uitdrukking komen. De theorie verdwijnt niet uit beeld. Belangrijke auteurs en geschriften over democratie krijgen de aandacht die ze verdienen. Maar altijd vanuit de vraag: wat zeggen ze over beproefde modellen van democratie? De opzet is niet: (klassiek) geschrift a, b, c. Of: (dode) denker x, y, z. Maar: penduledemocratie, consensusdemocratie, kiezersdemocratie en participatiedemocratie – modellen die vorm geven aan democratie als levende praktijk.

Deel II Praktijken

Beproefde democratie

Zoals we een gevarieerd kleurenspectrum kunnen schilderen met enkele basiskleuren, zo kunnen we een breed scala aan democratische praktijken schetsen met behulp van enkele basismodellen van democratie: penduledemocratie, consensusdemocratie, kiezersdemocratie en participatiedemocratie. In de volgende hoofdstukken schets ik de grondtonen en de varianten van deze vier basismodellen, samen met de mogelijkheden en de beperkingen op het vlak van leiderschap, burgerschap en *good governance*.

Het onderscheid tussen *penduledemocratie* (hoofdstuk 3) en *consensusdemocratie* (hoofdstuk 4) haakt aan bij Lijpharts onderscheid van 'Westminsterdemocratie' en 'consensusdemocratie' maar gaat daar ook aan voorbij. Lijpharts onderscheid spitst zich toe op de formele democratie op het niveau van de staat. Bij penduledemocratie en consensusdemocratie zoals hier geconceptualiseerd komen ook informele, plaatselijke en parastatale instituties in beeld. Zo kijken we in hoofdstuk 3 '*Beyond Westminster and Whitehall*' als we de penduledemocratie in het Verenigd Koninkrijk verkennen.¹ Zo kijken we in hoofdstuk 4 'voorbij de Staatsalmanak' als we de consensusdemocratie in Nederland schetsen.²

Door toevoeging van de *kiezersdemocratie* (hoofdstuk 5) en de *participatiedemocratie* (hoofdstuk 6) wordt het 'kleurenpalet' waarmee we schilderen breder en rijker.³ Zonder deze modellen kunnen we belangrijke debatten niet goed begrijpen. Evenmin als interessante uitdrukkingsvormen van democratie – expressies van kiezersdemocratie in Zwitserland en Californië, of van participatiedemocratie in Brazilië en Nederland, bijvoorbeeld. Als we meer willen zien dan de koepelinstituties van de representatieve democratie, en dat willen we, dan komen deze democratiemodellen goed van pas.

3 **Penduledemocratie** De winnaar neemt alles

“De basis van alle eerbewijzen aan de democratie vormt de kleine man, die een klein hokje binnenstapt, en met een klein potloodje een klein kruisje maakt op een klein stukje papier...”
Winston Churchill, voormalig Brits premier¹

Vooruitblik

Inleiding. Westminster als bakermat. Staat en maatschappij. Westminster blijft Westminster. Staat en plaats. Politiek en bestuur. Varianten op een thema. Leiderschap in de penduledemocratie. Burgerschap in de penduledemocratie. Discussie: lof en kritiek. Lessen: sterktes en zwaktes.

Sporen van penduledemocratie

- *Sporen in de praktijk: onder meer in het Verenigd Koninkrijk, de Britse Commonwealth, de Verenigde Staten, Latijns-Amerika, ‘Latijns-Europa’.*
- *Sporen in de literatuur: onder meer bij Burke, Schumpeter, Berelson, Sartori.*

Inleiding

In de penduledemocratie wordt een beweging geïnstitutionaliseerd – opgeroepen en ondersteund – die veel weg heeft van een slingerbeweging. Nu eens gaat de slinger naar links, dan weer naar rechts. De politiek-bestuurlijke macht volgt de beweging van de slinger en de slinger volgt de beweging van het electoraat. De winnaar van de laatste verkiezingen krijgt het volle pond: *the winner takes all*. Behaal je in je kiesdistrict aardig wat stemmen, maar minder dan je concurrent, dan blijf je met lege handen achter. Heb je in het parlement een fors aantal zetels, maar niet

de meerderheid, dan heb je weinig in de melk te brokkelen. Het wordt geaccepteerd omdat de slinger heen en weer gaat. Nu eens profiteert de ene politieke partij van de penduledemocratie, dan weer, na een electorale *landslide* de andere kant op, de andere politieke partij.

En achter dit alles staat de man waar Churchill in bovenstaand citaat op doelt: 'de kleine man' die met een eenvoudige handbeweging in een kieshokje politieke aardverschuivingen kan bewerkstelligen. Tenminste, als hij dat bij algemene verkiezingen met genoeg anderen tegelijk doet. Onder die voorwaarde kan de stemgerechtigde in een penduledemocratie golven maken, met een macht die de stemgerechtigde in een consensusdemocratie niet bezit. Met minder dan een meerderheid, en in de periode tussen verkiezingen, is het voor de burger in een penduledemocratie weer moeilijker om beweging af te dwingen.

Westminster als bakermat

Met de *Glorious Revolution* van 1688 kreeg het Engelse parlement in zijn strijd met de monarchie de overhand en werd de mythe geboren van Westminster als bakermat der democratie. Als centrum van parlementaire soevereiniteit is Westminster in ieder geval een krachtig symbool van penduledemocratie. De Westminsterdemocratie kunnen we gerust het archetype van de penduledemocratie noemen, en tevens de meest bekende operationalisatie daarvan.

In *Patterns of Democracy* beschrijft Lijphart de democratische structuur van de Westminsterdemocratie op overkoepelend, statelijk niveau.² Verderop zal blijken dat de democratische logica achter de Westminsterdemocratie – indirect én majoritair – verder strekt dan de formele structuren op macroniveau. Toch is het handzaam om hier te beginnen met Lijpharts typering van de Westminsterdemocratie in tien punten:

- *machtsconcentratie bij een éénpartijregering* gesteund door een eenvoudige parlamentsmeerderheid;
- *regeringsdominantie in monistische verhoudingen* tussen parlement en regering; de *front bench* van de meerderheidsfractie regeert;
- een *tweepartijenstelsel*, waarbij de ene partij regeert en de andere niet; dichotomie van regering en oppositie;
- een *majoritair, disproportioneel vertegenwoordigend, districtenstelsel*; het kiezersvolk verdeeld in *constituencies*;
- een *pluralistisch* belangengroepensysteem; onderling verdeeld; ieder voor zich;

- *gecentraliseerd en unitair* bestuur; een gecentraliseerde eenheidsstaat; één en ongedeeld;
- *onevenwichtig of ontbrekend bicameralisme*; concentratie van wetgevende macht bij één vertegenwoordigende kamer van het parlement;
- *constitutionele flexibiliteit*, een ‘ongeschreven grondwet’;
- *parlementaire soevereiniteit*, geen externe grondwettelijkheidstoetsing;
- een van de regering *afhankelijke centrale bank*.

De eerste vijf punten vormen de *executives-parties dimension*. Ze betreffen de (partij)politieke machtsconfiguratie en de organisatie van de uitvoerende macht op landelijk niveau. De volgende vijf punten vormen de *federal-unitary dimension*. Ze betreffen de organisatie van de macht voorbij het regeringscentrum. Concentratie en centralisatie van macht zijn de overheersende kenmerken van de Westminsterdemocratie. Macht wordt benaderd als een waarde die niet goed gedeeld kan worden: “*to share it is to lose it, to divide it is to diminish it, and in doing so, to diminish its holders,*” schrijft Marquand.³

Het Britse archetype

Tussen 1945 en 1970 sluit het Britse stelsel naadloos aan bij het Westminstermodel. Politiek-bestuurlijke macht is in die periode duidelijk geconcentreerd en gecentraliseerd in ‘Westminster’, of beter gezegd: bij de *front bench* van die ene partijfractie die bij de laatste algemene verkiezingen de meeste zetels in het Lagerhuis heeft gewonnen. Nu eens is dat de fractie van de Conservatieven, dan weer de fractie van Labour. In de ene periode slaat de pendule door naar links, in een volgende periode slaat de pendule door naar rechts. Politiek en beleid volgen de slingerbeweging, met als gevolg dat op verschillende beleidsterreinen U-bochten en zigzagbewegingen naar voren komen.⁴

De democratie is zo georganiseerd dat de nationale regering, de *front bench* van de meerderheidsfractie in het parlement, in de periode tot aan de volgende verkiezingen volop de teugels in handen krijgt. De *back bench* wordt door partijdiscipline stevig in het gareel gehouden. Met andere partijen in het Lagerhuis hoeft men geen compromissen te sluiten. Van het Hogerhuis heeft de regeringsfractie in het Lagerhuis weinig weerwerk te duchten. Hetzelfde geldt voor het subnationale bestuur. Regionaal bestuur is er niet. Lokaal bestuur beperkt zich tot het eigen compartiment in de *Dual Polity*, zich wel bewust van het gemis aan grondwettelijke bescherming tegen eenvoudige meerderheidsbeslissingen in Westminster.

De constitutionele aanvaardbaarheid van wetgeving wordt door de meerderheid in het parlement beoordeeld, niet door zoiets als een onafhankelijk constitutioneel hof.

Staat en maatschappij

Maken we onderscheid tussen de ‘interne staatsstructuur’, de verhoudingen binnen de staat, en de ‘externe staatsstructuur’, de relatie staat-maatschappij,⁵ dan zien we dat Lijphart met negen van de tien punten gericht is op de interne staatsstructuur. De geïnstitutionaliseerde betrekkingen tussen staat en maatschappij komen alleen in beeld bij het vijfde punt. Toch werkt de majoritair-indirecte logica van de Westminsterdemocratie ook heel sterk door in de externe staatsstructuur.

Met tegenspelers in de maatschappelijke omgeving – belangengroepen en burgers – hebben machthebbers in de Westminsterdemocratie wat meer rekening te houden dan met tegenspelers in het politiek-bestuurlijke systeem, maar vergeleken met machthebbers in veel andere landen hebben ze toch betrekkelijk veel bewegingsvrijheid. De ruimte voor ‘*unnegotiable policy*’ is relatief groot, aldus Page.⁶ De vele, los van elkaar opererende belangengroepen in het pluralistische systeem van belangengroepen kunnen ook wat makkelijker strategisch worden bespeeld dan de meer geclusterde en meer georganiseerde ‘sociale partners’ waarmee regeringen in een corporatistisch systeem te maken hebben.

Individuele burgers worden in de Westminsterdemocratie *pur sang* niet voorgesteld als partners in het bestuur. Zeker in de genoemde periode is de ongeschreven, doch geïnstitutionaliseerde regel: ‘regering regeer’. Tussen de algemene verkiezingen wordt verwacht dat de regering de teugels in handen neemt. Daar staat tegenover dat bij algemene verkiezingen de zweep van de kiezer hard kan knallen. Verkiezingen verliezen en toch weer mogen meeregeren, zoals in sommige andere landen, is er niet bij. Verkiezingen moeten worden gewonnen, anders slaat de pendule weer de andere kant op, het hele regeringssysteem in zijn kielzog meesleurend.

Westminster blijft Westminster

Na 1970 blijven de kenmerken van het Westminstermodel in het Verenigd Koninkrijk dominant, hoewel het prototypische karakter wordt aangetaast, onder andere door de (lang uitgestelde) devolutie van bestuursmacht

naar Schotland en Wales, de (schoorvoetende) regionalisering op Engels grondgebied, de (voorzichtige) groei van enkele kleinere partijen en de (weifelende) toetreding tot de Europese Unie, waarmee de *Sovereignty of Parliament* impliciet wordt aangetast. Ondanks deze institutionele aanpassingen valt het Verenigd Koninkrijk in de classificatie van democratieën nog steeds heel duidelijk in de categorie ‘Westminsterdemocratie’.⁷ In andere landen, vooral die welke onder Britse invloed hebben gestaan, kunnen ook neigingen in de richting van de Westminsterdemocratie worden aangetroffen, denk aan Nieuw-Zeeland, Canada, Australië en de meeste voormalig Britse koloniën in Azië, Afrika en het Caraïbisch gebied.⁸

Kijkt men naar het Westminstermodel in verkiezingstijd dan kan men meevoelen met Churchills ontzag voor “de kleine man, die een klein hokje binnenstapt, en met een klein potloodje een klein kruisje maakt op een klein stukje papier.” Dat kleine kruisje kan in een Westminsterdemocratie grote gevolgen hebben. In de periode tussen verkiezingen kan men daarentegen weer meevoelen met de omschrijving van Lord Hailsham van de Britse democratie als ‘*elective dictatorship*’, al dan niet verlicht.⁹ Met zijn eigen politieke optreden, verlicht-despotisch, biedt het historische personage van Churchill daarbij een goede illustratie.

Ondanks zijn imposante optreden tijdens WOII wordt Churchill vlak na de oorlog niet door de optelsom van ‘kleine kruisjes’ in het zadel gehouden. Dit wordt nogal eens geïnterpreteerd als teken van kracht van de Westminsterdemocratie: het systeem maakt het mogelijk om betrekkelijk snel de juiste man op de juiste plek te krijgen, met alle machtsconcentratie die daarbij hoort, maar het systeem stelt ook in staat om op het juiste moment het verschil te maken tussen, in dit geval, een democratie in oorlogstijd en een democratie in vredetijd, en de verschillende typen politieke leiders die daarbij horen. Met de optelsom van ‘kleine kruisjes’ kan zeer veel macht in een beperkt aantal handen worden gelegd, maar langs dezelfde weg kan die macht ook weer worden weggenomen en herverdeeld.

Mede door dit soort interpretaties – het politieke ambt is machtig, maar de stembus ook – geniet de Westminsterdemocratie vanouds een grote reputatie als ‘bakermat der democratie’. Hoewel zijn onderzoek daar uiteindelijk niet op uitdraait, begint Lijphart zijn levenslange onderzoek naar democratie in de jaren ’50 met de overtuiging dat de Britse Westminsterdemocratie superieur is aan de niet-majoritaire representatieve democratie zoals hij die kent uit het continentale Rijnland, waaronder zijn geboorteland Nederland. Evidente macht in heldere structuren: het wordt door veel van zijn tijdgenoten, in Europa maar zeker ook in de Verenigde Staten, als ideaal beschouwd. Verkiezingen in districten die

door een *winner takes all*-logica krachtig doorwerken in politieke vertegenwoordigingen die vervolgens weer krachtig doorwerken in politiek en beleid: in een land als Nederland heeft menig systeemhervormer dit nog steeds als ideaal voor ogen.

Staat en plaats

In het debat waarmee dit boek begint worden de beroemde woorden van Edmund Burke aangehaald, de woorden gericht aan de kiezers van Bristol en over hun hoofden heen ook aan de gekozenen namens Bristol. De boodschap is duidelijk: kiezers selecteren hun volksvertegenwoordigers maar vervolgens hebben die hun eigen verantwoordelijkheid voor het geheel, zoals kiezers op een andere manier ook hun eigen verantwoordelijkheid hebben. Tussen kiezers en gekozenen wordt een functionele kloof verondersteld.¹⁰ Volksvertegenwoordigers krijgen een felbegeerde zetel, maar ook een dure plicht, om op te komen voor de belangen van het land als geheel, in ieder geval totdat de volgende verkiezingen daar zijn.

Wat voor het land geldt, geldt evengoed voor de stad of de plaats waar lokale vertegenwoordigers voor dienen te staan. In een studie van lokale democratie in Birmingham, *Second City Politics* van Kenneth Newton, komt Burke's democratieopvatting naar voren als een belangrijke richtinggevende notie.¹¹ De lokale politiek wordt in Birmingham, evenals in andere Britse gemeenten,¹² bepaald door één van de twee dominante partijen in de gemeente: Labour of de Conservatives, die in de naoorlogse periode regelmatig van plaats wisselen op het pluche. Nu eens slaat de pendule door naar de Conservatives, dan weer naar Labour. De derde partij, de Liberal Democrats, kan nooit voldoende massa ontwikkelen om bestuursmacht te kunnen opeisen. Anders dan in bijvoorbeeld Nederland is het niet de gewoonte dat de verliezer van verkiezingen toch nog een rol(letje) krijgt toebedeeld in het bestuur.

Het bestuur van de stad Birmingham wordt beheerst door sectoraal werkende gemeenteraadscommissies en daarmee versmolten ambtelijke diensten. De *Publics Work Committee*, bijvoorbeeld, vormt een symbiotisch geheel met het *Public Works Department*. De *Committee Chairman* heeft het voortouw, nauw bijgestaan door het hoofd van de ambtelijke dienst. Boven de sectoren geplaatste instituties, die een zekere mate van machtsdeling of verantwoordelijkheidsvermenging zouden kunnen bevorderen, zijn zwak ontwikkeld. Zo iets als een college van burgemeester en wethouders is er niet. De verticale lijnen zijn veel dominanter dan de

horizontale. Boven de verschillende *Committee Chairmen* staat doorgaans nogal prominent de *Majority Leader*, de leider van de meerderheidspartij in de gemeenteraad, en dus ook in het bestuur.

De relatie tussen *Majority Chairmen* en *Majority Leader* is getekend door de notie dat onderscheiden verantwoordelijkheden niet vermengd mogen worden, tenzij daar een speciale reden toe is. Ieder zijn veld waarin hij de baas is. Hetzelfde geldt voor de relatie tussen gemeente en nationaal bestuur. Ieder zijn compartiment in de *Dual Polity*. De gemeenteraad is baas in eigen huis. Zoiets als een 'deelgemeente', waarmee de gemeentelijke macht gedeeld moet worden, is onbekend. De gemeente is wel opgedeeld in *wards*, maar die hebben primair een functie als kiesdistricten voor de gemeenteraadsleden. Als burgers worden aangesproken dan worden ze aangesproken als individuele burgers/kiezers, niet als samenhangende leden van wijkcollectieven of wijkgemeenschappen. Het belangengroepensysteem is versnipperd en pluralistisch. Zoiets als 'lokaal corporatisme' – geïnstitutionaliseerd overleg met koepels van lokale belangengroepen – is onbekend.¹³

Pendule democratie op plaatselijk niveau

Abstraherend van specificiteiten, kunnen we de pendule democratie op plaatselijk niveau ook in tien algemene kenmerken uiteen leggen:¹⁴

- *machtsconcentratie bij een éenpartijbestuur*, gesteund door een gewone gemeenteraadsmeerderheid;
- *executieve dominantie in monistische verhoudingen* tussen gemeenteraad en stadsbestuur;
- een *tweepartijstelsel*, waarbij de ene partij regeert en de andere niet;
- een *majoritair, disproportioneel vertegenwoordigend* kiesstelsel; stads-wijken als kiesdistricten;
- een *pluralistisch* belangengroepensysteem; versnipperd en versplinterd; ieder voor zich;
- *gecentraliseerd en unitair* bestuur; zwakke sublokale instituties; een 'gecentraliseerde eenheidsstad'; één en ongedeeld;
- *samenballing van regelende machten*, fusie langs sectorale lijnen;
- *home rule*; eigen speelveld, weinig medebewind;
- *bepert bestuurlijk-juridisch toezicht*; preventief en repressief toezicht zwak ontwikkeld;
- *financieel-economische toetsing in eigen beheer*; geen onafhankelijke lokale rekenkamer (commissie).

De doorvertaling van landelijk naar plaatselijk niveau van de *executives-parties dimension* – de eerste vijf punten – is tamelijk éénduidig; de vijf punten zijn hiervoor al toegelicht. De doorvertaling van de *federal-unitary dimension* vraagt wat meer lenigheid. In de kern gaat het hier om de vraag of de bestuurlijke verhoudingen lijken op die van een gedecentraliseerde federatie met veel machtsdeling en machtsspreiding, met veel *checks and balances*, of op die van een gecentraliseerde eenheidsstaat, met weinig van dat alles – met veel ‘eigen baas’ (lokale autonomie; samenballing van regelende machten) en weinig ‘autonome pottenkijkers’ (zoals onafhankelijke financieel-economische controle en onafhankelijk bestuurlijk-juridisch toezicht).

Politiek en bestuur

De democratie wordt niet alleen in banen geleid door politiek en parlement, maar in belangrijke mate ook door bestuur en ambtenarij. In aanvulling op het Westminstermodel, verwijzend naar het Britse parlementaire centrum, is er zo iets te onderscheiden als het ‘Whitehallmodel’, verwijzend naar de departementen van Whitehall die de democratische besluitvorming concreet handen en voeten geven.

Het Whitehallmodel is een complement van het Westminstermodel. Het is deels ook een correctief systeem, dat moet voorkomen dat de in het model ingebouwde pendule te ver doorslaat. Waar het Westminstermodel eerder neigt naar *adversarial politics*, daadkracht tonen, het roer omgooien, daar neigt het Whitehallmodel wat meer naar selectief interventionisme, incrementalisme en *appeasement* in de richting van machtige, gevestigde belangengroepen.¹⁵

In het Verenigd Koninkrijk is de macht van het bestuur in theorie groot, maar dat wil niet zeggen dat die macht ook altijd wordt geoperationaliseerd. Het Verenigd Koninkrijk kent een potentieel krachtige, maar ook betrekkelijk minimale staat. Anders dan in sommige continentale landen is van een sterk ontwikkelde staatstraditie geen sprake.¹⁶ Op veel vlakken van het particuliere domein ziet de overheid voor zichzelf geen rol weggelegd. Veel particuliere belangen kunnen rekenen op een clemente behandeling. Op specifieke gebieden, echter, waar de overheid voor zichzelf wél een rol ziet weggelegd, heeft het bestuur de middelen in handen om scherp en daadkrachtig op te treden.

Kortom: het bestuur kan vastberaden weerstand bieden tegen interventionisme, terwijl het ook slagvaardig kan optreden waar dat nodig wordt geacht. Het gebeurt niet altijd, maar als het moet kan publiek beleid als ‘ononderhandelbaar’ worden gepresenteerd en worden doorgevoerd.

Varianten op een thema

In het Verenigd Koninkrijk pre-1970 komt de penduledemocratie tamelijk onversneden naar voren. Naast dit bijzondere geval staan veel cases waarin door toevoeging van anderssoortige elementen bijzondere vormen en specifieke varianten van penduledemocratie ontstaan.

Britse accenten

De Britse democratische traditie heeft veel invloed gehad op landen die voorheen in de Britse invloedssfeer lagen als Nieuw-Zeeland, Australië, Canada en de Verenigde Staten.¹⁷ Daarnaast vertonen die landen eigen accenten. Nieuw-Zeeland komt nog het dichtst in de buurt van het Britse Westminstermodel; in de jaren '90 komt Nieuw-Zeeland zelfs te boek te staan als meer 'Westminster' dan het Verenigd Koninkrijk.¹⁸ De Verenigde Staten, Canada en Australië worden door Lijphart getypeerd als meer gemengde modellen, meer hybride manifestaties van Westminsterdemocratie. Genoemde landen neigen op de *executives-parties dimension* naar het pendulemodel, maar wijken op de *federal-unitary dimension* juist af van het unitaire en relatief centralistische patroon dat in het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland waarneembaar is.

Een interessante combinatie van modellen treffen we aan in de Verenigde Staten. Vanwege de relatief sterke decentralisatie van bestuursmacht, en de relatief activistische burgercultuur, komen we de Verenigde Staten straks ook nadrukkelijk tegen in het hoofdstuk over kiezersdemocratie (majoritair én direct). Dat laat onverlet dat de logica van de penduledemocratie (majoritair én indirect) hier eveneens krachtig naar voren komt, zij het in een model van *strong presidentialism* en niet in een model van *one-party parliamentarism* zoals in Westminster wordt gepraktiseerd. Het ene model positioneert een sterke president prominent in het Witte Huis, het andere model positioneert een sterke premier prominent in het Lagerhuis. Beide modellen hebben de veronderstelling met elkaar gemeen dat concentratie van macht in de handen van één persoon en één partij tot ondubbelzinnig en besluitvaardig bestuur leidt.¹⁹

Latijnse accenten

De hang naar machtsconcentratie, bij één persoon of één partij, ligt ook ten grondslag aan de democratie in landen die eerder in de Latijnse dan in de Britse invloedssfeer worden geplaatst. Te denken valt aan de presi-

dentiële systemen van landen als Venezuela, Colombia en Costa Rica. In Lijpharts tweedeling neigen ze naar de hoek van de Westminsterdemocratie. Hetzelfde geldt, in sterkere mate nog, voor de presidentiële systemen van Griekenland en Frankrijk. In dit verband wordt ook wel gesproken van *'delegative democracy'*: het volk kiest de president, maar eenmaal gekozen door het volk vindt deze opvallend veel macht geconcentreerd in het ambt. Critici van de Latijnse benadering spreken pejoratief van een populistische democratie, een *'caudillo-model'*, waarbij de massa eens in de zoveel jaar een leidersfiguur kiest die tot de volgende verkiezingen zijn gang kan gaan.

Dat Frankrijk dicht bij het Verenigd Koninkrijk ligt wekt in eerste instantie bevreemding, maar is inhoudelijk toch minder vreemd als men kijkt naar de sterke centralisatie in het Franse bestuursstelsel, en naar de Franse staatstraditie die net als de Britse weinig georganiseerde tussenschakels (corporatistisch noch verzuild) erkent in het middenveld tussen staat en burger. Het gaat wat ver om Frankrijk een 'Westminsterdemocratie' te noemen, maar het gaat niet te ver om te zeggen dat monocentrisch leiderschap, machtsconcentratie en machtscentralisatie in de Franse democratie minstens even sterk geïnstitutionaliseerd zijn als in het Britse systeem.

Leiderschap in de penduledemocratie

In de penduledemocratie wordt leiderschap met een hoofdletter L geschreven. De *gêne* die in sommige Noord-Europese landen wordt aangetroffen rond het 'l-woord' treft men in penduledemocratieën veel minder aan. In de Angelsaksische cultuur, die in veel gevallen de achtergrond vormt van de penduledemocratie, is *leadership* een positieve term. In de penduledemocratie wordt leiderschap verwacht van degenen die vooraan willen staan in het politieke systeem. Bij verkiezingen spant het erom. In een *winner takes all*-systeem is het verliezen of winnen, 'de dood of de gladiolen'. Het gaat om een verkiezingsarena, en in een 'arena' moet je een effectieve 'gladiator' zijn om te overleven. En als je dan wint als politieke stemmentrekker, dan moet je jezelf daarna ook wel blijven waarmaken.

De penduledemocratie geeft, zoals we net hebben gezien, veel macht in handen van weinigen. Dat gaat niet zomaar. Die weinigen moeten vervolgens wel laten zien dat ze de macht waard zijn, dat ze de macht aankunnen en er goede dingen mee willen doen. Kunnen ze dat niet, dan zouden de volgende verkiezingen wel eens dodelijk kunnen zijn. Wegduiken achter

gespreide verantwoordelijkheden wordt niet gewaardeerd. Op het tegenovergestelde, verantwoordelijkheid nemen en tonen, staat juist een premie. Giuliani, oud-burgemeester van New York, geroemd vanwege zijn daadkrachtig optreden na 11 september 2001, en bekend van zijn *zero tolerance*-beleid ten aanzien van criminaliteit, had een bordje op zijn bureau staan met de tekst: “*the buck stops here.*” In zijn boek *Leadership* legt hij het zonder gêne allemaal uit.²⁰ Giuliani’s bestuursstijl werd ondersteund door politieke instituties die in grote lijnen tenderen naar het (lokale) pendulemodel zoals boven uiteengezet.²¹

Zoals eerder gezegd sluiten de politieke instituties van een grote Engelse stad als Birmingham naadloos aan bij de kenmerken van het pendulemodel. Centralisatie en concentratie van macht zijn geïnstitutionaliseerd, en worden gecultiveerd in een lange traditie van krachtig politiek leiderschap. De *majority leader* in de gemeenteraad heeft doorgaans niet de neiging zich te verstoppen. De bijnamen van Harry Watton, één van de bekende naorlogse *majority leaders*, spreken boekdelen: ‘*the boss*’, ‘*the fuehrer*’, ‘*the caesar of Birmingham*’.²² “*He believed in giving a lead and was highly contemptuous of the growing fashion for ‘grass-roots’ participation in the 1960s*”, schrijft Sutcliffe.²³ Daar kwam ook niet veel van terecht, mede door de geïnstitutionaliseerde leiderschapscultuur, mede door de daarmee samenhangende burgerschapscultuur (zie de volgende paragraaf).

Op landelijk niveau wordt de leiderschapscultuur passend bij de pendule democratie ook duidelijk zichtbaar. Een goed voorbeeld daarvan biedt Tony Blair, Brits premier sinds 1997. Met enkele institutionele hervormingen, waaronder de voortgezette regionalisering, heeft *Labour leader* Tony Blair bijgedragen aan het iets minder ‘Westminster’ worden van de Britse democratie, maar desondanks blijft de dominante logica van de pendule democratie recht overeind; als geen ander heeft *Prime Minister* Blair begrepen dat een politiek leider in een pendule democratie een functioneel massamedium moet zijn, effectief in het mobiliseren van massa achter de eigen beweging. De pendule moet krachtig de eigen kant op worden bewogen, om te voorkomen dat hij de andere kant uitslaat. Omdat verkiezingen nooit ver weg zijn moet voortdurend met een schuin oog naar de voorafschaduw van verkiezingsuitslagen worden gekeken. Opiniepeilingen en populariteitspolls worden met grote aandacht gevolgd. Alle mogelijkheden om deze positief te beïnvloeden worden aangegrepen, onder andere door de inschakeling van ‘*spin doctors*’, gespecialiseerd in het bewerken van de massamedia.

In alle landen met vrije verkiezingen en een vrije pers zijn ontwikkelingen in de richting van ‘mediacratie’ waar te nemen, maar de opkomst van

spin doctoring is toch het sterkst in landen die tenderen naar de pendule-democratie (vooral op de *executives-parties dimension*). Het Verenigd Koninkrijk biedt daarvan een goed voorbeeld, maar hetzelfde geldt voor de Verenigde Staten (op de *executives-parties dimension* tendert de VS naar een majoritaire democratie).²⁴ ‘*Strong one-party presidentialism*’ (zoals in de VS) en ‘*strong one-party parliamentaryism*’ (zoals in het VK) hebben de verwachting met elkaar gemeen dat concentratie van macht in de handen van één partij of één persoon tot responsief en besluitvaardig bestuur leidt. Die verwachting moet in de ogen van het kiezersvolk wel worden waargemaakt. Anders kan er wel eens wat ‘zwaaien’ bij de volgende verkiezingen, namelijk: het potlood van de kiezer en vervolgens de pendule van het politieke systeem. Politieke leiders moeten alles uit de kast halen om de pendulebeweging in bedwang te houden. Is er dreiging dat de pendule de ‘verkeerde’ kant op slaat, dan is het de taak van *spin doctors* om te voorkomen dat zich hierachter kritische massa ontwikkelt. Dat vraagt om strategische herinterpretatie en politiek-intelligent gebruik van inzichten uit de massacommunicatie en de massapsychologie.

Burgerschap in de pendule-democratie

In de pendule-democratie komt de burger naar voren als kiezer annex toeschouwer. Het *kiezen* beperkt zich tot periodieke, algemene verkiezingen waarvan de voorbereiding, ontknoping en uitwerking worden gevolgd door de burger als *toeschouwer* – vooral via de massamedia. De pendule-democratie wordt daarom ook wel een ‘toeschouwersdemocratie’ genoemd.²⁵

Bij de term ‘toeschouwersdemocratie’ heeft menigeen een negatief beeld voor ogen: de burger zit erbij en kijkt ernaar, liefst met een zak chips voor de televisie. Toch is in de democratietheorie ook een ander beeld van de toeschouwersdemocratie te vinden, onder andere in het klassieke werk *The Civic Culture* van Almond en Verba.²⁶ De Britse burgercultuur wordt daarin beschreven als een ‘*deferential civic culture*’, een ‘eerbiedige burgercultuur’, die de basis vormde van een uiterst stabiele democratie. De gemiddelde Brit was loyaal aan het systeem, had vertrouwen in de politiek, keek met enig ontzag op naar de boven hem gestelden en was gematigd actief in het stellen van eisen. Ofschoon de Britten gemiddeld genomen vertrouwen hadden in hun mogelijkheden en vaardigheden voor politieke participatie, zagen velen daar in de praktijk toch van af. Niet uit angst, maar uit vertrouwen stelde men zich tegenover de politiek veelal

toekijkend, afwachtend en volgzaam op. Bij algemene verkiezingen liet men zijn stem horen, en tussen algemene verkiezingen hield men op enige afstand in de gaten of de gekozen politici de overdracht van vertrouwen, en niet geringe macht, aankonden. Het moment van afrekening was dan weer bij de volgende verkiezingen.

Een stabiele en stabiliserende burgercultuur is er volgens Almond en Verba één die een grondhouding van loyaliteit aan het systeem, en aan de gezagsdragers die het systeem voortbrengt, koppelt aan een activiteitenpatroon waarin passieve en actieve politieke oriëntaties, *deference* en *participation*, elkaar in evenwicht houden. Dat evenwicht zien ze in de Britse burgercultuur, met een wat sterker accent op *deference* in de mengverhouding, en in de Amerikaanse burgercultuur, met een wat sterker accent op *participation* in de mengverhouding. Ondanks de verschillende accenten gaat het in beide gevallen om burgers die weten dat ze actief kunnen zijn, maar tegelijkertijd ook weten dat ze niet altijd, overal en allemaal tegelijk actief kunnen zijn. Anders zou het politiek systeem overbelast, onbestuurbaar en uiteindelijk onhoudbaar worden, schrijven Almond en Verba. Een zekere mate van terughoudendheid, een zekere mate van 'toeschouwersdemocratie' dus, wordt door hen noodzakelijk genoemd voor een stabiele democratie.

Sinds het onderzoek voor *The Civic Culture* werd verricht, eind jaren '50, is volgens sommigen de politieke cultuur doorgeslagen naar relatief passieve vormen van toeschouwersgedrag. Waar de burgercultuur vroeger kon bouwen op de '*informed citizen*' moet het politieke systeem thans genoeg nemen met de '*monitorial citizen*',²⁷ die zich slechts zeer selectief op de hoogte stelt van voor hem belangrijke publieke aangelegenheden. Het uitvloeisel is een patroon van 'sporadisch interventionisme', waarbij de rol van de burger meer gaat lijken op de rol van het koor in een Griekse tragedie: hij staat erbij, kijkt ernaar, lamenteert erover, maar neemt niet deel aan het spel – al met al een tamelijk fatalistisch gedragspatroon, aldus Hood.²⁸

Sommige critici zien de selectief meekijkende burger als een (te) makkelijke prooi voor *spin doctors*, een (te) weinig weerstand biedend subject van massamedia in een massademocratie. Vaak wordt dan gepleit voor elementen van directe democratie ter correctie van burgerlijke leidzaamheid. In volgende hoofdstukken zal blijken dat zulke elementen in de Amerikaanse burgercultuur het meest worden bijgemengd. Anderen gaan hier tegenin met de stelling dat in een democratie nu eenmaal een taakverdeling en een forse afstand hoort te zijn tussen stemmende burgers en besturende politici. In de democratietheorie is hiervoor ook

steun te vinden, meest duidelijk bij auteurs als Schumpeter, Dahl, Sartori en Berelson.

Schumpeter stelt dat kiezers goed moeten weten “*that once they have elected an individual, political action is his business and not theirs*”.²⁹ Volgens Dahl hoort de drijvende kracht in een democratie (hij spreekt liever van een ‘polyarchie’) te liggen bij ‘concurrerende minderheden’, volgens Sartori zelfs bij (nog meer selecte) ‘concurrerende elites’. “*The people must react, they do not act,*” schrijft Sartori: politiek leiderschap is cruciaal, burgerlijke apathie is niemands ‘schuld’, hoeft ook niet te worden vereffend. We moeten ophouden met verlangen naar directe democratie, aldus Sartori. Beperkte participatie, desinteresse en apathie hebben een positieve functie voor de stabiliteit van de democratie. Ze verzachten de ‘*shock of disagreement*’, vinden ook Berelson en de zijnen.³⁰

Discussie: lof en kritiek

De penduledemocratie valt veel lof ten deel, maar ook de nodige kritiek. Er is vanouds veel lof voor de helderheid en de slagvaardigheid van de penduledemocratie. Verantwoordelijkheden zijn helder afgebakend en toegewezen, en de benodigde middelen zijn altijd zoveel mogelijk in één hand gelegd. Ieder bestuur weet waarvoor het staat, en ieder bestuur heeft daarbij een helder kiezersmandaat. Het kiesstelsel zorgt voor verkiezingen die er echt ‘toe doen’. Politici moeten hun uiterste best doen om de pendule hun kant op te laten doorslaan. Simpelweg meelopen in het kielzog van de lijsttrekker, zoals in consensusdemocratieën nog wel eens gebeurt, is niet voldoende. Volksvertegenwoordigers moeten hun kiesdistrict goed kennen en breed vertegenwoordigen om als winnaar uit de bus te kunnen komen.

Het proces van afrekening is in de penduledemocratie scherp en duidelijk: het is óf alles winnen, óf alles verliezen. De scherpe afrekencultuur geeft politici en bestuurders een extra stimulans om volop geconcentreerd en gefocust te zijn, en allerwegen hun uiterste best te doen. Willen zeer velen een grote politieke schoonmaak, een rigoureuze wisseling van de wacht, dan biedt de penduledemocratie daarvoor de mogelijkheden. Willen zeer velen een partij(leider) ‘wippen’ dan kan dat ook. Een slechte verkiezingsuitslag halen en vervolgens toch weer meedoen in het bestuur – een belediging van de kiezer, noemen sommigen dat – is in de penduledemocratie onmogelijk. In deze trant zijn veel legitimaties van penduledemocratie in dit hoofdstuk voorbij gekomen.

Maar daar staan ook de nodige bedenkingen tegenover. Lijphart begon zijn onderzoek naar democratie ooit met de overtuiging dat de majoritaire Westminsterdemocratie superieur is, maar in zijn meest recente onderzoek blijft daar niet veel van over. Allereerst wordt de gedachte ondergraven dat de majoritaire democratie superieur is aan de consensusdemocratie als het aankomt op bestuurlijke *performance*, bijvoorbeeld bij het handhaven van de openbare orde en bij het managen van de nationale economie. Op beide vlakken presteert de majoritaire democratie niet beter, eerder iets slechter, dan de consensusdemocratie in de vergelijking van 36 democratieën.³¹

Daarnaast wordt gesteld dat de kwaliteit van de vertegenwoordigende democratie in het Westminstermodel geringer is dan in het consensusmodel. Burgers hebben misschien iets 'te kiezen' in de penduledemocratie, maar ze hebben ook veel te verliezen. Stemmen op de niet-winnende partij gaan verloren. Volksvertegenwoordigers buiten het dichotome partijlandschap maken weinig kans. Als de meerderheidsregel twee keer wordt gebruikt – eerst in kiesdistricten, daarna in de wetgevende macht – dan kan het tegenovergestelde van meerderheidsbestuur, ondemocratisch minderheidsbestuur, het gevolg zijn. In een betrekkelijk homogene samenleving is dat wellicht nog te dragen, maar voor een plurale samenleving is dat desastreus, zo blijkt bijvoorbeeld bij de plurale samenlevingen van West-Afrika.³²

Ten slotte maakt Lijphart uit zijn landenvergelijking op dat majoritaire democratieën minder *kind and gentle* zijn waar het gaat om het beschermen van de zwakke belangen in het milieu, de eigen samenleving en de internationale betrekkingen.

Hoe zwaar men deze bezwaren weegt hangt sterk af van het perspectief van waaruit men de zaak benadert.³³ De criteria *kind and gentle* zijn geen onbetwiste criteria voor een democratisch systeem. De penduledemocratie – met haar benadering van scherp afrekenen, eten of gegeten worden, *winner takes all* – vormt in het algemeen een harder systeem, maar vanuit een bepaalde culturele invalshoek zal dat gebillijkt en zelfs gewaardeerd worden. Hetzelfde geldt voor sommige van de punten die Lijphart bepalend acht voor de kwaliteit van de democratische vertegenwoordiging, bijvoorbeeld vertegenwoordiging van vrouwen, en politieke en economische gelijkheid. Velen hechten daar waarde aan, maar niet iedereen koste wat het kost. Sommigen zullen een zekere mate van ongelijkheid in de uitkomsten billijken als keerzijde van een systeem dat op een harde en scherpe manier gelijke kansen biedt aan eenieder. Strijd heeft niet alleen een instrumentele dimensie, maar ook een expressieve. De voorkeur voor

de penduledemocratie is bij menigeen ook ingegeven door de schoonheid van het spel, de wedren, de spanningsboog van de pendule.

Kwaliteit van democratie is voor een deel *'in the eye of the beholder'*. Wat dat betreft is het interessant om te kijken naar de tevredenheid van de burgers zelf met hun democratie. En dan blijkt dat burgers van Westminsterdemocratieën significant minder tevreden zijn met de *performance* van de democratie dan burgers van consensusdemocratieën.³⁴ Bij Westminsterdemocratieën is er ook een groter verschil in tevredenheid tussen degenen die aan de winnende kant en degenen die aan de verliezende kant van het democratisch proces zitten.³⁵

Bij het laatste – het verschil tussen winnaars en verliezers – zullen voorstanders van de penduledemocratie waarschijnlijk denken *'that's all in the game'*, maar van het eerste – de geringere tevredenheid van burgers – zouden ze toch moeten schrikken. In concrete prestaties neerzetten, slagvaardig zijn, zou de Westminsterdemocratie juist superieur moeten zijn. Lijphart stelt dat Westminsterdemocratieën inderdaad sneller en slagvaardiger zijn in het nemen van beslissingen – maar snelle beslissingen zijn nog geen verstandige beslissingen. Als voorbeeld noemt hij de onder premier Thatcher snel doorgevoerde, maar ook snel tot fiasco verklaarde, *Poll Tax*. Succesvol beleid, vooral in de economie, vraagt niet zo zeer een sterke hand als wel een vaste hand. En dat laatste is niet de kracht van de penduledemocratie met al haar slingerbewegingen.

Lessen: sterktes en zwaktes

Welbekend is het schema waarin essentiële 'kwaliteiten' worden onderscheiden van daarmee samenhangende 'allergieën', 'valkuilen' en 'uitdagingen'.³⁶ Op grond van dit hoofdstuk zouden we het schema voor de penduledemocratie als volgt kunnen schetsen:

Figuur 3.1 Penduledemocratie: kwaliteiten en keerzijdes

Kwaliteit: slagvaardigheid, doorzettingsmacht	Valkuil: overcommitment, fixatie
Allergie: besluiteloosheid, inertie, vaagheid	Uitdaging: reflectiviteit, tegenwicht

Ter illustratie keren we terug naar de Engelse stad Birmingham, waarvan we de geïnstitutionaliseerde neiging naar penduledemocratie eerder

al hebben vastgesteld. Geheel in lijn met de logica van de penduledemocratie is de binnenstad van Birmingham na de Tweede Wereldoorlog drastisch op de schop genomen. Met veel doorzettingsmacht en grote slagvaardigheid werd een *Inner Ring Road* aangelegd, met alle zware wegeninfrastructuur die daarbij hoorde. Dit alles in lijn met het motto van de stad – *Forward* – waarin reeds een allergie voor inertie en besluiteloosheid doorklinkt.

De binnenstad werd in meer Europese steden stevig aangepakt, selectief omver gehaald en op groeiend autoverkeer afgestemd, maar Birmingham ging met dit alles sneller en verder dan andere Europese steden – én kwam daarmee ook eerder en sterker in de problemen dan andere steden. De stad viel in de klassieke valkuil van de penduledemocratie: een overschot aan slagvaardigheid in de vorm van *overcommitment* aan één specifieke probleemdefinitie en één specifieke oplossingsstrategie. Toen de éézijdigheid hiervan eenmaal werd ingezien, decennia later dan in veel andere Europese steden, werden ingrijpende tegenmaatregelen getroffen – met veel slagvaardigheid en grote snelheid, dat dan weer wel.³⁷

Reflectiviteit – het vermogen om kritisch te reflecteren op geijkte probleemdefinities en voor de hand liggende oplossingsstrategieën – had Birmingham eerder veel geld, moeite en ergernis kunnen schelen. Echter, reflectiviteit wordt door de instituties van de penduledemocratie niet vanzelf bevorderd. Daar zijn alternatieve instituties voor nodig die tegendruk uitoefenen en *checks and balances* afdwingen. Die krijgen in de penduledemocratie niet zo makkelijk de ruimte, zo laat de casus Birmingham-VK zien.

Reflectiviteit is met recht een uitdaging te noemen, niet alleen op plaatselijk niveau maar ook op landelijk niveau. “*My God, we have to be careful here. Before you know what is happening the thing is being carried out everywhere, in the most remote corners, and you are responsible,*” zegt een Britse minister in een studie van Hecla en Wildavsky,³⁸ die daaraan toevoegen: “*The Great American weakness lies in implementation. The danger in Britain is just the opposite. The government may agree all too quickly, before the major implications of the policy are understood or the affected interests realise what is about to happen to them, leaving all concerned agape and aghast as the machine implements the policy.*”

Besluit

De spanning tussen slagvaardigheid en *overcommitment* – tussen ‘doorpakken’ en ‘doorslaan’ – is een fundamenteel gegeven bij de penduledemocratie. In potentie zit het beide in het model, en in de praktijk van de democratie

moet men met beide rekenen, en met beide zien om te gaan. In het verlengde van de fundamentele spanning tussen ‘doorpakken’ en ‘doorslaan’ liggen bijkomende sterktes en zwaktes die eerder in dit hoofdstuk al naar voren kwamen. In onderstaand schema worden ze nog eens op een rij gezet.

Figuur 3.2 Penduledemocratie: sterktes en zwaktes

<i>Sterktes</i>	<i>Zwaktes</i>
Slagvaardigheid, doorzettingsmacht	Overcommitment, fixatie
Overzichtelijkheid	Oversimplificatie
Eenduidig bestuur	Eenzijdig bestuur
Meerderheidsgevoeligheid	Minderheidsongevoeligheid
Electorale doorwerking	Electorale vertekening
Wisseling van de wacht	Zigzag-bestuur
Scherpe afrekening	‘Kind met het badwater wegwerpen’
Systeem van winnaars	Systeem van verliezers

4 Consensusdemocratie

Schikken en plooiën

“Want als u dan zegt (...) daar komt de baas van Nederland, dan gaat er al een kleine rilling over mij heen en dan niet vanwege de temperatuur buiten. Zo voel je je dus niet...”

Wim Kok, voormalig Nederlands premier¹

Vooruitblik

Inleiding. Consensusdemocratie als alternatief. Staat en maatschappij. Consensusdemocratie is schikken en plooiën. Staat en plaats. Politiek boven bestuur? Varianten op een thema. Leiderschap in de consensusdemocratie. Burgerschap in de consensusdemocratie. Discussie: kritiek en waardering. Lessen: sterktes en zwaktes.

Sporen van consensusdemocratie:

- *Sporen in de praktijk: onder meer in de Lage Landen, het Rijnland, de Alpenlanden, Japan.*
- *Sporen in de literatuur: onder meer bij Daalder, Lijphart, Huyse, Lehmanbruch.*

Inleiding

Anders dan velen denken is consensusdemocratie niet zozeer gebaseerd op consensus alswel op dissensus: op verschillen van overtuiging en levensbeschouwing, verschillen waarmee in de democratie moet worden omgegaan. Consensusdemocratieën vinden hun wortels vaak in verdeelde of ‘verzuilde’ samenlevingen. Consensus is in de consensusdemocratie geen vanzelfsprekendheid, maar juist iets waarnaar actief moet worden gezocht.

Er komt collectieve inspanning en individuele zelfbeheersing bij kijken. De vertegenwoordigers van verschillende standpunten moeten moeite doen om elkaar te vinden en niet onnodig dwars te zitten. In een diepgewortelde consensusdemocratie heeft men dat ervoor over. In zo'n democratie wil men de boel bij elkaar houden. Daarvoor is nodig dat men de onoverbrugbare verschillen niet te zeer politiseert, niet te groot maakt, en dat men de doorwaadbare plekken in de rivier, de *common ground*, zoveel mogelijk koestert. Daarvoor is ook nodig dat men zich openstelt voor een proces van schikken en plooiën, van geven en nemen, van compromissen sluiten waarbij niemand volledig zijn zin krijgt en niemand volledig buiten de boot valt. Dat vereist plooibaarheid, inschikkelijkheid en bereidheid tot schuiven ten einde gezamenlijk wat verder te kunnen komen. Dit alles vereist ten slotte enige beslotenheid en enig paternalisme – wellicht het meest controversiële kenmerk van consensusdemocratie.

Consensusdemocratie als alternatief

Hoewel de logica van de consensusdemocratie verder strekt dan de statelijke structuren in formele zin, is het praktisch om de bespreking van deze democratievorm te beginnen met Lijpharts typering van de consensusdemocratie in tien punten (met tussen haken telkens het contrast met de Westminsterdemocratie):²

- *machtsdeling in brede coalities* (versus machtsconcentratie bij éénpartijregeringen);
- *dualistische en evenwichtige verhoudingen* tussen executieve en volksvertegenwoordiging (versus regeringsdominantie in monistische verhoudingen);
- een *meerpartijensysteem* (versus een tweepartijensstelsel);
- een *proportioneel vertegenwoordigend kiessysteem* (versus een majoritair, disproportioneel vertegenwoordigend districtenstelsel);
- een *corporatistisch belangengroepensysteem*; georganiseerd overleg met koepelorganisaties (versus een pluralistisch belangengroepensysteem);
- *gedecentraliseerd en federaal bestuur*; meervoudig, geleed en complementair bestuur (versus één en ongedeeld, unitair en gecentraliseerd bestuur);
- *evenwichtig bicameralisme*; spreiding van wetgevende macht over relatief gelijkwaardige vertegenwoordigende kamers (versus onevenwichtig of ontbrekend bicameralisme);

- *constitutionele vastigheid*; een geschreven grondwet, door gekwalificeerde meerderheidseisen beschermd (versus constitutionele flexibiliteit);
- *externe grondwetstoetsing*, grondwettelijkheid van wetgeving niet door de wetgever zelf beoordeeld (versus parlementaire soevereiniteit);
- een van de regering *onafhankelijke centrale bank* (versus een afhankelijke centrale bank).

De eerste vijf punten betreffen de *politics-executives dimension*: de politieke en executieve machtsconfiguratie op landelijk niveau. De gemeenschappelijke noemer hier is *machtsdeling*. De volgende vijf punten betreffen de *federal-unitary dimension*: de machtsconfiguratie voorbij het regeringscentrum. De gemeenschappelijke noemer hier is *machtsspreiding*.

Machtsspreiding en machtsdeling zijn institutionele patronen die elkaar in de context van de consensusdemocratie aanvullen. Omdat de macht verbrokkeld is zijn de bestuurders als het ware institutioneel tot elkaar veroordeeld. Omdat de macht geleed is zijn de bestuurders als het ware gedwongen om samenwerkingsverbanden te ontwikkelen. Macht is in de consensusdemocratie altijd contingent, altijd afhankelijk van macht die elders gevestigd is. Om iets te kunnen realiseren heb je altijd de medewerking van anderen nodig, en die anderen zijn meestal bij veel zaken betrokken. Het Nederlandse systeem, vanouds een voorbeeld van consensusdemocratie, is ooit samengevat met het veelzeggende acroniem IBZMA: ‘iedereen bemoeit zich met alles’.³

Beelden uit het Rijnland

Klassieke voorbeelden van consensusdemocratie liggen in het Europese ‘Rijnland’, aan de ene kant uitlopend op de Lage Landen, aan de andere kant uitlopend op de Alpenlanden: Zwitserland, Oostenrijk, Duitsland.⁴

Nederland is het startpunt van Lijpharts onderzoek naar wat eerst *consociational democracy* heet, en wat later met meeromvattende ambities consensusdemocratie gaat heten.⁵ In het feitelijk functioneren biedt Nederland nog steeds een krachtige illustratie van de consensusdemocratie. In formele analyses die recentelijk uitgevoerd zijn komt het land minder ‘prototypisch’ naar voren dan bijvoorbeeld België.⁶ Dit vanwege het ontbreken van geformaliseerde vormen van federalisme en machtsspreiding in Nederland.⁷

België is een interessante casus omdat het land niet alleen op de *politics-executives dimension*, maar in toenemende mate ook op de *federal-unitary dimension* is gaan stroken met het beeld van de consensusdemo-

cratie. In een serie staatsvormingen is België een volwaardige federale staat geworden, met alle formele *checks and balances* die daarbij horen.⁸ Terwijl de oude provincies gewoon zijn blijven bestaan is de bestuurlijke macht verder verdeeld over drie geografisch bepaalde gewesten (Vlaanderen, Wallonië en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) en drie identiteitsbepaalde gemeenschappen (Nederlands-, Frans- en Duitstalig). De geschreven constitutie die de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling vastlegt is door gekwalificeerde meerderheidseisen beschermd, hetgeen betekent dat de gewesten en gemeenschappen alleen onder zeer bijzondere omstandigheden verantwoordelijkheden zouden kunnen kwijtraken. Sinds de staatsvorming kent België een constitutioneel hof en een onafhankelijke centrale bank.⁹

Op de *executives-parties dimension* zit de Belgische staat duidelijk aan de consensuele kant, met zijn proportioneel-vertegenwoordigende kiesstelsel dat een zeer pluraal meerpartijensysteem ondersteunt, en een praktijk van machtsdeling in brede coalities. Sinds het eind van de jaren '60 zijn de belangrijkste politieke stromingen (sociaal-democratisch, christen-democratisch, liberaal) ook nog eens verdeeld in Franstalige en Nederlandstalige politieke partijen, een patroon dat later ook weer door nieuwe politieke partijen is overgenomen (waaronder 'de groenen'). In 1970 is de regel geformaliseerd dat nationale kabinetten een gelijk aantal Franstaligen en Nederlandstaligen moet bevatten. Sinds 1980 zijn alle nationale kabinetten brede coalities van tussen de vier en de zes partijen. De relatie tussen deze relatief onafhankelijke kabinetten en de volksvertegenwoordiging is er één van geven en nemen. De regering heeft het parlement bepaald niet aan de leiband, hetgeen ook wel blijkt uit de gemiddeld korte levensduur van regeringscoalities.

Staat en maatschappij

Vergeleken met het Verenigd Koninkrijk kent een land als België een duidelijk corporatistisch belangengroepensysteem, met tripartiet overleg tussen de toppen van overheid, bedrijfsleven en vakbeweging.¹⁰ De (koepel)organisaties van vakbeweging en bedrijfsleven worden aangeduid als de 'sociale partners' en geschaard onder de brede noemer van het 'maatschappelijk middenveld'. De praktische én symbolische betekenissen van zulke vormen van maatschappelijk medebestuur mogen niet worden onderschat. Het maatschappelijk middenveld is als het ware de 'humuslaag' waarop de consensusdemocratie gedijt. Het maatschappelijk mid-

denveld omvat al die organisaties en koepels van organisaties tussen staat en individu, die opkomen voor bovenindividuele belangen, vaak op non-profitbasis. Hoewel voortkomend uit sociale bewegingen, gaat Michels' ijzeren wet van de oligarchisering¹¹ niet aan het maatschappelijk middenveld voorbij: professionele zaakwaarnemers hebben het (vrijwilligers)werk allengs naar zich toe getrokken.

In een land als België is het maatschappelijk middenveld vanouds langs lijnen van levensbeschouwing en identiteit georganiseerd. Zo kreeg een katholieke Vlaming op verschillende levensterreinen (onderwijs, huisvesting, gezondheidszorg, ouderenzorg, welzijn, maatschappelijke hulpverlening) te maken met Vlaamse katholieke organisaties en met Vlaamse katholieke professionals en bestuurders die voor hun Vlaamse katholieke achterban diensten organiseerden, belangen behartigden en overleg voerden met derden, waaronder vertegenwoordigers van overheden en andere middenveldorganisaties. De Vlaamse katholieke middenveldvertegenwoordigers hadden in de regel nauwe banden met de Vlaamse katholieke politici aan de top en de Vlaamse katholieke vrijwilligers aan de basis van de katholieke zuil. In de andere maatschappelijke en levenbeschouwelijke segmenten werkte het niet veel anders. Zo was het maatschappelijk leven in 'zuilen' georganiseerd, waarvan de voorlieden betrekkelijk nauwe banden onderhielden; en hun achterbannen meestal niet – althans niet over de grenzen van de zuilen heen.

Consociational democracy

Het historisch patroon van verzuiling in België heeft veel weg van het Nederlandse *consociationalism* waarmee Lijphart in zijn vroege werk internationaal de aandacht trok. De *consociational democracy* of pacificatiedemocratie onderscheidt zich door vier kenmerken: brede coalitievorming, proportionaliteit, minderheidsveto en autonomie in eigen kring.¹² Behalve elementen van formele democratie zitten in deze typering ook elementen van informele democratie. De proportionaliteitsregel werkt bijvoorbeeld niet alleen door in het formele kiesstelsel maar ook bij informele verdelingskwesties. Autonomie in eigen kring is geformaliseerd in specifieke wetgeving, bijvoorbeeld voor het onderwijs, maar ook informeel geïnstitutionaliseerd in een relatief bescheiden staatstraditie, waarbij niet statelijke maar maatschappelijke instituties geacht worden te primeren: eerst de maatschappelijke verbanden, dan pas de statelijke.

Dergelijke instituties – formeel én informeel, statelijk én parastatelijk – zijn cruciaal voor de werking van de democratie in Nederland en België

en, op een wat andere manier, ook in Zwitserland en Oostenrijk. Het is jammer dat het informele en het parastatelijke goeddeels is weggevallen uit Lijpharts studie van de democratie. De reden moet waarschijnlijk worden gezocht in de logica van grootschalig vergelijkend onderzoek.¹³

Consensusdemocratie is schikken en plooiën

De basis van consensusdemocratie is machtsspreiding en machtsdeling. Bestuurders moeten er samen zien uit te komen omdat ze afhankelijk zijn van elkaar, omdat ze als het ware tot elkaar zijn veroordeeld. In landen waar de consensusdemocratie diepe wortels heeft voelt dit overigens niet als een veroordeling. Daar wordt een praktijk van overleg en samenwerking gezien als iets heel gewoons, als een *matter of fact*.

Nederland is een goed voorbeeld van een land waar de consensusdemocratie diepe wortels heeft. Hoewel er bij tijd en wijle stevig wordt geklaagd over de randverschijnselen van de consensusdemocratie – vooral bestuurders met een ambitieuze hervormingsagenda klagen nogal eens over de ‘stroperigheid’ van de besluitvorming – kan het basisidee van ‘samenwerking’ traditioneel op brede steun rekenen. In teksten van politici en bestuurders wordt het woord ‘samen’ vaak benut als een prettig klinkende toevoeging. Voor ‘bruggenbouwers’ en bestuurders die ‘de boel bij elkaar houden’ is vanouds veel waardering, alsook voor maatschappelijke partijen die zich ‘constructief’ opstellen en bereid zijn ‘hun steentje bij te dragen.’

Polderpolitiek in het laagland

De historische strijd tegen het water, waarbij verschillende partijen gedwongen werden tot samenwerking, wordt doorgaans gezien als een drijvende kracht achter de ontwikkeling van de consensusdemocratie in Nederland. De samenwerking kreeg vorm in waterschappen, waarvan de logica van grote invloed is geweest op de latere staatsontwikkeling. Pas in de 19^e eeuw, na de Franse bezetting, kwam de eenheidsstaat – overigens niet meer dan een gedecentraliseerde eenheidsstaat – tot wasdom in de streken die we nu Nederland noemen. Tot die tijd was het bestuur sterk gefragmenteerd, polycentrisch en lange tijd ook (con)federaal. De zeven verenigde provincies waren de bouwstenen van de Republiek (1588-1795), en de inliggende steden waren op hun beurt de krachtbronnen van de provincies. Zo werd al heel vroeg een structuur van wederzijdse afhanke-

lijkheden ontwikkeld, die noopte tot wederzijdse ‘persuasie’ en overleg. De bestuurscultuur werd er één van ‘schikken en plooiën’, van ‘consensus, compromis en consultatie’ – de drie c’s van de Nederlandse bestuurlijke cultuur.¹⁴

Soms wordt ‘coöptatie’ als vierde c toegevoegd,¹⁵ aangezien het schikken en plooiën traditioneel wordt aangedreven door elites – door ‘regenten’, later ‘bestuurders’, die vanouds meer afhankelijk zijn van onderlinge acceptatie dan van acceptatie door het (kiezers)volk. Met de democratisering in de 20^e eeuw is het (kiezers)volk op de achtergrond belangrijker geworden; zij het in aanmerkelijk mindere mate dan in bijvoorbeeld de Verenigde Staten, waar veel meer bestuurders afhankelijk zijn van een kiezersmandaat, waarmee ze vervolgens betrekkelijk autonoom kunnen handelen. In Nederland moeten bestuurders het doorgaans zien op te lossen met elkaar en met de voorlieden van het betrokken maatschappelijk middenveld.

Het bekendst is de samenwerking tussen vertegenwoordigers van overheid, bedrijfsleven en vakbeweging onder de noemer van het ‘poldermodel’. Feitelijk gaat het ‘poldermodel’ veel verder dan het sociaal-economische beleidsveld, en kan de ‘polder’ worden gezien als de perfecte metafoor voor een bestuurscultuur die gegroeid is met het bouwen van dijken, en die uitgemond is in een landschap dat zowel politiek-bestuurlijk, sociaal-economisch als fysiek-ruimtelijk ‘vlak’ mag worden genoemd.¹⁶

Staat en plaats

De integratieve en representatieve logica van de consensusdemocratie kan niet alleen op nationaal niveau maar ook op plaatselijk niveau worden waargenomen. De volgende tien kenmerken dringen zich op (met tussen haken telkens de tegengestelde neiging van de penduledemocratie):

- *machtsdeling in brede lokale coalities*, plaatselijk meerpartijenbestuur (versus machtsconcentratie bij plaatselijk éénpartijbestuur);
- *dualistische en evenwichtige verhoudingen* tussen plaatselijk bestuur en gemeenteraad (versus bestuursdominantie in monistische verhoudingen);
- een plaatselijk *meerpartijensysteem* (versus een tweepartijensysteem);
- een *proportioneel vertegenwoordigend kiessysteem*; raadszetels niet gekoppeld aan kiesdistricten (versus een majoritair, disproportioneel vertegenwoordigend, districtensysteem);
- *lokaal corporatisme*; geregeld overleg met koepels en verzamelde be-

- langenorganisaties (versus een versnipperd, pluralistisch belangengroepensysteem);
- *gedecentraliseerd en gefederaliseerd bestuur*, machtsspreiding over krachtige sublokale instituties, wijkraden en dergelijke; complementair bestuur (versus unitair en gecentraliseerd bestuur);
- *spreiding van regelende machten*; spreiding van macht over wederzijds afhankelijke sectoren (versus fusie van macht in semi-autonome kokers);
- *geïnstitutionaliseerde interdependentie*; medebewind en coproductie in aanvulling op eigen bestuurlijke verantwoordelijkheden (versus zelfbeheer en autonomie);
- *bestuurlijk-juridisch toezicht*; preventief en/of repressief toezicht door hogere instanties (versus beperkt bestuurlijk-juridisch toezicht);
- *onafhankelijke financieel-economische toetsing*, onafhankelijke rekenkamers of rekeningcommissies (versus financieel-economische toetsing in eigen beheer).

De eerste vijf punten schetsen de contouren van een machtsdelend systeem op plaatselijk niveau. In het Europese Rijnland zijn hier veel voorbeelden van, onder andere in het Nederlands lokaal bestuur. Veelvoorkomend aldaar zijn zogenaamde brede ‘afspiegelingscolleges’, doorgaans breder samengesteld dan voor een eenvoudige raadsmeerderheid benodigd. Dat komt omdat veel belang wordt gehecht aan breed ‘draagvlak’ in een doorgaans politiek verbrokkelde gemeenteraad, voortvloeiend uit een systeem van proportionele vertegenwoordiging.¹⁷ De relatie tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders was lange tijd monistisch, maar is de afgelopen jaren ‘gedualiseerd’, waarmee het Nederlands lokaal bestuur zich verder beweegt in de richting van de consensusdemocratie (zoals boven getypeerd). Een quasi-corporatistische ‘poldercultuur’ komt naar voren in de voorkeur voor geregeld overleg met koepelorganisaties, boven ongeregeld contact met een veelheid van splinterorganisaties – en in de voorkeur voor rondetafeloverleg, waarbij het ene belang met het andere belang in contact wordt gebracht, met de overheid als hoeder van het publieke belang in het midden.

Bij de tweede groep van vijf punten gaat het om de vraag of de bestuurlijke verhoudingen in het plaatselijk bestuur lijken op die van een gedecentraliseerd, liefst gefederaliseerd, systeem, met veel *checks and balances*, machtsspreiding, bestuursvlechting, wederzijds verplichtend medebewind, bestuurlijk toezicht en externe financiële controle. *Checks and balances* zijn op uiteenlopende manieren vormgegeven in het Nederlands

lokaal bestuur. In aanvulling op traditionele vormen van preventief en repressief toezicht, zijn in de jaren '90 nieuwe vormen van lokale doelmatigheidstoetsing (lokale rekenkamers en lokale rekenkamercommissies) tot ontwikkeling gekomen. In veel Nederlandse steden zijn stadsdeelkantoren of wijkraden opgetuigd. De twee grootste Nederlandse steden, Amsterdam en Rotterdam, zijn opgesplitst in deelgemeenten, die samen met het centrale stadsbestuur de stad bestieren; in de deelgemeenteraden zitten gekozen politici.

Het sleutelwoord is telkens 'complementair bestuur': de verschillende schalen van bestuur dienen elkaar aan te vullen. Ze hebben eigen verantwoordelijkheden, maar staan ook voor gedeelde opgaven. De deelgemeenten organiseren bijvoorbeeld de bewonersparticipatie in het wijkgericht beleid dat door de centrale stad wordt gefinancierd. Zo is een aanzienlijke mate van interdependentie geïnstitutionaliseerd, waarbij de centrale stad overigens wel de meeste middelen in handen heeft. Van monocentrisch stadsbestuur, zoals we eerder zagen in het voorbeeld van Birmingham, is echter geen sprake.

Op de stadhuizen van Amsterdam en Rotterdam is de bestuursmacht verdeeld over wethouders die er in overleg, als bestuurscollege, en in samenwerking met de gemeenteraad moeten zien uit te komen. Het centrale stadsbestuur is medeafhankelijk van de activiteiten van sublokale instituties als deelgemeenten, maar ook van supralokale instituties als provincies en nationale departementen die in de vorm van toezicht, medebewind en (dus) medefinanciering op de lokale praktijk zijn betrokken. Voor *Alleingang* is institutioneel weinig ruimte; cultureel wordt samenwerking in het plaatselijk bestuur sterk bevorderd.

Politiek boven bestuur?

Voor de consensusdemocratie geldt nog een stuk sterker dan voor de penduledemocratie dat 'democratie' meer is dan wat er gebeurt in de formele raden, ambten en organen. In de Britse penduledemocratie lijkt 'Westminster' in ieder geval nog het epicentrum van de macht. Dáár wordt de pendulebeweging gemaakt. Dáár krijgt het primaat van de politiek symbolisch en praktisch vorm.

Bij de Nederlandse consensus- of polderdemocratie kan men minder goed volhouden dat zij haar epicentrum heeft op het Haagse Binnenhof.¹⁸ Dat is slechts één van de vele vergaderplekken waar de polderdemocratie haar beslag krijgt, in aanvulling op de wijdvertakte vergadercircuits

van het sociaal-economische poldermodel, het 'groene poldermodel', de publiek-private samenwerking, het maatschappelijk medebestuur en hoe de vormen van 'interactief' bestuurlijk overleg verder ook mogen heten.¹⁹ Dáár, in al die overleg- en vergadercircuits, krijgt het zoeken naar consensus vorm. Dáár ook, in al die parastatelijke netwerken, begint de relativering en de verwatering van wat sommigen 'het politieke primaat' noemen, en wat anderen reduceren tot 'de mythe van het politieke primaat'.

Hoe men het ook bekijkt, het primaat van de politiek over het bestuur is in Nederland in elk geval meer omstreden dan in het Verenigd Koninkrijk waar '*politics*' duidelijk boven '*administration*' wordt gesteld.²⁰ In Nederland is de relatie van bovenschikking en onderschikking een stuk minder evident. Politiek en 'administratie' vloeien meer in elkaar over, zoals bijvoorbeeld in het onvertaalbare begrip 'bestuurder'. Daarmee worden verschillende actoren aangeduid, die voor de buitenwereld vaak moeilijk van elkaar zijn te onderscheiden: voorlieden van middenveldorganisaties; voorzitters van raden en colleges; voortrekkers van ambtelijke diensten en departementen.

Bestuurders worden in de regel niet direct door de kiezer in een ambt gekozen; de electorale legitimatie is in de regel indirect georganiseerd. Het samenstel van bestuurders, ingebed in bestuurlijke netwerken, wordt 'het bestuur' genoemd.

Waar de drijvende kracht achter hervormingen in de penduledemocratie vaak bij de politiek zit, daar zit de drijvende kracht in de consensusdemocratie vaak bij het bestuur. We zouden de Nederlandse consensus- of polderdemocratie kunnen typeren als een 'bestuurdersdemocratie'. De democratie wordt in belangrijke mate beheerst door bestuurlijke professionals die gezamenlijk, in commissie en overleg, publiek beleid ontwikkelen. Omdat deze bestuurders zijn ingebed in netwerken kunnen we ook spreken van een 'netwerkdemocratie'. Het is niet voor niets dat het onderzoek naar de ontwikkeling van netwerken, en de daarmee samenhangende 'verplaatsing van de politiek', floreert in de Nederlandse bestuurskunde.

Varianten op een thema

In landen als Nederland, België, Zwitserland en Oostenrijk gaan tendensen in de richting van consensusdemocratie samen met tendensen in de richting van *consociational democracy* – eerder al in vier kenmerken uiteengelegd: brede coalitievorming, proportionaliteit, minderheidsveto en autonomie in eigen kring.

Nemawashu in Japan

Bij andere varianten van consensusdemocratie zien we die specifieke samenhang van *consensualism* en *consociationalism* niet terug. Een land als Japan, bijvoorbeeld, tendeert in Lijpharts typologie naar de zijde van de consensusdemocratie.²¹ Japan kent een besluitvormingscultuur en een samenhangende besluitvormingspraktijk die worden aangeduid met de term *nemawashu*, wat zoveel betekent als ‘de wortels binden’. In Japan komt men tot een gemeenschappelijke gedragslijn door uitgebreid en langdurig met elkaar te praten; snel ‘neuzen tellen’ is *not done*. Van *consociational democracy* – een systeem van sociale en politieke integratie door patronen van verticale verzuiling en horizontale pacificatie; geconcretiseerd in spelregels omtrent coalitievorming, proportionaliteit, minderheidsveto en autonomie in eigen kring – is in Japan geen sprake.²²

De Duitse Sonderweg

Een apart traject, een *Sonderweg* naar consensusdemocratie geldt ook voor Duitsland, een land dat traditioneel niet bij de *consociational democracies* wordt ingedeeld. Duitsland kent vanouds wel een grote mate van levensbeschouwelijke en regionale diversiteit, maar kent daarbij niet de voor pacificatiedemocratie typerende samenbindende instituties op nationaal niveau. Voor een deel heeft dit met de schaal van het land te maken, voor een deel met de relatief late staatsvorming.

Een sterke neiging naar consensusdemocratie is in de huidige Bondsrepubliek Duitsland in elk geval onmiskenbaar.²³ In termen van machtsspreiding komt de Bondsrepubliek – met zijn doorontwikkelde federalisme, zijn constitutionele borging daarvan, zijn geïnstitutionaliseerde *checks and balances*, zijn krachtige *Bundesrat*, *Bundesbank* en *Bundesverfassungsgericht* – zelfs nog consensueler uit de bus dan Zwitserland en België.

In termen van (formele) machtsdeling scoort de Bondsrepubliek in Lijpharts schema wat minder consensueel dan consensusdemocratieën als Zwitserland, België en Nederland. Het kiessysteem remt de ontwikkeling van een meerpartijenlandschap af, maar verder vertoont de Bondsrepubliek alle kenmerken van machtsdeling, coalitiepolitiek en coalitiebestuur. De mogelijkheden voor maatschappelijk medebestuur, inspraak en participatie zijn er ook ruim voorhanden, maar in Lijpharts schema worden die helaas niet meegewogen. Verderop zullen we zien dat dergelijke faciliteiten voor de kwaliteit van de democratie wel degelijk van belang zijn.

De Europese Unie

De Europese Unie is geen staat zoals bijvoorbeeld de Bondsrepubliek Duitsland dat is. Zij is wel een besluitvormingssysteem – een intergouvernamenteel besluitvormingssysteem om precies te zijn – waarvan de democratische logica geanalyseerd kan worden. In *Patterns of Democracy* doet Lijphart dat en hij komt tot de conclusie dat de logica van de consensusdemocratie in de Europese Unie dominant is.²⁴ De EU is een systeem waarin de macht gespreid is en gedeeld moet worden. Op allerlei manieren wordt tegengegaan dat kleinere landen *overruled* worden door grotere landen of dat substantiële minderheden het onderspit delven ten overstaan van eenvoudige numerieke meerderheden. In vergelijking met de beginperiode van de Europese Gemeenschap zijn de unanimiteitseisen wat versoepeld, maar ook in de Europese Unie van vandaag de dag is en blijft doorzettingsmacht een versnipperd goed, evenals zijn tegenhanger vetomacht. Dat bleek wel bij het proces dat tot vaststelling van een ‘Europese concept-Grondwet’ had moeten leiden: iedere lidstaat moest daarmee instemmen, waarmee het ‘nee’ van Frankrijk en Nederland, ingegeven door het ‘nee’ van hun bevolkingen, meteen dodelijk was voor het besluitvormingsproces.

Neigt de EU op de dimensie aggregatief-integratief overduidelijk naar de integratieve kant, op de dimensie indirect-direct neigt de Unie ongekend sterk naar de indirecte kant. De EU is vertegenwoordigersbestuur *pur sang*. In de Brusselse gremia ingevoerde afgevaardigden, uit de wereld van het politieke bestuur en het maatschappelijke bestuur, domineren de besluitvorming. De ‘Europese burger’ – op zichzelf al een ongewoon begrip – staat op grote afstand als toeschouwer langs de kant. De afstand tot het schouwtoneel is zo groot, en het schouwspel is zo subtiel, dat de burger nauwelijks kan zien wat er op het toneel gebeurt en mede daardoor ook zijn blik afwendt. Er zijn periodieke verkiezingen voor het Europees Parlement maar die worden als weinig betekenisvol ervaren. Mogelijkheden voor burgerparticipatie zijn zeer dun gezaaid. Door haar manier van werken wordt de EU door velen als afstandelijk en expertocratisch ervaren – een uitvergroting van het probleem waar lidstaten als Nederland, België en Oostenrijk op nationaal niveau al een zware dobber aan hebben.

Leiderschap in de consensusdemocratie

In de consensusdemocratie is leiderschap gemiddeld genomen meer gematigd en minder expressief dan in de penduledemocratie. Natuurlijk

zorgen verkiezingen in de consensusdemocratie voor enige spanning. Natuurlijk is ook de groeiende invloed van de massamedia, en daarmee de personalisering van de politiek, in de consensusdemocratie merkbaar. Maar tegelijkertijd is het zo dat de ontwikkeling van een leiderschaps-cultuur wordt afgeremd door de politieke en bestuurlijke instituties die eerder zijn beschreven.

In coalitiebestuur zijn de 'hoofdrollen' verdeeld over meerdere partijen, waarbij de voorzitter doorgaans als primus inter pares optreedt, als eerste onder zijns gelijken, en zelden als doorslaggevend leider. In een meerpartijensysteem gaat het eerder om een wedstrijd tussen meerdere 'kleintjes' en enkele 'middelgroten' dan om een tweestrijd tussen 'giganten'. Er is uiteindelijk niet één winnaar die de volledige winst pakt. Je hoeft als politicus ook niet die ene overblijvende 'gladiator' te zijn. Je kunt matig uit de stembus komen en vervolgens toch een plaats verwerven aan de bestuurderstafel, naast anderen die ook niet de volle winst hebben gepakt. Het komt zelden voor dat één partij of persoon de absolute meerderheid krijgt. Partijen en personen hebben elkaar bijna altijd nodig, niet alleen binnen een bepaald bestuursorgaan, maar ook in het spel tussen bestuursorganen. In zo'n situatie kun je tegenstrevers niet ál te zeer tegen de haren instrijken. Je moet uiteindelijk ook wel weer 'met elkaar door één deur kunnen'.

Massapsychologie en massacommunicatie zijn in de consensusdemocratie minder belangrijk dan in de penduledemocratie. Onderhandelings- en overlegvaardigheden zijn belangrijker. Als effectieve bestuurder moet je je met verschillende personen en perspectieven kunnen verstaan. Je moet prudent kunnen opereren in sociaal en politiek complexe verbanden. Personen die goed zijn in het slaan van bruggen, het vinden van creatieve compromissen en het bewaren van de politieke en de sociale vrede lopen de meeste kans om erkend te worden als 'goed bestuurder'. Wim Kok, langdurig premier van Nederland, omschreef zijn werk altijd als 'de boel bij elkaar houden'. De evenzeer gerespecteerde burgemeester van Amsterdam, Job Cohen, zegt het hem na.²⁵

Het ambt van burgemeester in Nederland biedt aanmerkelijk minder mogelijkheden voor doorslaggevend leiderschap dan bijvoorbeeld de positie van de *Majority Leader* in een stad als Birmingham.²⁶ Als bindmiddel kan de Nederlandse burgemeester een positie verwerven, maar voor ambitieuze politici als Bram Peper, oud-burgemeester van Rotterdam, is dat veel te mager. Hij omschreef de Nederlandse burgemeester als 'bestuurlijke randgroepjongere' en als 'deerniswekkende figuur'.

In het boek 'Stijlen van leiderschap' omschrijft Henk te Velde de bestuurlijke, weinig personalistische, benadering als de dominante stijl van

leiderschap in de Nederlandse consensusdemocratie, vooral in de naoorlogse periode.²⁷ In een eerdere periode was wel degelijk ook een personalistische, profetische leiderschapsstijl naar voren gekomen via politici als Kuypers, Troelstra en Domela, mannen die in de decennia rond 1900 voorop liepen bij de politieke emancipatie van de verschillende maatschappelijke zuilen. Maar die stijl hoorde toch sterk bij een specifieke (overgangs)periode in de ontwikkeling van de consensusdemocratie en bij specifieke individuen die met hun personalistische leiderschapsstijl weinig navolging hebben gekregen in latere decennia. Na de Tweede Wereldoorlog domineerden pragmatisme, technocratie en relativisering van persoonlijk leiderschap. Behalve Wim Kok waren ook oud-premiers als Drees en Lubbers daar de verpersoonlijking van. Zelfs in de jaren van politisering ging 'de zaak boven de vent' (Den Uyl) en moesten politieke leiders vooral niet te veel 'verbeelding aan de macht' brengen (Van Agt en Wiegels).

De meest opvallende stijlbreuk komt voorlopig op naam van de politicus Pim Fortuyn. Zijn personalistische en profetische stijl van opereren was in geen honderd jaar vertoond in het vlakke polderlandschap van de Nederlandse consensusdemocratie.²⁸ Met de moord op Fortuyn, vlak voor de verkiezingen van 2002, heeft de stijlbreuk zich niet kunnen voortzetten. Niet de flamboyante Fortuyn maar de zeer degelijke, volgens sommigen saaie Balkenende werd de nieuwe premier. Hoewel Balkenende beleidsinhoudelijk zijn mannetje staat, is het volgens velen zeer de vraag of zijn personage in competitieve, gepersonaliseerde verkiezingen (zoals die welke horen bij een penduledemocratie) als winnaar uit de bus zou komen.²⁹ Voor de Vlaming Guy Verhofstadt, die in dezelfde periode premier is van de consensusdemocratie België, geldt hetzelfde. Hoewel Balkenende en Verhofstadt regelmatig pleiten voor 'nieuwe politiek' hebben ze degenen die pleiten voor krachtig hervormend, 'schoonvegend' leiderschap niet de wind uit de zeilen kunnen nemen.

Partijen als het Vlaams Belang in België en de LPF in Nederland hebben, ondanks de nodige verschillen, één verlangen gemeen: ze verlangen naar een drastische herziening van de consensusdemocratie, vooral waar het gaat om de veronderstelde afstand tussen politiek leiderschap en de volkswil. Op dat punt zijn er ook overeenkomsten met opstandige politieke partijen en personen in Oostenrijk (FPÖ, Haider) en Zwitserland (SVP, Blocher), die zich evenzeer keren tegen de compromiszoekende politiek en het consensuszoekende leiderschap behorend bij de consensusdemocratie.³⁰

Burgerschap in de consensusdemocratie

In de consensusdemocratie speelt de burger de rol van ten eerste *toeschouwer* en ten tweede *inspreker*. Wat betreft het eerste is er een parallel met het pendulemodel: de consensusdemocratie is óók een toeschouwersdemocratie. Wat betreft het tweede is er een belangrijk verschil: in de consensusdemocratie heeft de burger als kiezer minder in de melk te brokkelen; daar staat dan weer tegenover dat de burger wat meer mogelijkheden heeft om zich als 'inspreker' te doen gelden. 'Inspreken' in een consensusdemocratie is overigens heel wat anders dan 'meepraten' in een participatiedemocratie. In het laatste geval worden allen geacht op voet van gelijkheid mee te praten in de ontwikkeling van beleid. Het concept 'inspreken' impliceert een verschil tussen *insiders* en *outsiders*, waarbij de *outsiders* zo nu en dan iets kunnen toevoegen aan wat de *insiders* plegen te doen.

De gedoodverfde *insiders* zijn de vertegenwoordigers van politieke partijen, maatschappelijke groepen en professionele instellingen. Waar de penduledemocratie wordt aangedreven door concurrerende elites, daar wordt de consensusdemocratie aangedreven door samenwerkende belangenbewakers en -behartigers. In de gepostuleerde 'aristocratie des verstands' weerklinkt een Platoonse, paternalistische en meritocratische echo.³¹ Niet de '*monitorial citizen*' staat centraal in de consensusdemocratie, maar de '*monitorial guardian*': de belangenbewaker en belangenbehartiger die geacht wordt te weten wat goed is voor zijn achterban, die daarbij voortdurend speurt naar relevante informatie, en in dat kader ook zijn oor te luisteren legt bij zijn achterban. Faciliteiten voor inspraak, participatie en consultatie zijn dan handige hulpmiddelen. In bijvoorbeeld de Nederlandse consensusdemocratie zijn zulke faciliteiten ruim voorhanden. Professionals op zoek naar beleidsinformatie zijn er vaak gelukkiger mee dan burgers op zoek naar betrokkenheid.

De consensusdemocratie kent traditioneel een betrekkelijk hiërarchische relatie tussen burgers en regeerders, tussen 'bestuurden' en 'bestuurders'. In het Nederlandse taalgebied gold in vroeger tijden een 'zuilenmentaliteit', in het Duitse taalgebied een '*Lagermentalität*'. Burgers waren loyaal aan het maatschappelijk segment waartoe ze behoorden, en volgzzaam ten aanzien van de voorlieden die voor dat segment de zaken van publiek belang behartigden. De collectiviteit buiten het eigen domein werd met een grote mate van afstandelijkheid en vaak ook argwaan benaderd. Betrokkenheid naar binnen, afstandelijkheid naar buiten. In *consociational democracies* als Nederland werd het gescheiden marcheren der zuilen gecompenseerd door een verzuilde elite die op topniveau zeer wel in staat

bleek tot overleg en samenwerking. Binnen de zuilen konden de elites terugvallen op een betrekkelijk actief maatschappelijk middenveld, dat een belangrijke tussenschakel vormde in de verticale relatie tussen de smalle top en de brede basis. De politieke cultuur was er één van 'leiding en lijdelijkheid',³² waarbij de leiding zich bevond aan de bovenkant van de zuilen en de lijdelijkheid aan de basis van de verzuilde burgermaatschappij.

Door de combinatie van verticale banden (binnen zuilen) en horizontale banden (tussen zuilen op topniveau) kon de *consociational democracy* een opvallend stabiel en geïntegreerd systeem zijn. *Lagermentalität* zonder verbindende instituties leverde echter een gemankeerde politieke cultuur op, zo meenden Almond en Verba verwijzend naar de vroege naoorlogse Bondsrepubliek.³³ Duitsland was een *Lagergesellschaft*, maar ze was geen *consociational democracy*. Almond en Verba troffen in Duitsland eind jaren '50 een 'afstandelijke onderdanencultuur' aan, een *detached subject culture* die sterk afweek van de *civic cultures* die ze tezelfdertijd in de VS en het Verenigd Koninkrijk aantroffen. Burgers in Duitsland zagen zichzelf als ondergeschikten van de staat en toonden een aan cynisme grenzende afstandelijkheid ten opzichte van de politiek. De burgers onderhielden een hiërarchische relatie met de politiek, gebaseerd op wantrouwen en ontzag.

Conradt schrijft in *The Civic Culture Revisited* dat de burgercultuur in de loop van de jaren '60 ook in Duitsland van de grond komt, en in de jaren daarna zelfs een hogere vlucht neemt dan in de klassieke *civic cultures*, onder andere door de stormachtige groei van *Bürgerinitiativen*.³⁴ Daarmee bewijst de Bondsrepubliek dat een actieve burgercultuur wel degelijk kan samengaan met een hoogontwikkelde consensusdemocratie, mits die consensusdemocratie een productieve verbinding weet aan te gaan met actoren en instituties die afwijken van de indirect-democratische consensuscultuur.

Het aangaan van zo'n productieve verbinding is niet vanzelfsprekend. Juist de landen die bekend stonden als duurzame *consociational democracies* – Nederland, België, Oostenrijk en in mindere mate Zwitserland – lijken daar moeite mee te hebben, wat tot uitdrukking komt in een stroom van klachten over 'bevoogdende instituties die burgers en hun signalen van onderop niet serieus nemen'. Ondanks soms zeer grote verschillen is dit het thema dat de verbinding legt tussen de Nederlandse systeemcritici van D66 en LPF (waarvan de geboortedata meer dan dertig jaar uiteen lopen) en tussen de verschillende 'leefbare', 'witte' en 'regionale' bewegingen in Nederland, België en Oostenrijk. In Zwitserland wordt de kritiek op 'bevoogdende instituties' de wind meer uit de zeilen genomen door de

toevoeging van direct-democratische instituties aan een overigens consensusdemocratisch systeem.

Discussie: kritiek en waardering

De behandeling van de consensusdemocratie in kringen van *democracy watchers* is omgekeerd aan die van de penduledemocratie. Eerst kreeg de consensusdemocratie vooral kritiek, recentelijk groeit de waardering.

Lange tijd gold de penduledemocratie als *benchmark* van democratie, zeker in de periode na de Tweede Wereldoorlog waarin de Britse Westminsterdemocratie zich van haar beste kant had laten zien. Vergeleken met de geïnstitutionaliseerde daadkracht en duidelijkheid van dit model, kwam de democratie in landen aan de overkant van de Noordzee als stroperig en mistig naar voren. Kenmerken die we nu associëren met consensusdemocratie – corporatisme, coalitiepolitiek, bestuursvervlechting en fragmentatie – stonden in een kwade reuk of werden kritisch benaderd.

Lijpharts vroegste onderzoek naar de Nederlandse consensusdemocratie was ingegeven door de overtuiging dat de Westminsterdemocratie superieur en nastrevenswaardig was. Enigszins verrast liet hij in *The Politics of Accomodation* zien dat een consensussysteem naast dysfuncties ook belangrijke functies heeft.³⁵ Het bleek in ieder geval te zorgen voor een relatief vreedzame coëxistentie van katholieken, protestanten, socialisten en liberalen, die via hun vertegenwoordigers een plek kregen in het systeem. Een 'Noord-Ierse' escalatie van levensbeschouwelijke verschillen werd daarmee voorkomen. Daar stond, en staat, een ingebouwde neiging naar 'kartelpolitiek' – een beperkt aantal 'oligopolisten' verdelen de markt door het maken van onderlinge afspraken – als nadeel tegenover.

Sceptischer nog was de analyse van de Nederlandse politicoloog Van Thijn, die later ook als politicus zijn stempel zou drukken op het debat over democratie in Nederland. In een reeks van bijdragen aan het debat heeft Van Thijn aandacht gevraagd voor de gevaren van de Nederlandse consensusdemocratie, of 'waaierdemocratie' zoals hij het noemde, en de zegeningen van de Britse Westminsterdemocratie of penduledemocratie.³⁶ In de Britse penduledemocratie zou de burger, via zijn stem, veel meer invloed hebben op de regeringsvorming en daarmee ook op de beleidsvorming. In de Nederlandse 'waaierdemocratie' zouden democratische signalen veel meer uitwaaiëren en daarmee ook vervliegen.

Van Thijn wees op het gevaar dat een waaierdemocratie tot een 'tangdemocratie' kan verworden.³⁷ Wanneer gematigde keuzes weinig verschil

uitmaken zouden kiezers in toenemende mate naar de politieke extremen neigen. De uiteinden van de waaier zouden zich verharderen. Er zou een politieke tang ontstaan waartussen de democratie vermorzeld zou worden. Van Thijn bekritiseerde daarnaast de complexiteit en de “chaotisering” van het systeem, alsook de stroperigheid en het “bestuurlijk tempoverlies”, die in zijn ogen een ernstige legitimiteitscrisis zouden baren. In andere consensusdemocratieën zien we vergelijkbare kritieken, met eigen accenten en woorden als *Politikverflechtung* (Duitsland) en ‘achterkamer-tjespolitiek’ (België).

In latere jaren komt de waardering voor de consensusdemocratie weer meer nadrukkelijk naar voren. In de tweede helft van de jaren '90 krijgt het Nederlandse overleg- of poldermodel veel lof toegezwaid, onder meer van regeringsleiders als Clinton, Blair en Schröder die in de Nederlandse consensuspolitiek een vruchtbare ‘derde weg’, een creatief compromis tussen elkaar aanvullende benaderingswijzen ontwaren. In evaluatiestudies wordt het beeld van de *Dutch Disease* verdreven door het beeld van de *Dutch Miracle*. De klassieke these dat een consensusdemocratie misschien goed werkt als het gaat om het vertegenwoordigen van minderheden, maar uiteindelijk tekortschiet als het gaat om het leveren van prestaties, wordt daarmee in elk geval door één casus aangetast.³⁸

Na vergelijking van 36 democratieën stelt Lijphart dat in het algemeen geldt dat consensusdemocratieën niet minder in staat zijn tot het leveren van prestaties dan meerderheidsdemocratieën. Als het gaat om het handhaven van de openbare orde en het managen van de nationale economie doen de consensusdemocratieën het gemiddeld genomen zelfs beter. De notie dat de consensusdemocratie beter werkt dan de penduledemocratie op het vlak van de vertegenwoordigende democratie wordt bevestigd door Lijpharts onderzoek, en wel op een reeks van indicatoren (opkomst bij verkiezingen; vertegenwoordiging van vrouwen; gelijkheid op de politieke en economische dimensie; overeenstemming in beleidsopvattingen van regering en kiezers; beperking van corruptie en nepotisme; tevredenheid van burgers). Daar komt bij dat de consensusdemocratie een *kinder and gentler* systeem blijkt te zijn als het gaat om zaken als ontwikkelings-samenwerking, milieubescherming en bescherming van zwakkeren in de samenleving.³⁹

Terwijl hij zijn onderzoek ooit begon met bedenkingen, durft Lijphart de consensusdemocratie thans hardop te propageren als wenselijk model, juist ook voor jonge democratieën in Oost-Europa en de derde wereld. De bijpassende “*consensual and communitarian culture*” zou juist ook een gevoelige snaar kunnen raken in Aziatische en Afrikaanse landen waar

“*unhurried deliberation*” en “*concern for harmony*” vanouds de besluitvormingscultuur bepalen.⁴⁰

Opnieuw moet worden benadrukt dat de weging van een en ander sterk afhangt van persoonlijke en culturele voorkeuren. De consensusdemocratie is een meer ‘feminiën’ model van democratie en de penduledemocratie een meer ‘masculien’ model.⁴¹ Dat betekent dat personen en culturen die feminiene waarden hoger aanslaan – vrouwen, dragers van meer feminiene culturen in Noord-Europa, bijvoorbeeld – eerder overtuigd zullen zijn van de zachte krachten van de consensusdemocratie dan personen en culturen die masculiene waarden hoger aanslaan – mannen, dragers van meer masculiene culturen in Zuid-Europa en Zuid-Amerika.⁴² Auteurs die sympathiseren met het communitarisme zullen eerder onder de indruk zijn van het verbindend vermogen van consensusdemocratie – of *associative democracy* zoals het in die hoek vaak wordt genoemd – dan auteurs die het communitarisme vaag en vrijblijvend vinden.⁴³

Daarmee is niet gezegd dat de betekenis van de consensusdemocratie geheel en al ‘*in the eye of the beholder*’ is. Met de institutionele vormgeving van de consensusdemocratie worden specifieke sterktes en zwaktes meegeleverd; ze zitten als het ware in het systeem gebakken. Hoe zwaar men tilt aan deze plus- en minpunten wordt vervolgens wel beïnvloed door persoonlijke en culturele voorkeuren.

Lessen: sterktes en zwaktes

Op het punt van sterktes en zwaktes is de consensusdemocratie precies het tegenovergestelde van de penduledemocratie. De kernkwaliteit is niet slagvaardigheid (knopen doorhakken) maar beheerste integratie (verschillende waarden meenemen in het zoeken naar een oplossing). De valkuil van de consensusdemocratie is niet fixatie (moeilijk kunnen loskomen van een ingeslagen pad) maar juist stroperigheid (moeilijk kunnen dóórpakken in het bestuur).

Figuur 4.1 Consensusdemocratie: kwaliteiten en keerzijdes

Kwaliteit: beheerste integratie, samenwerking	Valkuil: stroperigheid, samenklontering
Allergie: populisme, unilateralisme	Uitdaging: transparante besluitvaardigheid

Een treffend voorbeeld van beheerste integratie biedt het naoorlogse München – in veel opzichten de tegenhanger van het naoorlogse Birmingham waarvan we de neiging naar slagvaardigheid eerder hebben beschreven. Anders dan in Birmingham wordt in München het model van de consensusdemocratie het zwaarst benadrukt; dat geldt zowel voor de stad als voor het bredere kader van de staat. Binnen het overkoepelend kader van de consensusdemocratie blijken alternatieve benaderingswijzen in staat om tegendruk uit te oefenen en *checks and balances* af te dwingen.

Eerder is al opgemerkt dat faciliteiten voor inspraak, participatie en maatschappelijk medebestuur sterk zijn ontwikkeld in de Bondsrepubliek Duitsland. Dat geldt in verhevigde mate voor het naoorlogse München, waar *Bürgerinitiativen* een grote rol spelen. Op allerlei manieren krijgen andersdenkenden de mogelijkheid om gehoord te worden in de publieke besluitvorming.⁴⁴ Op populisme, op unilateralisme en op autoritair gedrag in het algemeen rust een taboe, ingegeven door nare associaties met het bruine verleden van de stad maar ook ingegeven door een naoorlogsheden waarin voor fundamenteel tegengestelde instituties is gekozen.

De kracht van het naoorlogse systeem in München is dat andersdenkenden niet alleen vertegenwoordigd raken maar ook *gepusht* worden tot kruisbestuiving, tot het ontwikkelen van creatief beleid.⁴⁵ Anders dan Birmingham weet München zich relatief vroeg te bevrijden uit de *single problem-single solution approach* in de omgang met de stedelijke ruimte. De blauwdruk van de monofunctionele binnenstad, waarop München zich net als veel andere steden aanvankelijk richtte, wordt heroverwogen en vervangen door het model van de multifunctionele binnenstad. Dit maakt München een populaire pleisterplaats voor personen, organisaties en praktijken die iedere stad graag aantrekt. Anders dan in Birmingham gaan de verschillende vormen van stedelijk verkeer – automobilist, voetganger, fietser, skater, openbaar vervoergebruiker – opvallend goed samen in een stedelijke ruimte die voor elk wat wils heeft.

Maar München is zeker geen walhalla waar niets op aan te merken is. Onder het motto “*mehr Demokratie wagen*” komt volgens sommigen een overgecompliceerde vorm van “*Demokratismus*” in beeld, die het stedelijk bestuur aan overmatige belasting en werkachterstand blootstelt. Geïstitutionaliseerde *checks and balances* zorgen wellicht voor afgewogen beslissingen, maar ze kunnen zaken ook overgecompliceerd maken of te lang in het ongewisse laten. *Non-decisionmaking* omtrent de snelwegring rond München leidt elders in het stedelijk gebied tot ecologische en ruimtelijke problemen. De *Politikverflechtungsfalle*, de valkuil van de gemeenschappelijke besluitvorming die Scharpf op het macroniveau van de Bondsre-

publiek schetst,⁴⁶ geldt ook voor het microniveau van München. Op een transparante manier tot besluitvorming komen is en blijft een uitdaging.

Besluit

De spanning tussen beheerste integratie (afstemming) en overdadige complexiteit (stroperigheid) is fundamenteel. De spanning geldt voor de consensusdemocratie in het algemeen. Nu eens zal het één op de voorgrond treden, dan weer het ander, maar beide zijn in deze vorm van democratie ingebakken. In het verlengde van dit centrale spanningsveld zijn andere sterktes en zwaktes in dit hoofdstuk naar voren gekomen. In figuur 4.3 worden ze nog eens op een rij gezet.

Figuur 4.2 Consensusdemocratie: sterktes en zwaktes

<i>Sterktes</i>	<i>Zwaktes</i>
Beheerste integratie, samenwerking	Stroperigheid, samenklontering
Proportionele representativiteit	Doorwerking verkiezingen
Draagvlak in beleidsnetwerken	Verantwoording in politieke instituties
Gekanaliseerde pluriformiteit	Kartel- en achterkamerpolitiek
Bestuurlijke expertise	Technocratie, expertocratie
Pacificatie en accommodatie	Vermijdings- en struisvogelgedrag
Integrale beleidprogramma's	Compromisbeleid,
Zorgzaamheid	Paternalisme

5 Kiezersdemocratie

De kiezer is koning

“Good evening, citizens. The electronic town meeting is about to begin. Everyone take your seats and make sure your voter ID number is handy and your touch-tone phone or remote control device is by your side..”

Evan Schwartz, schrijver over nieuwe technologie¹

Vooruitblik

Kiezersdemocratie bijvoorbeeld. Kiezersdemocratie = plebiscitair populisme = referendumdemocratie? Kiezersdemocratie = zelfbeschikking en zelfbescherming. Staat, plaats en maatschappij. Varianten op een thema. Burgerschap in de kiezersdemocratie. Leiderschap in de kiezersdemocratie. Discussie: bewondering en kritiek. Lessen: sterktes en zwaktes.

Sporen van kiezersdemocratie

- Sporen in de praktijk: onder meer in New England, Californië, Zwitserland.
- Sporen in de literatuur: onder meer bij Locke, Jefferson, Nozick, Ostrom.

Inleiding

In de kiezersdemocratie staat het personage van de kiezer centraal. Een directe, onbemiddelde, door burgers zelf aangedreven vorm van democratie wordt hier verkozen boven een indirecte, door representanten en zaakwaarnemers bemiddelde vorm van democratie. In plaats van integratie door overleg wordt de voorkeur gegeven aan aggregatie door het tellen van stemmen en het meten van keuzesignalen. De burger staat centraal,

en wel in zijn rol als kiezer: iemand die keuzeopties aankruist, stemcomputers bedient, gebruikersenquêtes invult, et cetera. De klassieke rol van de *citoyen*, de staatsburger die zich lezend, luisterend en sprekend mengt in publieke discussies komt hier minder sterk naar voren.

De penduledemocratie spreekt de burger-annex-kiezer aan in een hoedanigheid die veel weg heeft van de betrekkelijk moderne rol van de *customer*, de consument of gebruiker van publieke goederen en diensten. Voorstanders van kiezersdemocratie spiegelen zich graag aan het model van de vrije markt, waarin koning klant heerst en vraagprikkels centraal staan. ‘*Putting The Customer First*’, zeggen de voorstanders van het *New Public Management*, een denkrichting die veel vertrouwen heeft in het marktmechanisme in publieke zaken.² ‘*Putting The Voter First*’, oftewel ‘de kiezer is koning’, kan het motto van de kiezersdemocratie worden genoemd.

Kiezersdemocratie bijvoorbeeld

De kiezersdemocratie komt vandaag de dag het duidelijkst naar voren in de Verenigde Staten. Maar ook daar is het niet het kaderstellende model. In omvangrijke democratische systemen is dat altijd een indirect-democratisch model, waarbij direct-democratische elementen mogelijk als aanvulling of correctief zijn bijgemengd.

Kaderstellend in de Verenigde Staten is het pendulemodel van democratie, waarbij de aggregatieve logica van kiezen en gekozen worden boven de integratieve logica van coalities vormen en consensus zoeken gaat. De *Founding Fathers*, vooral Hamilton en Madison, waren gevoelig voor de vrees van veel tijdgenoten voor democratie opgevat als heerschappij van het gewone volk. Ze waren ook gevoelig voor de idee dat grote belangen alleen in de ‘beste handen’ zouden moeten worden gelegd. In de constitutie die zij ontwikkelden werden veel beschermingsconstructies opgenomen tegen massawaan, tirannie van het collectief en onderdrukking van individuen en groepen. Essentiële verantwoordelijkheden werden in handen gelegd van indirect-gekozenen die elk voor zich een stevig mandaat kregen, onder andere om elkaar in de gaten te kunnen houden.³

Van Massachusetts tot Californië

Hoewel de indirecte democratie in de vs overheerst, is de directe democratie op specifieke onderdelen toch opvallend sterk aanwezig, zeker in internationaal vergelijkend perspectief. Het gaat dan vooral om de bijzondere

combinatie van directe en majoritaire democratie die we hier ‘kiezersdemocratie’ noemen.

De geschiedenis van de directe kiezersdemocratie gaat vooraf aan die van de representatieve democratie. Reeds in 1640 werd in de kolonie die later bekend zou worden als Massachusetts het eerste referendum gehouden. Tot het einde van de negentiende eeuw werd een reeks federale en vooral statelijke grondwetten via referenda aan het volk voorgelegd. Toen het grondwettelijke kader eenmaal stond werd het referendum tijdelijk minder populair – de indirecte democratie kreeg de overhand –, totdat zich in de jaren '70 van de 20^e eeuw een nieuwe golf van referenda aankondigde, beginnend met het befaamde referendum over *Proposition 13* in Californië.⁴

Vandaag de dag zijn directe interventies van het kiezersvolk populairder dan ooit. In 27 staten en honderden plaatsen hebben Amerikaanse burgers thans het recht om kwesties ter stemming voor te leggen aan hun medeburgers. In de jaren '60 gebeurde dat in het hele land met 88 kwesties, in de jaren '70 met 181 kwesties, in de jaren '80 met 257 kwesties, en in de jaren '90 met 378 kwesties. In 36 staten kunnen lokale bestuurders en in 16 staten kunnen ook deelstatelijke bestuurders aan *recall-procedures* worden onderworpen. Dat wil zeggen dat bestuurders tot aftreden kunnen worden gedwongen door een meerderheid van stemmen in een volksstemming.⁵

Van alle Amerikaanse staten is in Californië de kiezersdemocratie het verst voortgeschreden, niet alleen in de vorm van referenda en *recall-procedures*, maar ook in de vorm van *opinion polls*, *consumer surveys* en andere vormen van *political market research* die de responsiviteit van de politiek – de burgergevoeligheid – moeten versterken en ervoor moeten zorgen dat het ‘aanbod’ van de overheid zo nauw mogelijk aansluit bij de ‘vraag’ van de burgers annex kiezers. Genoemde instrumenten hebben met elkaar gemeen dat de *input* die ze zoeken binair georganiseerd kan worden (wilt u hier wel/niet mee instemmen? wilt u hier wel/niet voor betalen?) en vervolgens eenvoudig getalsmatig kan worden geaggregeerd. Zo kan de meerderheid of de ‘kritische massa’ snel worden ontdekt en bediend.

In Californië gaat de kiezersdemocratie samen met een sterke markt-cultuur, waarin de vraagprikkel voorop staat. In het jargon van het *New Public Management*: ‘de klant komt eerst.’⁶ Stemmen voor A of B (voor het ene kamp kiezen of voor het andere) en *voting with one's feet* (bij de ene aanbieder blijven of vertrekken naar een andere) liggen hier duidelijk in elkaars verlengde. Refererend aan Hirschman is het eerst ‘*voice*’ (heldere

signalen afgeven als iets niet bevalt), en als dat niet helpt ‘*exit*’ (voor iets anders kiezen, ‘*opting-out*’).⁷

New England town meetings

Aan de oostkust van de vs, in New England, heeft de kiezersdemocratie een andere geschiedenis en inbedding dan aan de Westkust. In New England vinden we niet alleen de oudste constitutionele voorzieningen voor referenda, we vinden er ook de soms geïdealiseerde *New England town meetings*. Deze zijn historisch terug te voeren op de *Pilgrim town meetings* uit de vroege zeventiende eeuw, en op de mengeling van protestants-religieuze, individualistische en communalistische overtuigingen van de Pilgrims – verwerping van hiërarchische onderschikking, *one man one vote*, maar ook acceptatie van meerderheidsbesluitvorming van onderop.⁸

Via de *Progressive Movement* van de vroege 19^e eeuw, die de *New England town meeting* idealiseerde, kwamen gerelateerde instituties en gebruiken ook in andere delen van het land terecht. Hoe je voorstellen, moties en amendementen formuleert, hoe je die ter stemming brengt en hoe je vervolgens conclusies trekt, leren veel Amerikanen reeds op school.⁹ Tegenwoordig is de *New England town meeting*, samen met de *school district meeting*, de enige plek waar bindende collectieve regelgeving wordt vastgesteld door een samenscholing van burgers, niet zijnde gekozen vertegenwoordigers maar geïnteresseerde betrokkenen. De besluitvorming verloopt in de regel strikt majoritair: de meerderheid van opgestoken handen geeft de doorslag, tenzij zich een speciale situatie voordoet.

Hoewel de *New England town meeting* meer gemeenschappelijke deliberatie toestaat dan de Californische referendumpraktijk, en wat dat betreft meer naar rechts zit op de dimensie aggregatief-integratief, kan de *town meeting* toch niet worden vereenzelvigd met de direct-integratieve participatiedemocratie die we in het volgende hoofdstuk behandelen. De *town meeting* zit duidelijk meer aan de kant van de kiezersdemocratie, niet alleen door het majoritaire ‘neuzen tellen’ (tegenover het integratief consensuszoeken in de participatiedemocratie), maar ook door het reductionisme en het efficiënte decisionisme in de *town meeting* (versus het holisme en het weinig gestroomlijnde overleg in de participatiedemocratie).

“We the people”

Voorstanders van *town meetings* van het type *New England* zoeken hun heil meestal bij één specifieke Founding Father, namelijk bij Jefferson, die

wervend over *ward republics* sprak. Toch zagen mannen als Hamilton en Madison het belang van legitimatie en instemming van onderop ook in. “*We the people*” staat niet voor niets vooraan in hun constitutionele arbeid. Madison vond het essentieel dat de nieuwe republiek zijn legitimatie vond in “*the great body of society*.” Hamilton noemde “*the consent of the people*” het fundament waarop autoriteit gebouwd diende te worden. Ze dachten na over de verdeling van staatsmacht, niet zozeer voor de ontwikkeling van staatsmacht als wel voor de beheersing daarvan, niet zozeer in oppositie tegen individuele belangen maar juist ter bescherming daarvan.¹⁰

Protectionisme, zelfbescherming, is van meet af aan een belangrijk element in de Amerikaanse vestigingsgeschiedenis, en in de gegroeide politieke cultuur. “*People came together for mutual protection*,” schrijft Cronin: “*Beyond this they created government for the purpose of securing and enhancing their natural rights. The rights come first. People are primary, governments secondary*.”¹¹ Democratische instituties die de voorkeuren van burgers van onderop aggregeren, referenda bijvoorbeeld, sluiten op het eerste gezicht perfect aan bij deze voorkeursvolgorde.

Zulke instituties hebben echter één groot nadeel: individuele burgers en zelfs numeriek forse minderheden kunnen overstemd worden door numerieke meerderheden (50%+1 is genoeg). Vandaar de Amerikaanse preoccupatie met institutionele beschermingsconstructies voor individuele belangen en vrijheidsrechten. Vandaar ook de tweeslachtigheid die Cronin onder veel Amerikanen signaleert: “*most Americans are of two minds about populist democracy. They want more of it in the abstract, but they are often cautious and concerned about its excesses in practice*.”¹²

Cronin heeft het over *populist democracy*, maar uit de context blijkt dat ‘kiezersdemocratie’ eigenlijk een betere benaming is voor wat hij bedoelt. Omdat de combinatie van directe en aggregatieve democratie vaker onjuist wordt begrepen – als ‘populisme’ of als ‘referendumdemocratie’ – is aanscherping hier op zijn plaats.

Kiezersdemocratie = plebiscitair populisme = referendumdemocratie?

Plebiscitair populisme?

In zijn niet-aflatende strijd tegen directe democratie waarschuwt de politicoloog Tromp stevast voor het afglijden naar ‘plebiscitaire’ democratie en ‘populistische’ politiek, voor een gevaarlijke symbiose van een onbemiddelde volksmassa gewapend met stembiljetten aan de ene kant

en een volkstribuun gewapend met populistische retoriek aan de andere kant; voor een systeem waarbij, in zijn woorden: “*een leider de politieke klasse vervangt en de bureaucratie uitschakelt.*”¹³ De dempende leemlaag tussen *populus* en populist valt weg in de plebiscitaire democratie zoals Tromp die afschildert. “*Plebiscitaire democratie houdt simpel gezegd in dat men een persoon kiest die vervolgens tot de volgende verkiezingen zijn of haar gang kan gaan, ongehinderd door een vertegenwoordigend lichaam waaraan hij tussentijds verantwoording schuldig is,*” schrijft Tromp.¹⁴

Deze omschrijving doet denken aan een bepaalde Latijns-Amerikaanse versie van *strong presidentialism*, aan een systeem met weinig *checks and balances* in de relatie tussen politiek leider (voorgesteld als sterke man) en *populus* (voorgesteld als redeloos collectief) – aan een tamelijk autoritair systeem ook, dat af en toe verkiezingen organiseert, maar tussentijds de macht in handen geeft van een *caudillo*.¹⁵

De omschrijving wijkt sterk af van de essentiële kenmerken van de kiezersdemocratie. In de kiezersdemocratie komt de sturende impuls in het dagelijks bestuur juist *niet* van bovenaf maar zoveel en zo vaak mogelijk van onderop, vanuit een burgerij die niet als een redeloos en hulpeloos organisch geheel moet worden voorgesteld maar juist als een verzameling van individuen die hun (eigen)belang scherp voor ogen hebben. In een kiezersdemocratie kunnen eenmaal gekozenen juist *niet* tot de volgende verkiezingen hun gang gaan. Ze hebben voortdurend rekening te houden met de tussentijdse activering van instrumenten als *recall*, referenda, burgerpetities, *consumer surveys*, *opinion-polling* en dergelijke.

Natuurlijk proberen bestuurders strategisch, soms manipulatief, met zulke instrumenten om te gaan, maar dat staat ver af van het beeld dat ze hun gang kunnen gaan. In *town meetings* is er formeel niet eens een afgezonderd bestuur, alleen een voorbereidende commissie die ondersteuning biedt aan de zelfbesturende kiezersgemeenschap.

Referendumdemocratie?

Een referendum is een instrument zoals een mes ook een instrument is: een mes is bij uitstek geschikt voor een bepaald gebruik (snijden), maar je kunt er ook andere dingen mee (smeren, boetsen, prikken). Zo is het ook met het referendum: de hoofdtrekken van dit instrument (direct, majoritair) roepen een bepaald gebruik op maar dwingen dit gebruik niet af.¹⁶

Volgens sommigen leidt het referendum bijna overmijdelijk tot een rechtstreekse, onbeheerste vorm van meerderheidsbesluitvorming die in

potentie nog gevaarlijker is voor minderheidsbelangen dan de ook al robuuste meerderheidsbesluitvorming in de Westminsterdemocratie. “*Because they cannot measure intensities of beliefs or work things out through discussion and discovery, referendums are bound to be more dangerous than representative assemblies to minority rights,*” schrijven Butler en Ranney.¹⁷ Toch hoeft dat niet per se zo te zijn. Bepalend is de wijze waarop het referendum wordt ingezet en de politieke context waarin het referendum zijn betekenis krijgt. In Californië versterkt het referendum de ook anderszins al majoritaire democratie, in dit geval via de direct-democratische weg van de kiezersdemocratie. In Zwitserland, echter, werkt het referendum zo dat het enerzijds de kiezersdemocratie mogelijk maakt, terwijl het anderzijds en indirect ook de consensusdemocratie ondersteunt en aanvult.

De functie en de betekenis van het instrument ‘referendum’ hangen ook af van het soort referendum dat wordt ingezet – wetgevend of correctief, scheppend of verwerpend, bindend of raadplegend, burgergeïnitieerd of bestuurgeïnitieerd, statutair verplicht of optioneel: allemaal keuzeopties met uiteenlopende implicaties. Bedenkt men dat deze opties in verschillende combinaties én in verschillende settings betekenis krijgen, dan begrijpt men dat het eigenlijk onmogelijk is om generaliserende, direct naar andere tijden en plaatsen overdraagbare uitspraken te doen over ‘het referendum’ (‘het referendum pakt zo uit, want kijk maar naar Californië’ – ‘nee, het referendum pakt zo uit, want kijk maar naar Zwitserland’).

Als de omstandigheden elders sterk lijken op die in Californië of in Zwitserland dan dringt de vergelijking zich natuurlijk op. Maar naast overeenkomsten zijn er ook altijd, en onvermijdelijk, verschillen in de setting van het bestuur waarop men bedacht moet zijn.

Kiezersdemocratie = zelfbeschikking + zelfbescherming

Kiezersdemocratie is een munt met twee kanten. Aan de ene kant vinden we de notie van burgerlijke zelfbeschikking, civiele wilsvorming van onderop aangedreven door individuele preferenties en overwegingen. Aan de andere kant vinden we de idee van burgerlijke zelfbescherming, met het Zwitserse burgerleger als treffende illustratie en de Amerikaanse leuze *fend for yourself* als veelzeggend motto.

In het westen van de vs, vooral in Californië, komt de convergentie van zelfbeschikking en zelfbescherming nog wel het sterkst naar voren. Het referendum, door sommigen gevreesd als majoritair breekijzer, werkt hier

vooral als beschermingswal. Het beroemdste voorbeeld is ‘Proposition 13’, waarmee de belastingen in 1978 werden vastgezet op het niveau van 1975 en scherpe grenzen werden gesteld aan potentiële verhogingen in de toekomst. Met een reeks opeenvolgende referenda – over Proposition 4, 62, 98, 218 – werden de duimschroeven bij de statelijke én de lokale overheden verder aangedraaid. Zo is successievelijk 85% van de begroting van de staat Californië buiten het bereik van de Californische volksvertegenwoordiging en gouverneur terecht gekomen.¹⁸

Idealen...

De Californische referendumpraktijk heeft de werkelijkheid van het bestuur dichter in de buurt gebracht van het door sommigen gehuldigde ideaal van de *minimal state*, of nog beter de *weak state*, die weinig belemmeringen oplegt aan de vrije markt en de individuele vrijheid. Volgens John Locke is de *raison d'être* van de staat “*the protection of individuals’ rights: defence of life, liberty and estate*”.¹⁹ Vrijheid van kiezen en handelen – gestuurd door de *invisible hand* van het marktmechanisme, maar verder vrij van statelijke sturing – werkt welvaartsverhogend, zo leert het klassieke werk van Adam Smith.²⁰

Sommigen in de klassiek-liberale traditie stellen dat de *minimal state* een *weak state* moet zijn in het economisch verkeer, maar een sterke hand moet tonen – of op zijn minst de schijn daarvan, *the shadow of hierarchy* – in de bescherming van individuele rechten en de bewaking van het publieke domein. Bij Madison (*co-founder* van de Amerikaanse constitutie) en Schumpeter (grondlegger van het democratisch-elitisme) wordt de vrije-markt-en-individuele-rechtendemocratie vermengd met een forse dosis elitedemocratie.²¹

Bij auteurs als Hayek, Nozick, Friedman, Rand, Murray en Sorman tendert het denken sterker naar een onversneden vrijemarktbenadering.²² Hayek, boegbeeld van het neoliberalisme, vreest de elitedemocratie minstens even sterk als de massademocratie. Hij pleit krachtig voor een *free-market society*, in combinatie met een *minimal state*.²³ In het verlengde hiervan schrijft Nozick, in zijn klassieker *Anarchy, State and Utopia: “There is no social or political entity other than individuals”*²⁴ – een uitspraak die later nog eens is overgedaan door Margareth Thatcher, kampioene van het politieke neoliberalisme in de jaren ’80.

In de bestuurskunde wordt de markteconomie als voorbeeld voorgehouden aan het bestuur door *public choice*-theoretici als Vincent Ostrom. De fragmentatie van het grootstedelijk bestuur over vele verschillende aanbieders van publieke goederen, met vele verschillende, elkaar soms

overlappende servicegebieden, wordt in die benadering niet als een probleem gezien (belemmering voor slagvaardige integratie van bovenaf), maar juist als een stap op het juiste pad (voorwaarde voor efficiënte aggregatie van onderop).²⁵

... En praktijken

Het werk van Ostrom en geestverwanten kan worden gelezen als rechtvaardiging van het Californische model: versnippering aan zowel de vraagkant als de aanbodkant van het publieke domein; het publieke domein opgevat als marktplaats, gereguleerd door wetten; coördinatie van onderop, aangedreven door welbegrepen eigenbelang en koopkrachtige vraag; belemmering van krachten die daar al te activistisch in zouden kunnen intervensiëren. *Voting with your feet* – weggaan als het niet bevalt – en kiezen met je handen – in referenda, opiniepeilingen, *consumer surveys* en dergelijke – volgen dezelfde logica: majoritair- en direct-democratisch van aard.

De Californische kiezersdemocratie houdt echter niet op bij het stemmen met de voeten en de handen. Dat is te zien in een stad als Los Angeles. Enerzijds is LA de harde *City of Quartz*,²⁶ de stad van de *gated communities* waar geprivilegieerden op alle mogelijke manieren hun belangen beschermen, de stad van de *secession movement* die via het stembiljet het kader van de stad probeert te ontvluchten. Anderzijds is LA ook de stad van de *neighborhood council movement*, die ijvert voor de oprichting van wijkraden over de hele stad en voor het realiseren van zaken in het publieke domein (het verfraaien van de buurt, het verbeteren van de verkeersafwikkeling, het beter verwerken van afval, et cetera). De kiezersdemocratie komt hier dus ook scheppend naar voren, en niet alleen remmend, onder meer met democratische structuren die doen denken aan de eerder behandelde *New England town meetings* en de *Jeffersonian ward republics*.²⁷

Dat de kiezersdemocratie niet alleen kan remmen maar ook kan scheppen brengt onder conservatieven gemengde gevoelens teweeg, zeker nu in toenemende mate ook de Californische *liberals* (belangengroepen voor vrouwen, homo's, etnische minderheden en dergelijke) via de kiezersdemocratie steun en bescherming zoeken voor persoonlijke belangen en rechten.

Staat, plaats en maatschappij

We hebben de penduledemocratie en de consensusdemocratie uiteengelegd in typerende kenmerken op overkoepelend systeemniveau, zowel

statelijk als plaatselijk. Bij de kiezersdemocratie is dat niet op eenzelfde manier te doen. Nergens in de wereld is de kiezersdemocratie het overkoepelend model van democratie, zelfs niet op die plekken, in de Verenigde Staten (zie hiervoor) en Zwitserland (zie verderop), waar het model relatief sterk naar voren komt.²⁸

De kiezersdemocratie biedt geen overkoepelend stelsel maar ze stuurt wel aan op bepaalde expressies van politiek en bestuur en op bepaalde verhoudingen tussen de delen en het geheel van een politieke gemeenschap. Waar de kiezersdemocratie op aanstuurt is hieronder ideaaltypisch uiteengelegd in een dimensie 'delen-geheel' (een variant op Lijpharts *federal-unitary dimension*) en een dimensie 'politiek-executief' (een variant op Lijpharts *politics-executives dimension*). In de praktijk zullen vormen van kiezersdemocratie in meer of mindere mate neigen naar de volgende kenmerken:

Op de dimensie 'politiek-executief':

- Begrensd bestuur – opsplitsing en inperking van bestuursmacht;
- Civiel medebestuur – burgers nemen actief deel aan het dagelijks bestuur via burgervergaderingen, plebiscieten en andere signaleringsinstrumenten voor individuele voorkeuren en ideeën;
- Civiele medecontrole – burgers zorgen zelf voor *checks and balances* door permanent de 'hand aan de knop' te houden;
- Belangenpluralisme – fragmentatie en divergentie in de behartiging van belangen.

Op de dimensie 'delen-geheel':

- Baas in eigen huis, *home rule* – plaatselijke of sectionele autonomie; decentralisatie en federalisme;
- Reductionisme – het geheel is minder dan de som der delen; het geheel is afhankelijk van de delen;
- Marktlogica – coördinatie van onderop; *loyalty* zolang iets voldoet; anders *voice* en als dat niet goed uitpakt *exit*;
- Individuele protectie – meervoudige waarborgen tegen tirannie van het collectief.

Zoals het ideaaltype van de penduledemocratie een geabstraheerde variant is van de penduledemocratie in het Verenigd Koninkrijk, zo is het ideaaltype van de kiezersdemocratie een geabstraheerde variant van de kiezersdemocratie in de vs. Het ideaaltype is omvattender dan de specifieke variant. De kiezersdemocratie in de vs is een lokale uitdrukking, niet het noodzakelijke voorland van kiezersdemocratie.

Varianten op een thema

Het moge inmiddels duidelijk zijn: als ergens een referendum wordt gehouden is nog niet meteen sprake van kiezersdemocratie. Met één symptoom heeft men nog niet het hele syndroom. Veel belangrijker dan het hebben van referenda is het hebben van burgerinitiatief in het bestuur en de controle daarop. “*The referendum by itself entails a very modest step toward direct democracy*”, schrijft Lijphart: “*but, combined with the initiative, it becomes a giant step.*”²⁹

De ‘reuzestap’ van het burgerinitiatief – de mogelijkheid om zelf onderwerpen op de verkiezingsagenda te zetten en daarover bindende kiezersuitspraken te doen – zien we feitelijk alleen in de Verenigde Staten en in Zwitserland. In landen als Denemarken, Zweden, Finland, Noorwegen, Australië, Ierland en het Verenigd Koninkrijk komen referenda met enige, hoewel niet al te grote, regelmaat voor. Van burgerinitiatief is echter geen sprake. De referenda zijn constitutioneel voorgeschreven als nakomende *check* in regelgevingsprocessen die door de representatieve democratie worden beheerst. Of het zijn ad-hocreferenda die door een meerderheid in de volksvertegenwoordiging worden ingesteld.³⁰ Kortom: zeer bescheiden stappen in de richting van de kiezersdemocratie.

Nauwelijks op te vatten als uitvloeisels van kiezersdemocratie (als samenhangend syndroom van symptomen) zijn de referenda die ad hoc en strategisch worden ingezet door de executieve macht ter legitimatie van die macht. Setälä stelt voor om de termen *plebiscitarianism* en *populism* speciaal te reserveren voor praktijken waarbij een autoritair bewind via een referendum een direct appèl doet op de “*alienated masses*” – zonder tussenkomst van de controle-, zelfbeschikkings- en zelfbeschermingsmechanismen die kenmerkend zijn voor de kiezersdemocratie.³¹ In het (recente) verleden kwamen zulke referenda vooral voor in Latijns-Amerika, maar ook wel in ‘Latijns-Europa’ – in Frankrijk, Spanje, Italië.

Zwitserland: een bijzonder geval

Zwitserland is een geval apart. Het land kent zowel een tegenhanger van de Californische referendumpraktijk, als een tegenhanger van de *New England town meeting*.³²

De Zwitserse referendumpraktijk laat zich uitsplitsen in ‘burgerinitiatieven’ (de burgerij kan zelf voorstellen op de kieslijst zetten en daarover bindende kiezersuitspraken afdwingen), statutair verplichte referenda (de volksvertegenwoordiging is verplicht om eigen regelgeving ter goedkeu-

ring voor te leggen aan het kiezersvolk) en optionele referenda (vanuit de burgerij of vanuit de vertegenwoordigende democratie kan het initiatief worden genomen om vaststelling van regelgeving in de volksvertegenwoordiging op te schorten afhankelijk van een referendumuitspraak).³³

De Zwitserse referenda beïnvloeden niet alleen de federale politiek in Bern maar ook de politiek in gemeenten en kantons, die vanouds een grote mate van eigenstandigheid genieten. De idee van de natiestaat is in Zwitserland zwak ontwikkeld. In plaats van de termen 'nationaal' en 'statelijk' worden liever de termen 'federaal' en 'confederaal' gebruikt.³⁴ De 26 kantons zijn de pilaren waar de (con)federatie op rust. Alles wat niet expliciet aan de Bond is toegewezen behoort vanzelfsprekend tot de competentie van de kantons, waarvan de soevereiniteit grondwettelijk is vastgelegd. Wat wel aan de bond is toegewezen heeft deze niet 'in bezit', hooguit 'te leen' van de kantons.

In alle kantons van Zwitserland hebben burgers het recht om referenda te initiëren, zowel in constitutionele zaken als in wetgevingszaken. In alle kantonale grondwetten (behalve in die van de bergkantons) is bepaald dat alle cruciale financiële beslissingen, alle wetten en ook alle grondwetswijzigingen per referendum aan de brede bevolking moeten worden voorgelegd.

Een uitzonderlijke positie wordt ingenomen door de bergkantons (Appenzell, Unterwalden en Glarus), waar de verzamelde burgers directe macht kunnen uitoefenen in de *Landesgemeinde*, een in de open lucht gehouden vergadering van alle burgers,³⁵ die door handopsteken beslissen over alle belangrijke vraagstukken van het jaar (de oplopen worden meestal georganiseerd op de laatste zondag van april of de eerste zondag van mei). De Zwitserse *Landesgemeinde* heeft in zichzelf beschouwd interessante overeenkomsten met de *New England town meeting*. Het protestants-christelijke ethos vormt ook hier een belangrijke achtergrond. De politiek-bestuurlijke contexten waarin de twee instituten thans functioneren zijn echter nogal verschillend.

In de Verenigde Staten neigt het overkoepelend kader primair naar de penduledemocratie (aangevuld met elementen van consensusdemocratie op interbestuurlijk vlak); in Zwitserland neigt het overkoepelend kader primair naar de consensusdemocratie (met nauwelijks elementen van penduledemocratie daarbij gemengd). Volgens Lijphart benadert Zwitserland, met België, zijn tien kenmerken van consensusdemocratie het meest.³⁶ De Zwitserse kiezersdemocratie, hoe opmerkelijk ook, kan niet anders worden begrepen dan als aanvulling op de Zwitserse consensusdemocratie. In de verdeelde samenleving van Zwitserland is de kiezersdemocratie ook alleen

maar houdbaar in combinatie met consensusdemocratie; in combinatie met penduledemocratie zouden de in Zwitserland onvermijdelijke compromissen moeilijk gesloten kunnen worden.

In het Zwitserse systeem is het sluiten van compromissen tussen potentiële rivalen institutioneel voorgekookt. De zetelverdeling in de federale regering is voorgekookt volgens een vast recept, de *Zauberformel* van de *Proporzdemokratie*, 2:2:2:1: twee zetels voor de vrije democraten, twee voor de christen-democraten, twee voor de sociaal-democraten en één voor de conservatieve volkspartij. Het voorzitterschap rouleert. De verantwoordelijkheid wordt collectief gedragen, niet alleen op federaal niveau maar ook op de andere niveaus van bestuur, alsmede tussen de verschillende niveaus van bestuur. De wens om bij alle verscheidenheid en fragmentatie toch een forse mate van eenheid en solidariteit overeind te houden creëert een innig complex van overleg, afstemming en integratie.

In een consensussysteem waar de bestuurlijk-verantwoordelijken zo met elkaar verkleefd zijn kan de kiezersdemocratie een nuttige rol spelen als extern drukmiddel. Invloeden van buiten krijgen via de kiezersdemocratie een mogelijkheid om door te dringen tot een systeem van insiders. Wat in de boezem van het consensussysteem niet goed kan – het elkaar lastig maken –, kan via de kiezersdemocratie, van buitenaf, worden binnengehaald. Partijen die elkaar voortdurend tegenkomen aan de vergadertafel kijken naar elkaars ogen. Een dosis kiezersdemocratie, een goed georganiseerd referendum bijvoorbeeld, kan dan helpen om de deur open te krijgen en de noodzakelijke lucht van buiten naar binnen te laten stromen.³⁷

In de Zwitserse context, met zijn vele regionale en sectionele belangen die ook nog eens onderling verknoopt zijn, moet het draagvlak onder beleid, de bodem onder het kaartenhuis, breed en stevig zijn, anders kan een volksstemming nooit met vertrouwen tegemoet worden gezien. De Zwitserse consensusdemocratie wordt aldus door de kiezersdemocratie versterkt en bevestigd. De kiezersdemocratie wordt in zekere zin naar de consensusdemocratie, toe gezogen. De kiezersdemocratie verliest daarmee wat scherpe kanten die we in de Verenigde Staten, vooral in Californië, pregnant naar voren zagen komen. Vandaar dat Zwitserland hier wordt behandeld als een meer bescheiden en bijzonder geval van kiezersdemocratie, terwijl Californië wordt gepresenteerd als een meer pregnant en typerend voorbeeld.³⁸

Uiteindelijk blijkt het aantal rechtstreekse burgerbeslissingen in Californië ook een stuk groter te zijn dan in Zwitserland.³⁹ De manoeuvreerruimte voor politieke elites is in Zwitserland groter dan in Californië.⁴⁰

In Zwitserland gaat van de kiezersdemocratie ook een bindende werking uit, maar die komt het bestuur in veel opzichten goed uit.⁴¹ In Californië krijgen bestuurders de duimschroeven sterker aangedraaid.

In de bestuurlijke praktijk blijkt Zwitserland inderdaad “een buitennissige uitzondering en geen trendsetter”.⁴² Dat wil echter niet zeggen dat het geen leerzaam voorbeeld kan zijn voor andere landen die net als Zwitserland met een context van consensusdemocratie te maken hebben (Nederland, België, Oostenrijk, Duitsland).

Burgerschap in de kiezersdemocratie

Prominent in de kiezersdemocratie is de persoon van de kiezer en de handeling van het kiezen. De burger verschijnt eerst en vooral als kiezer, en dan niet eens in de zoveel jaar bij algemene verkiezingen zoals bij penduleledemocratie, maar zo vaak als mogelijk is. De burger is met zijn keuzegedrag een actieve speler in het spel van politiek en bestuur. Dat wil niet zeggen dat de burger *hands-on* actief moet zijn, zoals in de participatiedemocratie. Andere partijen mogen het feitelijke werk doen, zolang de burger maar een belangrijke rol speelt in het maken van keuzes.

De burger lijkt op een ‘marktspeler’ die actieve keuzes maakt om al dan niet in te gaan op het aanbod van marktpartijen. Wilt u voor de uitbreiding van deze dienst meer gebruikersbelasting betalen? Ja of nee? Wilt u dat dit beleidsvoorstel, inclusief de financiële paragraaf, wordt uitgevoerd? Ja of nee? De kiezers maken hun keuzes, de stemmentellers maken de balans op, waarna wordt bezien of de kritische massa, de benodigde meerderheid, voor een bepaald voorstel is gehaald. In lijn hiermee stellen sommigen het publieke domein voor als een *joint venture* met aan de ene kant werkmaatschappijen en aan de andere ‘*citizen owners*’,⁴³ die als aandeelhouders met de handen én ‘met de voeten’ kunnen stemmen.

De stelling dat de kiezersdemocratie een ‘consumentistische’ vorm van burgerschap oproept wordt in Californië, het walhalla van de kiezersdemocratie, vaak bevestigd. De houding van burgers is er vaak één van ‘wij vragen, u draait’. De kiezersdemocratie komt in Californië echter ook op een meer klassieke manier naar voren, bijvoorbeeld in de *neighborhood councils* in Los Angeles die zich ontwikkelen in het spoor van de *town meeting*. Ook daar komt overigens de burger primair naar voren als kiezer (handopsteker in *town meetings*) en als vrager van publieke goederen en diensten die door andere partijen moeten worden geleverd (de wijkraden hebben geen uitvoerend apparaat).

In de kiezersdemocratie zijn burgers toekijkers die actief en met grote regelmaat interveniëren in het schouwtoneel. De moderne interactieve media voor (tele)communicatie bieden daartoe steeds meer mogelijkheden. Sommigen zien visioenen van ‘teledemocratie’ opdoemen: burgers die actief meesturen en meecontroleren door *televoting*, via mobiele telefoons, afstandsbedieningen van tv’s en toetsenborden van pc’s – uiteraard allemaal in netwerken aan elkaar gekoppeld –, burgers die zo *input* en *feedback* geven aan het openbaar bestuur.

Of dit *push-button citizenship* een hoge vlucht zal gaan nemen is nog een open vraag. Geïsoleerde teledemocratische experimenten hebben vooralsnog weinig navolging gekregen en vooral veel gemengde gevoelens opgeroepen. De publieke sector slaagt er duidelijk minder goed in dan de commerciële sector om grote groepen burgers warm te laten lopen voor *televoting*. Zie ter vergelijking het massale succes van televisieprogramma’s als *Idols* en *Big Brother*, waarin de televisiekijker als stemmer een belangrijke en telkens terugkerende rol krijgt. Dat grote groepen dan bereid zijn om zelf te betalen voor het uitbrengen van een stem geeft aan dat teledemocratie niet ten dode is opgeschreven. *Voting is fun!* Of lijkt dat in ieder geval voor grote groepen te zijn.⁴⁴

Kunnen de commerciële succesformules ook worden gebruikt om het politieke kiezen aantrekkelijker te maken? Die vraag is al op tafel gelegd door de Vlaamse zender vtm, die brood lijkt te zien in een programma ‘Idols voor politici’. Het wachten is op de bestuurder die zijn activiteiten met een *webcam* laat *monitoren* door meekijkende burgers, die daarover regelmatig hun *televotes* mogen uitbrengen om dienovereenkomstig het bestuurlijk handelen te kunnen bijsturen.

Leiderschap in de kiezersdemocratie

In de kiezersdemocratie is het onderscheid tussen leiderschap en burgerschap kleiner dan in de pendule- of de consensusdemocratie. Leidende figuren zijn vaak particulieren: vrijwilligers die een handtekeningactie op touw zetten, leden van een burgercommissie die een referendum proberen af te dwingen, ondernemers die langs de weg van de kiezersdemocratie steun proberen te verwerven voor een onderneming in het publieke domein. Zo’n onderneming kan een commerciële of een ideële achtergrond hebben, of een mix van die twee.

Een interessant voorbeeld is de website MoveOn.org van de Californische software-ondernemer Wes Boyd.⁴⁵ Rijk geworden met de verkoop

van *screensavers*, richt Boyd zich thans met MoveOn.org op de ‘markt van ideeën’ – om niet, zoals hij benadrukt. De virtuele marktplaats MoveOn.org werkt zo dat ideeën voor campagnes eerst in de week worden gelegd bij de 1,7 miljoen Amerikanen die per e-mail zijn aangesloten op MoveOn.org. Als die er geen brood in zien of er een draai aan willen geven dan wordt het campagne-idee aangepast en vervolgens breder uitgezet. Boyd ziet zijn website als een nieuw, hoogtechnologisch middel voor kiezersmobilisatie, een middel dat niet alleen de gevestigde stemmen een kans moet geven maar vooral ook de tegenstemmen. Onder het neoconservatieve bewind van George W. Bush is het volgens Boyd logisch dat het progressieve tegengeluid via MoveOn.org wordt uitvergroet.

Boyd's financiële onafhankelijkheid maakt MoveOn.org een relatief goedkoop mobilisatiemiddel in de kiezersdemocratie, en in dat opzicht een witte raaf in het Californische landschap. In de Californische kiezersdemocratie is de mobilisatiefunctie namelijk steeds meer in handen gekomen van bepaald niet goedkope consultants, advocaten en bedrijven gespecialiseerd in ‘stemming maken’ en handtekeningen verzamelen – via de telefoon, via het internet, langs de deur, bij winkelcentra of hoe dan ook. Half gekscherend spreekt men daar van het ‘initiatief-industriële complex’.⁴⁶

Als je in de Californische kiezersdemocratie het voortouw wilt nemen, dan kun je maar beter een zak geld meenemen. In Zwitserland daarentegen zijn regels opgesteld die ‘Californische toestanden’ moeten tegenhouden. Handtekeningen moeten bijvoorbeeld door vrijwilligers zijn verzameld. Zo wil men voorkomen dat de voortrekkersrol toch weer bij gespecialiseerde belangengroepen terecht komt en niet bij actieve burgers. In de Zwitserse praktijk kunnen dat ‘gewone burgers’ zijn of geëngageerde journalisten, verontruste wetenschappers, gepensioneerde ingenieurs of andere organisatietalenten met welke achtergrond dan ook.

Voortrekkersactiviteiten die goed passen bij de consensusdemocratie of de penduledemocratie worden in de kiezersdemocratie niet zomaar geaccepteerd. Personen die zich betuttelend of ‘uit de hoogte’ opstellen kunnen in de kiezersdemocratie op weerstand rekenen. Vergeleken met de participatiedemocratie kent de kiezersdemocratie echter weer weinig weerstand tegen personen die het voortouw nemen, en wat dat betreft een speciale positie claimen. Zolang ze dat maar doen op een manier die gepast is in de ogen van de mondige individuen die hun achterban of publiek vormen. Zolang ze de handen maar op elkaar krijgen.

Of ze nu optreden in een meer ‘vercommercialiseerde’ context (Californië) of in een meer ‘vermaatschappelijkte’ context (Zwitserland), van

initiatiefnemers in de kiezersdemocratie wordt verwacht dat ze een effectieve en responsieve ‘makelaar in politieke beweging’ zijn. Ze moeten in relatief horizontale en individualistische settings beweging zien te genereren, de handen op elkaar zien te krijgen voor een standpunt op de publieke markt van ideeën. Sommigen zullen spreken van ‘rattenvangers van Hamelen’. Dat zul je een voorstander van kiezersdemocratie niet snel horen zeggen; die zal zijn metaforen eerder zoeken bij vrije beroepen (makelaars, advocaten) waarmee vrije burgers gewoon zijn transactionele relaties te onderhouden.

Naast het beeld van ‘een makelaar in politieke beweging’ dringt het beeld zich op van ‘een advocaat voor een lekenjury’. Referenda en *town meetings* vertonen in zoverre gelijkenis met juryrechtspraak, dat collectieve beslissingen de ene kant of de andere kant kunnen uitvallen (ja/nee, voor/tegen), en dat de verschillende belangen worden behartigd door pleiters, die de hoofden maar ook de harten van een lekenjury moeten zien te winnen. Sail-lant detail: de organisatie die de *recall* initieerde die gouverneur Davis van Californië de kop kostte, en voormalig filmacteur Schwarzenegger in het zadel hielp, opereerde onder de naam *People’s Advocate*.

Publieke vergadersettings worden soms daadwerkelijk naar het voorbeeld van de lekenjury gemodelleerd. In de Verenigde Staten worden zogenaamde ‘*citizen juries*’ en ‘*policy juries*’ georganiseerd door het Jefferson Center. In zulke *juries* nemen burgers zitting die zich al dan niet kunnen laten overtuigen door pleidooien voor en tegen bepaalde (beleids)plannen. De verhouding tussen zulke *juries* en de officiële representatieve democratie is altijd een lastige en een spanningsvolle.

Discussie: bewondering en kritiek

Voorstanders van kiezersdemocratie, zoals Joris in het openingsdebat, brengen vaak naar voren dat kiezersdemocratie de zuiverste vorm van democratie is. Ten eerste zou de letterlijke betekenis van democratie – ‘het volk regeert’, iedere burger telt evenveel mee, er is geen onderscheid tussen ‘onderdanen’ en ‘bovengestelden’ – hierin het duidelijkst naar voren komen. Ten tweede zou het democratisch beginsel – ‘één man één stem’, ieders stem weegt even zwaar en de meeste stemmen gelden – hierin het best tot uitdrukking komen. Afwijkingen hiervan – *indirecte democratie* en *non-majoritaire democratie* – zijn dan afwijkingen van de ware democratie.

Voorstanders van kiezersdemocratie zoeken de rechtvaardiging van hun voorkeur vaak bij de lange traditie van liberaal, libertair en deels ook anar-

chistisch denken.⁴⁷ Hedendaagse steunpilaren van kiezersdemocratie bevinden zich opvallend vaak in de wereld van internet en nieuwe media. Het internettijdschrift *Wired* noemt het libertarisme “de dominante politieke filosofie van het internet”.⁴⁸ Het internet – het netwerk van netwerken dat nieuwe media met elkaar verbindt – zou een cruciale rol spelen in het proces dat Murray in zijn boek *What It Means To Be a Libertarian* omschrijft als ‘de macht teruggeven aan de burgers’.⁴⁹ En dat is de ware democratisering, stellen ICT-goeroes als Gates en Negroponte op alle podia waar ze spreken.⁵⁰ ICT-kenner en bestuurskundige Paul Frissen roemt de anarchistische dimensie van het internet: de centrumloosheid, de individuele aansturing, de horizontale, communicatieve en transactionele verhoudingen.⁵¹ Allemaal zaken die in de kiezersdemocratie worden gehuldigd.

De bewondering is niet alleen abstract en filosofisch geïnspireerd. Concrete uitingen van kiezersdemocratie stralen vaak een grote mate van optimisme, vitaliteit en burgerzin uit, op een wijze die zelfs critici niet onberoerd laat. Een mooi voorbeeld is de Franse aristocratische vrijdenker Tocqueville, die ondanks zijn fundamentele kritiek op de Amerikaanse democratie toch ook met bewondering schrijft over democratische praktijken als de *New England town meeting*, vooral over de actieve burgercultuur die zulke democratische praktijken ondersteunt en er omgekeerd ook door wordt opgeroepen. De Amerikaanse democratie inspireert individuele burgers tot vrijwillige associatie en dat is een groot goed, erkent Tocqueville: “*Sentiments and ideas renew themselves, the heart is enlarged, and the human mind is developed only by the reciprocal action of men upon one another.*”⁵²

Hiertegenover staat Tocqueville’s fundamentele kritiek op het majoritaire gelijkheidsdenken achter de Amerikaanse democratie. Bij de Fransman, opgegroeid in een hiërarchische, aristocratische wereld waarin ieder zijn plek kent en het hogere denken altijd boven het simpele tellen van stemmen staat, roept de logica van de Amerikaanse democratie – iedereen is gelijk en de meeste stemmen gelden – fundamentele vragen op. Tocqueville is vooral bezorgd over de ‘fluwelen tirannie’ waarin het majoritaire gelijkheidsdenken kan ontaarden. “*The power that the majority in America exercises over thought*”, noemt De Tocqueville het: “*when the majority has irrevocably settled on a question, there is no more discussion.*”⁵³ Essentiële waarden, die in de waan van de dag niet vooraan staan, kunnen zo in het gedrang komen. Dat dit in Amerika niet massaal gebeurt heeft volgens Tocqueville met twee tegenwichten te maken: de (grond)wetgeving en, vooral, de mores van de Amerikaanse *civil society*.

Als deze twee tegenwichten te licht zijn, of als het gewicht van de kiezersdemocratie te zwaar wordt, loopt de democratie gevaar. Volgens Zakaria is het gevaar van te weinig tegenwicht zeer reëel voor de 'inhaal-democratieën' in de derde en voormalige tweede wereld die níet eerst de tijd hebben genomen, of gekregen, om te werken aan een *civil society* en aan een liberale constitutie annex markteconomie.⁵⁴ In die situatie te snel, te veel democratie wagen is spelen met vuur. Het gevaar is zeer reëel dat meerderheidsbesluitvorming dan misbruikt wordt om fundamentele vrijheden en politieke mogelijkheden van minderheden te beknotten.

Maar ook in de 'eerste wereld' loert het gevaar van een te ver doorgevoerde kiezersdemocratie, onder meer in de Verenigde Staten, en dan vooral in Californië waar de kiezersdemocratie het verst is voortgeschreden.⁵⁵ In plaats van het individu te dienen, is de kiezersdemocratie daar het individu juist gaan bedreigen. De Californische kiezersdemocratie is steeds meer het speelterrein geworden van bemiddelde belangengroepen en andere 'rattenvangers van Hamelen', die het geld en de organisatie hebben om het initiatief-industriële complex voor hen te laten werken, om individuele referenda en 'burgerinitiatieven' te kopen. Het gevolg is een staat op de rand van anarchie, schrijft Zakaria: "een oerwoud van wetten die vaak met elkaar in tegenspraak zijn en die tot stand zijn gekomen zonder een spoor van de discussie, de afwegingen en de compromissen die voor deugdelijke wetgeving kenmerkend zijn."⁵⁶

De onbekookte, voortdurend doorschietende, van incident naar incident hollende, meerderheidsbesluitvorming waar critici van directe en majoritaire democratie al lang voor waarschuwen, lijkt in Californië werkelijkheid te zijn geworden. Zakaria vergelijkt het onbesuisd voortholpen van steeds andere meerderheden, aangespoord door steeds nieuwe opiniepeilingen, met het gedrag van lemmingen. Het heeft ook wel iets van de *tragedy of the commons*: voor ieder individu afzonderlijk lijkt de kiezersdemocratie een goed idee maar voor alle individuen tezamen pakt het tragisch uit.⁵⁷ De tragiek zit niet alleen in de kwaliteit van de resulterende besluitvorming maar ook in de kwaliteit van politiek leiderschap en democratisch burgerschap. Barber wijst op het verval van de Amerikaanse burgercultuur, ooit bezongen door Tocqueville en velen na hem, maar inmiddels steeds meer in de greep van cynisme en consumentisme.⁵⁸

Op dit punt aanbeland wordt altijd het beeld naar voren gehaald van de verveelde '*couch potato*' of "*Joe Citizen – bored with baseball and too broke for video gambling.*"⁵⁹ De kiezersdemocratie komt steeds meer naar hem toe, maar het averechtse effect is dat hij nog verder wegzakt in de zitbank. Politici in de kiezersdemocratie zijn steeds dieper gaan buigen

om ‘het oor op de grond te leggen’. Die gebogen houding heeft het respect voor en het vertrouwen in de politiek geen goed gedaan.⁶⁰ Twee typen politici komen volgens critici bovendrijven: de (volgzame) windvaan en de (lokkende) rattenvanger van Hamelen. Beiden moeten meerderheden kunnen behagen, het *Volksempfinden* kunnen bedienen. Voor beiden geldt dat dit meestal niet tot duurzaam respect en vertrouwen leidt.⁶¹

Omdat de kiezersdemocratie in de vs het scherpst naar voren komt, komen bewondering en kritiek daar ook in de hardste kleuren naar voren. Bij minder scherpe vormen van kiezersdemocratie – bijvoorbeeld in Zwitserland waar de scherpe kanten van de kiezersdemocratie worden afgevlakt door de toevoeging van een dominant consensusmodel – is het beeld wat meer gemengd. Voor Zwitserse bestuurders betekent de combinatie van kiezersdemocratie en consensusdemocratie niet alleen dat ze alert moeten blijven – met de kiezersdemocratie als zwaard van Damocles boven het bestuurlijke hoofd. Het betekent ook dat ze extra aandacht moeten besteden aan dat wat in de consensusdemocratie centraal staat: het dichten van mogelijke gaten in het draagvlak. In de Zwitserse context is dat noodzakelijk omdat een referendum anders nooit met vertrouwen tegemoet gezien kan worden. Dit is een krachtlijn die bij kiezersdemocratie *sec* niet naar voren komt, maar bij de combinatie met consensusdemocratie wel.⁶²

Lessen: sterktes en zwaktes

Figuur 5.1 Kiezersdemocratie: kwaliteiten en keerzijdes

Kernkwaliteit: particulier initiatief, vrijwillige associatie	Valkuil: publieke onbezonnenheid, tragedies of the commons
Allergie: collectieve stroperigheid	Uitdaging: collectieve zelfbeheersing

De kernkwaliteiten en valkuilen, de allergieën en uitdagingen, van de kiezersdemocratie kunnen we als volgt invullen:

De kernkwaliteit van de kiezersdemocratie is de mobilisatie van het particulier initiatief, de activering van individuele verantwoordelijkheid, en vertrouwen in vrijwillige associatie van burgers op grond van welbegrepen eigenbelang. De ingebouwde valkuil, allergie en uitdaging vloeien daaruit voort. Als we weer een stad zoeken ter illustratie hiervan, komen

we terecht bij de grootste en meest Californische metropool van de Amerikaanse westkust: Los Angeles.⁶³

Een voorbeeld van particulier initiatief met politieke implicaties is de eerder genoemde *neighborhood council movement*, die van onderop in de vele verschillende wijken van Los Angeles toewerkt naar vele verschillende vormen van burgergeleid wijkbestuur. *Structure* (wijkbestuur) *follows strategy* (particulier initiatief) en niet andersom. De voorkeuren van burgers staan voorop. Hetzelfde zien we in de ruimtelijke inrichting van de stad, waarbij de particuliere woonvoorkeuren (*detached low rise*, liefst met wat eigen grond erbij) en de individuele mobiliteitsbehoeften (vrij baan voor de automobilist, liefst via de *freeway*) in sterke mate sturend zijn.

De logica van de vragersmarkt werkt door in het aanbod van publiek beleid, dat versnipperd is over een baaierd van aanbieders met verschillende werkings- en belastingsgebieden. De tolerantie hiervoor is betrekkelijk hoog in de kiezersdemocratie. Een allergische reactie treedt eerder op bij veelomvattende collectieve arrangementen; die worden geassocieerd met collectieve stroperigheid en inflexibiliteit. Tussen de baaierd aan publieke beleidsaanbieders bevindt zich één monoliet, de gemeente Los Angeles, en die roept al jarenlang weerstand op. Die uit zich niet alleen in de eerdergenoemde *neighborhood council movement*, maar ook in de meer radicale *secession movement*. Burgers in stadsdelen als de San Fernando Valley en de Port Area ijveren met grote verbetenheid voor referenda die tot afscheiding en verzelfstandiging zouden moeten leiden.⁶⁴ Bezorgde waarnemers vrezen voor politieke balkanisering en verdere vergruizing van het stedelijk weefsel.

Daarmee komt de rechterkant van het schema in beeld. Balkanisering van de stad is volgens sommigen een variant op de *tragedy of the commons* die de stad ook anderszins bedreigt, bijvoorbeeld in de ruimtelijke inrichting. Wat tot op zekere hoogte een kwaliteit is – de gevoeligheid voor individuele voorkeuren – kan als men niet oppast in het tegendeel omslaan: iedereen wil automobiel zijn, met als gevolg dat regelmatig niemand meer mobiel is; iedereen wil vrij wonen, met als gevolg dat de stad tegen zijn natuurlijke grenzen aanloopt '*sprawl hits the wall*' en de leefkwaliteit in gevaar komt.

Niet toevallig zien we een parallel met de eerder gesignaleerde tragedie van de Californische kiezersdemocratie: voor ieder individu afzonderlijk lijkt het voordelig, maar voor allen tezamen kan het grote nadelen meebrengen. De uitdaging is zoals altijd gelegen in het vermijden van de valkuil, zonder de kernkwaliteit verloren te laten gaan, en de allergie niet onnodig te prikkelen. Voor de kiezersdemocratie betekent dit het komen tot

een vorm van beheersing op collectief niveau op een wijze die in zichzelf niet-collectivistisch is maar aanhaakt bij de idee van welbegrepen eigenbelang en de neiging tot breedgedefinieerde zelfbescherming eigen aan de kiezersdemocratie.

Besluit

De ingebouwde sterktes en zwaktes van de kiezersdemocratie, die eerder in dit hoofdstuk al naar voren kwamen en die feitelijk in het verlengde liggen van de kernkwaliteit en de grootste valkuil van de kiezersdemocratie, zetten we hieronder nog een keer op een rij.

Figuur 5.2 Kiezersdemocratie: sterktes en zwaktes

<i>Sterktes</i>	<i>Zwaktes</i>
Particulier initiatief, Vrijwillige associaties	Publieke onbezonnenheid Tragedies of the commons
Dienstbaarheid bestuur Prestatiegerichtheid bestuur Levendigheid burgercultuur Vertrouwen individu Ruimte voor pluriformiteit Gelijkheid in vrijheid Zakelijkheid, efficiency	Windvaanpolitiek Opgeklopte verwachtingen Neiging naar consumentisme Wantrouwen collectief Gevaar van anomie, onthechting Recht van de sterkste Kilheid, hardheid

6 Participatiedemocratie

Komt allen tezamen

“Largely under the influence of Jürgen Habermas, the idea that democracy revolves around the transformation rather than simply the aggregation of preferences has become one of the major positions in democratic theory.”

Jon Elster, politiek filosoof

Vooruitblik

Inleiding. Participatiedemocratie bijvoorbeeld. Participatiedemocratie = allen tezamen. Staat, plaats en maatschappij. Varianten op een thema. Leiderschap in de participatiedemocratie. Burgerschap in de participatiedemocratie. Discussie: kritiek en waardering. Lessen: sterktes en zwaktes.

Sporen van participatiedemocratie

- *In de praktijk: onder meer in Athene, Porto Alegre, Amsterdam*
- *In de literatuur, onder meer bij: Rousseau, Pateman, Habermas, Dryzek.*

Inleiding

Kenmerkend voor de participatiedemocratie is dat democratie idealiter van onderop en interactief wordt vormgegeven. Het democratisch proces wordt aangedreven door participanten uit het publieke domein – niet door zaakwaarnemers uit het politieke of professionele domein. Het democratisch proces is een proces van interactie, zowel in het overdenken als het uitvoeren van plannen. Idealiter gaan gemeenschappelijke wilsvorming en eendrachtige samenwerking hand in hand.

De retoriek van de participatiedemocratie lijkt in sommige opzichten op die van de kiezersdemocratie. Over het principe dat echte democratie van onderop komt zijn aanhangers van participatiedemocratie en kiezersdemocratie het snel eens. Maar daarnaast staan grote verschillen, samenhangend met het onderscheid tussen aggregatie (optelling) en transformatie (hervorming) van voorkeuren. In de participatiedemocratie worden voorkeuren niet quasi-mechanisch geaggregeerd, zoals in de kiezersdemocratie, maar door een sociaal interactieproces getransformeerd tot iets wat in de holistische logica van de participatiedemocratie ‘meer is dan de som der delen’ (zie figuur 6.1).

Figuur 6.1 Participatiedemocratie tegenover kiezersdemocratie²

<i>Kiezersdemocratie</i>	<i>Participatiedemocratie</i>
- Publieke meningsvorming volgt uit de aggregatie van individuele signalen omtrent preferenties.	- Publieke oordeelsvorming is meer dan de snelle optelsom van individuele signalen.
- De signaal afgevende populatie moet breed en statistisch-aggregeerbaar zijn	- Kwaliteit van de betrokkenheid gaat vooraf aan kwantiteit van de signalen.
- Een democratische beleidsarena werkt als een competitieve markt van ideeën.	- Democratisch beleid rijst op uit integratie en uitwisseling, niet uit de wedloop tussen ideeën.
- Meest effectief zijn interacties tussen vragers (consumenten) en aanbieders van beleid.	- Meest effectief zijn gesprekken tussen burgers (meer dan consumenten) onderling.
- Het vrije woord van <i>free agents</i> is het vliegwiel van de democratie.	- Het vliegwiel is de betrokken dialoog, niet de vrij zwevende monoloog.
- Zelfbestuur vereist snelle technologie voor dataverzameling en -verwerking.	- Zelfbestuur is gebaseerd op diepgaand menselijk contact.
- De snelheid van moderne technologie bevordert het democratisch proces.	- Haastige spoed is zelden goed voor gemeenschappelijke wilsvorming.

De idee van participatiedemocratie staat in een lange traditie, die onder meer terugvoert naar de antieke Oudheid. In meer recente tijden, grofweg sinds de jaren '60, heeft het discours over participatiedemocratie nieuwe

expressies gekregen – recentelijk onder de noemers ‘communicatieve’ en ‘deliberatieve’ democratie, beide sterk beïnvloed door het werk van de Duitse filosoof Jürgen Habermas.³ Hier verkiezen we de noemer ‘participatiedemocratie’ omdat deze meer omvattend is, minder tijd- en plaatsbepaald en ook minder gebonden aan een selecte citatiekring. Habermas heeft de participatiedemocratie gezaghebbend ‘heruitgevonden’ – heringevuld met het oog op de (laat)moderne samenleving – maar hij heeft er zeker geen patent op. De combinatie van directe én integratieve democratie is eerder, elders en anders beproefd. Participatiedemocratie heeft niet alleen een cerebrale kant (‘samen problemen overdenken’, ‘samen oplossingen bedenken’), ze heeft ook een fysieke, actiegerichte kant (‘samen problemen aanpakken’, ‘samen oplossingen concretiseren’), zo zal hieronder blijken.

Participatiedemocratie bijvoorbeeld

Participatiedemocratie komt in de descriptieve democratietheorie duidelijk minder aan bod dan in de prescriptieve. In de praktijk loopt deze vorm van democratie tegen moeilijkheden op – onder meer de moeilijkheid om op macroniveau en op grote schaal direct-democratisch en integratief te werken – die ervoor zorgen dat participatiedemocratie in de empirie een versnipperd en fluïde verschijnsel is. Het is er wel, maar je moet goed kijken om het te zien.

Bewegingen in het ‘sub-politieke’

Vormen van participatiedemocratie moeten volgens Dryzek vooral worden gezocht in het netwerk van Nieuwe Sociale Bewegingen (NSM’s) die ‘sub-politiek’ en ‘post-parlementair’, van onderop en van buitenaf, trachten het bestuur te beïnvloeden, onder meer door zelf het ‘goede voorbeeld’ te geven.⁴ Bekende NSM’s zijn de antiglobaliseringsbeweging, de beweging voor homorechten, voor vrouwenrechten, voor mensenrechten in het algemeen, de anti-apartheidsbeweging, de anti-kernenergiebeweging, de milieubeweging, de kraakbeweging, de vredesbeweging.

Schrijvend over de stad Amsterdam geeft Virginie Mamadouh een goed beeld van de NSM’s die zich manifesteren in de stedelijke ruimte in de jaren 1965-1985: de bewegingen van provo’s, kabouters en krakers.⁵ Ondanks onderlinge verschillen zijn deze bewegingen de participatiedemocratie zeer toegewijd. Bij provo krijgt participatie vorm in concrete acties (‘happenings’), convocaties (‘provocaties’) en ludieke plannen (waar-

onder het beroemde ‘wittefietsenplan’). De beweging strijdt voor meer ‘participatie’ en ‘decentralisatie’, bewegingen wég van het bestuur door ‘regenten’. In de Oranje Vrijstaat – de vrijstaat van de Amsterdamse kabouters⁶ – worden deze noties verder uitgewerkt, onder meer in de vorm van autonome ‘volksdepartementen’ (clusters van actiegroepen die op een bepaald terrein actief zijn) en ‘volksvergaderingen’ (wekelijkse openbare beraadslagingen). De Oranje Vrijstaat wordt gepresenteerd als een ‘anti-autoritaire radendemocratie’ die directe participatie boven indirecte vertegenwoordiging stelt.

In de krakersbeweging wordt de participatiedemocratie tot op het meest concrete niveau, die van de woongroepen met hun ‘huisvergaderingen’ doorgevoerd. *“Alle betrokkenen moesten beslissen in plaats van een kleine groep vertegenwoordigers. Consensusvorming, iedereen moest instemmen met een besluit, was gewenst in plaats van meerderheidsstandpunten,”* schrijft Mamadouh, die meteen ook de vinger op de zere plek legt: *“In een groep zijn er altijd mensen die een besluit, een actie of een standpunt niet steunen. In kraakgroepen leidde dat vaak tot slaande ruzies en uiteindelijk tot afscheidingen.”*⁷

Om het ingewikkelde en tijdrovende proces van consensusvinding te ondersteunen hanteren sommige NSM’s speciale procedures. In een handleiding op internet, met de veelzeggende titel ‘Van bazendemocratie naar basisdemocratie’, wordt de ‘consensusvergadermethode’ van de Amerikaanse actiegroep *Food No Bombs* gepropageerd.⁸ De methode onderscheidt drie gespreksrondes die telkens uitmonden in een ‘poging tot consensus’, en gebruikt verschillende formules om dissensus te boven te komen: het voorstel wordt geparkeerd; het voorstel wordt nog eens bekeken door een werkgroep; het voorstel wordt doorgesluisd omdat de bezwaarmaker ‘opzij stapt’. Onder bijzondere omstandigheden kan een stemming worden gehouden, waarbij als regel geldt dat een *“overweldigende meerderheid, bijvoorbeeld meer dan 75%”* behaald moet worden. Het ideaal blijft consensus.

Nieuwe Sociale Bewegingen die veel mensen tegelijk in beweging willen krijgen – zoals bijvoorbeeld de antiglobaliseringsbeweging – ontkomen niet aan taakverdeling. Meestal worden dan federatieve constructies ontwikkeld met decentrale collectieven die samenkomen in een centraal collectief, en ‘affiniteitsgroepen’ die elkaar ondersteunen, aanvullen en verder semi-autonoom opereren. Dat werkt goed zolang er een gedeelde ideologie is, die de neuzen dezelfde kant op zet en de tongen losmaakt op een manier die niet voortdurend tot patstellingen leidt. Bij hardnekkige verschillen van inzicht, tussen *realo’s* en *fundi’s* bijvoorbeeld, is het einde van de discussies

niet snel in zicht. De langgerekte partijvergaderingen van de Duitse *Grünen*, een anders-leven-partij gebouwd op het fundament van *New Social Movements*, vormen een berucht voorbeeld hiervan.⁹

Communaal zelfbestuur

Een interessant voorbeeld van communaal zelfbestuur is de Israëliische kibboets, waarvan er na bijna een eeuw experimenteren nog steeds zo'n 300 bestaan.¹⁰ Een kibboets is een collectieve werk- en leefgemeenschap bestaande uit meerdere families. Iedereen binnen de kibboets is gelijk. Werk en bezit worden evenredig verdeeld volgens het principe '*door ieder naar vermogen, voor ieder naar behoefte*'. Privébezit en hiërarchische verhoudingen zijn taboe.

De kibboetsbeweging is in bijna honderd jaar gegroeid. Verschillende onderstromen – anarchisme, communisme, feminisme – hebben hun sporen achtergelaten. In de beginperiode, toen kibboetsen nog klein waren, leek de kibboets nog het meest op het egalitaire ideaal van de *extended family*. "*Social life revolved around the dining room, where people would meet, eat and talk. Decisions were made by direct democracy. In discussions, which often continued late into the night, members would decide how to allocate the following day's work, guard duties, kitchen chores and other tasks,*" schrijft Jon Fidler.¹¹

Later ontstaat het model van de grotere kibboets met de – bijna onvermijdelijk – sterkere vorm van taakverdeling en coördinatie. In de grotere kibboetsen worden beslissingen vaak voorbereid door gespecialiseerde commissies, die onverminderd naar breed draagvlak, liefst consensus, streven. Niet alleen vanuit de egalitaire, we-moeten-iedereen-erbij-houdenideologie maar ook omdat tegen elke beslissing, zelfs de meest kleine, beroep kan worden aangetekend bij de algemene kibboetsvergadering, moeten de commissies inclusief en integratief te werk gaan.

Alternatieve leefgemeenschappen en communes buiten Israël kunnen veel herkennen in het model van de kibboets.¹² Omgekeerd is dat ook het geval, schrijft Michael Livni, na een verkenning van het communeleven buiten de hem bekende Israëliische kibboets: "*Most communes try to make decisions on the basis of consensus, some on consensus minus-one (...) If no consensus is reached, there comes another round of preparation.*" Verder valt op: de sterke nadruk op wereldverbetering door anders-leven – "*think globally, act locally*" – en het matriarchale, feminiene leiderschap. In sommige, alleen door vrouwen bewoonde communes wordt dit vertaald in een eigen democratieopvatting – "*femocracy*" – waarin de zachte krachten overwinnen.¹³

Mythische volksregeringen van weleer

En dan zijn er de mythische volksregeringen annex stadstaten van weleer die, terecht of onterecht, in het denken over participatiedemocratie steeds terugkerende referentiepunten zijn.

Aan de ene kant valt te denken aan zeer vluchtige experimenten met proletarisch zelfbestuur, met als beroemdste en beruchtste voorbeeld de Parijse Commune. Na de verloren Frans-Duitse oorlog en de val van Napoleon III beleefde de autonome Parijse Commune een kort en turbulent bestaan: van 18 maart tot 28 mei 1871 om precies te zijn. Eerst werd met geweld de macht opgeëist door muitende Parijse militairen gesteund door groepen arbeiders. Daarna werd gepoogd om invulling te geven aan centrale beginselen van proletarisch zelfbestuur: collectivisering van de productiemiddelen, egalisatie van sociale en politieke verhoudingen, zelfstandiging van de Commune en vereenzelviging van de Commune met de als holistisch geheel veronderstelde arbeidersklasse.

Karl Marx noemde de Parijse Commune “de als staatsmacht georganiseerde Parijse arbeidersklasse”.¹⁴ Op 26 maart 1871 werden verkiezingen georganiseerd voor deze ‘staatsmacht’, maar anders dan bij penduledemocratie of consensusdemocratie resulteerden deze niet in een kiezersmandaat maar juist in een permanente verantwoordingsplicht. Iedere verkozene was op elk willekeurig ogenblik afzetbaar en vervangbaar. De verkozenen waren de uitvoerende ‘handen’ aan het ‘lichaam’ van de Commune. Ze dienden *hands-on* te werken in het belang van het gemeen. Een rol spelen in het zelfbestuur was gewoon arbeid, en werd dan ook tegen een gemiddeld arbeidsloon verricht. De praktijk was buitengewoon turbulent evenals de context waarin hij werd ontwikkeld, met interne spanningen tussen gematigden en (neo)jakobijnen gevoegd bij externe bedreigingen, die tot voortdurend geweld over en weer leidde. Op 28 mei werd de opstand van de Parijse Commune neergeslagen en was het experiment alweer voorbij.¹⁵

Het oude Athene

Aan de andere kant valt te denken aan het zelfbestuur van onderrop in de klassieke stadstaten, waarvan Athene het meest mythische voorbeeld is.¹⁶

De Atheense stadstaat verschilt in meerdere opzichten van de Parijse Commune, maar op één belangrijk punt is er een parallel: de als één holistisch geheel voorgestelde *polis* die door zijn basis – de niet van de polis te onderscheiden *demos* – tot uitdrukking wordt gebracht. Als een Athener een ambt vervulde dan deed hij dat als een lasthebber van het geheel,

niet als een gemachtigde die door een eigen mandaat van het geheel te onderscheiden zou zijn. Van een verschil of een 'kloof' tussen burger en bestuur was in de Atheense mythologie geen sprake. De mythe wilde dat de soevereiniteit bij de *demos* lag en dat *kratia*, het besturen, daarmee in lijn was.

Met de democratische hervorming van Cleisthenes, rond 500 voor Christus, kon de Atheense *demos* zich op minstens vier manieren uitdrukken: via de Volksvergadering, de Raad van 500, de Volksrechtbanken en de Magistratuur.¹⁷ De Volksvergadering, de *ekklesia*, was symbolisch de belangrijkste. Deze kwam gemiddeld om de negen dagen in het open veld bijeen. Alle circa 30.000 vrije mannen van Athene hadden gelijk recht van spreken, *isègoria*, waarbij in de praktijk zo'n 4.000 tot 6.000 man aanwezig konden zijn.¹⁸ Aansluitend vonden doorgaans de vergaderingen plaats van de *boulé*, de Raad van 500. Attica was verdeeld in tien 'stammen' (elk samengesteld uit drie soorten wijken: één stads-*demes*, één kust-*demes* en één binnenlandse *demes*) en die tien vaardigden alle 50 personen af naar de *boulé*.

De Raad van 500 was het voorbereidend orgaan van de Volksvergadering. Op allerlei manieren werd voorkomen dat dit orgaan zich als mandaathouder verzelfstandigde. Het politiek jaar was ingedeeld in tien perioden, opdat iedere 35 of 36 dagen het presidium kon worden toebedeeld aan een volgende stam. Voorzitters van de dag werden door loting aangewezen. Een individu kon niet meer dan twee niet-aansluitende jaren dienen. Door de samenballing van verschillendsoortige *demes*, en door de regel dat *demes* die geraakt konden worden door een besluit niet mochten meestemmen over dat besluit, werd het bedrijven van politiek langs factionele of districtsgewijze lijnen zoveel mogelijk tegengegaan. De Raad van 500 werkte voor het geheel, niet voor de delen, zo was de theorie.

Voorstellen en adviezen van de Raad van 500, *proboulema*, werden aan het begin van elke Volksvergadering één voor één aan een stemming onderworpen. Was er één stem tegen, dan bleef een voorstel ter verdere bespreking op de agenda staan. Vervolgens werd uitgebreid gedebatteerd, en niet alleen in de voorste gelederen van de Volksvergadering. Over belangrijke onderwerpen gingen de discussies op de marktplaats, de *agora*, en andere plekken in het publieke domein uitgebreid door. Als een voorstel dan opnieuw ter stemming werd gebracht was het de bedoeling tot collectieve wilsbeschikking te komen, en wel door middel van handopsteken – eerst de ja-stemmers, dan de nee-stemmers. Om publiekelijk tegen een voorstel te stemmen, waar velen vlak voordien mee hadden ingestemd, moest men stevig in de schoenen staan. De regel dat direct-belanghebbenden niet mochten meestemmen zette ook een rem op protectionis-

tisch, op het eigenbelang gericht stemgedrag. Voorstellen moesten immer gelegitimeerd worden in termen van het algemeen belang. Strategisch gedrag werd scherp in de gaten gehouden en kon door de Volksrechtbank, of eerder via het zogenaamde schervenrecht, *ostracisme*, worden bestraft.¹⁹

De Volksrechtbanken, de *dikasteria*, dienden als permanent tegenwicht voor overmoed en overtrokken retorica, waar in de Atheense cultuur van strijd en debat wel behoefte aan was. Ze werden bevolkt door ingelote Atheners. Loting was ook het gangbare selectiemiddel voor de magistratuur, de *archai*, waarvoor jaarlijks zo'n 700 roulerende burgers werden ingeloot. Alleen generaals en financiële experts werden, bij wijze van uitzondering, door verkiezingen geselecteerd. Verkiezingen werden in de Atheense democratie niet gezien als uitdrukking van democratie, maar juist van haar tegendeel, van aristocratie: bestuur door de 'voortreffelijksten'.²⁰

Voor een functioneel en duurzaam systeem, het werkte toch bijna twee eeuwen, kwam de Atheense democratie opvallend dicht bij de logica van de participatiedemocratie. Hoewel niet iedere burger evenveel in het bestuur deelnam prevaleerde de logica van de directe democratie duidelijk boven die van de indirecte democratie. Hoewel niet alleen op basis van consensus maar ook op basis van (ruime) meerderheden werd besloten, stond de logica van uitvoerige deliberatie en integratie (op collectief niveau) boven de logica van snelle aggregatie van preferenties en belangenpolitiek (op individueel niveau).²¹ Stemmingen waren niet gericht op het vinden van het meestgesteunde deelbelang maar op het ontdekken van het alles overstijgende stadsbelang – Rousseau zou het later de *volonté général* noemen.²²

Participatiedemocratie = allen tezamen

De thans gangbare, welwillende beoordeling van de Atheense democratie is van betrekkelijk recente datum. In ieder geval tot in de 18^e eeuw stond de woordcombinatie 'Athene' en 'democratie' garant voor negatieve associaties onder hen die over bestuur nadachten. In navolging van Plato werd gedacht aan erratische bewegingen onder het volk en aan listige retorici die hier gemene zaak mee maakten. In de herwaardering van de Atheense democratie springen twee golfbewegingen in het oog:

- het aanzwellen van het neoklassieke participatiedenken in de 18^e eeuw, doorwerkend in de 19^e eeuw;
- het aanzwellen van het radicale participatiedenken in de 20^e eeuw, vooral sinds de jaren '60.

In *Participation and Democratic Theory*, veelgelezen handboek van de protestgeneratie, maakt Carole Pateman onderscheid tussen neoklassieke participatiedenkers die terecht als erfgenamen van Athene worden gezien – Rousseau voorop – en denkers die ten onrechte hiermee worden geassocieerd – met name Bentham en James Mill, die participatie zouden verenigen tot een ‘*protective device*’ voor individuele belangen.²³ Bentham en James Mill horen inderdaad meer thuis in het vorige hoofdstuk over de protectionistisch-ingestelde kiezersdemocratie. Het contrast is groot met Rousseau en zijn idee van de *volonté général* – de als collectief bezit voorgestelde algemene wil, die deelbelangen ontstijgt en ondergeschikt maakt.

Bentham en James Mill dachten na over de selectie van volksvertegenwoordigers; Rousseau stelde daar de notie van de ondeelbare volkssoevereiniteit tegenover. “*Soevereiniteit laat zich niet vertegenwoordigen, om dezelfde reden als waarom zij ook niet ontvreemd kan worden. Zij bestaat in haar diepste wezen in de algemene wil, en die wil kan niet vertegenwoordigd worden. Zij is het of zelf of het is iets anders (...) De afgevaardigden van het volk zijn geen vertegenwoordigers en kunnen dat ook niet zijn; het zijn slechts lasthebbers en zij kunnen geen definitieve beslissingen nemen,*” aldus Rousseau.²⁴

Idealiter participeert ieder lid van de politieke gemeenschap in de collectieve wilsvorming, zoals in de mythe van de Griekse stadstaat, schrijft Rousseau. Maar hij erkent ook dat het gewenste model van de directe democratie aangepast moet worden als de politieke gemeenschap te groot wordt. Dan kunnen afgevaardigden een rol gaan spelen – maar wel een beperkte rol, zoals bovenstaand citaat aangeeft. Afgevaardigden kunnen nooit meer zijn dan de handen aan het ondeelbare lichaam van burgers, door het sociaal contract als één volk verbonden, handelend als één soeverein geheel.

Rousseaus democratieopvatting werkt door in die van Pateman, en die loopt weer gelijk op met ideeën over ‘maximaal haalbare participatie’ die in de jaren ’60, ’70 en ’80 op scholen en universiteiten, in welzijnsinstellingen en ook sommige bedrijven om zich heen grijpen. Een vroege uiting daarvan is het manifest van de *Students for a Democratic Society* uit 1962. Daarin worden enkele grondbeginselen van participatiedemocratie opgesomd: “... *dat besluiten met belangrijke sociale gevolgen worden genomen in openbare groepen; dat politiek positief wordt opgevat als de kunst van het collectiefscheppen van een aanvaardbaar patroon van sociale relaties; dat politiek de functie heeft om mensen uit hun isolement in de gemeenschap te halen; dat de politieke orde ruimte moet bieden voor het uitdruk-*

ken van persoonlijke grieven en aspiraties, zodat persoonlijke problemen worden geformuleerd als algemene kwesties.”²⁵

Met andere woorden: het persoonlijke is politiek, en het politieke moet open en inclusief zijn, individueel vormend en maatschappelijk hervormend.²⁶

Communicatieve/deliberatieve democratie

Een superieure vorm van participatiedemocratie is communicatieve of deliberatieve democratie, althans volgens de voorstanders hiervan. Het gaat hierbij niet alleen om brede inschakeling van betrokkenen, maar vooral ook om vruchtbare wisselwerking tussen al deze betrokkenen. Het idee is dat openstelling voor ‘de ander’ en intensieve samenspraak tussen verschillende deelnemers aan debatten rijkere besluiten oplevert. De theorie waar niemand in dit verband omheen kan is Habermas’ theorie van het communicatieve handelen. Dit handelen is:

- *Inclusief*, geënt op alpartijdigheid, niet op partijdigheid of partijpolitiek; openstaand voor alles en iedereen; fundamenteel niet-besloten;
- *Open*, in de zin van waarachtig-communicatief, sprekend met open vizier; niet-strategisch, niet-manipulatief in de communicatie;
- *Machtsvrij*, gebaseerd op kennis en overtuiging, niet op sociaal onderscheid of *powerplay*;
- *Argumentatief*, gebaseerd op een uitvoerige en systematische uitwisseling van argumenten – ‘de dwangloze dwang van het betere argument’ – niet op aggregatie of onderhandeling;
- *Transformatief*, waarbij belangen niet uitgeruild maar verrijkt worden in de richting van een brede consensus.

De ‘ideale gesprekssituatie’ wordt in Habermas’ visie gekenmerkt door machtsgelijkheid, waarborgen tegen manipulatie, voorwaarden voor waarachtigheid, gelijke initiatiefkansen én gelijke kritiekkansen voor iedereen. Voortbordurend op Habermas, voegt Benhabib er nog een element aan toe: iedereen mag te allen tijde de vergaderorde ter discussie stellen; de vergaderorde is nooit belangrijker dan het proces van gemeenschappelijke deliberatie.²⁷

Er zijn varianten op dit thema en alternatieve noemers – ‘*discursive democracy*’ van Dryzek, ‘*directly-deliberative polyarcy*’ van Cohen en Sabell²⁸ – maar in essentie gaat het telkens om wat hiervoor op een rij is gezet. In essentie is sprake van een egalitair concept. Dryzek zegt het met zoveel woorden: geen ruil, geen dwang, geen hiërarchie, geen autonome

regels, geen grenzen aan participatie. Hoewel Habermas' ideale gespreks-situatie voor iedereen openstaat, is het praktisch onmogelijk om aan de voorwaarden voor communicatief handelen te voldoen als men niet instemt met egalitaire regels en verhoudingen.²⁹

Staat, plaats en maatschappij

Nergens in de wereld vormt participatiedemocratie het overkoepelend model van statelijke of stedelijke democratie. Als participatiedemocratie ergens welig tiert dan is het zoals algen groeien in een rivier: onder de oppervlakte, zonder duidelijk centrum, zonder exclusieve stek.³⁰ Om dat goed in beeld te krijgen is grote oplettendheid vereist, waarbij een attenderend raamwerk zoals het onderstaande van pas komt. Dit raamwerk schetst de ideaaltypische kenmerken van de participatiedemocratie langs twee assen: de dimensie 'politiek-executief' (een variant op de *politics-executives dimension*) en de dimensie 'delen-geheel' (een variant op de *federal-unitary dimension*). Expressies van participatiedemocratie neigen in meer of mindere mate naar deze ideaaltypische kenmerken:

Op de dimensie 'politiek-executief':

- Kleinschalig bestuur – de polis is klein maar fijn; *small is beautiful* in het bestuur;
- Collectief uitvoeringsbestuur – besturen is collectief en *hands-on*, concrete actie ondernemen in concrete situaties; *all politics is local*;
- Collectief verantwoordingsbestuur – het participierend collectief kijkt voortdurend mee en eist herhaaldelijk verantwoording;
- Ideationele convergentie – gedeelde idealen en ideeën ontrent het algemeen belang zorgen voor afstemming en *konzertierte Aktion*.

Op de dimensie 'delen-geheel':

- Vrijwillige samenvloeiing van onderop – op zich autonome eenheden zijn vrijwillig op het geheel betrokken;
- Holistische consensus – het geheel is meer dan de som der delen; het geheel is zin- en betekenisgevend;
- Radicale loyaliteit – *voice* en *loyalty* als voorkeursoptie, *exit* en afsplitsing als terugvaloptie;
- Collectivistische zelfverdediging – belangenbehartiging op groepsniveau; *united we stand, divided we fall*.

Varianten op een thema

Participatiedemocratie komt in de praktijk niet in één onversneden vorm voor. Er zijn varianten op dit thema, die uiteenlopen in de wijze waarop en de mate waarin ze het bovenbeschreven ideaaltype benaderen.

Strong Democracy

Een voorbeeld van een auteur die participatiedemocratie centraal stelt, maar tegelijk aanvult met noties uit andere democratiemodellen, is Benjamin Barber.³¹ Hij propageert *strong democracy*. Dat is democratie die meer om het lijf heeft dan periodieke verkiezingen (dat is dan natuurlijk *weak democracy*). Barbers *strong democracy* is een deliberatieve democratie, open en toegankelijk voor burgers van allerlei pluimage, maar in aanvulling daarop ook een democratie waarin georganiseerd overleg met middenveldorganisaties plaatsvindt. Aldus slaat Barber, vertrekkend vanuit de participatiedemocratie, een brug naar de consensusdemocratie. Hij legt een link met de kiezersdemocratie door te pleiten voor nationale referenda en *electronic town meetings*. Zulke aggregatieve arrangementen zijn volgens hem nuttig, mits in toom gehouden door krachtige integrerende instituties: nationale discussiefora, *real-life neighborhood assemblies*. Voor een onversneden deliberatief model kiest Barber niet omdat hij nadenkt over democratie die in de complexe werkelijkheid ook moet kunnen werken.

Deliberatief opiniepeilen

“Democratie zonder deliberatie leidt tot plebiscitaire excessen (...) Deliberatie zonder democratie leidt tot frustratie en machteloosheid,” schrijft Barber als aanbeveling bij het boek *Deliberation Day* van Ackerman and Fishkin.³² Deze auteurs ijveren net als hij voor een brug tussen aggregatief stemmen (voorkeuren meten) en integratief delibereren (voorkeuren bespreken). *Deliberative polling* is een vermenging van de twee, *deliberation day* een hypothetische operationalisatie.

Deliberation day is in het ontwerp van Ackerman en Fishkin een nationale feestdag, een vrije dag dus, voorafgaand aan de presidentsverkiezingen.³³ Op alle mogelijke plaatsen in het land gaan burgers op die dag met elkaar in discussie volgens de regels van de deliberatieve democratie. Het doel is niet om te komen tot uitvoerbare beslissingen (zoals bij onversneden participatiedemocratie), maar tot betere verkiezingen voor een gezagsdrager (die uiteindelijk het laatste woord heeft). Amerikaanse pre-

sidentsverkiezingen zijn uiteindelijk majoritair en indirect van aard, dat blijven ze ook, maar met *deliberation day* worden directe en deliberatieve elementen toegevoegd aan het voorspel. Voorstanders spreken van “het bijvijlen van de sleutel van de democratische politiek” – de publieke opinie – opdat daarmee op verkiezingsdag de juiste deur wordt geopend.³⁴

Deliberation day is een voorlopig onuitgevoerd wensbeeld, gebaseerd op daadwerkelijk uitgevoerde experimenten met *deliberative polling*. Fishkin heeft meer dan twintig *deliberative polls* begeleid, de helft in de vs en de helft daarbuiten: in Groot-Brittannië, Denemarken, Bulgarije en Australië. Bij *deliberative polling* wordt een kwantitative opiniepeiling verricht aan het begin én aan het eind van deliberatieve discussies onder een representatieve steekproef van burgers. Die burgers buigen zich over een vraagstuk en krijgen daarbij alle nodige informatie. De uitkomst van de deliberatieve peiling wordt als geïnformeerd advies, als niet-te-nege- ren oproep, meegegeven aan de uiteindelijke beslissers.

Volgens voorstanders is de kracht van *deliberative polling* dat het tot leren leidt – de publieke opinie ‘transformeert’ tot een beter gefundeerde opinie – en vervolgens tot consistentere preferenties en ruimhartiger opvattingen.³⁵ Deliberatief opinie peilen zou een gelukkig huwelijk zijn van kwantitatieve meting en kwalitatieve begripsvorming, “*a poll with a human face*.”³⁶

Men kan zich afvragen wat deliberatief opinie peilen toevoegt aan proportioneel-vertegenwoordigende systemen. In zulke systemen worden immers al burgers naar evenredigheid verkozen om zich over publieke vraagstukken te buigen. Belangrijk verschil is dat bij *deliberative polling* telkens andere groepen van burgers de kans krijgen hun zegje te doen. De conclusies van deliberatieve opiniepeilingen worden als dringend advies aan vertegenwoordigende lichamen aangeboden. Die zijn daar vaak wars van omdat ze de ruimte voor autonome meningsvorming (‘zonder last of ruggespraak’) niet graag verkleind zien. De ‘uitgediscussieerde publieke opinie’ is volgens aanhangers van deliberatieve democratie superieur aan de ‘ruwe publieke opinie’. Maar vertegenwoordigende raden zien het laatste meestal liever dan het eerste.

Burgerbestuur

Hetzelfde probleem geldt voor verwante initiatieven als *Planungszelle*, *citizen committees*, *citizen juries* en *empowered participation*.³⁷

Het in Duitsland ontwikkelde idee van de *Planungszelle* zit qua schaal tussen *deliberative polling* en *deliberation day* in. Op uiteenlopende plek-

ken binnen een bepaald gebied – bijvoorbeeld de verschillende plaatsen van een regio of de verschillende wijken van een stad – worden meerdere kleine, representatieve groepen van burgers – de planningscellen – aan het werk gezet rond planningsvraagstukken. Het planningswerk van al die cellen wordt geaggregeerd en geïntegreerd op een manier die de planning ten goede zou moeten komen.³⁸ In de praktijk stuit dit idee op moeilijkheden die te maken hebben met het gegeven dat planningsnoties maar in beperkte mate ‘optelbaar’ en ‘inschuifbaar’ zijn.

De *Planungszelle* heeft als inspiratiebron gediend voor ‘Forum Amsterdam’, een participatiedemocratisch experiment in de Nederlandse hoofdstad halverwege de jaren ’90. Forum Amsterdam richtte zich op de toekomstperspectieven van Amsterdam, aanhakend bij het concrete vraagstuk van de Amsterdamse Noord-Zuidlijn. Dit thema werd vanuit verschillende invalshoeken benaderd, eerst binnen minifora, vervolgens via clusters van minifora en uiteindelijk via rondetafeldiscussies. Waar de originele *Planungszelle* praten en meten met elkaar wil verbinden lag de nadruk bij Forum Amsterdam duidelijk meer op integratie van deskundigheden dan op aggregatie van signalen van representatieve burgergroepen. De resultaten waren dan ook minder ‘hard’ en ‘onontkoombaar’ dan die van een *Planungszelle* volgens de bedenkers zouden moeten zijn.³⁹

Citizen juries werken met kleine steekproeven van burgers (12 tot 24 personen) die zich als juryleden buigen over bepaalde kwesties. Verschillende getuigen en bewijsmaterialen worden gehoord en gezien door de jury. Afhankelijk van de mate waarin eindoordeelen integratief of aggregatief worden vastgesteld, vinden *citizen juries* een plek in het analytische speelveld tussen participatiedemocratie en kiezersdemocratie. Als weinig ruimte wordt ingeruimd voor deliberatie en al snel tot stemmen wordt overgegaan hoort een citizen jury meer thuis aan de kant van de kiezersdemocratie.⁴⁰

Citizen committees zijn functionele commissies van burgers die niet als consumenten maar als makers van specifiek beleid worden aangesproken. “*Citizens become governors instead of customers,*” stelt Richard Box als voorstander van dit model.⁴¹ Professionals worden ondersteuners in plaats van initiators. De gemeenteraad blijft op de achtergrond aanwezig als coördinerend verband, waarmee de eerdergenoemde spanning volop in het model is ingebouwd. Ondanks alle participatieve retoriek houdt de gemeenteraad het laatste woord.

Empowered participation is een variant van participatiedemocratie beproefd door twee grote publieke diensten – *Chicago Police Department* (CPD) en *Chicago Public Schools* (CPS) – in de Amerikaanse stad Chicago. In beide gevallen is de organisatie gedecentraliseerd naar de wijken én

responsief gemaakt voor burgerparticipatie. Wat de participatie ‘*empowered*’ maakt is dat burgers daadwerkelijk invloed hebben op beslissingen die deliberatief, in gestructureerde gesprekken tussen betrokken burgers en op wijkniveau opererende professionals, worden voorbereid. Volgens Archon Fung ‘bewijst’ de casus Chicago dat participatiedemocratie ook in een complexe grootstedelijke setting kan werken.⁴² De eerlijkheid gebiedt wel te zeggen dat het hier gaat om een beperkt mandaat van een beperkt deel van de stedelijke besluitvormingsmachinerie. De casus Chicago blijft wat dat betreft toch duidelijk achter bij de casus Porto Alegre.

Porto Alegre

In het discours over participatiedemocratie heeft de Braziliaanse stad Porto Alegre een bijzondere status. De stad wordt omschreven als “*the world’s capital of participatory democracy*”, de hoofdstad van “*participatory deliberation*”.⁴³ En met een stadsbevolking van 1,3 miljoen in een stedelijke regio van 3,3 miljoen “*an experiment in direct democracy unlike any other anywhere in the world*”.⁴⁴

Enige relativering is wel op zijn plaats. Het participatiemodel van Porto Alegre vertoont sporen van directe democratie, maar in het stedelijk systeem blijft de indirecte democratie overheersend. De ultieme beslissingen worden genomen in het spanningsveld tussen de executieve macht, de burgemeester voorop, en de vertegenwoordigende macht, de gemeenteraad van Porto Alegre. Het idee dat Porto Alegre gestuurd wordt door participatieve deliberatie vraagt ook om nuancering. Interessant aan deze Braziliaanse stad is juist de combinatie van delibereren, onderhandelen én tellen.⁴⁵ Porto Alegre is geen voorbeeld van zuivere participatiedemocratie maar juist van een gemengd model van democratie waarin neigingen naar participatiedemocratie worden gecombineerd met neigingen naar concurrerende modellen van democratie.

Porto Alegre’s faam is gebaseerd op het participatief begrotingsproces (*Orcamento Participativo*) dat sinds 1988, toen de arbeiderspartij PT (*Partido dos Trabalhadores*) aan het bewind kwam, stap voor stap is uitgebouwd. Het participatieproces verloopt parallel aan het officiële begrotingsproces in een zeker begrotingsjaar. Het proces wordt in banen geleid door ambtelijke bureaus die voor de burgemeester werken. Hoewel de executieve het participatieve proces niet aan een touwtje heeft is het wel zo dat de executieve, door haar begroting participatief te legitimeren, terrein wint op de gemeenteraad, die zijn mogelijkheden om tegen ontwikkelde begrotingsplannen in te gaan ziet slinken.

Voor het participatief begrotingsproces is Porto Alegre opgedeeld in 16 districten met eigen participatieve begrotingsfora. Ten overstaan van de burgemeester en zijn medewerkers evalueren die het vorige en verkennen die het komende begrotingsjaar. Ieder district mag uit een lijst van dertien publieke taakvelden (variërend van riolering tot recreatie) vier prioriteiten selecteren (waarbij de eerste prioriteit vier punten krijgt en de vierde prioriteit één punt). Hierbovenop worden punten toegekend op basis van twee 'objectieve' criteria: reële omvang van de bevolking; en objectieve behoefte aan de verkozen diensten.⁴⁶ De executieve aggregaat alle scores en bepaalt op basis van die scores de drie stadsbrede investeringsprioriteiten.

In de volgende ronde wordt de stadsbrede 'Participatieve Begrotingsraad' (COP), de centrale institutie van het participatieve begrotingsproces, samengesteld. De COP telt 44 leden. Alle 16 districten vaardigen twee burgervertegenwoordigers af (dat zijn er al 32). Daarnaast zijn er vijf burgerfora rond districtoverstijgende stedelijke thema's,⁴⁷ en die kiezen ook elk twee vertegenwoordigers (10 in totaal). De resterende twee vertegenwoordigers worden afgevaardigd door de ambtenarenvakbond en de koepelorganisatie van wijkinstellingen. De COP volgt de ontwikkeling van de begroting door de executieve op de voet, met wekelijkse bijeenkomsten die door medewerkers van de burgemeester worden gecoördineerd. Die stellen informatiepakketten samen, die laten medewerkers van gemeentelijke diensten opdraven, en die zorgen er ook voor dat naast de 'subjectieve' preferenties van burgers ook 'objectieve', meetbare criteria worden ontwikkeld. De participatieve begroting die uiteindelijk bij de gemeenteraad wordt ingediend stoelt aldus op 'volkse' én 'technische' *input*.

Hoewel sommigen de kritiek uiten dat een onbezoldigde, minder-representatieve groep burgers wordt misbruikt om een bezoldigde, meer-representatieve raad van volksvertegenwoordigers te passeren, lijken de burgers van Porto Alegre daar niet zo over te denken; niet minder dan 85% van de bevolking kent het participatieve begrotingsproces en ruim 80% staat erachter. In het begrotingsjaar 2001 wordt het totaal aantal participerende bewoners op ruim 20.000 geschat; de participatie van arme wijken is meer dan gemiddeld, terwijl die overall in de regel minder dan gemiddeld is. Sinds de introductie van het participatief begrotingsproces in 1988 is de burgertevredenheid toegenomen, zowel als het gaat om de organisatie van de publieke dienstverlening als om de resultaten daarvan. In dezelfde periode is de opkomst bij reguliere verkiezingen gestaag gestegen; de burgemeesterskandidaat van de arbeiderspartij, die zich als partij sterk identificeert met het participatief begrotingsproces, haalde in 2001 bijna 65% van de stemmen.⁴⁸

Overigens moet worden opgemerkt dat niet de hele begroting participatief wordt ontwikkeld. Het gaat om wijkrelevante investeringsbeslissingen, alles bij elkaar zo'n 20% van de totale begroting van Porto Alegre.

Leiderschap in de participatiedemocratie

Eén van Schumpeters krachtigste verwijten aan het adres van radicale participatiedenkens als Rousseau luidt dat ze geen gevoel hebben voor de functie van leiderschap in de democratie.⁴⁹ Leiderschap is de vreemde eend in de bijt van de participatiedemocratie. Zowel representatief als executief leiderschap is er moeilijk mee te verzoenen. Democratie komt niet van bovenaf, van concurrerende leiders, maar van onderop, van de ongedeelde basis.

In de praktijk van de participatiedemocratie – altijd weerbarstiger dan de leer – kunnen zich wel degelijk voorttrekkersrollen ontwikkelen, maar die zijn dan vaker geënt op het model van de *coach* of inspirator dan op het model van de doorslaggevende, voor anderen beslissende leider. In de participatiedemocratie moeten de gedrevenen zich niet aan de top maar aan de basis manifesteren, en wel met een intrinsiek-gemotiveerde keuze voor een collectief gewenst pad. Als iemand het voortouw neemt dan is het vaak als inspirerende *coach*: iemand die aanmoedigt maar die ook weet dat anderen – degenen aan de basis – het spel moeten maken. Niet zelden wordt deze benadering afgezet tegen de notie van 'macho-leiderschap', dat in andere democratiemodellen zou overheersen. Dan wordt gesproken van meer feminiene of matriarchale vormen van leiderschap, of van *femocracy* waarin de 'zachte krachten' van goed overleg en samenwerking het winnen van hard onderhandelen en concurreren om macht.

Soms wordt één persoon, bij wijze van grote uitzondering op het gekoesterde relatiepatroon, apart gezet als lichtend voorbeeld en grote leraar; als personificatie van de leer die voor alle anderen, leerlingen op weg naar voortschrijdend inzicht, nog te leren is. Het beeld dringt zich op van die éne stralende zon die licht geeft aan een massa gelijke sterren eromheen. Dit patroon manifesteert zich in sommige radicaal-egalitaire sektes, waarin onderwerping aan een gemeenschappelijke leer én aan een charismatische leider vaak samen gaan. Een extreem voorbeeld biedt het radicaal-egalitaire China van Mao Zedong, de grote roerganger achter de Chinese 'culturele revolutie' die van onderop, door gelijkgeschakelde revolutionairen in uniforme Mao-pakken, over het enorme land werd uitgerold.⁵⁰

Juist omdat leiderschap in de participatiedemocratie niet zo gewoon is

zijn feitelijke ervaringen ermee vaak schrijnend. Leer en praktijk schuren tegen elkaar. Het bloed kruipt waar het eigenlijk niet gaan kan. Michels heeft laten zien dat oligarchisering, machtsconcentratie in handen van enkelen, welhaast onvermijdelijk is in grote organisaties en bewegingen, zelfs daar waar men er vanuit een egalitaire ideologie wars van zou moeten zijn. Ook werknemersverenigingen en (radicaal-)linkse politieke bewegingen staan er bloot aan. En dat wringt.⁵¹ De tegenbeweging manifesteert zich vaak in *hyperaccountability* in permanente verantwoordingsdruk. De basis wil voortdurend kunnen meekijken.⁵²

Participatiedemocratie is wars van voorlieden die los komen te staan van de basis. In organisaties en bewegingen die participatiedemocratie een warm hart toedragen worden allerlei constructies bedacht om te voorkomen dat dit gebeurt. De Duitse *Grünen* hebben bijvoorbeeld een roulerend voorzitterschap ingesteld. In Nederland heeft de partij Groen-Links in haar beginperiode gewerkt met een meerkoppig leiderschap; dit omdat de verschillende bloedgroepen die in deze partij waren samengevloeid niet één lijsttrekker algemeen vertrouwen en daarbij passende manoeuvreerruimte konden geven.

Burgerschap in de participatiedemocratie

Tegenover geringe verwachtingen omtrent doorslaggevend leiderschap in de participatiedemocratie staan hooggespannen, volgens critici overspannen, verwachtingen omtrent 'actief burgerschap'. De burger is niet slechts kiezer in periodieke verkiezingen, zoals in de penduledemocratie, en ook niet louter kiezer annex inspreker, zoals in de consensusdemocratie. De burger spreekt volop méé in de participatiedemocratie, op voet van gelijkwaardigheid met wie of wat dan ook. De participatiedemocratie blijft niet steken bij inspraak en consultatie, ze biedt 'samspraak en medezeggenschap' aan allen. Samen beslissen, samen kijken naar problemen en oplossingen, wordt niet alleen instrumenteel van belang geacht maar ook symbolisch – als waarde op zich, los van instrumentele voordelen.

In de kiezersdemocratie wordt de burger meer aangesproken dan in de consensusdemocratie of de penduledemocratie, maar voorstanders van participatiedemocratie zijn daarmee nog lang niet tevreden. In de kiezersdemocratie opereert de burger 'slechts' als aangever van beslissingen, in de participatiedemocratie is de burger aangever én afmaker tegelijk, op hoofdlijnen én ook *en detail*. Als burger aangeven, in een *town meeting*

of een lokaal referendum, dat men optie A boven B verkiest is lang niet genoeg. Op alles wat hieraan voorafgaat (de fase van verkenning, voorbereiding en definitie), en op alles wat hier nog op volgt (de fase van uitwerking, ontvangst en institutionalisering) zou de burger een stempel moeten kunnen drukken. Over alles moet de burger kunnen meepraten en aan alles moet de burger kunnen bijdragen, zo luidt het adagium van de participatiedemocratie. Dit model van democratie is wars van de functiescheiding over beleidsvoorbereiders, -bepalers, -uitvoerders én -ontvangers, inherent aan andere democratiemodellen.

In de praktijk van het bestuur loopt het ideaal van de actieve, breedgedragen en veelomvattende burgerparticipatie onvermijdelijk tegen bepaalde grenzen op. Zeker in omvangrijke, complexe systemen is bestuur zonder taak- en roldifferentiatie, zonder delegatie en mandaat, een illusie. Als op één na beste optie werd in de Verenigde Staten in de jaren '60 en '70 het idee ontwikkeld van *maximum feasible participation* – zoveel mogelijk burgerparticipatie als reëel haalbaar.⁵³ Dat betekent keuzes maken en grenzen erkennen.⁵⁴ Voor *afficionados* van participatiedemocratie is dat moeilijk te verkroppen. Beperking moet, het kan niet anders, maar het voelt niet goed. Tegen deze achtergrond is goed te begrijpen waarom voorstanders van participatiedemocratie zelden of nooit tevreden zijn met de praktijk van democratie. De inbreng van de burger is altijd, zelfs als participatiedemocratie in het systeem is bijgemengd, minder dan gewenst. Tussen gewenste burgerinbreng en feitelijke burgerinbreng in het bestuur, tussen norm en praktijk, gaapt onvermijdelijk een kloof.

Degenen die Habermas' normen van communicatief handelen voorop stellen zullen benadrukken dat brede burgerparticipatie nog maar het begin is van ware democratie. Ware democratie is volgens Habermas open en toegankelijk, insluitend en omvattend, en voldoet daarbij ook aan strenge kwalitatieve vereisten. *Powerplay* en strategisch gedrag zijn uit den boze, evenals belangenbescherming of kwantitatieve aggregatie. Habermassianen menen dat de participatie daardoor niet wordt beperkt maar juist wordt verruimd en verrijkt. De logica van de leefwereld zou meer de ruimte krijgen als de perverse rationaliteiten van markt en staat – 'het systeem' – aan banden werden gelegd. De burgerparticipatie zou floreren, althans de participatie van burgers die correct communiceren en redelijk argumenteren in een proces van gemeenschappelijke positiebepaling – zo ongeveer als de handboeken voorschrijven dat wetenschappers opereren in het wetenschappelijk forum.⁵⁵

Discussie: kritiek en waardering

In *Aesthetic Politics* levert Frank Ankersmit felle kritiek op de Habermas-siaanse benadering van democratie, die hij een gebrek aan realisme en een overdaad aan idealisme en naïviteit verwijt.⁵⁶ Democratische politiek is geen zuivere wetenschap, geen zuivere argumentatieve waarheidsvinding, en iedere benadering die dat miskent is tot falen gedoemd, stelt Ankersmit. Tegenover het idealisme van Habermas zet hij het empirisch-realisme van Foucault – ‘macht is kennis’⁵⁷ – en de *Realpolitik* van Machiavelli – ‘het doel heiligt de middelen.’⁵⁸ Een bestuur dat afziet van de inzet van bestuurlijke machtsmiddelen en van onderhandelings- en communicatiestrategieën, een bestuur dat alles voor iedereen openstelt en in alle transparantie iedereen bij alles betreft, bijt zichzelf in de staart en bewijst de *demos* en de *polis* geen goede dienst. Om die een dienst te bewijzen moet het bestuur met de genade (*fortuna*) kunnen meewerken, en dat vereist stuurmanskunst, vakmanschap, pragmatische en situationele wijsheid (*virtú*), veel meer dan argumentatieve zuiverheid.

Ankersmits kritiek raakt een gevoelige snaar: de geringe dunk van door-slaggevend leiderschap in de participatiedemocratie gekoppeld aan hoog-gestemde verwachtingen met betrekking tot actief burgerschap. Zulke verwachtingen zijn naïef en overmatig idealistisch, meent de liberale politicus Bolkestein, die zich afvraagt hoe hoog democratische zelfontplooiing eigenlijk op de menselijke behoeftenpiramide staat. Volgens Bolkestein heeft de gemiddelde burger wel wat beters te doen. Die laat het maken van beleid graag over aan de professionele beleidsmaker, zoals hij het bakken van brood graag overlaat aan de bakker.⁵⁹ Enkele uitzonderingen daargelaten zit de gemiddelde burger niet te wachten op avondenlang democratisch participeren en delibereren, zeker niet als het besluitvormingsproces zo uitgesponnen en tijdrovend is als bij de participatiedemocratie.

Het laatstgenoemde, de oeverloosheid van de participatiedemocratie, is een pijnpunt op zich. “*Participatory democracy is not for the impatient (...) grassroots democracy easily degenerates into endless discussions*”, schrijft Goodin.⁶⁰ In de wereld van groene politieke partijen en nieuwe sociale bewegingen doen talloze voorbeelden de ronde van schier eindeloze en oeverloze discussies. De Grünen in de deelstaat Hessen kwamen niet minder dan zes opeenvolgende weekends bij elkaar om het eens te worden over een partijprogramma. Freeman hekelt de ‘tirannie van de ongestructureerdheid’.⁶¹ Omdat structuur wordt ervaren als van bovenaf sturend wordt vaak gewerkt met een open structuur. In de meeste gevallen vreet dit tijd en energie. In sommige gevallen, Freeman noemt als voorbeeld de Amerikaanse vrouwenbeweging, leidt dit tot een verborgen

oligarchie: een *inner circle* die officieus de dienst uitmaakt, terwijl officieel een andere lijn geldt. De vergelijking met *Animal Farm* – “*All pigs are equal, but some pigs are more equal than others*” – dringt zich op.⁶²

Het meest diepgravend is de kritiek op de uniformerende, in het ergste geval zelfs totaliserende tendens die diep in de participatiedemocratie besloten ligt. De stap van volkssoevereiniteit naar volkstirannie is niet zo heel erg groot. Zie het jakobijnse totalitarisme dat zich na de Franse Revolutie deed gelden. Robespierre was een fanatieke volgeling van Rousseau. De leuze van de Franse Revolutie was ‘vrijheid, gelijkheid en broederschap’, maar in werkelijkheid was de vrijheid van het individu ondergeschikt aan de veronderstelde ondeelbaarheid van het collectief. De absolute macht van de zonnekoning werd na de revolutie in zijn geheel overgedragen aan ‘de burgerij’, belichaamd door de nieuwe Nationale Volksvergadering, die duizenden mensen arresteerde en terechtstelde, hun bezittingen confisqueerde en ze strafte voor hun godsdienstige overtuigingen.⁶³

Zie ook de klassieke Atheense democratie, waar republikeinse deugden duidelijk boven individuele vrijheden stonden. De burger mocht participeren, maar bleef altijd ondergeschikt aan het collectief, dat als een holistische eenheid werd voorgesteld. Plato’s angst voor volkstirannie was niet onbegrijpelijk. Zie tevens de Chinese volksdemocratie ten tijde van Mao’s culturele revolutie: extreme gelijkheid, extreme broederschap, maar ook extreme totalisering en onderdrukking van de individuele vrijheid.⁶⁴

De tendens naar uniformering in de participatiedemocratie kan tot lelijke extremen leiden, zoals bij Mao’s culturele revolutie, maar uniformering met een vriendelijk gezicht behoort zeker ook tot de mogelijkheden. Zie de deliberatieve of communicatieve democratie volgens het recept van Habermas. Iedereen mag meedoen. Maar verschillen in status of macht zijn taboe. Allen moeten zich machtsvrij, open, communicatief en argumentatief opstellen. Individuele belangen en strategische wapens moeten bij de deur van de vergaderzaal worden ingeleverd. De uniformering is in dit geval tamelijk zachtaardig – maar toch, het is uniformering.

Net als de eerder behandelde democratiemodellen krijgt de participatiedemocratie naast kritiek ook waardering. De waardering gaat vooral uit naar het vermogen van de participatiedemocratie om andere democratiemodellen aan te vullen en zo nodig te corrigeren. Het model van de participatiedemocratie kan andere modellen beter laten functioneren. De participatiedemocratie is als een filmacteur die het in een prikkelende bijrol, als tegenspeler, beter doet dan in een dragende hoofdrol:

– De participatiedemocratie prikkelt de consensusdemocratie met het gegeven dat vertegenwoordigers van politieke partijen en maatschap-

- pelijke organisaties niet álle relevante kennis in huis hebben; dat gesprekken aan de basis van de samenleving essentieel en functioneel zijn voor het ontwikkelen van een deugdelijke informatiepositie;
- De participatiedemocratie prikkelt de penduledemocratie met het inzicht dat eens in de zoveel tijd stemmen voor partij A of B, en dan een hele tijd weer niet, te weinig garanties biedt voor responsief beleid en creatieve combinaties; dat tussentijds en regelmatig ‘bijgepraat worden’ vanuit de basis van de samenleving essentieel is voor goed bestuur;
 - De participatiedemocratie prikkelt de kiezersdemocratie met het inzicht dat voorkeuren van burgers door stemmingen en tellingen alleen niet voldoende begrepen kunnen worden; dat conversatie en deliberatie essentieel zijn om te leren wat de stemming is ‘achter de stemming’.

De participatiedemocratie kan deze prikkels daadwerkelijk overbrengen op andere modellen als ze niet door een al te extreme of onrealistische positie op zichzelf is komen te staan. Dat pleit voor gematigde en pragmatische vormen van participatiedemocratie die het in zich hebben om een brug te slaan naar alternatieve democratiemodellen.⁶⁵

Jon Elster beweegt deze kant op als hij zich distantieert van deliberatieve democratie als zuivere wetenschap. “*A better analogy might be engineering rather than science: the aim is to find an approximation that works rather than the truth,*” schrijft Elster.⁶⁶ Met andere woorden: pragmatisch bricoleren, zoeken naar constructieve verbindingen, is belangrijker dan zuivere waarheidsvinding. Als de verwachtingen van deliberatieve democratie aldus tot een realistisch niveau worden teruggeschroefd is er niet zoveel tegenin te brengen. Volgens Elster is deliberatie dan te beschouwen als een positieve waarde, en wel omdat deliberatie:

- kennis verbreedt en de informatiepositie versterkt;
- onderbouwing van claims en verlangens oproept;
- breder draagvlak, meer *consent* en mogelijk zelfs consensus, oplevert;
- win-win-situaties dichterbij brengt;
- eerlijker beslissingen in termen van verdelende rechtvaardigheid dichterbij brengt;
- morele en intellectuele competenties van participanten aanspreekt en bevordert;
- in zichzelf een positieve waarde vertegenwoordigt.

Het zijn precies deze argumenten die gematigde vormen van participatie en interactie – onder noemers als coproductie en interactieve beleidsvorming – populair maken in het openbaar bestuur van nu.⁶⁷ De hoogdra-

vende idealen omtrent participatie van de jaren '60 en '70 klinken daar nog slechts in afgezwakte vorm in door, evenals de hoogopgeschroefde normen omtrent communicatie van de Habermassianen. Burgerparticipatie wordt opgeschroefd zonder dat bestuurlijk vakmanschap wordt uitgevlakt. Het ambt van de bestuurder wordt op waarde geschat, met dien verstande dat deze moet kunnen omgaan met een ruime maatschappelijke inbreng in het bestuur.

Hoe meer de participatiedemocratie uit de extreme hoek van de democratietynologie wordt gehaald en hoe meer de participatiedemocratie in verband wordt gebracht met andere democratiemodellen, hoe meer het beeld van de participatiedemocratie oplicht en een positieve uitstraling krijgt.

Lessen: sterktes en zwaktes

In geen van de andere democratiemodellen zijn de waarden van eendracht en gemeenschappelijkheid zo sterk geïnstitutionaliseerd als in het model van de participatiedemocratie. In geen van de andere modellen liggen uniformering en oeverloosheid zo op de loer, en is onderscheid en uitzonderlijkheid zo taboe, als in het model dat in dit hoofdstuk is beschreven.

Figuur 6.2 Participatiedemocratie: kwaliteiten en keerzijdes

Kernkwaliteit: eendracht, gemeenschappelijkheid	Valkuil: uniformering, oeverloosheid
Allergie: onderscheid, uitzonderlijkheid	Uitdaging: selectiviteit, realisme

Nergens in de wereld is de participatiedemocratie op grotere schaal en over langere tijd het overkoepelende kader. Wel zijn er steden aan te wijzen waar de participatiedemocratie op enig moment een relatief prominente plek krijgt – binnen het kader van een ander, meer overkoepelend democratiemodel.⁶⁸

In de stad Amsterdam bijvoorbeeld kwam binnen het ruimere kader van de consensusdemocratie – zowel stedelijk als landelijk het overkoepelende democratiemodel – een participatiedemocratie tot ontwikkeling die een reeks van jaren zowat een staat binnen de stad vormde (op enig moment sprak men letterlijk van een 'Oranje Vrijstaat'). Onder de veelzeggende titel 'De stad in eigen hand' beschrijft Mamadouh de stedelijke

sociale bewegingen – provo's, kabouters en krakers – die in de jaren 1965-1985 in Amsterdam van zich deden spreken.⁶⁹ De fluïde staat van deze bewegingen biedt niet alleen een praktische illustratie van participatiedemocratie, maar ook van de kwaliteiten en de keerzijdes daarvan.

Optreden in gezamenlijkheid – eendrachtig, strijdvaardig en 'samen sterk' – behoorde ontegenzeggelijk tot de kernkwaliteiten van de genoemde bewegingen. Acties van provo werden *happenings* door het actief meedoen van vele sympathisanten. Kabouterideeën werden strijdleuzen door het meewerken van ideologisch-verwante sociale bewegingen. Kraken werd een *way of life* door het samenwerken van vele gelijkgestemden. Volgens sympathisanten profiteerden niet alleen de bewegingen zelf van deze kwaliteiten, maar ook de stedelijke samenleving als geheel. De dominante stadsvisie – grootschalig en 'functionalistisch' – kreeg nuttig weerwerk van een alternatieve stadsvisie – kleinschalig en 'romantisch' – die ervoor zorgde dat Amsterdam een overzichtelijke, leefbare en betaalbare stad bleef. Allerlei scheefheden – verdringing van milieuvriendelijk verkeer door milieubedreigend autoverkeer; leegstand en speculatie met panden in tijden van woningnood – werden aan de kaak gesteld. Het imago van Amsterdam als een jonge en creatieve stad, open voor alternatieve en verrassende denkbeelden werd erdoor versterkt.

Maar vergeet de keerzijden niet, zeggen de critici.⁷⁰ In een economisch moeilijke tijd ging de stad op slot. Alles stuitte op felle, langdurige weerstand, behalve het conserveren en in kleinere eenheden opsplitsen van het bestaande. De grote greep en de allure, het comfort en het exclusieve legden het af. "*Geen paleizen scheppen ze, maar konijnehokken. Geen boulevards, maar geitepaadjes (...)* De triomf is aan de kabouters," luidde de aanklacht van Komrij: "*Ze betuttelen, reguleren, tiranniseren, ze dringen iedereen in hun antiseptische kwadraatjes van hun eigen kleingeestigheid.*"⁷¹ Hoe meer 'de stad in eigen hand' werd genomen – hoe meer het kabouteridoom en het krakersuniform gingen overheersen – hoe meer de kritiek aanzwol. Waar halen ze het recht vandaan om 'de stad in eigen hand' te nemen? Waar blijft de rechtstaat, het eigendomsrecht en het legitieme belang van andere groepen en individuen?

Binnen de genoemde stedelijke bewegingen werden deze vragen ook wel gesteld, maar nooit effectief en gezaghebbend beantwoord. Deels omdat de vragen substantieel ingewikkeld waren – wat te doen als gewenste jongerenhuisvesting botst met ook wel gewenste sociale woningbouw? – deels omdat het komen tot besluiten in deze bewegingen inherent lastig bleek te zijn. De 'huisvergaderingen' van de krakers leden aan hetzelfde euvel als de 'volksvergaderingen' van de kabouters: onhandelbaarheid,

oeverloosheid en besluiteloosheid. Weinigen wilden of konden zich het gezag aanmeten om knopen door te hakken en op te treden. Dat speelde intern, binnen de groep, en nog veel sterker extern, in contacten met de buitenwereld.⁷²

Knopen doorhakken en compromissen sluiten – onderhandelen, concessies doen en pragmatische *deals* sluiten, met zoet én zuur erin – zijn in het algemeen geen kerncompetenties van bewegingen die participatiedemocratie hoog in het vaandel voeren. Daar ligt een grote uitdaging voor deze bewegingen, maar tegelijk ook voor steden en landen waar zulke bewegingen op enig moment een substantieel deel van het publieke domein uitmaken.

Besluit

Voor de volledigheid worden alle sterktes en zwaktes van de participatiedemocratie – de basale en de bijkomende sterktes en zwaktes die hiervoor zijn beschreven – nog eens op een rij gezet.

Figuur 6.3 Participatiedemocratie: sterktes en zwaktes

<i>Sterktes</i>	<i>Zwaktes</i>
Eendracht, gemeenschappelijkheid	Uniformering, oeverloosheid
Vertrouwen collectiviteit	Wantrouwen individualist
Bewonersparticipatie	Overbelasting bewoners
Controle bestuurders	Hyperverantwoording
Hervormingsgezindheid	Wereldvreemdheid
Zachte krachten	Breekbaarheid
Positieve vrijheid	Negatieve vrijheid
Warme omsluiting	Verstikkende deken

Deel III Lessen

Vitale democratie

Een vitale democratie is een democratie die verschillende democratiemodellen combineert op een wijze die creatief én contingent is en die aldus effectiviteit aan legitimiteit weet te paren, zo betoog ik in komende hoofdstukken.

Creatief is een combinatie van democratiemodellen die de voordelen van de gecombineerde modellen zoveel mogelijk uitbuit en de nadelen zoveel mogelijk compenseert. *Contingent* is een constellatie die sensitief is voor de bijzonderheden van de situationele setting en de culturele context waarbinnen de democratie effectiviteit en legitimiteit moet zien te verwerven. In hoofdstuk 7, over de *vermenging* van democratie, breng ik de drie elementen – democratische constellatie, situationele setting en culturele context – samen in één denkmodel. In hoofdstuk 8, over de *hervorming* van democratie, pas ik dit denkmodel toe op de casus Nederland, een casus waar *would-be reformers* veel van kunnen leren.

In Nederland staat de democratie al een tijd lang onder veranderingsdruk. Veel grote plannen voor democratische vernieuwing zijn in de loop der jaren naar voren gebracht. Weinig grote vernieuwingsplannen zijn succesvol geweest. Vaak hebben de plannen schipbreuk geleden of weinig positieve verandering gebracht. Het bevorderen van creatieve én contingente combinaties – essentieel voor het ontwikkelen van een vitale democratie – heeft te weinig aandacht gekregen. In hoofdstuk 8 schets ik een alternatief hervormingsmodel met een grotere kans op hervormingssucces in het geval van Nederland.

Elk ander geval vraagt om een aparte diagnose en een aparte aanpak. Hervormingsmodellen die niet casusspecifiek zijn – die *one-size-fits-all* beloven en *coats for all seasons* aanreiken – moeten met de grootst mogelijke argwaan worden benaderd, samen met modellen die zuiverheid – rust, reinheid en regelmaat – beloven te brengen in de democratie. Niet uniforme, zuivere modellen maar pluriforme, gemengde modellen hebben de betere papieren in de praktijk, zo blijkt in het navolgende.

7 Democratie in de mix

Over de vermenging van democratie

“Macht kan alleen door tegenmacht in toom worden gehouden.”

Baron de Montesquieu, Franse staatkundige en politieke denker¹

“Het wezen van een liberale democratische politiek is het tot stand brengen van een geschakeerd en complex publiek bestel, niet een bestel dat door één enkel idee wordt overheerst.”

Fareed Zakaria, democratiekenner²

Vooruitblik

Inleiding. Hoofdtonen en ondertonen. Oppoetsen en wegpoetsen. Vermengen en verbinden. Gelukkige en minder-gelukkige combinaties. Good governance en not-so-good governance. Sterktes en zwaktes opnieuw bekeken. Ten slotte: lessen uit de praktijk

Inleiding

In de vorige hoofdstukken keken we naar basismodellen van democratie: penduledemocratie, consensusdemocratie, kiezersdemocratie en participatiedemocratie. We constateerden dat deze modellen in verschillende tijden en op verschillende plaatsen verschillend worden ingevuld. Zo zagen we niet één expressie van participatiedemocratie of kiezersdemocratie maar allerlei verschillende expressies. We constateerden ook dat modellen van democratie in de praktijk altijd afwijken van de zuivere

ideaaltypen. Zo zagen we in bepaalde landen en bepaalde steden ‘relatief sterke neigingen’ naar consensusdemocratie of naar penduledemocratie, maar nooit consensusdemocratie of penduledemocratie *tout court*.

Met andere woorden: niet uniforme, zuivere modellen domineren de praktijk maar pluriforme, gemengde modellen van democratie. In dit hoofdstuk kijken we naar de achtergronden en de implicaties hiervan. We kijken naar de mechanismen die ervoor zorgen dat democratieën op verschillende wijzen en in verschillende mates vermengd zijn. We verkennen de consequenties daarvan voor de effectiviteit en de legitimiteit van het bestuur, beide cruciale voorwaarden voor *good governance*. Of de behoefte aan *good governance* wordt vervuld hangt niet alleen af van de constellatie van democratievormen – de ingebouwde mix van sterktes en zwaktes – maar ook van de situationele en de culturele context – de omgeving waarbinnen het systeem effectiviteit en legitimiteit moet zien te verwerven –, zo zullen we in dit hoofdstuk zien.

Hoofdtönen en ondertönen

De werkelijkheid van de democratie is er één van mengvormen – niet één van zuivere modellen, ook al zouden sommigen, meestal de hartstochtelijke voorstanders van een zeker democratiemodel, dat graag zien. Vaak is het niet moeilijk om in de mengvorm een hoofdtoon aan te wijzen. Zo hebben we geconstateerd dat de penduledemocratie een belangrijk aandeel heeft in het Britse systeem (zie hoofdstuk 3), dat de consensusdemocratie een dominante doorwerking heeft in de Nederlandse staat (hoofdstuk 4), dat de kiezersdemocratie een zwaar accent krijgt in een stad als Los Angeles (hoofdstuk 5) en dat de participatiedemocratie relatief sterk doorwerkt in een stad als Porto Alegre (hoofdstuk 6).³ Daarnaast hebben we geconstateerd dat een sterke benadrukking van een zeker democratiemodel kan samengaan met een meer of minder zwaar accent op een ander democratiemodel. Zo ontstaan ‘varianten op een thema’ met uiteenlopende hoofdtönen en ondertönen (of *majors* en *minors*).

Varianten op een thema

Laten we kort enkele voorbeelden terughalen uit het voorafgaande:

- Het Verenigd Koninkrijk is vanouds het toonbeeld van indirect-majoritaire Westminsterdemocratie, hier algemener omschreven als penduledemocratie. De laatste decennia is het een minder duidelijk voorbeeld geworden door decentralisatie, regionalisering en Europea-

nisering, alsook door de opkomst van enkele kleinere partijen buiten de twee traditionele machtsblokken om. Enkele elementen van consensusdemocratie zijn voorzichtig bijgemengd. Eerder werden al elementen van kiezersdemocratie bijgemengd door de opkomst van marktanaloge bestuursarrangementen onder Thatcher en geestverwanten. De Westminsterdemocratie is overeind gebleven, maar de afwijking van het zuivere ideaaltype is toegenomen.⁴

- Nieuw-Zeeland stond tijdelijk te boek als meer ‘Westminster’ dan Westminster, totdat in 1996 een systeem van proportionele vertegenwoordiging werd ingevoerd. Daarmee werd een belangrijk ingrediënt van consensusdemocratie aan het systeem toegevoegd. Daarnaast werd Nieuw-Zeeland vanaf eind jaren ’80 een voorloper in het *New Public Management*: het minder aanbod- en meer vraaggestuurd maken, het minder bureaucratisch en meer bedrijfsmatig maken van de publieke sector door middel van prijsprikkels, contractrelaties en andere marktanaloge instrumenten. Elementen van kiezersdemocratie kregen vergelijkenderwijs veel aandacht.⁵
- De Amerikaanse democratie vormt een sterk vermengde variant op het thema penduledemocratie. Kijkt men naar de *executives-parties dimension* dan ligt het accent duidelijk op de penduledemocratie: op de concentratie van bestuurlijke macht bij één partij en bij één persoon, de *top dog* die aan het winnen van de electorale competitie tussen twee dominante kampen een krachtig kiezersmandaat ontleent. Kijkt men naar de *federal-unitary dimension* dan dringen elementen van consensusdemocratie – *checks and balances*, tegenmachten die niet te negeren zijn – zich op. Bij verder *inzoomen* op het bestuursstelsel ziet men, afhankelijk van waar men kijkt, elementen van kiezersdemocratie (New England, Californië) maar ook participatiedemocratie (lokale experimenten met deliberatieve democratie) in beeld verschijnen.
- In Zwitserland komt de kiezersdemocratie sterk naar voren via burgerinitiatieven en volksraadplegingen. Maar tegelijkertijd heeft de consensusdemocratie – als tweede *major* zou men kunnen zeggen – een belangrijk aandeel in het systeem. Het is deze wederzijds versterkende combinatie van twee schijnbaar tegengestelde democratiemodellen die de Zwitserse democratie haar bijzondere profiel geeft. Participatiedemocratie (directe democratie door praten in plaats van tellen) komt in beeld – zij het wat minder prominent – via procedures voor inspraak en medezeggenschap op subnationaal niveau.
- De Nederlandse democratie heeft veel weg van de Zwitserse als we het blikveld beperken tot de rechterkant van de democratietyologie: de

kant van de consensusdemocratie (als *major*) en de participatiedemocratie (als *minor*). Het verschil zit aan de linkerkant van de typologie. De kiezersdemocratie is in Nederland veel minder prominent dan in Zwitserland, ook al is ze recentelijk wat in opkomst. De penduledemocratie is in Nederland veel meer dan in Zwitserland een preoccupatie van democratische vernieuwers, die telkens weer aandacht vragen voor competitieve, liefst districtsgewijze verkiezingen en krachtige, direct-gekozen bestuurders – allemaal ter correctie van de als dominant ervaren consensusdemocratie.

Figuur 7.1 Varianten op een thema

	<i>Aggregatief</i>		<i>Integratief</i>		
Indirect	VK	NZ	VK	NZ	ZW
	Penduledemocratie		NL Consensusdemocratie		
		VS	VS		
Direct	VK	NZ	VS		NL
	Kiezersdemocratie		ZW		Participatiedemocratie
	VS				ZW

Leeswijzer. VK = Verenigd Koninkrijk, NZ = Nieuw-Zeeland, VS = Verenigde Staten, ZW = Zwitserland, NL = Nederland. De grootte van de lettercombinaties geeft de accentuering in het politieke systeem symbolisch weer, de locatie in het schema de neiging naar directe dan wel indirecte, aggregatieve dan wel integratieve democratie. Omdat de illustraties landen zijn krijgt de bovenkant van het schema een relatief zwaar accent. Maken we het schema op voor steden als München, Los Angeles, Amsterdam en Porto Allegre dan zal het accent wat meer naar beneden verschuiven. Ook dan zullen cases overigens verspreid over het schema – met hoofdtonen én ondertonen – in het schema naar voren komen.

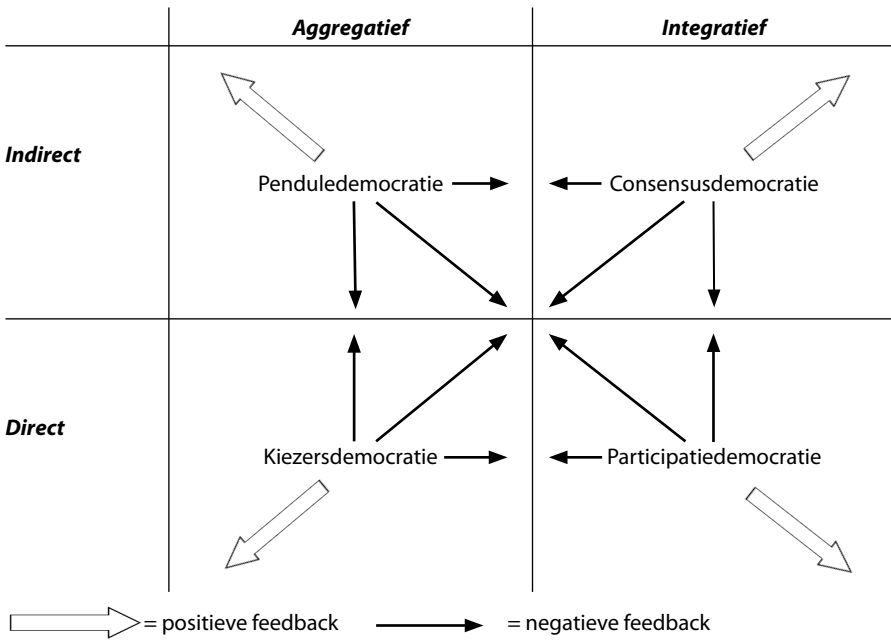
Oppoetsen en wegpoetsen

De combinatie van democratiemodellen die op enig moment in een politiek systeem kan worden aangetroffen is het nettoresultaat van twee tegen elkaar inwerkende mechanismen: het positieve en het negatieve *feedback*-mechanisme (zie figuur 7.2). In de culturele theorie ontwikkeld in het spoor van Douglas wordt het positieve *feedback*-mechanisme omschreven als de geïnstitutionaliseerde neiging naar zelfbevestiging en zelfversterking van het eigene; het negatieve *feedback*-mechanisme verwijst dan naar de geïnstitutionaliseerde neiging naar ontregeling en ontkrachting van het andere.⁶

Vertaald naar de vier democratiemodellen kan men zeggen dat elk de ingebouwde neiging heeft om positief terug te koppelen naar het eigen model en negatief terug te koppelen naar de andere modellen. Douglas duidt het onderliggende patroon als geïnstitutionaliseerd reinigingsgedrag: een combinatie van het ene (het eigene) oppoetsen en het andere (het afwijkende) wegpoetsen.⁷ Het wegnemen van vreemde smetten en het schoonvegen van het eigen straatje gaan gelijk op. Om een beroemd citaat van Douglas te herhalen: “*Dirt is matter out of place*” – wat niet past in het gekoesterde en als juist veronderstelde beeld is misplaatst, ‘onzuiver’, en moet worden gereinigd om het beeld zuiver te houden.⁸

In debatten over democratische hervorming duikt de reinigingslogica – de logica van de grote schoonmaak – herhaaldelijk op.⁹ Hervormers spreken van saneren, zuiveren, het huis op orde krijgen of, in krassere taal, de puinhopen opruimen. Terwijl één bepaald democratiemodel wordt ‘opgepoetst’ worden rivale democratiemodellen vaak ‘weggepoetst’. Proponenten van participatiedemocratie slaan bijvoorbeeld aan op sporen van indirecte of aggregatieve democratie – in hun ogen ‘lelijke vegen’ die zij ‘onkuis’ achten in een democratie. ‘Zuivere democratie’ is in hun ogen direct én integratief; alles wat in die richting gaat mag rekenen op een positieve respons. Onder fervente voorstanders van kiezersdemocratie, penduledemocratie en consensusdemocratie zijn vergelijkbare *feedback-loops*, negatief en positief, waar te nemen. Wat daarbij verschilt is het beeld van ‘zuivere democratie’ en ‘onzuivere democratie’ (zie figuur 7.3).

Figuur 7.2 Positieve en negatieve feedbackmechanismen



Figuur 7.3 Zuivere versus onzuivere democratie

	'zuivere democratie'	'onzuivere democratie'
Participatiedemocratie	direct én integratief	indirect (vertegenwoordigend) aggregatief (majoritair)
Kiezersdemocratie	direct én aggregatief	indirect (vertegenwoordigend) integratief (non-majoritair)
Penduledemocratie	indirect én aggregatief	direct (zelfvertegenwoordigend) integratief (non-majoritair)
Consensusdemocratie	indirect én integratief	direct (zelfvertegenwoordigend) aggregatief (majoritair)

Democratie als wederzijds beperken

Positieve (oppoetsende) en negatieve (wegpoetsende) *feedback*-mechanismen zijn, binnen zekere grenzen, onmisbaar voor een vitale democratie. Een democratiemodel dat zichzelf én zijn rivalen scherp houdt is in beginsel een zegen voor de democratie. Een onbeteugelde vorm van positieve en negatieve *feedback* kan echter destructief zijn.

Een democratiemodel dat te veel positieve *feedback* produceert – te veel circulaire zelfbevestiging – zit op het pad om door te draaien, om uit de bocht te vliegen. Het goede van het model slaat om in ‘te veel van het goede’. De fundamentele valkuil van het model wordt niet meer gezien; de ingebouwde zwaktes worden niet meer in toom gehouden. En zoals we inmiddels weten hebben alle vier de democratiemodellen hun ingebouwde zwaktes en valkuilen die om detectie en correctie vragen.

Een democratiemodel dat een overmaat aan negatieve *feedback* voortbrengt – te veel ontregeling van het niet-eigene, het vermeend-ongepaste, het verondersteld-onzuivere – zit op het pad om vast te lopen, om in het eigen sop gaar te koken. Te veel negatieve terugkoppeling is de dood in de pot. Het eigene raakt vastgeroest. Het andere krijgt niet de kans om het eigene van buitenaf te verrijken, op te schudden of te compenseren. Positieve invloeden van buiten, die tot creatieve combinaties zouden kunnen leiden, worden in de kiem gesmoord.

Een democratisch bestel dat meer geschakeerd is vormgegeven biedt ruimte voor de positieve en negatieve terugkoppelingsmechanismen van rivaliserende democratiemodellen. Zo ontstaat een systeem van op elkaar inwerkende, elkaar corrigerende, het eigene én het andere scherp houdende krachten – een systeem van *checks and balances* – wat de vitaliteit, de duurzame werkzaamheid, van de democratie ten goede komt.¹⁰

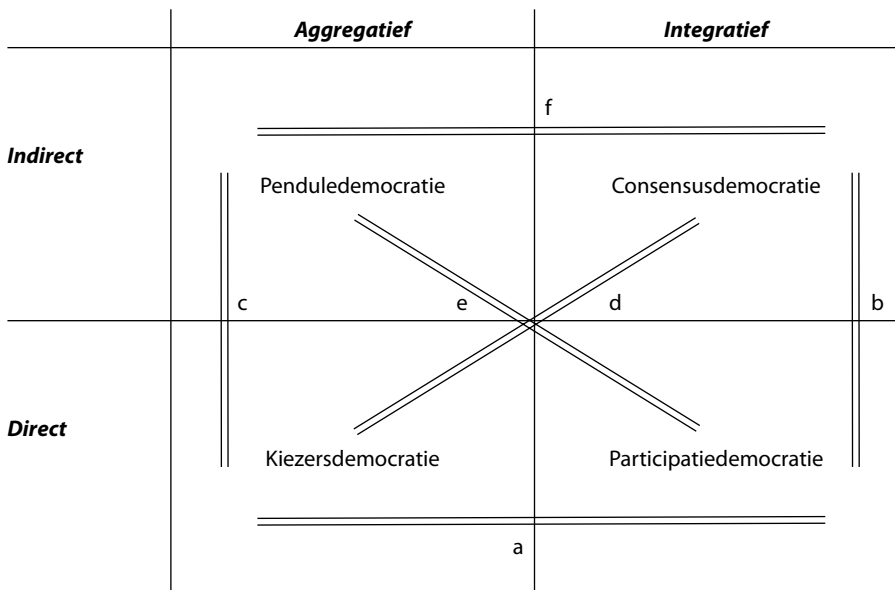
Vermengen en verbinden

Democratische hervormingsdenkers die hoog boven de praktijk van de democratie zweven maken zich meestal niet druk over de gevaren van onbeteugelde positieve (oppoetsende) en negatieve (wegpoetsende) terugkoppelingsmechanismen. Zij kunnen zich probleemloos verliezen in hooggestemde idealen en abstracte ideeën omtrent de schone en zuivere democratie. In de praktijk van complexe democratieën is daarvoor echter geen ruimte, of het zou heel *kortstondig* moeten zijn; *duurzaam* werkzame democratieën kunnen zich geen intellectuele of ideologische zuiverheid veroorloven. Zulke democratieën kennen onvermijdelijk een zekere onzuiverheid, een zekere verwatering of vermenging van democratiemodellen.

Een zuivere democratie, een democratie die het andere ongeremd wegpoetst en het eigene maximaal oppoetst, is altijd een kwetsbare democratie. Het is niet voor niets dat voorbeelden in dit boek van duurzaam werkzame democratieën telkens hybride en ‘onzuivere’ modellen

van democratie te zien geven. Aan het begin van dit hoofdstuk hebben we enkele voorbeelden van landen teruggehaald. Hieronder abstraheren we van de individuele landen, en kijken we naar zes fundamentele combinaties of connecties: a) de post-materialistische connectie; b) de derde weg van de associaties; c) de gematigde *civic culture*; d) het Alpinemodel; e) het Latijnse alternatief; f) de representatieve hybride (zie figuur 7.4).

Figuur 7.4 Hybrides in zesvoud



Modellen in de mix

De lijnen in figuur 7.4 vestigen de aandacht op empirisch waarneembare co-existentïes van democratiemodellen en daarmee verbonden cultuurpatronen.¹¹ Het gaat telkens om een min of meer duurzaam verbond van uiteenlopende benaderingswijzen.¹²

- *De post-materialistische connectie (a)* – De post-materialistische politieke cultuur, die volgens Inglehart sinds de jaren '60 in opkomst is in West-Europa en Noord-Amerika, huldigt een brede democratische vernieuwingsagenda die op concreet niveau elementen van participatiedemocratie naast elementen van kiezersdemocratie naar voren

schuift, en op abstract niveau sporen van egalitarisme en individualisme.¹³ Het gaat hier om brede beweging met soms zeer verschillende uitdrukkingsvormen, maar daaronder schuilen enkele gemeenschappelijkheden: i) aandacht voor maatwerk, kleinschaligheid en *quality of life* – afgezet tegen de logica van massaproductie, kleinschaligheid en one-size-fits-all; ii) aandacht voor *new politics* (burgergestuurd, van onderop, concreet) – afgezet tegen *old politics* (elitegestuurd, van bovenaf, abstract). In ieder geval op deze punten bestaat overeenstemming tussen degenen die participatiedemocratie voorstaan en degenen die kiezersdemocratie voorstaan.¹⁴

- *De derde weg van de associaties (b)* – Voorbeelden van *associative democracy* – democratie waarin een belangrijke rol is weggelegd voor associaties op het middenveld tussen burger en staat, ook wel omschreven als de derde sector, of de derde weg tussen vermaatschappelijking en verstatelijking – zijn meestal compromisfiguren tussen participatiedemocratie en consensusdemocratie, en meer in het algemeen van een relatief egalitaire en een relatief hiërarchische benadering van politiek en bestuur.¹⁵ Associaties zijn van origine verenigingen van burgers die door samenwerking en samenspraak hun besognes en belangen trachten te integreren. Echter, het maatschappelijk middenveld van verenigingen ontwikkelt zich vaak zo dat professionele ‘rentmeesters’ een steeds belangrijker rol gaan spelen.¹⁶ Dat heeft deels te maken met autonome processen van schaalvergroting, professionalisering en verstatelijking, deels ook met de inherente ambiguïteit van het maatschappelijk middenveld, waarbij zelforganisatie en paternalisme vaak in elkaar overlopen. In het communitarisme, de politieke filosofie van de derde weg, komen egalitaire en hiërarchische elementen ook naast elkaar voor.¹⁷
- *De gematigde civic culture (c)* – De gematigde burgercultuur, de *civic culture* die volgens Almond en Verba cruciaal is voor een evenwichtige en houdbare democratie, is in essentie een compromis tussen de burgerschapsstijl die past bij de penduledemocratie (de burger als toeschouwer/kiezer) en die welke past bij de kiezersdemocratie (de burger als speler/kiezer). De gematigde burgercultuur, waarin passieve en actieve oriëntaties elkaar aanvullen en in evenwicht houden, is volgens Almond en Verba de sleutel tot het succes van de Britse en de Amerikaanse democratie in de vroege naoorlogse periode – waarbij de Britse cultuur meer overhelde naar het afwachtende van de penduledemocratie en de Amerikaanse cultuur meer overhelde naar het activistische van de kiezersdemocratie.¹⁸

- *Het Alpinemodel (d)* – Hoewel de kiezersdemocratie en de consensusdemocratie tegenstrijdige modellen zijn – op beide dimensies van de typologie verschillen ze van elkaar – blijken de twee goed te kunnen samengaan – bijvoorbeeld in Zwitserland,¹⁹ maar niet alleen daar. In Oostenrijk en Zuid-Duitsland zien we soortgelijke, hoewel minder prominente, constellaties van een overkoepelend consensusmodel aangevuld met referenda, burgerpetities en andere kiezersdemocratische elementen. Vanwege de geografische clustering spreekt men wel van het Alpinemodel, maar de bedoelde combinatie is niet noodzakelijk aan hooggebergte verbonden.²⁰ De afgelopen decennia krijgt de kiezersdemocratie ook elders in het Europese Rijnland – in Noord-Duitsland, in België en Nederland – meer aandacht. In België en Nederland is vooral het (informele) kiezers- en consumentenonderzoek sterk in opmars, en blijft de opmars van het (formele) referendum nog bescheiden. In Noord-Duitse deelstaten als Noordrijn-Westfalen is het plebisitair burgerinitiatief geformaliseerd, en is daarnaast ook een krachtige *customer first*-beweging van de grond gekomen.²¹
- *Het Latijnse alternatief (e)* – Soms wordt een referendum ad hoc en strategisch gebruikt als machtsbevestigend of machtversterkend middel in handen van het bestuurlijk leiderschap. In het (recente) verleden kwam dat voor in Latijns-Amerikaanse en ‘Latijns-Europese’ landen met een (semi-)presidentieel stelsel of in elk geval een sterk geïnstitutionaliseerd leiderschapsmodel. Feitelijk is dan allerm minst sprake van een kiezersdemocratie, maar eerder van een tamelijk radicale vorm van penduledemocratie: indirect en aggregatief van aard.²² Interessant is dat daarnaast een radicaal tegenovergesteld, participatief en egalitair democratiemodel wortel kan schieten.²³ Vooral in Zuid-Amerika blijken katholieke bevrijdingstheologie en corporatistisch organicisme daarbij stimulerende factoren. Enkele van de meest opmerkelijke voorbeelden van participatiedemocratie zijn juist in Zuid-Amerika opgebloeid.²⁴
- *De representatieve hybride (f)* – Soms speelt directe democratie een ondergeschikte rol, en wordt de hybride hoofdzakelijk in de sfeer van de representatieve democratie gezocht.²⁵ Een voorbeeld is de democratische vernieuwingsbeweging die het Verenigd Koninkrijk opschudde onder New Labour. Het Britse Westminstermodel werd minder zuiver, meer hybride, door toevoeging van elementen die feitelijk meer bij de consensusdemocratie passen.²⁶ Een ander voorbeeld is de democratische vernieuwingsbeweging die de Nederlandse democratie lijkt te veranderen. Als de vele plannen terzake worden doorgevoerd krijgt

de (non-majoritaire) Nederlandse consensusdemocratie elementen bijgemengd die feitelijk meer bij de (majoritaire) penduledemocratie horen: elementen die tot ‘spannender’ verkiezingen in districten moeten leiden, tot scherpere electorale competitie tussen een klein aantal politieke kampen, en tot een winnend kamp dat meer beloond wordt met politieke en bestuurlijke macht dan vanouds gebruikelijk is in de consensusdemocratie.²⁷

Hoe nauwkeuriger je kijkt hoe meer hybriditeit je ziet. En hoe meer specifieke uitdrukkingsvormen van *co-existentie*. Perri 6 onderscheidt vier modaliteiten:²⁸

- *afbakening*: verschillende modellen werken door in verschillende domeinen, bijvoorbeeld consensusdemocratie in het sociaal-economisch beleid op nationaal niveau, participatiedemocratie in het wijkbeheer op lokaal niveau;
- *afwisseling*: verschillende modellen werken door in verschillende periodes, bijvoorbeeld kiezersdemocratie in tijden van financiële krapte, participatiedemocratie in tijden van overvloed;
- *wisselwerking*: verschillende modellen interacteren, met bijvoorbeeld nationale referenda aan de ene kant en consensusdemocratisch overleg aan de andere kant;
- *samenvloeiing*: verschillende modellen interpenetreren, met bijvoorbeeld penduledemocratie en consensusdemocratie samenvloeiend in een gemengd kiesstelsel.

In welke uitdrukkingsvorm dan ook: de praktijk van de democratie is altijd weerbarstiger dan de rechte leer. De rechte leer dringt aan op zuiverheid, het vermijden van tegenstrijdigheden. De praktijk tendeeert naar onzuiverheid, het combineren van tegenstrijdigheden. Niet alle combinaties zijn echter even gelukkig.

Gelukkige combinaties en minder-gelukkige combinaties

Er zijn gelukkige combinaties en minder-gelukkige combinaties. Dat geldt voor combinaties van democratiemodellen evengoed als voor combinaties van publieke organisatiemodellen. In zijn onderzoek naar publieke organisaties onderscheidt Hood *good hybrids* van *bad hybrids*.²⁹ Hij volgt daarbij een pragmatische redenering: goed is wat in een bepaalde context naar behoren werkt. En wat werkt is sterk contextueel bepaald: de

ene context vraagt een andere combinatie van modaliteiten dan de andere context. Hood onderscheidt vier te combineren modaliteiten van publieke organisatie, verwant aan de vier basisvormen van democratie die in dit boek worden onderscheiden – de Douglassiaanse cultuurtheorie is in beide gevallen het *sensitizing framework* op de achtergrond. In lijn met deze theorie stelt hij dat monoculturele constellaties altijd kwetsbaarder zijn dan polyculturele constellaties.³⁰ Om de kwaliteit van publiek management onder wijzigende omstandigheden hoog te houden pleit Hood voor contextgevoelige combinaties van elkaar compenserende en daarbij in evenwicht houdende modaliteiten. Hij spreekt zelf metaforisch van *step-dancing*, in essentie heen en weer bewegen, het evenwicht verplaatsen op een manier die goed doet.

De parabel van ‘de kat van Kinderdijk’ is in dit verband toepasselijk. In deze parabel valt een wieg, met daarin een hulpeloze baby én een slimme kat, in de woelige baren nabij de molens van Kinderdijk. Het weer is wispelturig, evenals de stroming van het water. En het kind ligt ook al niet stil. Maar de kat van Kinderdijk is een slimme kat. Hij zet zijn poten op de rand van de wieg en zo balanceert hij, zijn gewicht telkens verlegend, van voren naar achteren en van links naar rechts, inspelend op de woelingen binnen en buiten de wieg. Slim mee- en tegenbewegend weet hij de wieg naar de kant te sturen. Kat én kind zijn gered. De ouders van het kind zijn dolgelukkig.³¹

Democratie als wederzijds versterken

De vergelijking – tussen het balanceren van de kat van Kinderdijk en het balanceren in de democratie – gaat tot op zekere hoogte op. De democratie vraagt óók om een dynamisch evenwicht, een intelligent samenspel van *feedback*-mechanismen. Daarnaast zijn er verschillen. Bij de kat van Kinderdijk is het duidelijk wanneer de balans zoek is: helt de wieg naar achteren dan moet het gewicht naar voren, et cetera. Het is ook duidelijk wanneer de balans goed is: de wieg moet geen water maken en uiteindelijk moet de kant worden bereikt. Metaforisch kan men nog hetzelfde zeggen bij een democratisch systeem: het systeem moet niet nat gaan, de goede kant op bewegen, uit de gevarenzone blijven. Maar over de definitie daarvan – wanneer gaat een democratisch systeem nat? wanneer beweegt het de goede kant op? – daarover kunnen de meningen zeer verschillen; waarover verderop in dit hoofdstuk meer.

Eerst moeten we nog vaststellen dat een democratisch systeem geen direct equivalent heeft van de kat van Kinderdijk. Er is niet één instantie die de *balancing act* volledig en zonder dralen domineert. De balans van een democratisch systeem kan worden beïnvloed door het opschroeven van bepaalde instituties (bijvoorbeeld: de gekozen burgemeester, het districtenstelsel, het correctief referendum) en het afzwakken van andere instituties (bijvoorbeeld: de monistische gemeenteraad, de kiesdrempel, het torentjesberaad). Maar er is niet één instantie die dat opschroeven en afzwakken direct en volledig stuurt *à la* de kat van Kinderdijk.³²

Bij publieke organisaties, Hoods object van analyse, is de situatie net iets anders. Daar is nog wel eens sprake van een instantie, de bestuurlijke leiding bijvoorbeeld, die vrij abrupt een organisatieprincipe kan laten vallen of kan toevoegen aan het repertoire. Dan wordt bijvoorbeeld het Tilburgs model van de bedrijfsmatige overheid ingevoerd, en tegelijk de bureaucratische organisatie gekanteld. Natuurlijk is het (her)scheppend vermogen van de leiding bij publieke organisaties aan beperkingen onderhevig. Maar bij democratische systemen, waar de leiding per definitie ter discussie staat, is dit nóg sterker het geval.

Democratische systemen kennen nooit één (her)scheppende instantie. Er zijn altijd vele instanties tegelijk van invloed – met positieve en negatieve terugkoppelingsacties – op het evenwicht en de mengverhouding van democratiemodellen. De constellatie die overblijft als nettoresultaat van alle op elkaar inwerkende terugkoppelingsacties is niet per se optimaal of functioneel. Voor naïef structureel-functionalisme ('aangetroffen structuren móeten wel functioneel zijn want anders waren ze er niet') is hier geen plaats. Allerlei omstandigheden kunnen ervoor zorgen dat een ongelukkige combinatie van modaliteiten zich toch geruime tijd handhaaft.³³

Democratische systemen die geruime tijd overeind blijven zijn dus niet per definitie *good hybrids*. Ongelukkige combinaties worden niet automatisch verdrongen bij wijze van natuurlijke selectie. Gelukkige combinaties van modellen hebben in theorie wel betere overlevings- en succeschansen; zulke combinaties zijn meer robuust en minder risicovol dan ongelukkige combinaties. Hoewel waarschijnlijkheden geen garanties bieden, ligt het in de rede om gelukkige combinaties die vormen van *good governance* dichterbij brengen te prefereren boven ongelukkige combinaties die dat niet doen. Maar wanneer kunnen we al dan niet spreken van *good governance*?

Good governance en not-so-good governance

In de literatuur bestaat brede consensus over het inzicht dat de kwaliteit van de democratie wordt bepaald door twee factoren: 1) *effectiviteit*: het vermogen om zaken voor elkaar te krijgen, om verschil te maken, om toegevoegde waarde voort te brengen; 2) *legitimiteit*: het vermogen om daar de handen voor op elkaar te krijgen, om aan te sluiten bij wat *fair*, gepast en deugdelijk wordt geacht, om verantwoording met aanvaarding te laten samengaan.³⁴ Anders gezegd gaat het om: 1) *governability*, organiserend en sturend vermogen, ‘er niet alleen zijn maar ook presteren’; 2) *accountability*, responsiviteit, ‘de goede dingen doen én de dingen goed doen’. Eenvoudiger gezegd: democratie moet werkzaam zijn en als zodanig (h)erkend worden.³⁵

Scoort een democratisch systeem goed op deze twee dimensies dan vallen democratie en *good governance* samen (categorie IV in figuur 7.5). Sommige proponenten van democratie verwachten dat dit vanzelf gebeurt. Ze verwachten ook dat non-democratie (niet voldoen aan de eisen die aan een democratie kunnen worden gesteld³⁶) samenvalt met *not-so-good governance* (categorie I). Anderen wijzen erop dat democratie en *good governance* zeker niet altijd samengaan. Er zijn systemen die democratisch zijn, en toch tekortschieten op het vlak van de legitimiteit en/of de effectiviteit; men spreekt dan van een gemankeerde democratie of van een democratisch deficit (categorie III); de Weimarrepubliek is het klassieke voorbeeld. Omgekeerd zijn er ook systemen die niet aan de voorwaarden voor democratie voldoen en toch een behoorlijke *performance* laten zien (categorie II); het beperkt-democratische Singapore is een actueel voorbeeld.

Democratie en *good governance* treden niet altijd tegelijk op. De twee kunnen samengaan, maar dat gaat niet vanzelf. Aan vitale democratie – democratie die goed werkt – moet hard worden getrokken, door wederzijds corrigerende krachten die elkaar, en daarmee de democratie, scherp houden.

Figuur 7.5 Democratie en good governance

	Non-democratie	Democratie
Not-so-good governance	I	III Gemankeerde democratie
Good governance	II	IV Vitale democratie

Omdat we hier geïnteresseerd zijn in modellen van democratie richten we onze blik op de rechterkant van figuur 7.5 (zonder blind te zijn voor het bestaan van de linkerkant). Hoe verhouden de vier basismodellen van democratie zich tot de twee dimensies die *good governance* van *not-so-good governance* scheiden? Bij elk democratiemodel zijn op beide dimensies – 1) effectiviteit/*governability*; 2) legitimititeit/*accountability* – pluspunten en minpunten te onderscheiden:³⁷

- De *penduledemocratie* is in potentie sterk in doorzettingsmacht en besluitvaardigheid, in focus en éénduidigheid (ad 1: +). Maar die potentie kan omslaan in overcommitment en fixatie, in oogkleppen en éézijdigheden (ad 1: –). De penduledemocratie is in aanleg responsief voor electorale hoofdstromen en meerderheden, voor wisseling van de wacht en voor afrekening van de macht (ad 2: +). Maar voor onderstromen onder de hoofdstromen, voor minderheden en voor verliezers binnen het concurrerend systeem is minder responsiviteit geïnstitutionaliseerd (ad 2: –).
- De *consensusdemocratie* houdt de belofte in van samenwerking en synthese, van integraliteit en pragmatische deskundigheid (ad 1: +). Maar die belofte kan vastlopen in stroperigheid en bestuurlijke drukte, in doorgeslagen expertocratie (ad 1: –). Draagvlak ontwikkelen, iedereen een plek geven, de boel bij elkaar houden is sterk geïnstitutionaliseerd (ad 2: +). Maar het uitwaaiëren van de verkiezingsuitslag en het versnipperen van verantwoording en verantwoordelijkheid zetten de legitimititeit onder druk (ad 2: –).
- De *kiezersdemocratie* stimuleert het particulier initiatief, klantgerichtheid en efficiency, brengt de tucht van de markt in het overheidsdomein (ad 1: +). Maar met de deugd komt ook de ondeugd van de markt – de *hype*-gevoeligheid, de collectieve onbezonnenheid, het marktfalen – mee naar het overheidsdomein (ad 1: –). De kiezersdemocratie laat het individu in zijn waarde, koestert de maatschappelijke pluriformiteit (ad 2: +). Maar de kiezersdemocratie cultiveert ook consumentistisch klagedrag en wantrouwen ten aanzien van collectief handelen (ad 2: –).
- De *participatiedemocratie* koestert eendrachtige samenwerking en ambitieuze hervorming, vertrouwen in collectieve actie en samenwerkend verschil maken (ad 1: +). Maar ze kan doorschieten in haar allergie voor uitzonderlijkheid, individualisme, onderscheid, taakverdeling en sturing (ad 1: –). De participatiedemocratie hecht veel belang aan verantwoording en controle van de macht (ad 2: +). Maar het risico van *hyper-accountability*, doorgeschoten verantwoordingsdruk, ligt altijd op de loer (ad 2: –).

Het belang van de situationele context

Het moge duidelijk zijn: er is niet één probleemloos model, geen model met louter voordelen en geen nadelen, geen *coat for all seasons*. Om in die beeldspraak te blijven: er zijn meerdere fatsoenlijke jassen, met voordelen én nadelen, die afhankelijk van de weersomstandigheden meer of minder gunstig naar voren komen. Terugvertaald naar de wereld van de democratie: situationele omstandigheden, die naar tijd en plaats verschillen, bepalen in sterke mate hoe voordelig of nadelig democratiemodellen uitpakken in de praktijk. De ene setting stelt andere eisen dan de andere context.³⁸ Enkele voorbeelden:

- Een moderne industriestad die op de internationale markt moet concurreren op prijs en kwaliteit kan meer voordeel halen uit het potentieel van de marktanaloge kiezersdemocratie dan een traditionele museumstad die zijn middeleeuwse erfenis wil bewaren en bezoekersstromen wil beheersen. Een combinatie van kiezersdemocratie en penduledemocratie heeft in het eerste geval betere papieren dan in het tweede geval, waar een combinatie van participatiedemocratie en consensusdemocratie voordeliger lijkt.
- Een intern verdeelde natie die aan middelpuntvliedende krachten blootstaat spint eerder garen bij een pacificerende, de-boel-bij-elkaarhoudende consensusdemocratie dan een intern homogene natie die onder oorlogsdreiging een krachtig defensieapparaat en een strak geleide oorlogseconomie uit de grond moet stampen. In het tweede geval is een zwaar accent op penduledemocratie een comparatief voordeel. De ingebouwde nadelen van dit democratiemodel leggen het af tegen de voordelen in een situatie waarbij de nood aan de man is (er *moet* snel van alles worden georganiseerd).

In het ideale geval is de accentuering van democratiemodellen afgestemd op de eisen van de context. De gedachte dat dit per definitie zo is moet als naïef structureel-functionalistisch terzijde worden geschoven. Ten eerste zijn de eisen van de context vaak meervoudig en veranderlijk en dus lastig te accommoderen. Ten tweede is de accentuering van democratiemodellen altijd in instituties gevat die zich niet snel en eenvoudig aanpassen aan omstandigheden. Institutionele verandering is per definitie moeizaam, niet alleen als het gaat om formele instituties, ook als het gaat om informele instituties.

Wordt een land zoals in het voorbeeld hierboven door oorlogsdreiging tot besluitvaardig handelen gedwongen dan kan het democratisch systeem niet zomaar worden aangepast. Men moet roeien met de riemen

die men heeft: als die penduledemocratisch van aard zijn dan brengt dat in deze situatie voordelen. In de wederopbouw van stad en land na de oorlog worden weer andere eisen aan het systeem gesteld, en dan kunnen de voordelen van penduledemocratie weer terrein verliezen ten opzichte van de nadelen.³⁹

Heeft men te maken met meervoudige en veranderlijke omgevingen dan is het voordelig om voldoende variëteit en hybriditeit te hebben ingebouwd in het democratisch systeem. Daarmee wordt het democratisch systeem meer robuust en minder kwetsbaar. Volmaakt aangepast zal het systeem niet worden, wel beter opgewassen tegen naar tijd en plaats variërende opgaven. Het zou makkelijk zijn als er een combinatie was die overal werkte, een cocktail die het overal goed doet, *one size fits all*. Maar zo simpel is het niet. Wat in het ene geval goed werkt, werkt in het andere geval minder goed, en omgekeerd.

Wat werkt, en wat niet werkt, wordt enerzijds beïnvloed door omgevingsfactoren die de situationele context bepalen (zie hiervoor), anderzijds door culturele factoren die daar subtiel doorheen spelen (zie hierna).

Sterktes en zwaktes opnieuw bekeken

Elk van de vier democratiemodellen heeft een pluskant en een minkant die als kop en munt bij elkaar horen. Zoals Johan Cruijff placht te zeggen: “elk nadeel heb zijn voordeel”. En zo heeft elk voordeel ook zijn nadeel, niet alleen in het voetbal maar ook in de democratie.

Daarmee is één waarschuwing gegeven tegen onbekoekt democratisch universalisme: de overtuiging dat één bepaald democratiemodel altijd en overal de beste is. Vervolgens moeten we ook weer niet doorschieten naar het andere extreem: onbekoekt democratisch relativisme. Een bepaald democratiemodel kan wel degelijk voordeliger zijn dan een concurrerend model in een bepaald functiegebied en in een bepaalde setting.⁴⁰

Het belang van de culturele factor

Een tweede waarschuwing tegen onbekoekt democratisch universalisme moet nog worden toegevoegd: de kwaliteiten van democratiemodellen worden verschillend gewaardeerd vanuit verschillende culturele perspectieven. Elk democratiemodel mag zijn ingebouwde voors en tegens hebben – zijn geijkte *line items* op de balans – maar de gewichten die hieraan worden gegeven variëren met het culturele perspectief.

Een voorbeeld: de neiging naar electorale vertekening en simplificatie wordt algemeen erkend als een zwakte van het pendulemodel, maar de aanhangers van een strijdbare *argument culture* zullen hier niet zo zwaar aan tillen als sommige anderen. Een ander voorbeeld: het vermogen om snel 'door te pakken' wordt breed gezien als een sterkte van het pendulemodel, maar de voorstanders van een bedachtzame deliberatieve cultuur zullen hier betrekkelijk weinig waarde aan hechten, de waarde misschien zelfs op nul stellen.

In de vier tabellen hieronder (figuur 7.6) wordt geen enkel *line item* op voorhand op nul gesteld of van een hoge of lage waardering voorzien. Ingebouwde sterktes en zwaktes worden *sec*, zonder toegevoegde waardering, gepresenteerd. In de vijfde tabel (figuur 7.7) wordt vervolgens gedifferentieerd naar cultureel perspectief.⁴¹

Figuur 7.6 Sterktes en zwaktes van democratiemodellen opnieuw bekeken

Penduledemocratie

<i>Kwaliteit:</i> slagvaardigheid, doorzettingsmacht	<i>Valkuil:</i> overcommitment, fixatie
<i>Allergie:</i> besluiteloosheid, inertie, vaagheid	<i>Uitdaging:</i> reflectiviteit, tegenwicht

Sterktes	Zwaktes
Slagvaardigheid, doorzettingsmacht	Overcommitment, fixatie
Overzichtelijkheid	Oversimplificatie
Eenduidig bestuur	Eenzijdig bestuur
Meerderheidsgevoeligheid	Minderheidsongevoeligheid
Electorale doorwerking	Electorale vertekening
Wisseling van de wacht	Zigzag-bestuur
Scherpe afrekening	'Kind met het badwater weggoaien'
Systeem van winnaars	Systeem van verliezers

Consensusdemocratie

<i>Kwaliteit:</i> beheerste integratie, samenwerking	<i>Valkuil:</i> stroperigheid, samenklontering
<i>Allergie:</i> populisme, unilateralisme	<i>Uitdaging:</i> transparante kordaatheid

Sterktes	Zwaktes
Beheerste integratie, samenwerking	Stroperigheid, samenklontering
Proportionele representativiteit	Doorwerking verkiezingen
Draagvlak in beleidsnetwerken	Verantwoording in politieke instituties
Gekanaliseerde pluriformiteit	Kartel- en achterkamerpolitiek
Bestuurlijke expertise	Technocratie, expertocratie
Pacificatie en accommodatie	Vermijdings- en struisvogelgedrag
Integrale beleidprogramma's	Compromisbeleid
Zorgzaamheid	Paternalisme
Participatiedemocratie	
<i>Kernkwaliteit:</i> eendracht, gemeenschappelijkheid	<i>Valkuil:</i> uniformering, oeverloosheid
<i>Allergie:</i> onderscheid, uitzonderlijkheid	<i>Uitdaging:</i> selectiviteit, realisme

Sterktes	Zwaktes
Eendracht, gemeenschappelijkheid	Uniformering, oeverloosheid
Vertrouwen collectiviteit	Wantrouwen individualist
Bewonersparticipatie	Overbelasting bewoners
Controle bestuurders	Hyperverantwoording
Hervormingsgezindheid	Wereldvreemdheid
Zachte krachten	Breekbaarheid
Positieve vrijheid	Negatieve vrijheid
Warme omsluiting	Verstikkende deken
Kiezersdemocratie	
<i>Kernkwaliteit:</i> particulier initiatief Vrijwillige associaties	<i>Valkuil:</i> publieke onbezonnenheid Tragedies of the commons
<i>Allergie:</i> collectieve stroperigheid	<i>Uitdaging:</i> collectieve zelfbeheersing

Sterktes	Zwaktes
Particulier initiatief Vrijwillige associaties	Publieke onbezonnenheid Tragedies of the commons
Dienstbaarheid bestuur	Windvaanpolitiek
Prestatiegerichtheid bestuur	Opgeklepte verwachtingen
Levendigheid burgercultuur	Neiging naar consumentisme
Vertrouwen individu	Wantrouwen collectief
Ruimte voor pluriformiteit	Gevaar van anomie, onthechting
Gelijkheid in vrijheid	Recht van de sterkste
Zakelijkheid, efficiency	Kilheid, hardheid

Figuur 7.7 Democratiemodellen en culturele perspectieven

	<i>Atomisme</i>	<i>Hiërarchie</i>	<i>Egalitarisme</i>	<i>Individualisme</i>
<i>Pendule-democratie</i>	<p><i>Wahlverwandt</i> +) <i>fel-realistisch, krachtig-leidend, 'kick and rush', massagevoelig</i></p> <p>-) blind voor kleine groepen</p>	<p>-) onnauwkeurig, vertekenend, niet-omvattend, onbekoekt, simplificerend, 'zigzaggend'</p> <p>+) eenheid van leiding</p>	<p>-) autoritair, éénzijdig, niet-insluitend, ongevoelig voor het andere en het kleinere</p> <p>+) afrekening van de macht</p>	<p>-) negeren individuele en kleine deelbelangen, mogelijkheid 'meerderheids-terreur'</p> <p>+) helderheid</p>
<i>Consensus-democratie</i>	<p>-) expertocratisch, soft, zachte (heel)-meesters 'pappen en nathouden';</p> <p>+) oog voor kleine groepen</p>	<p><i>Wahlverwandt</i> +) <i>gardiaans, meritocratisch, onderscheiden en verbinden, 'de boel bij elkaar houden'</i></p> <p>-) 'kikkers in kruiwagen'</p>	<p>-) bevoogdend, expertocratisch, 'repressief-tolerant', complexiteit-reducerend</p> <p>+) bescherming minderheden</p>	<p>-) bevoogdend, paternalistisch, stroperig, wegebben keuzesignalen, 'slappe thee'</p> <p>+) bescherming rechten</p>
<i>Participatie-democratie</i>	<p>-) oeverloos, wereldvreemd, overbezorgd, veeleisend, 'killing by kindness'</p> <p>+) scepsis richting autoriteiten</p>	<p>-) oeverloos, statusongevoelig ongestructureerd, ongedisciplineerd, onbemiddeld, ongestuurd, onbeheersbaar</p> <p>+) nadruk op samenwerking</p>	<p><i>Wahlverwandt</i> +) <i>eendracht van onderop, anti-autoritair, oog voor het andere, 'gelijke monniken ...'</i></p> <p>-) '... gelijke kappen'</p>	<p>-) uniformierend, totaliserend, wegpoetsen uitzonderlijkheid, miskenning entrepreneur</p> <p>+) macht van onderop</p>
<i>Kiezers-democratie</i>	<p>-) nadruk op particulier en eigen initiatief, 'doe het zelf', 'jij moet kiezen'</p> <p>+) opporren bestuur</p>	<p>-) onthecht, losgeslagen, 'doe het zelf', hype-gevoelig, onbekoekt, 'zigzaggend';</p> <p>+) zakelijk, utilitair</p>	<p>-) niet-deliberatief, 'u draait als zij maar vragen', consumentistisch, 'nooit genoeg'</p> <p>+) ontvoogding</p>	<p><i>Wahlverwandt</i> +) <i>klant- en vraaggericht bestuur, aanhakend bij particulier initiatief</i></p> <p>-) bestending ontvredenheid</p>

Leeswijzer. De tabel moet kolomsgewijs worden gelezen, van culturele perspectieven naar democratiemodellen, van *foci* naar *loci*. De culturele perspectieven – atomisme, hiërarchie, egalitarisme en individualisme – zijn aan Douglas ontleend. Deze culturele perspectieven zijn in Weberiaanse zin *Wahlverwandt* aan respectievelijk penduledemocratie, consensusdemocratie, participatiedemocratie en kiezersdemocratie. De verwantschap is ideaaltypisch van aard, *logisch* bepaald of beter gezegd cultuursociologisch bepaald.⁴² Waar culturele perspectieven en democratiemodellen *Wahlverwandt* zijn staan de pluspunten vetgedrukt vóór de minpunten, conform de culturele logica om de pluspunten van congruente instituties breed uit te meten. Waar culturele perspectieven en democratiemodellen niet *Wahlverwandt* zijn is de volgorde omgekeerd.⁴³

Vanuit de onderscheiden culturele perspectieven worden de onderscheiden democratiemodellen verschillend gezien.

Laten we de kiezersdemocratie als voorbeeld eruit lichten. Net als de andere democratiemodellen heeft deze een pluskant en een minkant. De individualistische cultuur is geneigd om de aandacht vooral op de pluskant te richten en veel minder op de minkant. Zoals in het bekende liedje: “*accentuate the positive, eliminate the negative...*” De egalitaire, de hiërarchische en de atomistische cultuur vertonen in het geval van de kiezersdemocratie precies de omgekeerde neiging – *accentuate the negative, eliminate the positive* – een neiging die vervolgens per cultuur verschillend wordt ingevuld.⁴⁴

De culturele factor is van grote invloed op de slagingskansen van democratische arrangementen en hervormingen. Het culturele perspectief van waaruit men naar democratie kijkt is bepalend voor het vertrouwen dat men heeft in bepaalde arrangementen, en voor de bereidheid die men voelt om met bepaalde hervormingen mee te gaan. Enkele voorbeelden:

- Een overwegend egalitaire gemeenschap zal minder makkelijk overtuigd raken van de heilzame werking van de kiezersdemocratie dan een overwegend individualistische gemeenschap. Dat is zelfs zo als de concrete context meewerkt – het gaat bijvoorbeeld om die moderne industriestad die steeds meer moet concurreren op de internationale markt. De voorstanders van kiezersdemocratie hebben in die situatie een betrekkelijk sterke *case*, maar in een overwegend egalitaire gemeenschap zullen daar desondanks vraagtekens bij worden geplaatst. Zijn dit de baten die we willen? Staan daar niet te grote offers tegenover? Moeten we niet juist weerstand bieden aan de ‘economisering’ van de democratie – het ‘tellen en meten’, het ‘consumentisme’ – in plaats van erin mee te gaan?
- Een sterk atomistische gemeenschap zal minder makkelijk overtuigd worden van de voordelen van consensusdemocratie dan een overwegend hië-

rarchische gemeenschap. Dat is zelfs zo als de omstandigheden meewerken – de samenleving staat bijvoorbeeld bloot aan spanningen en middelpuntvliedende krachten. Voorstanders van consensusdemocratie, goed in de boel-bij-elkaar-houden, hebben in zo'n situatie een sterker verhaal dan in een situatie zonder noemenswaardige spanningen. Maar in een overwegend atomistische samenleving zal dit verhaal toch scepsis oproepen. Wat moeten we met al dat vergaderen en al dat softe gepraat? Beter een schop onder de kont en hard aanpakken dan al dat pappen en nat houden!

Nu kan men zeggen: in het eerste geval hebben de voorstanders van kiezersdemocratie het bij het rechte eind en in het tweede geval de voorstanders van consensusdemocratie; de tegenstanders van deze modellen zien het verkeerd. Maar wat is de verkeerde en wat is de correcte zienswijze? In het domein van de normatieve politiek kan men daarin positie kiezen, maar dat is wat het is: een positie. Daar kunnen andere posities tegenover worden geplaatst. Proponenten van een bepaald democratiemodel hoeven zich daar niet bij neer te leggen, maar het is wel iets wat ze onder ogen moeten zien. Ze kunnen nog zoveel argumenten hebben voor het opschroeven van een bepaald democratiemodel, de overtuigingskracht van hun argumenten wordt onvermijdelijk beïnvloed door overtuigingen die in de cultuur geïnstitutionaliseerd zijn. Die overtuigingen beïnvloeden wat effectief en legitiem wordt geacht, wat men in praktische zin vertrouwt en in normatieve zin aanvaardt.

Ten slotte: lessen uit de praktijk

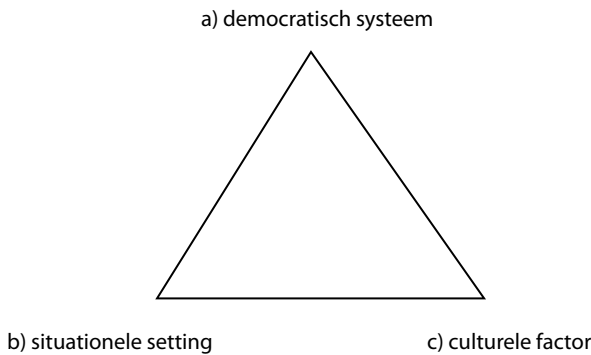
Laten we de lessen van het voorafgaande nog eens op een rij zetten:

- De praktijk van democratie kent verschillende uitdrukkingvormen. In de regel zijn dat mengvormen. De praktijk is daarbij sterker dan de leer. De leer dringt aan op zuiverheid, het vermijden van pollutie, de praktijk tendeeft naar onzuiverheid, het combineren van verschillende democratiemodellen.
- Combinaties van democratiemodellen zijn voordelig omdat elk democratiemodel op zich een ingebouwde afwijking heeft die om correctie vraagt. Elk model heeft onvermijdelijk een sterke én een zwakke kant. Anders dan voorstanders van een zeker democratiemodel beweren is er niet één model dat *across the board* superieur is.
- Niet alle combinaties zijn even gelukkig. Meer voordelig zijn die combinaties die de effectiviteit én de legitimiteit van het democratisch

systeem bevorderen – die combinaties die werkzaam zijn en ook als zodanig (h)erkend worden. In die gevallen gaat democratie samen met *good governance*.

- Of een combinatie van democratiemodellen meer of minder voordelig uitpakt hangt af van drie zaken die men altijd in samenhang moet bezien:
 - a. *Het democratisch systeem* dat zich aandient. Op welke wijze worden welke modellen gecombineerd? Welke ingebouwde sterktes en zwaktes komen daarbij samen?
 - b. *De situationele setting* waarin de democratie zich moet bewijzen. Met welke specifieke omstandigheden, tijd- en plaatsgebonden, moet worden gerekend? Welke eisen en opgaven hangen daarmee samen?
 - c. *De culturele factor* die op dit alles inwerkt. Met welke culturele voorkeuren en overtuigingen moet worden gerekend? Welke vragen en verwachtingen vloeien hieruit voort?

Figuur 7.8 **Systeem, setting en cultuur**



Lessen voor hervormers

Systeem, setting en cultuur moet men in samenhang benaderen als men met enige kans op succes een democratisch systeem wil hervormen. Dat dient men voor elke casus apart te doen. Ervaringen uit het ene systeem kunnen nooit onverkort en onveranderd worden overgeplaatst naar het andere. Hervormers uit verschillende systemen kunnen – mits ze oog en gevoel hebben voor relevante overeenkomsten én verschillen – wel van elkaar leren.

Hoe belangrijk lokale kennis en praktische wijsheid daarbij zijn wordt onderstreept in het slothoofdstuk van dit boek, waarin de lessen uit de democratische praktijk worden doorgetrokken naar de praktijk van de democratische vernieuwing. De casuïstiek is ontleend aan Nederland, omdat schrijver dezes daar uiteindelijk de meeste *feeling* voor heeft. Maar eenieder wordt uitgenodigd om naar analogie zijn of haar eigen slothoofdstuk te schrijven.

8 Democratie in de mangel

Over de hervorming van democratie

“Leven in dood; levendigheid in onbeweeglijkheid; de illusie van vitaliteit en de werkelijkheid van inertie: het was of men al deze tegenstellingen met opzet op elkaar liet botsen.”

Simon Schama, historicus en kenner van de
Nederlandse cultuur¹

Vooruitblik

Inleiding. Diagnose: democratie onder veranderingsdruk. Standaardrecept: nieuwe structuren. Alternatief: reinventing tradition. Besluit: democratie als maatwerk.

Inleiding

Op elkaar inwerkende tegendelen kenmerken de Nederlandse cultuur. Simon Schama ziet dat symbolisch weerspiegeld in de schuttersstukken en stillevens in de Nederlandse schilderstraditie: *“de bezielde en onbezielde wereld (...) in een staat van organische beweging, een ononderbroken cyclus van opbouw, verval en wederopbouw.”*² Zulk een organische beweging van opbouw, verval en wederopbouw is ook waar te nemen in het proces van vorming en hervorming van de democratie in Nederland. Dit in weerwil van de systeemschokken die vaak zijn voorbereid doch zelden zijn doorgevoerd bij wijze van democratische hervorming.

Democratische hervorming is een precare aangelegenheid. Om kans van slagen te hebben moet democratische hervorming contingent zijn – sensitief voor de situatie en de cultuur ter plaatse – en creatief in het verbinden van uiteenlopende democratievisies – zo zagen we in het vorige

hoofdstuk. Dat rationeel ontworpen hervormingsoperaties in dit opzicht niet superieur zijn aan hervormingsprocessen die zich incrementeel ontvouwen blijkt uit de casus Nederland. Democratische hervorming heeft hier een lange en leerzame geschiedenis. Om die reden, maar ook omdat zinnig nadenken over democratische hervorming altijd casusspecifiek moet zijn, staat Nederland in dit slothoofdstuk centraal.

Dit hoofdstuk mondt uit in de omschrijving van een beproefd alternatief, *reinventing tradition*, voor een onbekookt recept, *extreme makeover*, dat democratische hervormers in Nederland vaak hebben voorgeschreven maar zelden ten uitvoer hebben gebracht. Democratische hervormers in Nederland beginnen vaak bij het eind, bij de remedie die ze voorstaan – *jumping to conclusions* is wat ze meestal doen. Zinvoller is het om eerst een diagnose te stellen: wat is hier eigenlijk aan de hand? Die vraag staat centraal in de navolgende paragraaf: democratie onder veranderingsdruk. De Nederlandse democratie wordt hier nadrukkelijk in haar situationele en culturele context begrepen.³

Diagnose: democratie onder veranderingsdruk

De democratie in Nederland staat, net als de democratie elders in het Europese Rijnland, onder forse veranderingsdruk. Van het democratisch systeem worden aanpassingen verwacht in een tempo, een mate en een vorm die moeilijk op te brengen zijn door het democratisch systeem.

Democratisch systeem

In het hoofdstuk over de consensusdemocratie is Nederland al uitgebreid besproken, dus ik beperk me hier tot de hoofdlijnen.⁴

In het Nederlands systeem is het model van de consensusdemocratie vanouds dominant. Het is een model met diepe historische wortels, die zelfs tot de Middeleeuwen teruggaan. Gemeenschappelijk overleg ('integratief') van zaakwaarnemers ('indirect') is eeuwenlang het dominante patroon van collectieve besluitvorming. In verschillende tijdvakken – in de Middeleeuwen, in de Republiek, in het Koninkrijk, in de periode van de verzuiling en zelfs nog in de periode van de ontzuiling – wordt deze traditie telkens opnieuw uitgevonden. Vanaf 1917 pas kan officieel worden gesproken van een democratie, compleet met algemeen kiesrecht, maar de dominante karaktertrekken hiervan zijn al veel langer in de maak.⁵

Lange tijd is het consensusmodel de grondslag van een werkend systeem, dat ook als zodanig wordt erkend. Het systeem doet het betrekkelijk goed op het vlak van zowel de effectiviteit – het vermogen om verschil te maken – als de legitimiteit – het vermogen om daarbij aan te sluiten bij wat betrokkenen deugdelijk achten. De voeten blijven droog, het land wordt effectief in cultuur gebracht en verkaveld, welvaart en welzijn stijgen tot hoogtes die in het buitenland met ontzag worden bekeken. In een sterk verdeelde samenleving, met een conflictpotentieel van Noord-Ierse proporties, wordt de boel praktisch bij elkaar gehouden.

Een en ander geschiedt in verhoudingen die lange tijd deugdelijk worden geacht. Bij de consensusdemocratie past een zeker patroon van burgerschap en een zeker patroon van bestuurlijk leiderschap. Leiderschap in de consensusdemocratie is typisch ‘rentmeesterschap’, niet groots en meeslepend, wel zorgzaam en zorgvuldig. Burgerschap in de consensusdemocratie is typisch volgend en vertrouwend, een patroon van meestal toeschouwen en af en toe inspreken. Lange tijd is dit patroon van verhoudingen *accepté*.⁶

De neiging naar integratieve democratie is zo krachtig en hardnekkig dat aggregatieve democratie in het Nederlands systeem weinig ruimte krijgt. In overleg draagvlak ontwikkelen, er samen pratend uitkomen, met schikken en plooiën, wordt vanouds netter gevonden dan simpelweg neuzen tellen en de regel van de *the winner takes all* toepassen. Dat laatste wordt lange tijd ongepast gevonden, weggepoetst en op afstand gehouden.⁷

Ook voor directe democratie is vanouds weinig ruimte, of het moet zijn als onderste sport van het getrapte systeem van vertegenwoordiging. In de tijd van de Republiek werkt het getrapte systeem – van republiek, provincie, plaats, buurt, besogne – zo diep door in de samenleving dat feitelijk sprake is van een hybride van een consensusmodel en een participatiemodel.⁸ In buurtschappen, broederschappen, gilden, schutterijen en dergelijke komt een voorloper van participatiedemocratie (*avant la lettre*) tot wasdom – nooit volledig autonoom, altijd in medebewind en medebestuur betrokken op het bredere geheel.⁹

Degenen die zich namens de verschillende besognes en belangen specialiseren in medebewind en medebestuur vormen mettertijd steeds meer een apart ‘gilde’ van zaakwaarnemers en belangenbehartigers. De participatiedemocratie wordt zo minder prominent, maar verdwijnt nooit helemaal uit beeld. Het vuur slinkt maar slaat zo nu en dan nog uit, het meest recentelijk nog in de jaren ’60 en ’70 van de vorige eeuw.

Voor kiezersdemocratie – direct én aggregatief – bestaat vanouds weinig ruimte. Voorstellen in die richting, voorstellen voor besluitvormende

referenda bijvoorbeeld, worden telkens op afstand gehouden – lange tijd worden ze gezien als ‘vreemde smetten’ die misplaatst zijn in het ‘huis van Thorbecke’ – terwijl patronen van indirect-integratieve democratie iedere keer weer worden herbevestigd.¹⁰

Context van het democratisch systeem

Het democratisch systeem kan niet goed worden begrepen los van de situationele en culturele context waarin het zich heeft ontwikkeld. Twee historische omstandigheden zijn cruciaal.

Ten eerste, de steeds weerkerende strijd tegen het water. Die zet al eeuwenlang tot samenwerking van onderop aan. Al vanaf de elfde eeuw schenken leenheren in de laaggelegen veengebieden ontginningsconcessies aan vrije boeren en projectontwikkelaars, die zo enthousiast te werk gaan met het ontwateren van hun kavels dat het land op verschillende plaatsen fors inklinkt. Als de waterspiegel dan ook nog eens stijgt dringt de watersnood zich op. En daarmee de noodzaak van wederzijdse afstemming en samenwerking van onderop, want het probleem kan niet vanuit één punt worden opgelost: iedere (water)plaats en iedere boer moet ‘zijn steentje bijdragen’ of ‘meedijken’. De samenwerking krijgt vorm in waterschappen en vervolgens hoogheemraadschappen, verbonden in een getrappt systeem dat gezien kan worden gezien als een belangrijke kraamkamer van Nederlandse bestuurspraktijken.¹¹

Ten tweede, de vroege, verspreide en intensieve verstedelijking van het land. Al vroeg in de Middeleeuwen ontstaat een reeks van stedelijk kernen *waartussen* – want niet één stad domineert alle andere – en *waarbinnen* – want niet één groep domineert alle andere – een structuur van wederzijdse afhankelijkheid en een cultuur van wederzijdse accommodatie en samenwerking zich ontwikkelen.¹² Niet een sterke adel of kerk, maar een krachtige burgermaatschappij is het onderscheidende kenmerk van de stedelijke cultuur die mettertijd steeds belangrijker wordt. De bouwstenen van de roemruchte Republiek zijn de Nederlandse provincies, maar de drijvende krachten daarvoor en daarachter zijn de steden in al hun samenhangende en samenwerkende geledingen: buurtschappen, broederschappen, gilden, schutterijen enzovoorts. Net als in het waterbeheer geldt een getrappt systeem van relaties, waar bestuurlijke processen en praktijken zich naar voegen.¹³

In de wordingsgeschiedenis van het polder- en stedenlandschap ontwikkelt zich misschien nog wel boven alles een sterke voorkeur voor eigenstandigheid en een krachtig verzet tegen overheersing – door de ‘tiran water’ die stad en land bedreigt en de ‘tiran Spanje’ die regionale, lokale en sectio-

nele privileges bedreigt in het bijzonder.¹⁴ De polders en de steden (let op de meervoudsvormen) bepalen in sterke mate het cultuurlandschap, de fysieke en de morele geografie. De politieke cultuur wordt lange tijd gedomineerd door een sterk wij-besef, zich uitdrukking in een bijzondere combinatie van egalitarisme en hiërarchie *old style* – hiërarchie niet als piramidale bevelsstructuur maar als ‘holarchische’ verantwoordelijkheidsstructuur, met sterk gedifferentieerde verantwoordelijkheden (*high grid*) gekoppeld aan elkaar insluitende gemeenschappen (*high group*).¹⁵ Zo’n structuur lijkt minder op een piramide dan op een reeks Chinese doosjes, waarbij de kleinere telkens door de grotere worden omvat. In de Nederlandse Republiek hangen de bestuurslichamen – stedelijke besturen, provinciale staten, Staten-Generaal – op die manier met elkaar samen.

De geschetste structuur is dubbelzinnig. Enerzijds wordt een getrappt systeem van steeds zwaardere verantwoordelijkheden gesuggereerd. De leden van de Staten-Generaal worden de ‘hoogmogende heren’ genoemd, terwijl de leden van de provinciale staten slechts ‘edel grootmogend’ zijn.¹⁶ Anderzijds weet iedereen dat de omvattende bestuurslichamen sterk afhankelijk zijn van de inliggende bestuurslichamen. De Staten-Generaal kunnen pas beslissen als geen enkele provincie het met de beslissing oneens is.¹⁷ Alle provincies hebben te rekenen met de belangen van de steden. En alle steden zijn, net als de provincies en het land, polycentrisch opgebouwd. De structuur van wederzijdse afhankelijkheden noopt tot ‘consensus, compromis, en consultatie’ – de befaamde drie c’s van de Nederlandse overlegcultuur waar ‘coöptatie’, benoeming vanuit eigen kring nog aan moet worden toegevoegd als vierde c.¹⁸ Het ‘schikken en plooiën’ wordt aangedreven door zaakwaarnemers – door ‘regenten’, later ‘bestuurders’ – die hun positie verkrijgen uit, en vervolgens weer doorgeven aan, de betrekkelijk kleine kring van zaakwaarnemers en specifieke achterbannen.

Het patroon van interdependentie en interpenetratie cultiveert, naast hiërarchie als holarchie, ook een sterke mate van egalitarisme. In colleges, raden en staten maar zeker ook in buurtschappen, broederschappen, gilden en schutterijen wordt de verantwoordelijkheid doorgaans collectief gedragen, door ‘gezellen’ die elkaars gelijken zijn. De oerhollandse deugd van de ‘gezelligheid’ is erop terug te voeren. Er is altijd wel een voorman of ‘voorzitter’, maar die is meestal niet meer dan *primus inter pares*: eerste onder zijns gelijken.¹⁹ Het geschetste patroon van betrekkingen stimuleert de verbreiding van een egalitaire cultuur – *low grid* én *high group*; veel gelijkheid binnen sterke groepen.

Een echte individualistische cultuur – *low grid* én *low group*, gelijkheid los van sterke groepen – verbreidt zich pas veel later onder brede lagen

van de bevolking. De verbreiding van die cultuur wordt geholpen door het gegeven dat een belangrijk bestanddeel van het individualisme, het gelijkheidsbesef, reeds lang in verhoudingen en praktijken doorwerkt. Voorlopers van het individualisme zijn te vinden in de historische figuren van de gewiekste koopman en de handige baas, die de notie van welbegrepen eigenbelang al vroeg ontdekken.²⁰ Lange tijd is het eigenbelang 'welbegrepen' als het belang van de groep daarin wordt meegenomen. De individualistische cultuur van 'lekker jezelf zijn en je eigen ding doen' komt pas veel later op.

Een wijdverbreide atomistische cultuur – *high grid én low group*; sterk gereguleerd en tegelijk sterk op zichzelf teruggeworpen – doet zich ook pas later voor. Lange tijd wordt de ontwikkeling van een dergelijke cultuur zoveel mogelijk ingedamd door de *high group*-cultuur in zijn verschillende uitdrukkingsvormen. Alleenstaanden, weduwen, wezen, armen en ouden van dagen worden opgevangen in opvanghuizen en instituten die meestal sterk gereguleerd zijn maar ook een beschermende thuishaven bieden: 'gezellig' in een sterk disciplinerend verband.

Hiërarchie als holarchie, egalitarisme, beheerst individualisme en ingedamd atomisme – zo ziet de culturele context er lange tijd in grove penstreken uit. Het dominante consensusmodel heeft de meeste affiniteit met de holarchische vorm van hiërarchie. Maar van daaruit worden ook verbindingen gelegd met andere cultuurpatronen, vooral met het egalitaire cultuurpatroon. Het Nederlandse consensusmodel heeft wel wat weg van een tuimelaar, die een 'voorkeursstand' heeft maar ook verschillende kanten op kan buigen, afhankelijk van de druk en de weerstand die hij ontmoet.

Systeem versus context

Lange tijd is het systeem (een dominant consensusmodel met een onderstroom van participatiedemocratie) redelijk afgestemd op de situationele en culturele context (polder- en stedenlandschap; egalitair en holarchisch-hiërarchisch ingesteld). Maar de context verandert, en dat gaat sneller dan het politiek-bestuurlijk systeem kan bijbenen.²¹

Eén cruciale ontwikkeling, de opkomst van het individualisme, heb ik net al genoemd. Deze ontwikkeling komt in een stroomversnelling als het proces van ontzuiling, in de jaren '60 van de vorige eeuw, in een stroomversnelling geraakt. Ontzuiling is in essentie een proces van onthiërarchisering: de scherpe grenzen tussen de maatschappelijke segmenten vervaagen; de scherpe taakverdeling, tussen de verantwoordelijke zuilenelite en

de volgzaam-zuilenbasis, verliest aan legitimiteit. Grote groepen komen los van de holarchisch-hiërarchische cultuur van de verzuiling en gaan alternatieve *ways of life* verkennen.²² De egalitaire cultuur bloeit op, vooral in de jaren '60 en '70. In andere gedaanten heeft die cultuur zich al eerder doen gelden.

Betrekkelijk nieuw is dat de culturen aan de linkerkant van het culturele spectrum, de *low group*-kant, door de ontzuiling ook de wind in de zeilen krijgen, nog eens extra geholpen door een aantal bijkomende ontwikkelingen vanaf de jaren '80 en '90. Het SCP rept van de vier i's: naast een sterke individualisering ziet het planbureau een sterke informalisering, informatisering en internationalisering optreden.²³ Het is overigens niet alleen de individualistische *low group/low grid*-cultuur die daardoor wordt aangeblazen, hetzelfde geldt voor de atomistische *low group/high grid*-cultuur. Het verschil tussen die twee zit in de mate waarin de 'ontzuilen' greep krijgen op de inrichting van hun leven. Als die greep gering is – als de sociale setting eerder sturend dan stuurbaar is terwijl de groepsbinding verkruid is – dan is atomisme een betere omschrijving van de *way of life* dan individualisme.²⁴

Hoe dan ook, de veranderingen in de situationele en de culturele context zetten het gegroeide politiek-bestuurlijke systeem, dat uit zijn aard minder beweeglijk is, onder druk. De beperkte institutionalisering van kiezersdemocratie en penduledemocratie wordt steeds meer als een probleem gedefinieerd. De beperkte invloed van de burger als kiezer wordt vaker een gemis genoemd. De integratieve besluitvorming langs groepslijnen, kenmerkend voor de consensusdemocratie én de participatiedemocratie, wordt in toenemende mate ouderwets gevonden.²⁵

Voorals het dominante consensusmodel moet het ontgelden. Het wordt een bevoogdend en bedisselend model genoemd, expertocratisch en gevoelsarm bovendien. Van een land met sterk getemperde 'publieke emoties' – die zouden de boel alleen maar onder druk zetten – wordt Nederland in betrekkelijk kort tijd 'kampioen emotie'.²⁶ Emotionaliteit, personalisme en expressionisme in de politiek zijn lange tijd op afstand gehouden, maar worden nu steeds meer gezocht. De consensusdemocratie geeft daar niet veel ruimte voor – in tegenstelling tot de penduledemocratie en de kiezersdemocratie, behept als die zijn met de spanning en sensatie van stemmingen en verkiezingen 'die er echt toe doen'. De Angelsaksische voorbeelden hiervan, vooral de Amerikaanse, komen *full-colour* de huiskamers binnen.

Democratische vernieuwers die de aggregatieve democratie in Nederland willen versterken krijgen bijgevolg steeds meer de wind in de rug.²⁷

Veranderingsprocessen als die welke het SCP signaleert – individualisering, informalisering, internationalisering en informatisering – maken groot-scheepse hervormingen volgens hen onvermijdelijk. Aan de informatisering of ‘mediatisering’ – de alomtegenwoordigheid van media waarmee informatie ontvangen én verzonden kan worden – wordt een bijzondere rol toegekend. Enerzijds stimuleert de mediatisering de ontwikkeling van de mediademocratie: de democratie van de politieke mediapersoonlijkheden die via de massamedia *swings of the pendulum* proberen op te roepen. Anderzijds maakt de informatisering snelle stemmingen mogelijk, zonder tussenkomst van zaakwaarnemers, van het type dat bij de kiezersdemocratie past.

Standaardrecept: nieuwe structuren

Volgens democratische hervormers is het probleem van het democratisch systeem in Nederland dat het uit de pas loopt met de snelle en grote veranderingen in de Nederlandse samenleving. De oplossing zoeken ze in de regel in grote hervormingsplannen. Waarmee uiteindelijk maar geringe hervormingssuccessen worden geboekt.

Grote hervormingsplannen

De oplossing die steevast wordt aangedragen voor de geschetste problematiek is de *extreme makeover* van het consensusmodel als grondslag van de Nederlandse democratie. De institutionele expressies van consensusdemocratie – de benoemde bestuurder, de coalitiepolitiek, het compromisbeleid, de demping van politieke tegenstellingen, de indamming van bestuurlijke dadendrang – moeten worden weggepoetst; alternatieve expressies moeten worden opgepoetst. In een notendop is dat de portee van de wassende democratiekritiek.

De democratiekritiek komt in golven, hoogtij en laagtij wisselen elkaar af. Soms is de kritische benadering minder sterk en krijgt een meer welwillende benadering van de consensusdemocratie de overhand – zie de waardering voor het poldermodel in de tweede helft van de jaren '90. Maar de kritiek is nooit helemaal weg; telkens laait ze weer op.²⁸ Critici van de consensusdemocratie beperken zich niet tot één politieke partij of beweging. Ze zijn verdeeld over alle politieke windrichtingen.²⁹ Aanzetten en pleidooien om afstand te nemen van de consensusdemocratie komen uit verschillende hoeken van de democratietynologie:

Uit de hoek van de kiezersdemocratie:

- Pleidooien voor een verdergaande referendumpraktijk, niet alleen consultatief maar ook decisief, niet alleen lokaal maar ook nationaal; groot-schalige volksraadplegingen die rechtstreeks, zonder tussenkomst van volksvertegenwoordigers, naar een geaggregeerd ja of nee voeren.
- Aanzetten tot permanent kiezers- en gebruikersonderzoek via *consumer surveys*, publieke-opiniepeilingen en andere vormen van groot-schalig onderzoek, speurend naar tendenties en meerderheden onder burgerpopulaties die rechtstreeks representatief worden geacht.

Uit de hoek van de penduledemocratie:

- Pleidooien voor krachtige gekozen bestuurders, steunend op een duidelijk kiezersmandaat: gekozen in plaats van benoemde burgemeesters; door de kiezers aangewezen in plaats van door de coalitiepartijen aangewezen minister-president.
- Aanzetten voor de organisatie van ‘verkiezingen die er echt toe doen’, die het politieke landschap in duidelijke en grote blokken verkavelen, die tendensen en meerderheden onder het kiezersvolk duidelijk weer-given.

Uit de hoek van de participatiedemocratie:

- Pleidooien voor brede maatschappelijke discussies, deliberatieve toekomstverkenningen, participatieve scenarioworkshops, ongestuurde brainstormsessies en aanverwante vormen van burgerlijke participatie en deliberatie.
- Aanzetten tot burgerlijk zelfbestuur, bijvoorbeeld via buurtbudgetten door burgers zelf in gemeenschappelijk overleg te besteden; initiatieven als ‘onze buurt aan zet’ en eerder ‘sociale vernieuwing’.

Uit de hoek van de participatiedemocratie worden bij herhaling hervormingen aangedragen, maar de laatste decennia krijgen hervormingsvoorstellen uit de hoek van de penduledemocratie en de kiezersdemocratie toch de meeste aandacht. Vooral de Angelsaksische voorbeelden van aggregatieve democratie oefenen aantrekkingskracht uit.

In de Britse Westminsterdemocratie wordt onverminderd een toonbeeld van heldere penduledemocratie gezien. Dáár worden tenminste verkiezingen gehouden die spannend zijn, duidelijkheid scheppen en een krachtig kiezersmandaat geven aan een bestuur dat vervolgens ferm en slagvaardig te werk kan gaan. De Amerikaanse democratie heeft de attractie van de penduledemocratie, bestuurders met een helder kiezersman-

daat, maar daar komt nog iets bij: de attractie van de kiezersdemocratie. De traditionele variant is de *New England town meeting*, maar de hedendaagse variant van de Californische kiezersdemocratie – aangedreven door burgerinitiatieven en referendums, en informele voorafschaduwingen daarvan in de vorm van *opinion polls* en *consumer surveys* – maakt thans meer school.³⁰

Kiezersdemocratie en penduledemocratie worden vaak gekoppeld aangeboden als hervormingsmodellen. De politieke hervormingspartij D66 zit al decennialang op dat spoor. Pim Fortuyn, de in 2002 vermoorde vaandeldrager van de systeemhervorming, was een groot voorstander van burgergestuurde kiezersdemocratie én van krachtige gekozen bestuurders. In de turbulente jaren na zijn dood wordt deze voortgezet door zijn directe politieke erven maar opvallenderwijs ook door politici als Wouter Bos (PvdA) en Jozias Van Aartsen (vvd). Kiezers en verkiezingen ‘meer beslissend maken’ presenteren zij als antwoord op de ‘burgerrevolte’ van 2002 en de voortzetting daarvan bij het referendum over de ‘Europese Grondwet’ in 2005.³¹ In de PvdA komt al langer een stroming voor die hiervoor pleitte, maar dat zelfs in de vvd hiervoor stemmen opgaan is betekenisvol.³²

Het kabinet Balkenende-II krijgt in 2003 een aparte minister die zich met politieke vernieuwing mag bezig houden. Aanvankelijk is dat de D66’er Thom de Graaf, die zich vooral inzet voor een nieuw kiesstelsel en een gekozen burgemeester. Als zijn voorstellen voor een gekozen burgemeester in de Eerste Kamer stranden stapt hij op en wordt hij opgevolgd door zijn partijgenoot Alexander Pechtold, die al vrij snel een ‘democratische vernieuwingsagenda’ presenteert. Centraal daarin staan de ‘Nationale Conventie’, die zich over de democratisch constitutie van het land mag buigen, en het ‘Burgerforum Kiesstelsel’, dat plannen mag ontwikkelen voor een nieuw kiesstelsel.

Naast de politieke vernieuwingsplannen ontwikkelen zich bestuurlijke vernieuwingsplannen, die in de meeste gevallen aandringen op stroomlijning en vereenvoudiging van het binnenlands bestuur, in de hoop dat daarmee meer duidelijkheid, daadkracht en doorzettingsmacht ontstaan. De logica neigt naar die van de penduledemocratie die in het binnenlands bestuur voor de klare lijn staat: bestuur over weinig schijven, korte lijnen, duidelijke gezagsverhoudingen. Voor alle lagen in de bestuurskolom – rijk, provincie, gemeente – worden meerdere plannen uitgedacht en uitgewerkt:

- Op nationaal niveau: decennialang worden plannen gesmeed en bediscussieerd onder de noemer ‘reorganisatie rijksdienst’. Steen des aanstoots is de horizontaal én verticaal versnipperde, volgens sommigen

‘versplinterde’, rijksdienst. De oplossing wordt telkens gezocht, doch zelden gevonden, in samenvoeging en stroomlijning binnen de rijksdienst.³³

- Op subnationaal niveau: decennialang worden plannen gesmeed en bediscussieerd die orde en lijn, vooral verticaal, moeten brengen in het complexe Nederlandse ‘middenbestuur’, door hervormers een ‘lappendeken’ genoemd van functioneel regiobestuur boven op integraal provinciebestuur. Vooral in de grootstedelijke gebieden zou het gebrek aan helder en daadkrachtig bestuur groot zijn. De oplossing wordt gezocht in rationalisering waarvoor verschillende constructies worden bedacht – van agglomeratiegemeenten tot stadsregio’s, van miniprovincies tot landsdelen –, die geen van alle een duurzame plek krijgen op de bestuurlijke kaart.³⁴

Geringe hervormingssuccessen

Tegenover veel grote hervormingsplannen staan weinig grote hervormingssuccessen. Iedere keer weer worden grote structurele aanpassingen gepland, maar uiteindelijk blijft de structuur toch in grote trekken hetzelfde. Andeweg heeft Nederland om die reden het prototype van ‘institutioneel conservatisme’ genoemd.³⁵ Die typering is niet helemaal adequaat als we kijken naar de informele instituties (zie de volgende paragraaf over de *reinvention of tradition*) maar als we kijken naar de formele instituties is ze behoorlijk treffend. Het ‘huis van Thorbecke’ – opgetrokken door constitutionele en organieke wetgeving van Thorbecke in de jaren 1848-1851; in zichzelf al meer evolutie dan revolutie – staat in grote lijnen nog steeds recht overeind.

De daadwerkelijk gerealiseerde bestuurlijke hervormingsplannen zijn op de vingers van één hand te tellen. Het gaat om de gemeentelijke herindeling (die het aantal gemeenten drastisch heeft verkleind), de dualisering van het gemeentebestuur (die de executieve en de volksvertegenwoordiging meer aan elkaar gewaagd heeft gemaakt) en de invoering van het lokale referendum (die een kiezersdemocratisch element aan de lokale democratie heeft toegevoegd). De vernieuwingen die hiervan uitgaan zijn bescheiden. Gemeentelijke herindeling heeft alleen de schaal en niet de democratievorm van de gemeente gewijzigd. Dualisering heeft het gemeentebestuur eerder meer dan minder dicht bij het ideaaltipe van de consensusdemocratie gebracht. Waar toegepast is het lokale referendum ingebed gebleven in een kader van consensusdemocratie.³⁶

Voor het overige is de bestuurlijke vernieuwingsagenda een *boulevard of broken dreams*. Dromen van een gestroomlijnde bestuurlijke

organisatie – een bestuur met meer helderheid en doorzettingsmacht, een opgeschoonde rijksdienst, een systeem met stadsprovincies, doe-provincies, agglomeratiegemeenten of wat dies meer zij – komen telkens niet of nauwelijks uit. Betrokkenen hebben er soms nóg slapeloze nachten van. De grote hervormingsplannen die ‘politieke vernieuwing’ hadden moeten bewerkstelligen is goeddeels hetzelfde lot beschoren. Het referendum, het districtenstelsel, de gekozen burgemeester, de gekozen minister-president: er wordt al veertig jaar voor gepleit, in verschillende toonaarden en in verschillende politieke partijen; er wordt ook al lang op gestudeerd en op gebroed; maar de feitelijke realisatie is vooralsnog zeer beperkt.

Nog meer dan het lokale referendum is het nationale referendum allengs uitgedaald om inpassing in het gegroeide kader op termijn mogelijk te maken. Desondanks zijn de plannen hieromtrent gekelderd. Hetzelfde geldt voor de plannen die de gekozen burgemeester, en in het verlengde wellicht de gekozen minister-president, mogelijk hadden moeten maken. Plannen voor een districtenstelsel komen niet verder in de besluitvorming, tenzij ze de proportionaliteit van het politieke systeem – cruciaal voor een consensusdemocratie – in stand houden.³⁷

Aansluitingsproblemen: situationeel en cultureel

Eén belangrijke reden voor de moeizame realisatie van de grote hervormingsplannen is dat dergelijke plannen maar beperkt aansluiten bij de concrete problematiek in beleidsvelden. In de beleidswetenschap worden beleidskwesties geordend naar de mate waarin de te behartigen waarden en normen eenduidig zijn (is er consensus of dissensus over wat moet gebeuren?) en naar de mate waarin de betreffende beleidsvelden empirisch kenbaar zijn (is er consensus of dissensus over wat aan de hand is?).

Kijken we in samenhang naar deze twee dimensies, zie figuur 8.1, dan zien we in Nederland tegelijkertijd bewegingen naar rechts én naar beneden. Vooral de categorie van *wicked problems*, rechtsonder in figuur 8.1, wordt steeds belangrijker. Door processen van maatschappelijke ontzuiling en sociaal-culturele fragmentatie is de samenleving steeds meer te zien (of niet te zien eigenlijk) als een ‘ongekende samenleving’.³⁸ Beleidsvelden daarbinnen komen steeds verder af te staan van wat in oude bestuursmodellen nog werd voorgesteld als een te kennen en te manipuleren ‘bestuurd systeem’. Aan de andere kant zijn waardenpluralisme en waardenrelativisme toegenomen door processen van multiculturalisering en postmodernisering.³⁹ Missies en doelen van beleidssystemen zijn voortdurend voorwerp van controversie en debat.

Figuur 8.1 Beleidsproblemen geordend⁴⁰

	<i>Normatieve consensus</i> (daar moet het heen!)	<i>Normatieve dissensus</i> (waar moet het heen?)
<i>Empirische consensus</i> (bekend terrein)	<i>Type A problemen</i> Regelproblemen	<i>Type B problemen</i> Pacifiatieproblemen
<i>Empirische dissensus</i> (terra incognita)	<i>Type C problemen</i> Kenniproblemen	<i>Type D problemen</i> 'Wicked problems'

Systemen van publieke beleidsvorming reageren op deze bewegingen met vormen van netwerkbestuur. Publieke en maatschappelijke organisaties zoeken de samenwerking in relatief horizontale verbanden, gekenmerkt door *reciproque* en *interdependente* verhoudingen.⁴¹ In de buitenlandse literatuur wordt daar het neologisme *governance* opgeplakt: een nieuwe term voor iets wat in Nederland al lang bestaat. Patronen van netwerkbestuur en processen van 'schikken en plooiën' zijn in Nederland al lang schering en inslag. Actuele ontwikkelingen geven hier nieuwe impulsen en nieuwe uitdrukkingsvormen aan: coproductie, interactief bestuur, *multi-level governance* enzovoorts. Als men echter goed kijkt dan ziet men dat het hier niet om iets nieuws gaat maar om de heruitvinding van iets ouds: een lange bestuurlijke traditie die in essentie integratief (besluitvorming door overleg) én indirect (overleg door zaakwaarnemers) van aard is. Heel selectief worden directe en aggregatieve elementen toegevoegd, maar in hoofdlijnen is en blijft het netwerkbestuur consensusedemocratisch van aard.⁴²

Het is een ingewikkelde paradox dat de neiging naar netwerkachtige vormen van *governance* wordt bevestigd door maatschappelijke ontwikkelingen – de eerdergenoemde vier *i's* van individualisering, informalisering, internationalisering en informatisering – die tévens worden aangegrepen door democratische vernieuwers die meer directe en aggregatieve vormen van democratie gevestigd willen zien. Ze willen meer stroomlijning en verticalisme in het systeem, maar wat ze krijgen is (nog) meer complexiteit en horizontalisme, wat hun roep om hervorming en doorbreking van het systeem alleen maar versterkt. Hervormers willen het één, maar beleidsmakers die concrete problemen moeten oplossen neigen toch naar het ander.

Een andere reden voor het stranden van de grote hervormingsplannen is dat ze doorgaans beperkt aansluiten bij gevestigde cultuurpatronen. De plannen onderkennen vaak onvoldoende dat de cultuur naast bepaalde

veranderingen ook aanzienlijke constanten kent. Ondanks tegendraadse bewegingen, die er óók zijn, blijft de maatschappelijke cultuur in belangrijke mate *high group* en blijft de democratische cultuur in belangrijke mate geënt op integreren, samenbrengen en gemeenschappelijk maken, in lijn met een nog steeds niet te onderschatten wij-gevoel.⁴³

Bewegingen in de richting van aggregatieve democratie – individuele stemmen tellen in plaats van gemeenschappelijke beelden ontwikkelen – ontvangen dus niet alleen steun maar ook aanzienlijk verzet. Allereerst vanuit de hoek van de consensusdemocratie. De gevestigde instituties zijn nog steeds goeddeels consensusdemocratisch van aard, en die instituties hebben nog steeds een stevige maatschappelijke basis. Als de lonen in het geding zijn – of de pensioenen, de zorgvoorzieningen of wat dan ook – dan wordt binnen de kortste keren toch weer aangedrongen op nauw overleg met de geïnstitutionaliseerde bewakers van die belangen. Dan kijkt toch bijna iedereen weer naar ‘de polder’, ook al die zogenaamde ‘ge-individualiseerde’ werknemers, bewoners en kiezers. Om van de politici, de bestuurders en de professionals maar te zwijgen. Op papier vinden die de aggregatieve democratie nog wel aardig maar als die te dicht bij het eigen functioneren komt – met echte *up-or-down elections*, of met kiezers die de zaken zónder hen wel afmaken – dan verandert de zaak nogal eens.

Daarnaast krijgt de beweging richting aggregatieve democratie weerwerk vanuit de hoek van de participatiedemocratie. Vergeleken met eerdere decennia – vooral de jaren ’60, ’70 en ’80 – mag de participatiedemocratie thans wat meer naar de achtergrond zijn gedrukt, maar vanuit die achtergrond is ze nog steeds invloedrijk. Minder in de bestuurlijke praktijk, maar des te meer in de academische wereld klinkt het Habermassiaanse denken over democratie nog steeds door, recentelijk vooral onder de noemer van ‘deliberatieve democratie’ – directe participatie van betrokkenen die, zonder machtswoorden en machtsverschillen, pratend en argumenterend naar overeenstemming zoeken.⁴⁴ Pleidooien voor krachtige bestuurders op zijn ‘Westminsters’ of voor kiezersdemocratie op zijn ‘Californisch’ stuiten op blijvend verzet uit deze hoek.

Plannen versus realiteiten

De bescheiden opbrengst van democratische hervorming in Nederland wordt dus niet verklaard door een gebrek aan grote, consequent door-dachte plannen. Eerder door het tegenovergestelde: een overdaad aan grote plannen die telkens vanuit één specifiek idee van democratische

orde consequent zijn doordacht. Telkens wordt de oplossing in één bepaalde richting gezocht: in de grote bestuurlijke schoonmaak, volgens één bepaald idee van orde, geoperationaliseerd in één bepaalde technische ingreep – een ander kiesstelsel bijvoorbeeld, of een gekozen bestuurder, of een referendum, en ga zo maar door.

Wat de één democratische vernieuwing noemt, vindt de ander echter ‘democratische vernieling’. Referendumwetgeving brengt de voorstanders van kiezersdemocratie in vervoering, maar de voorstanders van participatiedemocratie zijn er fel op tegen. Wat eerstgenoemden het liefst willen oppoetsen willen laatstgenoemden het liefst wegpoetsen. Zo werken verschillende schoonmaakstrategieën, geïnspireerd door verschillende schoonheidsidealen, bijna voortdurend tegen elkaar in. In deze toestand is het bijna onmogelijk om effectief en gezaghebbend te hervormen. Men kan het huis van Thorbecke wel blijven schoonmaken. En nog eens, en nog eens.⁴⁵

Als grote structuurveranderingen al worden doorgevoerd – meestal gebeurt dat uiteindelijk niet – dan krijgen ze doorgaans pas vele jaren later effect, wanneer de veranderingswind vaak al weer uit een andere hoek waait. Zie de instelling van deelgemeenten in Rotterdam en Amsterdam: bepleit en opgeëist in de jaren ’70; decennia later op stoom gekomen; kort daarna al weer beoordeeld als ouderwets en ‘uit de tijd’.⁴⁶ En dan is dit nog een klein voorbeeld van herstructurering. Hoe groot zal de ontgoocheling zijn als de echte grote hervormingsplannen een keer daadwerkelijk worden doorgevoerd?

Alternatief: *reinventing tradition*

Het Nederlandse standaardrecept van democratische hervorming – de grote schoonmaak, de *extreme makeover* – gaat gebukt onder kortzichtigheid en bijziendheid. Allereerst wordt te weinig geleerd van wat te leren valt uit internationaal-vergelijkend perspectief. Dat aan de populaire Angelsaksische voorbeelden van aggregatieve democratie, behalve te erkennen voordelen ook niet te onderschatten nadelen vastzitten, bijvoorbeeld.⁴⁷ Dat de inbedding van zulke varianten in een Nederlandse context, voorzover dat al lukt, andere effecten met zich zal brengen dan de natuurlijke integratie van zulke varianten in een Angelsaksische context.⁴⁸ Dat van aggregatieve democratie elders in het Europese Rijnland voor Nederland meer te leren valt, denk aan Zwitserland waar kiezersdemocratie creatief gecombineerd wordt met consensusdemocratie.⁴⁹

Daarnaast wordt te weinig geleerd van wat te leren valt uit historisch-vergelijkend perspectief. Dat de Nederlandse bestuurlijke instituties, naast te erkennen nadelen ook langdurig bewezen voordelen hebben, bijvoorbeeld.⁵⁰ Dat deze instituties taai en nauwelijks weg te poetsen zijn, ook al boent men nog zo hard. Dat de grote bestuurlijke schoonmaak in Nederland bijna altijd boven de markt blijft hangen.⁵¹ En dat de kleine bestuurlijke schoonmaak, de *reinvention of tradition*, in het verleden succesvoller is gebleken dan de *extreme makeover*.⁵²

Reinventing tradition is een mengeling van verandering én behoud, van bewegen én tegenbewegen, van meegaan zonder doorschieten, van compensatie zonder overcompensatie. Het is naar mijn oordeel het enig begaanbare pad voor democratische vernieuwing in Nederland. Het maakt gebruik van de verborgen rekbaarheid, de *élasticité secrète*, die Schama wezenlijk acht voor de Nederlandse cultuur.⁵³

Heruitvinding van de traditie, de voorgeschiedenis

Consensusvorming is al eeuwenlang een dominant thema in het Nederlands bestuur. Door de tijden heen zijn allerlei varianten op dit thema de revue gepasseerd.

In verschillende tijdvakken – in de Middeleeuwen, in de Republiek, in de gedecentraliseerde eenheidsstaat, in de periode van verzuiling, in de periode van ontzuiling – heeft de traditie van schikken en plooiën telkens nieuwe vormen aangenomen. In de Republiek werden vormen van samenwerking en samenspraak, overgeleverd uit de Middeleeuwen, gecultiveerd en aangepast voortgezet in vormen van collegiaal overleg tussen ‘regenten’, die elkaar nodig hadden omdat de macht in de Republiek sterk versnipperd en verspreid was. In de ‘gedecentraliseerde eenheidsstaat’ werd de traditie van decentraal, consensuszoekend bestuur voortgezet in een veranderend kader – een eenheidsstaat mét federale trekken, door Thorbecke geconcipieerd als een systeem van elkaar wederzijds beperkende en beïnvloedende organen. Binnen dit kader ontwikkelde zich het verzuilingssysteem met zijn politiek van pacificatie en accommodatie, wederom een aangepaste vorm van schikken en plooiën.⁵⁴

Met de ontzuiling en de onthiërarchisering van de samenleving neemt de veranderingsdruk toe. De noodzaak tot schikken en plooiën blijft overeind, maar de bereidheid om dit aan anderen over te laten – aan ‘regenten’, aan ‘bestuurders’ – neemt af. Burgers en maatschappelijke organisaties willen actief bijdragen aan het proces van schikken en plooiën. Dit heeft de *reinvention of tradition* in een nieuwe fase gebracht, die voorlopig nog

niet tot een acceptabel nieuw evenwicht heeft geleid. Met aangepaste vormen van netwerkbestuur, ‘interactief beleid’ en ‘coproductie’ krijgt de heruitvinding van de traditie een vervolg.⁵⁵ Maar er is meer nodig, zo betoog ik hier, meer creativiteit in het ontwikkelen van werkzame combinaties van het bestaande en het nieuwe.

Het best wordt het nieuwe zó verbonden met het bestaande dat de minpunten van het bestaande zoveel mogelijk worden gecompenseerd, terwijl de pluspunten zoveel mogelijk worden geactualiseerd. Laten we de pluspunten en de minpunten van de in Nederland dominante consensusdemocratie nog eens recapituleren.

Figuur 8.2 Recapitulatie: consensusedemocratie in Nederland⁵⁶

Hebbelijkheden en onhebbelijkheden

<i>Kwaliteit:</i> integratie, samenwerking	<i>Valkuil:</i> stroperigheid, samenklontering
<i>Allergie:</i> populisme, unilateralisme	<i>Uitdaging:</i> transparante besluitvaardigheid

Sterktes en zwaktes

<i>Sterktes</i>	<i>Zwaktes</i>
Integratie, samenwerking	Stroperigheid, samenklontering
Proportionele representativiteit	Doorwerking verkiezingen
Draagvlak in beleidsnetwerken	Verantwoording in politieke instituties
Gekanaliseerde pluriformiteit	Kartel- en achterkamerpolitiek
Bestuurlijke expertise	Technocratie, expertocratie
Pacificatie en accommodatie	Vermijdings- en struisvogelgedrag
Integrale beleidsprogramma's	Compromisbeleid
Zorgzaamheid	Paternalisme
De boel bij elkaar houden	Alles met alles verknopen
Verantwoordelijkheid delen	Aanspreekbaarheid verkruijmen
Ieder een plek geven	Niemand verantwoordelijk maken

Effectiviteit (1) en legitimiteit (2)

De consensusedemocratie houdt de belofte in van samenwerking en synthese, van integraliteit en pragmatische deskundigheid (ad 1: +). Maar die belofte kan vastlopen in stroperigheid en bestuurlijke drukte, in doorgeslagen expertocratie (ad 1: -). Draagvlak ontwikkelen, iedereen een plek geven, de boel bij elkaar houden is sterk geïnstitutionaliseerd (ad 2: +). Maar het uitwaaijeren van de verkiezingsuitslag en het versnipperen van verantwoording en verantwoordelijkheid zetten de legitimiteit onder druk (ad 2: -).

Sterktes uitbreiden, pluspunten actualiseren

Het consensusbestuur heeft zich altijd moeten verstaan met meerdere actoren, met tegengestelde en soms ronduit tegenstrijdige waarden. Hier is een traditie van schikken en plooiën uit voortgekomen die nog steeds van waarde is, maar die ook om actualisering vraagt.

Schikken en plooiën langs verticale lijnen wordt tegenwoordig *multi-level governance* genoemd. Het Nederlands bestuur heeft op dit punt een lange traditie, die thans om heruitvinding vraagt. *Multi-level governance* in Nederland is steeds meer ‘bestuurdersbestuur’ geworden: bestuurders van verschillende bestuursniveaus die met elkaar overleggen. Dat overleg moet niet zozeer worden bestreden als wel worden verrijkt met maatschappelijke inbreng: met burgers en maatschappelijke organisaties die meepraten, waar nodig tegenspreken en bovenal een *reality check* op het bestuurdersbestuur plegen.

Hetzelfde devies geldt voor schikken en plooiën langs horizontale lijnen, wat tegenwoordig ‘interactief bestuur’ wordt genoemd. Interactief bestuur heeft een rijke traditie in het Nederlandse polderlandschap, maar het is te zeer gedomineerd geraakt door de experts van het overlegcircuit. Als maatschappelijke partijen worden gehoord en ingeschakeld, dan is dat vaak via de gevestigde zaakwaarnemers van koepelorganisaties en andere maatschappelijke belangenclusters. Dat overleg, met de gevestigde polderpartijen, moet niet zozeer worden vermeden als wel worden verbreed met partijen die niet als vanzelfsprekend bij de collectieve besluitvorming worden betrokken. Naast de ‘oude polders’ moeten ‘nieuwe polders’ in cultuur worden gebracht.⁵⁷ Burgers en maatschappelijke groepen die klagen dat ze niet serieus worden genomen in de consensusdemocratie moeten door aanvullingen daarop serieuze kansen krijgen. Die kansen moeten ze dan wel grijpen.

Schikken en plooiën moet, kortom, minder beperkt blijven tot het gekijkte domein van de consensusdemocratie. Vanuit de consensusdemocratie moeten lijnen naar alternatieve democratiemodellen worden getrokken. Zo kunnen de reële zwaktes van de consensusdemocratie in ieder geval deels worden gecompenseerd.

Zwaktes compenseren

De wisselwerking van consensusdemocratie met participatiedemocratie is al eerder beproefd. Daar kan hernieuwd vorm aan worden gegeven door selectief aansluiting te zoeken bij vormen van deliberatieve, communale

en anderszins participatieve varianten van democratie.⁵⁸ *Selectief* omdat direct-integratieve democratie *sec* – zónder aansluiting op het gegroeide kader van de representatieve democratie – niet realistisch en niet houdbaar is. *Aanvulling* omdat participatiedemocratie iets te bieden heeft wat consensusdemocratie niet als vanzelfsprekend heeft: oog voor en aansluiting bij betrokkenen voorbij de kring van geprofessionaliseerde zaakwaaarnemers; oog voor en aansluiting bij de concrete leefwereld voorbij de abstracte wereld van instituties en systemen.

Wat de gegroeide consensusdemocratie ook niet als vanzelfsprekend heeft is emotionaliteit, expressionisme en personalisme. De consensusdemocratie zoekt het vanouds meer in rationaliteit, gematigdheid en objectivisme. In beginsel is dat niet slecht, maar overdaad schaadt. Te veel van het goede kan omslaan in haar tegendeel: het bestuur wordt als gevoelloos en gezichtsloos ervaren; de burger voelt zich niet gezien en erkend. Tegen deze achtergrond is het verklaarbaar dat de penduledemocratie en de kiezersdemocratie als alternatieve democratiemodellen naar voren worden geschoven. Deze modellen voegen ‘peper en zout’ en ‘sport en spel’ toe aan een systeem dat hier van oudsher weinig van heeft.

Het is raadzaam om hier *selectief* in mee te gaan, het is niet nodig en ook niet verstandig om grote formele structuurveranderingen daarbij voorop te stellen. Ten eerste neigen die eerder naar overcompensatie dan naar compensatie in de mate die benodigd is. Ten tweede is inmiddels wel duidelijk dat grote formele structuurveranderingen een moeizaam leven beschoren is in Nederland. Het kan gelukkig ook anders: niet-formeel en niet-centraal gestuurd. Elementen van penduledemocratie en kiezersdemocratie kunnen aan het systeem worden toegevoegd zonder grote politieke en bestuurlijke hervormingsoperaties, zo laat de zich ontwikkelende praktijk zien.

Elementen van kiezersdemocratie – *consumer surveys, citizen surveys*, opiniepeilingen en dergelijke – zijn het systeem binnengedreven in het kielzog van enerzijds het *new public management* – het marktanaloge bestuursmodel dat in Nederland met onder meer het ‘Tilburgs Model’ een vroege en snelle verspreiding krijgt – en anderzijds de nieuwe journalistiek. Onder invloed van de Angelsaksische media, de commerciële en de nieuwe elektronische media zien we het fenomeen van de ‘directe burgeruitspraak’ een hoge vlucht nemen. Op internet, in de krant en op radio en televisie worden publieke zaken steeds nadrukkelijker direct en aggregatief behandeld. Individuele keuzesignalen – doorgegeven via e-mail, sms en telefoon – worden razendsnel geaggregeerd in de vorm van percentages en taartdiagrammen (zoveel procent voor, zoveel procent tegen).

In enkele gevallen – bij de voorbereiding van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening bijvoorbeeld – zijn zulke aggregatieve elementen al toegevoegd aan interactieve beleidsvormingsprocessen. Het wachten is op het eerste media- of burgerinitiatief dat zelfstandig een groot plebisciet organiseert over een brandend thema – wellicht voordat het nationale referendum formeel in wetgeving is geregeld.

Onder invloed van de moderne mediocratie zien we ook de pendule-democratie meer vat krijgen op het publieke domein. De competitieve *up-or-down election*, zwak ontwikkeld in de formele democratie, krijgt in de informele democratie van de media steeds meer de ruimte. In een televisieprogramma als ‘De Grootmeesters’ strijden burgemeesters, één tegen één, om de gunst van kijkers annex kiezers, ook al is hun ambt formeel nog steeds een benoemd ambt. Terwijl de minister-president formeel de *primus inter pares* blijft wordt hij in de media steeds meer voorgesteld als de ‘politiek leider’ van het land, die zich ook als zodanig dient te bewijzen.⁵⁹ Wat een paar decennia geleden nog goed mogelijk was – een bestuurszetel verkrijgen zonder grote groepen stemmers te overtuigen met een verhaal in een andere taal dan de vergadertaal – is thans steeds minder goed mogelijk.

Als de alledaagse democratie nieuwe wegen inslaat, komt codificatie in formele instituties dichterbij. Dat is zinvol naar de mate waarin men werkendeweg gelukkige combinaties weet te (her)ontdekken en ongelukkige combinaties weet te vermijden.⁶⁰ Men kan lessen trekken en inspiratie putten uit buitenlandse voorbeelden. Sommige zijn dan wel relevanter dan andere.

Wil men het referendum duurzaam regelen dan is het voorbeeld van de Zwitserse kiezersdemocratie – waar de consensusdemocratie eveneens het overkoepelende kader vormt – voor Nederland een stuk relevanter dan het voorbeeld van de Californische referendumdemocratie. Wil men de burgemeester meer burgergestuurd laten aanwijzen dan is het voorbeeld van de Belgische burgemeester – ingebed in een context die veel op de Nederlandse lijkt – veel relevanter dan het voorbeeld van de Amerikaanse *strong mayor*. De Belgische burgemeester is gewoontegetrouw de lijsttrekker van de coalitiepartij die bij de laatste verkiezingen de meeste stemmen heeft getrokken.⁶¹ Het is een interessante figuur omdat hij alleen een politieke afspraak vereist en geen zware formele hervorming. Volgens dezelfde logica kan ook de minister-president burgergestuurd aangewezen worden.⁶²

Heruitvinding van de traditie: het voorland

Heruitvinding van de traditie van schikken en plooiën in lijn met het voorafgaande is minder een kwestie van structuren en bevoegdheden en is meer een kwestie van denken en doen. Degenen die vorm geven aan de hedendaagse democratie moeten deels uit een ander vaatje gaan tappen. De met de consensusdemocratie mee ontwikkelde patronen van bestuurlijk leiderschap ('rentmeesterschap') en burgerschap ('toeschouwer annex inspreker') kunnen daarbij niet ongemoeid blijven. Bewegingen in de richting van 'aansprekend bestuur' en 'vitaal burgerschap' zijn mijns inzien onontbeerlijk. Essentieel daarbij is het volgende.

- *Aansprekend bestuur*. Een groot probleem van het consensusbestuur is zijn gebrek aan aansprekendheid. Goed bestuur – bestuur dat legitimiteit verwerft en mede daardoor effectiviteit verkrijgt – moet heden ten dage oog en gevoel hebben voor de zaak én voor de relatie, voor de techniek én de symboliek. Goed bestuur moet natuurlijk de nodige deskundigheid in huis hebben, maar moet ook tot de verbeelding weten te spreken.⁶³ Voor het consensusbestuur ligt op dit vlak een grote uitdaging: het bestuurlijke leiderschap meer *aansprekend* naar buiten laten treden, minder 'expertocratisch' en meer 'persoonlijk' en 'sensitief' naar voren laten komen. Aansprekend bestuur is geen behaagziek bestuur. Het is geen bestuur dat anderen alleen maar naar de mond praat, alleen maar aait en nooit prikkelt. Het is ook *áansprekend* bestuur: bestuur dat aan de bel trekt, dat appelleert, dat kaatst én ontvangt. Zulk bestuur spreekt zijn woordje mee in de mediademocratie, maar altijd met zijn eigen stem, en nooit met alle winden meewaaierend. Aansprekend bestuur, kortom, is bestuur dat enerzijds meebeweegt met de nieuwe tijd, maar dat anderzijds ook het nuchtere van de traditie als tegenwicht in ere houdt.
- *Vitaal burgerschap*. Een ander groot probleem van het consensusbestuur is zijn neiging tot ondrukking van een vitale burgercultuur. In de jonge Republiek kon het Nederlands bestuur nog bouwen op een vitale republikeinse burgercultuur. Door opkomst van het regentenbestuur, de verzuiling en de verzorgingsstaat is die cultuur erbij ingeschoten. Revitalisering, heruitvinding van de vitale burgercultuur, is een grote uitdaging. Vitaal burgerschap, in welke vorm dan ook, is altijd *volwaardig* burgerschap: ontvoogd, eigenstandig en medeverantwoordelijk; burgerschap dat wat vermag, dat wat wil en wat kan, dat minder aan de leiband loopt en meer op eigen kracht opereert. Vitaal burgerschap is ook altijd *volwassen* burgerschap; burgerschap met een volwassen

gevoel voor evenwicht, tussen assertiviteit én civiliteit, tussen opeisen én inschikken, tussen veranderingswil én realiteitszin, tussen halen en brengen. Vitaal burgerschap, kortom, is burgerschap dat mondig maar ook aanspreekbaar is.⁶⁴

De heruitvinding van de traditie moet zijn beslag eerst en vooral krijgen in het gedrag van en de wisselwerking tussen bestuurders en burgers. Structuurverandering van het drastische, alomvattende type is daarbij niet noodzakelijk. Dat wil niet zeggen dat structuurverandering taboe is. Het zou echter niet voorop moeten staan, zoals zo vaak het geval was in het hervormingbeleid van naoorlogs Nederland, het gebrek aan succes ten spijt.

Besluit: democratie als maatwerk

Zoals gezegd: de lezer zij uitgenodigd om zijn eigen slothoofdstuk te schrijven over de hervorming van een gekoesterd democratisch systeem, klein of groot, dichtbij of veraf. De casus Nederland zoals hiervoor behandeld moge daarbij dienen als voorbeeld, maar niet als blauwdruk. Het gehanteerde analysekader moge worden benut als raamwerk, maar niet als kopieerapparaat. Als dit boek één ding duidelijk maakt dan is het wel dat democratie een meervoudig verschijnsel is, dat bij hervorming ook om een meervoudige aanpak vraagt. Er is behoefte aan originele combinaties, niet aan blauwdrukken. Aan maatwerk, niet aan confectie. Daarbij is het zinvol en nuttig om inzicht te hebben in wat zoal de mogelijkheden zijn, wat het overwegen waard is, wat doenlijk is, en vooral ook wat niet doenlijk is. Met dit boek heb ik zulk inzicht willen bieden.

Slotdebat

Zes personages in debat met de auteur

Victoria Beste Frank, welkom in ons midden! We hebben de afgelopen weken je boek gelezen en staan nu op het punt om de uitnodiging aan het eind ervan – ‘schrijf je eigen vervolg’ – op te pakken. Heel mooi dus dat je hier bent om met ons mee te debatteren.

Frank Dank je. Ik vind het bijzonder leuk om hier te zijn. En ik ben zeer benieuwd waar jullie mee komen.

Victoria Deze meeting heeft een open agenda. Ik stel voor dat we vrijuit praten, vragen opwerpen, opmerkingen plaatsen, suggesties doen, et cetera. Ik grijp alleen in als het niet meer over democratie gaat, hahaha. Wie mag ik als eerste het woord geven?

Reinboud Zal ik? Ik heb een algemeen punt dat anderen misschien ook wel bezighoudt. Op de boekenlegger van het boek staat een overzichtsschema dat we ook in hoofdstuk twee tegenkomen. Centraal in dit schema staan de vier basismodellen van democratie. Aan de onderkant worden de fundamentele onderdelen van de modellen in kaart gebracht. Aan de bovenkant de zichtbare expressies. Kijk ik naar de democratie die ik alle dagen meemaak, de Nederlandse consensusdemocratie, dan zie ik zaken die niet helemaal met het schema overeen komen. Je suggereert bijvoorbeeld dat bij de consensusdemocratie een leiderschapsstijl van ‘rentmeesterschap’ past. Dat herken ik wel, maar ik zie ook allerlei bewegingen wég van het rentmeesterschap. Sommige politici stellen zich minder op als ‘bruggenbouwers’ en meer als ‘stemmingmakers’ die in de publieke arena de duimen omhoog moeten zien te krijgen, als ‘gladiators’ zou je kunnen zeggen...

Harry Dat is wel een minderheid hoor, Reinboud. Zoals altijd springt de meerderheid minder in het oog dan de minderheid die kabaal maakt. Wat wil die minderheid? Minder ‘consensus, compromis en consultatie’, de drie c’s van de consensusdemocratie. En in ruil daarvoor: meer ‘daadkracht, durf en duidelijkheid’, de drie d’s van de pendule-democratie. Minder Rijnlandse en meer Angelsaksische democratie, zou ik zeggen.

Josje Maar ondertussen blijft hun institutionele omgeving in hoge mate Rijnlands. Of beter gezegd consensusdemocratisch, want de

drie c's beperken zich niet tot het Rijnland, zo heb ik inmiddels begrepen.

Victoria Nee, helaas niet, hahaha! Kijk niet zo bedroefd, Reinboud. Ik ben heus niet blind voor de pluspunten van de consensusdemocratie. Maar ik sluit mijn ogen niet voor de minpunten, en die wegen voor mij nog steeds het zwaarst. Consensusdemocratie is een gerecht waarvan ik niet te veel wil krijgen. Als daar penduledemocratie naast wordt gezet dan vind ik dat alleen maar goed.

Joris En wat dacht je van de kiezersdemocratie? Die ruikt ook op in landen als Nederland. En dat vind ik nou weer goed! Niet meer dan logisch in een sterk individualiserende samenleving. In het basisschema op de boekenlegger wordt kiezersdemocratie gerelateerd aan individualisme. Dat vind ik een aanbeveling. De individualistische cultuur is de minst aan banden gelegde cultuur. Zowel de groepsdruk als de regeldruk is laag. Mensen vrij laten en zelf laten beschikken: voor mij is dát de kern van democratie.

Selma Je kijkt er heel vrolijk bij, Joris, en het klinkt ook allemaal leuk en aardig, maar in de praktijk komt die zelfbeschikking vooral neer op zelfbescherming. Ikke, ikke, ikke en de rest kan stikken. Directe democratie inzetten om individuele eigenbelangen veilig te stellen: dat noem ik nou misbruik van democratie maken. Terwijl het ook anders kan: van onderop werken, niet voor jezelf maar voor het grotere geheel. Daarmee geef ik misschien uitdrukking aan een 'wij-cultuur', zoals jij het noemt Frank, maar dat vind ik helemaal geen scheldwoord.

Frank En zo is het ook helemaal niet bedoeld. Begrippen als 'ik-cultuur' en 'wij-cultuur', en al die andere begrippen in het schema dat Reinboud aanhaalt, zijn aanduidingen: begrippen die duiding mogelijk maken. Het zijn analytische coördinaten, 'ideaaltypen', waartegen je democratische praktijken kunt afzetten. De ideaaltypen geven aan wat je logisch gezien, of sociologisch gezien, zou mogen verwachten. Maar democratische praktijken wijken natuurlijk altijd in meer of mindere mate af van de zuivere typen. Met de ideaaltypen in de hand, of beter in het hoofd, kun je dat benoemen en bespreken. Precies wat op jouw aangeven gebeurde, Reinboud. Mooi om te zien hoe dat tot allerlei observaties en discussies leidde.

Josje Waarbij ook allerlei normatieve opvattingen om de hoek komen kijken...

Frank Dat is overmijdelijk. Joris en Selma spreken over hetzelfde verschijnsel – individualisering in de democratie – maar ze kijken er totaal verschillend tegenaan. Reinboud en Victoria idem dito als ze nieuwe

stijlen van politiek leiderschap bespreken. Victoria's schoonheidsideaal is de penduledemocratie. Wat daarbij aansluit wil ze het liefst oppoetsen, wat daarvan afwijkt het liefst wegpoetsen. *Dirt is matter out of place*, om die woorden nog maar eens aan te halen. Voor Reinboud is wat afwijkt van consensusdemocratie niet in orde. Voor Selma is wat afwijkt van participatiedemocratie niet in de haak. En voor Joris, ten slotte, is wat afwijkt van kiezersdemocratie niet zuiver op de graat. Hij praat over kiezersdemocratie zoals een econoom over de zuivere markt praat, als een aggregatiemachine die vrij van 'verstoringen' moet worden gehouden.

Josje Dat herken ik, Frank, maar ik wil er ook iets aan toevoegen. Ik heb bij Joris, Selma, Reinboud en Victoria veranderingen zien optreden in de loop van onze gesprekken. Ze zijn trouw gebleven aan hun principes, maar ze zijn wel sensitiever geworden voor andere zienswijzen. Dat vind ik positief. Maar ik vind ook dat ze voor hun eigen zienswijze moeten blijven opkomen. Dat houdt het debat levendig en scherp. Harry en ik leveren ook wel een bijdrage aan het debat, maar die is toch van een andere aard. Wij staan minder nadrukkelijk in het speelveld. Volgens mij geldt dat ook voor jou, Frank, of vergis ik me?

Frank Ik denk dat je daar wel gelijk in hebt, Josje. Door al dat lezen en schrijven over verschillende democratiemodellen, over de voordelen én de nadelen, kost het me steeds meer moeite om me in één hoek van het speelveld thuis te voelen. Ik pleit niet voor niets voor het combineren van verschillende democratiemodellen, voor het loskomen van de hang naar één zuiver model. Ik ben ervan overtuigd dat dit op systeemniveau grote voordelen heeft.

Harry Zo makkelijk kom je er niet vanaf, vriend. Het ene gemeengde systeem is het andere niet, dat schrijf je zelf. Dus dan blijft de vraag: welk systeem verkies je?

Frank Dan wil ik eerst weten: over welke tijd en plaats hebben we het? Kijk ik naar Nederland anno nu, zoals ik doe in het slothoofdstuk, dan kom ik uit bij een mix waarin het consensusmodel een centrale plek heeft, scherp gehouden door aanvullende democratiemodellen. Deze mix zou ik niet overal en altijd willen aanbevelen. Je moet van case tot case bekijken wat zinnig is.

Selma De zaak van geval tot geval bekijken vind ik niet zo gek, maar waarom moet die ene casus die je op het eind behandelt dan weer Nederland zijn? Waarom geen niet-westers land, India bijvoorbeeld? Is je keuze voor Nederland een principiële keuze of een praktische keuze, zoals ik vrees?

Frank Zoals je aan het boek kunt aflezen heb ik niet zo'n probleem met pragmatisme. Ik ben niet zo'n *Prinzipienreiter*. Maar in dit

geval moet ik toch zeggen dat praktische én principiële overwegingen samen gaan. Mijn betoog níét toespitsen op Nederland zou ik praktisch maar ook principieel onjuist vinden. Ik zou natuurlijk wat kunnen roepen over democratische vernieuwing in het algemeen, maar dan zou ik de fout maken die ik anderen verwijt: hoog over de pluriforme werkelijkheid heen vliegen, voorbijgaan aan de verschillen in context, cultuur en gegroeid systeem. Daar moet je juist wel naar kijken. De driehoek context-cultuur-systeem moet je voor elk afzonderlijk geval afzonderlijk doordenken.

Josje Akkoord, je wilt geen universele recepten uitschrijven, geen panacees voor alle kwalen...

Frank Precies! Auteurs die nooit één levensvisie zouden willen opdringen aan de hele wereld kennen vaak weinig aarzelingen om één bepaald democratiemodel als algemeen nastrevenswaardig te presenteren. Alsof met zo'n democratiemodel geen levensvisie wordt meegeleverd! Niemand heeft behoefte aan wéér een normatieve positiebepaling in het debat over democratie. Opvattingen genoeg, op zich is dat prima, maar daarnaast is ook reflectie nodig: gevoel voor ándere opvattingen naast de eigen opvattingen; overdenking van de achterkant van het eigen gelijk. Dát heb ik in dit boek willen stoppen: reflectie op democratie in plaats van wéér een mening over democratie...

Josje ...Ja mooi, maar ik was nog niet klaar. Je kunt persoonlijke voorkeuren wel tussen haken zetten, maar waardenvrij ben je natuurlijk nooit. Blijkt dat niet uit je laatste hoofdstuk waarin je uiteindelijk toch positie kiest?

Reinboud Zeg je uiteindelijk niet hetzelfde als ik? Namelijk dat de consensusdemocratie het beste model is.

Frank Haha, die Reinboud! Ik begrijp dat je mijn boodschap graag in die richting zou willen versimpelen, maar daar ga ik toch niet in mee. Mijn inhoudelijke punt heb ik net al gemaakt, maar als jullie daarnaast ook nog een persoonlijke ontboezeming willen horen, *allez*. Ik ben ervan overtuigd dat voor consensusdemocratie in het Nederland van nu een belangrijke rol blijft weggelegd, maar als privépersoon heb ik daar eigenlijk helemaal niet zoveel mee op. Zelf hou ik helemaal niet zo van al dat palaveren en vergaderen. De columnist Heldring beschreef zichzelf ooit als een *Vernunftdemokrat*: iemand die niet zozeer met het hart als wel met het hoofd voor democratie is. Ik ben op die manier voor consensusdemocratie. Tenminste, als het over Nederland anno nu gaat, én als die consensusdemocratie scherp gehouden wordt door aanvullende modellen.

Selma Maar als je hart niet bij de consensusdemocratie ligt, dan moet het toch bij een andere vorm van democratie liggen? Als je je hart volgt kom je vast bij de participatiedemocratie uit!

Harry De wetenschappelijke studie van democratie gaat verdo-
rie steeds meer lijken op de politieke praktijk. Wat je inhoudelijk naar
voren brengt is niet meer genoeg, ze willen ook weten wat je emotioneel
beweegt, wat je hart je ingeeft!

Frank Ik zie wat je bedoelt, Harry, maar nu ik a heb gezegd moet
ik ook maar b zeggen. Als ik de zwaktes die alle democratiemodellen nu
eenmaal hebben buiten beschouwing laat, en alleen naar de *selling points*
kijk, dan moet ik zeggen dat het aanbod van de kiezersdemocratie me per-
soonlijk het meeste aanspreekt. Maar goed: *that's a big IF*. De zwaktes kán
ik niet buiten beschouwing laten. Die zitten onlosmakelijk aan elk model
vast. Dus nee, ik kan niet één model omarmen. Het liefst zie ik uiteindelijk
toch een gemengd model, met *checks and balances* tussen verschillende
elkaar scherp houdende modellen.

Harry Maar zo'n pleidooi, voor een gemengd model met *checks*
and balances, is toch helemaal niet nieuw. Dat zit toch al in het werk van
Aristoteles en Montesquieu. Bij de laatste vinden we trouwens ook een
krachtig pleidooi voor contextualisme...

Joris Dat is geen argument, Harry. Je zei zelf al eens: "*If true not*
new, if new not true." Voor mij was het overigens niet allemaal gesneden
koek hoor. Maar ja, ik ben natuurlijk ook niet zo'n geleerde kenner van de
klassieken als jij.

Victoria Zo kan ie wel weer Joris. Harry heeft best een punt. Het
idee van *checks and balances*, machten en tegenmachten die elkaar in
evenwicht moeten houden, is oud en welbekend.

Josje Ja, maar dan gaat het om de uitvoerende, wetgevende en
rechtsprekende machten die elkaar in evenwicht moeten houden en dat
is toch iets anders dan uiteenlopende democratiemodellen die elkaar cor-
rigeren.

Frank Klopt, Josje, maar toch wordt hier wel een terecht punt
aangesneden. Mijn betoog is in de uitwerking niet gelijk, maar in de geest
zeker verwant aan al langer bestaande ideeën over krachten en tegen-
krachten in een gemengd model. *If true not new, if new not true* – dat vind
ik een mooie uitspraak. Aristoteles pleitte inderdaad al lang geleden voor
een gemengd model, voor hybriditeit en meervoudigheid in hedendaags
jargon. Maar niet iedereen kan dat goed verdragen, vooral democratische
hervormers niet. Die vertonen vaak een hang naar zuivere modellen, en
een afkeer van oneffenheden ten opzichte van gekoesterde schoonheids-
idealen. Pollutiereductie noemen antropologen als Douglas dat. Terwijl
een vitale democratie juist vraagt om een gezonde dosis 'pollutie', een
werkzame vorm van hybriditeit en meervoudigheid.

Harry Akkoord, daar ben ik het wel mee eens, maar hoe geef je dat vorm? Ik begrijp dat je tegen blauwdrukplanning van democratische vernieuwing bent. Maar wat is het alternatief? De ongeplande evolutie? Hopen dat die zorgt voor aanpassing aan de vereisten van tijd en plaats?

Frank Wat meer met de genade meewerken is op zich niet slecht. Beter dan los van de werkelijkheid democratische droompaleizen bouwen. Maar let wel: 'wat meer met de genade meewerken' is niet hetzelfde als alles op z'n beloop laten. De democratie moet zo nu en dan onder handen worden genomen. Vaker met kleine, soms met grote ingrepen. Nooit met blauwdrukplanning. Beter met 'intelligent design'. Of dat in de natuur voorkomt wordt sterk betwist. Maar in de cultuur, in het domein van de mensgemaakte instituties, zijn daar goede voorbeelden van. Een goed voorbeeld in het geval van de Nederlandse staat is het constitutionele raamwerk dat in het midden van de 19^e eeuw door Thorbecke is ontworpen, 'intelligent ontworpen' mogen we wel zeggen want vertrekkend vanuit het Thorbeckeaanse ontwerp is verdere evolutie en 'doorontwikkeling' tot op de dag van vandaag mogelijk gebleken. Thorbeckes ontwerp was geen gesloten blauwdruk, maar open geformuleerd en ingesteld op 'organische doorontwikkeling'.

Josje Dus geen gesloten blauwdrukplanning. Geen totaal ongeplande evolutie. Maar organische doorontwikkeling op een wijze die institutioneel 'voorbereid' maar niet 'dichtgetimmerd' is.

Frank Zo kun je het zeggen. De institutionele 'voorbereiding' is in het geval van Nederland goeddeels door Thorbecke verzorgd. Die heeft daarmee zijn plek in de geschiedenisboeken veilig gesteld. Met intelligent 'doorontwikkelen' kom je vast minder prominent in de geschiedenisboeken. Maar het is wel belangrijk. Ook hier mag je, zij het op een bescheiden niveau, hopen op 'intelligent design'.

Victoria Dat is genoeg voor nu, dames en heren, tijd voor de lunch.

* * *

Selma Nu we allemaal weer een volle maag hebben wil ik aandacht vragen voor een deel van de wereld waar dat niet gewoon is, zo'n volle maag. Ik wil de discussie verbreden, de niet-westerse wereld ook in beeld brengen. Dat is hard nodig. Als ik ons zo zie zitten dan zakt mijn broek toch wel weer af: westerlingen die over westerse democratieën praten!

Victoria En is dat zo erg dan? De democratie is toch het sterkst en het meest gevarieerd tot ontwikkeling gekomen in de westerse wereld?

Eerst in West-Europa, Noord-Amerika en *Down Under*. Vervolgens, met de nodige vertraging, in delen van Zuid-Amerika en Oost-Europa. Oostelijk van de uitgebreide Europese Unie zie ik voorlopig weinig stevige democratie. In Rusland is en blijft de democratie onzeker. In China en de rest van Azië gaat de democratisering tergend langzaam. In Afrika idem dito. Om van de Arabische wereld maar te zwijgen. Bijna geen van de landen in de Arabische Liga is een democratie, in welke minimale definitie dan ook.

Reinboud Maar dan vlieg je wel erg hard over de wereldbol, Victoria. Wat dacht je van Zuid-Afrika? En van India en Japan? Daar is de democratie toch heel behoorlijk geïnstitutionaliseerd. En dat kun je toch geen westerse landen noemen?

Selma Precies wat ik bedoel. Die landen bewijzen dat ‘westerse democratie’ niet thuis hoort in het rijtje ‘groen gras’ en ‘witte sneeuw’. Het is geen pleonasme. Er is wel degelijk zoiets als ‘niet-westerse democratie’. En dan denk ik niet alleen aan de landen die Reinboud noemde, maar ook aan niet-westerse stamculturen die vormen van deliberatieve besluitvorming kennen die dicht in de buurt komen van wat wij hier participatiedemocratie noemen.

Josje Dat geeft wel aan dat democratie niet vastzit aan de westerse wereld, al wordt onze aandacht daar wel snel naartoe getrokken...

Frank Ben ik het mee eens. Ik schrijf het ook ergens: het Westen heeft niet het patent op democratie. De algemene democratiemodellen die ik onderscheid en de dimensies daarachter – direct versus indirect, aggregatief versus integratief – zitten niet aan een bepaald territorium vast. De specifieke voorbeelden die ik in het boek aanhaal wel. Die komen ergens vandaan. En ik kan niet ontkennen dat dit vaker de zogenaamde ‘westerse wereld’ is. Daar heb ik de meest treffende illustraties gevonden.

Selma Aha, je hebt dus keuzes gemaakt!

Frank Klopt. Ik heb ook geen catalogus willen maken van democratische praktijken *all over the world*. Ik heb mijn cases willen spreiden over de vier democratiemodellen, niet per se over de vier windrichtingen.

Josje Over vijftig jaar vinden we de meest treffende illustraties misschien wel in de werelddelen die Victoria net noemde. In landen die we nu niet zien als ‘gevestigde democratieën’.

Selma Vergeet niet dat dit vaak landen zijn die niet zo lang geleden nog door ons werden onderdrukt. Geen wonder dat ze dan achterstanden hebben...

Joris En die gaan ze inlopen? Ik denk dat we vooral realistisch moeten zijn en niet politiek-correct in onze verwachtingen. Ik denk dat

veel van die landen over vijftig jaar nog steeds weinig democratie zullen laten zien, van welk type dan ook. De eerdergenoemde driehoek – systeem, cultuur, context – werkt in veel gevallen gewoon niet mee.

Frank De tijd zal het leren. In vijftig jaar kan veel gebeuren. Kijk eens hoe sterk het aantal democratieën de laatste halve eeuw is gegroeid.

Reinboud Kijk ook eens naar Duitsland en Japan. Hoe stonden die er aan het eind van de Tweede Wereldoorlog niet voor? Wie had toen kunnen denken dat ze nu al weer een tijd in het rijtje met gevestigde democratieën staan? Daar hebben de Amerikanen na de oorlog toe bijgedragen, dat mag ook wel eens worden gezegd.

Harry Ja, maar in Duitsland pakte dat wel wat beter uit dan in Japan. Van de democratische hervormingen die de Amerikanen in Japan wilden doorvoeren is een fors aantal mislukt omdat ze, in jouw termen Frank, te weinig contextgevoelig waren. Ik heb een citaat meegenomen van een Amerikaan die nauw betrokken was bij de ‘heropvoeding’ van de Japanners. Hij schrijft: “Ik dacht soms dat de missie, als hij naar het Zuidpoolgebied was gestuurd in plaats van naar Japan, hetzelfde recept zou hebben voorgeschoteld aan de eskimo’s, meeuwen en zeehonden...”

Selma En in Afghanistan en Irak doen we weer precies hetzelfde! Die landen krijgen Amerikaanse opvattingen over democratie door de strot geduwd. En dan maar denken dat ze dankbaar zijn. Het tegenovergestelde zie je gebeuren. Door de manier waarop ze de democratie krijgen aangereikt – vanuit het Westen, vanuit de hoogte, vanuit een superioriteitsidee – zullen ze de democratie alleen maar gaan wantrouwen. Doodzonde natuurlijk, want het kan ook anders.

Victoria Volgens jouw ideaal van democratie zeker? Net zo lang praten totdat ze een ons wegen! Nee, dan zie ik liever de Amerikaanse aanpak. Die maken de democratie tenminste snel zichtbaar. De Afghanen en de Iraki’s zijn al meerdere keren naar de stembus gegaan. Symbolisch heel belangrijk!

Reinboud Maar ook heel gevaarlijk in een land als Irak, met drie grote minderheden die moeilijk met elkaar door één deur kunnen. Ik zou dan liever wat minder nadruk leggen op competitieve verkiezingen, en meer op praten en consensus zoeken. Zo hebben we in Nederland ook Noord-Ierse toestanden weten te voorkomen.

Joris Moeten die landen eigenlijk wel zo nodig en zo snel democratisch worden? Zou een functionerende economie niet topprioriteit nummer één moeten zijn?

Victoria Natuurlijk moeten ze democratisch worden! Onderzoek toont aan dat mensen het gelukkigst zijn in systemen die hen zowel be-

staanszekerheid bieden als een forse mate van zelfbestemming. Democratieën doen precies dát. In democratieën geen hongersnood, wel ruimte om vorm te geven aan het eigen leven.

Harry Jaja, en dan wordt het werk van Sen altijd aangehaald. Maar vergeet ook niet te kijken naar het werk van andere auteurs. Zakaria bijvoorbeeld, die laat zien dat democratische instituties en goede systeemprestaties niet altijd samengaan. Kijk naar de Oost-Aziatische tijgers: Singapore, Hongkong, Taiwan – weinig democratisering en toch enorme welvaartsstijging. En vergelijk die eens met India – precies het omgekeerde zie je daar.

Josje Maar Zakaria is toch niet tegen democratisering *an sich*? Hij is tegen democratisering in een te vroeg stadium en een te hoog tempo. Eerst economische vrijheden en eigendomsrechten, essentieel voor de ontwikkeling van welvaart en bestaanszekerheid; daarna stemrechten en politieke vrijheden, essentieel voor de erkenning van democratie. Meteen beginnen met democratie is volgens Zakaria vragen om problemen. Dan krijg je operatie geslaagd, maar patiënt overleden. Dan krijg je een democratie op papier, maar zonder vitaliteit.

Reinboud Een categorie III-geval zou ik zeggen, refererend aan de indeling in hoofdstuk 7.

Harry Precies! *Fully-fledged democracy* gecombineerd met *not-so-good governance*. Dan kun je maar beter categorie II hebben: non-democratie gecombineerd met *good governance*. Dat dit een bestaande combinatie is laat de casus Singapore zien. Singapore voldoet niet aan de minimumeisen van een democratie, maar het is wel een stadstaat die functioneert, op een manier die door de betrokkenen legitiem wordt gevonden.

Victoria Nu misschien nog wel, maar hoe verder de welvaart doorgroeit en hoe verder het opleidingspeil stijgt, hoe minder het verlicht-despotische model zal worden geaccepteerd en hoe sterker de roep om democratie zal worden. Wat nu misschien nog gezien wordt als een fatsoenlijke vorm van *governance* zal dan niet meer als zodanig worden erkend. De keus is dan terugvallen naar categorie I, het slechtste van twee werelden, of doorgroeien naar categorie IV, het beste van twee werelden.

Josje Door groeien naar een houdbare democratie is in die situatie mogelijk geworden, zou ik zeggen. Er is een functionele basis gelegd van waaruit de sprong naar democratie gewaagd kan worden. Zo is het in het verleden altijd gegaan. De gevestigde democratieën zijn ook niet van de één op de andere dag gevestigde democratieën geworden. Ze zijn daar naartoe gegroeid.

Frank Op zich is dat waar, maar ik zou toch willen waarschuwen voor al te simpele redeneringen in de trant van 'eerst het één en dan het ander'. Het één en het ander beïnvloeden elkaar wederzijds. Zakaria heeft gelijk als hij zegt dat eigendomsrechten en economische vrijheden van belang zijn voor de ontwikkeling van welvaart. Welvaart waarop de democratie vervolgens weer kan teren. Maar een institutioneel-econoom als Van Zanden stelt ook terecht dat democratie, of in elk geval een krachtig begin van democratie, essentieel is voor de ontwikkeling van vertrouwen in de duurzaamheid van eigendomsrechten en economische vrijheden. Wat weer essentieel is voor het plegen van investeringen, het accepteren van krediet, het aangaan van transacties, et cetera. Ik wil maar zeggen: de vestiging van democratie áltijd prioriteit geven is misschien onzinnig, maar daar nóóit prioriteit aan geven is dat evengoed.

Selma Ik vind dat we naar het hoogste moeten blijven streven. Ik wil *good governance* gecombineerd zien met *deep democracy*. Het basispakket van Dahl, concurrerende verkiezingen met burgerlijke vrijheden, is slechts het begin van democratie: *thin democracy*. Daarbovenop is nog veel meer nodig om te kunnen spreken van een ware democratie.

Victoria Ja, maar daar blijven we dan wel verschillend tegenaan kijken. Wat jij een uitbreiding van de democratie noemt, vind ik een afkalving van de democratie. En omgekeerd, daar heb ik geen illusies meer over.

Reinboud Wat ik me inmiddels realiseer, met pijn in mijn hart, is dat iedere vorm van democratie, hoe mooi je het basispakket ook uitbreidt, serieuze nadelen zal houden. Een democratisch tekort zal er altijd zijn. Je kunt *good governance* krijgen, acceptabel democratisch bestuur, maar nooit *perfect governance*, democratisch bestuur zonder gebreken.

Frank Het laatste is een onhaalbaar ideaal. Het eerste is een realistisch alternatief, hoewel ook nog lastig genoeg te bereiken en te behouden. *Good governance* en democratie gaan gelijk op als de democratie twee basiskwaliteiten weet te combineren: effectiviteit, het vermogen om zaken voor elkaar te krijgen, én legitimiteit, het vermogen om daar de handen voor op elkaar te krijgen. Geen enkel democratisch systeem doet dat op een perfecte, feilloze, manier. Soms doet een democratisch systeem het op beide vlakken goed, maar zelfs dan is er discussie over de vraag of het wel goed genoeg is, of het eigenlijk niet beter zou moeten. Je kunt *good governance* krijgen, maar het zal nooit een rustig bezit zijn. Het zal continu verzorgd, getoond en verdedigd moet worden.

Josje En daarbij kun je niet terugvallen op een makkelijk afleesbare thermometer die aangeeft: boven dit punt is sprake van *good governance*, onder dit punt is sprake van *not-so-good governance*.

Harry Dit onderscheid kan eigenlijk alleen endogeen, binnen het democratisch systeem, worden gemaakt. Externe instanties – zoals de Verenigde Naties, de Raad van Europa of welke externe instantie dan ook – kunnen een inschatting maken, maar dat blijft een inschatting van buitenaf. Het eindoordeel over het functioneren van een democratie moet uiteindelijk altijd binnen die democratie worden gevormd.

Frank Waarbij observaties en interpretaties van externe instanties natuurlijk best een rol kunnen spelen – niet als laatste woord van buitenaf, maar als *input* voor de kwaliteitsbewaking van binnenuit. Oordelen over de effectiviteit en de legitimiteit van de democratie zijn altijd contextgevoelig, maar dat wil niet zeggen dat we ons moeten ophangen aan een postmodernistisch *anything goes*. Over *good governance* en *not-so-good governance* kan op een zinnige manier gesproken worden in een democratie. Sterker nog, daar móet over gesproken worden wil men het democratisch systeem vitaal houden.

Victoria Maar we zullen er nooit helemaal uitkomen, nietwaar? De democratie komt onvermijdelijk met gebreken, zo zei je net. Zeg je dan ook niet dat de onvrede met de democratie, die ons eerder bij elkaar bracht, er onvermijdelijk bij hoort, dat we daar nooit helemaal vanaf zullen komen?

Frank Onvrede met de democratie is er altijd, maar de aard en de mate daarvan zijn variabel. In een vitale democratie loopt de onvrede niet op een destructieve manier uit de hand. De onvrede wordt daar in het democratisch proces ingebracht en op die manier productief gemaakt.

Josje We moeten elkaar dus blijven aanspreken. We moeten onszelf scherp houden. Volgens mij is dat de essentie van democratie. Het is net als fietsen. Om ergens te komen en om niet om te vallen moet je zelf voor beweging en voor tegenbeweging zorgen.

Frank Dat vind ik een mooi slotwoord. Daar heb ik eigenlijk niks meer aan toe te voegen.

Noten

Voorwoord

- 1 In de westerse wereld, en in toenemende mate ook daarbuiten, kan men nauwelijks nog heen om democratie als legitimerend begrip. Praktijken die zich ondemocratisch voordoen vragen veel betoog (zie de islamitische landen ten tijde van de *War on Terrorism*) en grote retorische creativiteit (zie de communistische ‘volksdemocratieën’ ten tijde van de *Cold War*).
- 2 H. Hoppe, *Democracy: The God That Failed: The Economics and Politics of Monarchy, Democracy, and Natural Order*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2001. Democratie wordt met de eigen ambities om de oren geslagen.
- 3 Te veel democratie is volgens hem ‘te veel van het goede.’ Zie F. Zakaria, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, New York, Norton, 2004.
- 4 Zie deel II voor een uitgebreide analyse van dit soort constructies.
- 5 Naast staten als Nederland, Zwitserland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten komen ook steden als Los Angeles, Birmingham, München en Porto Allegre aan bod.
- 6 Een goed voorbeeld biedt M. Fennema, *De moderne democratie: Geschiedenis van een politieke theorie*, Amsterdam, Het Spinhuis, 2001.
- 7 Een goed voorbeeld is D. Held, *Models of democracy: North, South, East, West*, Cambridge, Polity Press, 1987.
- 8 Een goed voorbeeld biedt het overzichtswerk van Freedom House. Zie Freedom House, *Freedom in the World 2005*, Oxford, Rowman & Littlefield, 2005.
- 9 Een goed voorbeeld is A. Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, New Haven, Yale University Press, 1999.
- 10 Voor de invloed van Mary Douglas zie hoofdstuk 2.
- 11 Zie Lijphart, *op. cit.*, 1999. De tien typerende kenmerken van Westminsterdemocratie en van consensusdemocratie zijn evenzoveel kenmerken van de

geïnstitutionaliseerde democratische structuur op statelijk niveau. Subnationale democratie (waaronder lokale democratie) wordt gezien als symptoom van een breder syndroom. Democratische cultuur krijgt relatief weinig aandacht anders dan in eerder werk van Lijphart, waarin informele instituties (denk aan de spelregels van de pacificatiedemocratie) wel degelijk op waarde werden geschat.

Noten hoofdstuk 1: Democratie in meervoud

- 1 R.A. Dahl, *On Democracy*, New Haven, Yale University Press, 2000.
- 2 De populaire internet-encyclopedie Wikipedia geeft als definitie van democratie bijvoorbeeld 'majority rule'. Zo lijkt 'non-majoritaire democratie' meteen al een non-categorie. Voor noodzakelijke correctie van dit beeld zie o.m. Lijphart, *op. cit.*, 1999. Lijpharts indeling in majoritaire en non-majoritaire democratie komt overeen met de indeling in aggregatieve en integratieve democratie van March en Olsen. Zie J.G. March & J.P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989.
- 3 Als de benoemde burgemeester in Nederland plaats lijkt te gaan maken voor een gekozen burgemeester wordt dat breed geïnterpreteerd als een overgang naar directe democratie. Een Nederlandse kwaliteitskrant schrijft op haar voorpagina "Poetin wil directe democratie inperken" als de Russische president de regiobestuurders in zijn land niet meer door het volk wil laten kiezen. Zie *NRC Handelsblad*, 13 september 2004, p. 1.
- 4 Aangehaald in A. Arblaster, *Democracy*, Milton Keynes, Open University Press, 1987 (note 1). Huntington schat de herontdekking van de democratie wat vroeger in dan Macpherson. Zijn 'first wave' loopt van 1828 tot 1926. Zie S.P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991.
- 5 Huntington, *op. cit.*, 1991.
- 6 Zie p. 8 (65 democratieën in 1990) en de appendix, pp. 196-199 (onderverdeling in 23, 7 en 35) in Dahl, *op. cit.*, 2000. Tellingen als die van Huntington en Dahl zijn leerzaam, maar ze moeten altijd in perspectief worden gezien. Wat ze tellen zijn nationale staten, en wat ze meetellen is altijd gebaseerd op een bepaalde definitie van democratie. De onderverdeling van Dahl spoot met die van POLITY III; op het moment van schrijven is POLITY IV uitgekomen, een database van de Universiteit van Colorado. Deze database telt microstaten als San Marino en Barbados niet mee, terwijl die elders wel als volwaardige democratieën worden meegeteld, bijvoorbeeld in de tellingen van Freedom House. Deze onafhankelijk *democracy-watch organization* komt

op basis van de eigen definitie van liberale democratie (een electorale democratie “*that Freedom House regards as free and respectful of human rights and the rule of law*”) tot een totaal aantal van 85 in december 1999. In de bredere categorie van electorale democratie (democratie met algemeen kiesrecht in competitieve meerpartijenverkiezingen) vallen op dat moment 119 staten (maar daar zitten dan ook microstaten bij en electorale democratieën die niet tegelijk liberale democratieën zijn). Zie Freedom House, *Democracy's Century: A Survey of Global Political Change in the 20th Century*, New York, Freedom House, 1999.

- 7 Dahl, *op. cit.*, 2000, pp. 164-165. Voor een schets van het lange pad der democratie, dat pas recentelijk tot een steile klim voert, zie ook Dahl, *op. cit.*, 2000, p. 7 e.v.
- 8 Dahl gebruikt voor de premoderne tijd de bredere term *popular rule*: een term die minder beladen is met hedendaagse opvattingen over democratie. Anders dan anderen (Madison bijvoorbeeld) maakt hij geen onderscheid tussen, enerzijds, direct en democratisch, en anderzijds, indirect en republikeins. Democratie en republicanisme verwijzen beide naar oervormen van *popular rule* in de Oudheid, oervormen in het oude Athene, respectievelijk het oude Rome. Zie Dahl, *op. cit.*, 2000, p. 17.
- 9 Wat zijn niet-democratische regimes? Swift volgt de indeling van Freedom House in totalitaire regimes (“*one-party systems that establish effective control over most aspects of information, engage in propaganda, control civic life, and intrude into private life*”), autoritaire regimes (“*typically one-party states and military dictatorships in which there are significant human rights violations*”), traditionele en absolute monarchieën (“*in which monarchic power is exercised in despotic fashion*”). Voorbeelden van totalitaire regimes: Cuba, Noord-Korea, Laos, Vietnam. Voorbeelden van autoritaire regimes: Algerije, Angola, Zimbabwe, Gambia, Iran, Soedan. Voorbeelden van traditionele monarchieën: Swaziland, Marokko, Saudi-Arabië, Verenigde Arabische Emiraten. Zie R. Swift, *No-Nonsense Guide to Democracy*, Londen, Verso, 2002. Over de precieze indeling verschillen de meningen: sommige landen worden door de ene auteur in de ene categorie en door de andere auteur in de andere categorie geplaatst. Over de grote lijnen is men het echter behoorlijk eens: de landen van de Europese Unie bijvoorbeeld vallen bij geen enkele auteur in de categorie ‘niet-democratisch’; de leden van de Arabische Liga vallen bij elke auteur binnen deze categorie.
- 10 Dahl, *op. cit.*, 2000, pp. 45, 60.
- 11 Vgl. Dahl, *op. cit.*, 2000; B. Holden, *Understanding Liberal Democracy*, Oxford, Allan, 1988; D. Beetham (red.), *Defining and Measuring Democracy*, Londen, Sage Publications, 1994; M. Saward, *The Terms of Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1998.

- 12 Saward, *op. cit.*, 1998, p. 15.
- 13 Saward, *ibidem*; J. Lane & S.O. Ersson, *Democracy: A Comparative Approach*, Londen, Routledge, 2003, p. 3; D. Beetham (red.), *op. cit.*, 1994, p. 28; A. Hadenius, *Democracy and Development*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 9; K.R. Popper, *The Open Society and Its Enemies*, Londen, Routledge & Kegan Paul, 1945, p. 69; Dahl, *op. cit.*, 2000, pp. 37-38; J.A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londen, Allen & Unwin, 1943, p. 269; A. Lincoln, *The Gettysburg Address*, toespraak op 19 november 1863; Freedom House, *op. cit.*, 1999.
- 14 Saward, *ibidem*; J. Lane & S.O. Ersson, *Democracy: A Comparative Approach*, Londen, Routledge, 2003, p. 3; D. Beetham (red.), *op. cit.*, 1994, p. 28; A. Hadenius, *Democracy and Development*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 9; K.R. Popper, *The Open Society and Its Enemies*, Londen, Routledge & Kegan Paul, 1945, p. 69; Dahl, *op. cit.*, 2000, pp. 37-38; J.A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londen, Allen & Unwin, 1943, p. 269; A. Lincoln, *The Gettysburg Address*, toespraak op 19 november 1863; Freedom House, *op. cit.*, 1999.
- 15 Dahl, *op. cit.*, 2000.
- 16 Dahl, *op. cit.*, 2000, p. 85
- 17 Zie het glossarium bij M. Saward, *Democracy*, Cambridge, Polity Press, 2003.
- 18 Saward, *op. cit.*, 2003.
- 19 Het onderscheid tussen *weak* en *strong* democratie wordt o.m. gemaakt door Barber. Zie B.R. Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press, 1984; Het onderscheid tussen *thin* en *deep* democratie treffen we o.m. aan bij Young. Zie I.M. Young, *Inclusion and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2000. Het onderscheid oude versus nieuwe democratie en klassieke versus moderne democratie duikt op in het discours rond Nieuwe Sociale Bewegingen (die een 'nieuwe politiek' voorstaan, afwijkend van de 'oude politiek') respectievelijk democratische hervormingsbewegingen (die de democratie willen 'moderniseren' voorbij de 'oude vormen en gebruiken').
- 20 Held, *op. cit.*, 1987; Saward, *op. cit.*, 1998, zie ook zijn bundel *Democratic Innovation: Deliberation, Representation and Association*, Londen, Routledge, 2000; Lane & Ersson, *op. cit.*, 2003; F. Cunningham, *Theories of Democracy: A Critical Introduction*, Londen, Routledge, 2002; A. Heywood, *Politics*, Houndmills, Palgrave, 2002; M. Dogan, *Political Science and the Other Social Sciences*, R.E. Goodin & H.D. Klingemann (red.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press, 1996, pp. 97-130; Young, *op. cit.*, 2000; Goodin & Klingemann, *op. cit.*, 1996; J. Habermas, *The Structural*

Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society, Cambridge, MIT Press; R.A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, University of Chicago Press, 1963; G. Sartori, *The Theory of Democracy Revisited. I. The Contemporary Debate*, Chatham, Chatham House Publishers, 1987; A.H. Birch, *The Concepts and Theories of Modern Democracy*, Londen, Routledge, 1993; Swift, *op. cit.*, 2002.

- 21 Het onderscheid majoritair versus non-majoritair is bekend uit het werk van Lijphart, *op. cit.*, 1999. Verwante indelingen - aggregatief versus integratief; *voting* versus *deliberating* - worden gemaakt door March en Olsen, *op. cit.*, 1989, respectievelijk J. Elster (red.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- 22 Het onderscheid direct versus indirect is welbekend en veelgemaakt. Zie de overzichten bij R.A. Dahl, *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989 en Dahl, *op. cit.*, 2000. Het beeld van de toeschouwer of *spectator* (degene die toekijkt) te onderscheiden van de doe-het-zelver of *gladiator* (degene die in het perk treedt) komt voort uit het werk van o.m. L.W. Milbrath & M.L. Goel, *Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics*, New York, University Press of America, 1982; B. Manin, On Legitimacy and Political Deliberation, *Political Theory*, 1987, 15, pp. 338-368.

Noten hoofdstuk 2: Democratie in lagen

- 1 In de bundel van M. Thompson, G. Grendstad & P. Selle (red.), *Cultural Theory as Political Science*, Londen, Routledge, 1999, p. 18.
- 2 Zie onder meer M. Douglas, *Purity and Danger*, Londen, Routledge & Kegan Paul, 1966; M. Douglas, *Natural Symbols*, Londen, Berrie & Rockliff, 1970; M. Douglas, *Cultural Bias*, Londen, Royal Anthropological Institute, 1978; M. Douglas & A.B. Wildavsky, *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technical and Environmental Dangers*, Berkeley, University of California Press, 1982; M. Douglas, *How Institutions Think*, Syracuse, Syracuse University Press, 1986; M. Douglas, *Thought Styles: Critical Essays on Good Taste*, New York, Sage, 1996; M. Douglas & S. Ney, *Missing Persons: A Critique of Personhood in the Social Sciences*, Berkeley, University of California Press, 1998.
- 3 Zie Douglas, *op. cit.*, 1966.
- 4 Zie ook Douglas, *op. cit.*, 1970; 1978; 1986; 1996.
- 5 Niet iedere politieke cultuur hecht waarde aan democratie. In sommige politieke culturen wordt democratie zelfs verworpen. Die politieke culturen vallen buiten het bereik van dit boek, dat over democratie gaat. Ze vallen ook

buiten de in deze paragraaf gepresenteerde matrix – een matrix van ‘democratisch ethos’ in verschillende varianten.

- 6 Held, *op. cit.*, 1987.
- 7 J. Locke, *Second Treatise of Government*, p. 348, J. Locke, *Two Treatises of Government* (red. P. Laslett), Cambridge, Cambridge University Press, 1970 (oorspr. 1689/90).
- 8 R. Nozick, *Anarchy, State, and Utopia*, New York, Basic Books, 1974; F.A. Hayek, *The Road to Serfdom*, Londen, Routledge, 1976.
- 9 Vgl. C. Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970; C.B. MacPherson, *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 1977; N. Poulantzas, *State, Power, Socialism*, Londen, New Left Books, Verso edition, 1980.
- 10 Zie R. Goodin, *Green Political Theory*, Londen, Polity Press, 1992.
- 11 J. Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns*, Frankfurt, Suhrkamp Verlag, 1981.
- 12 J.S. Dryzek, *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- 13 J. Jacobs, *Systems of Survival*, New York, Vintage Books, 1994. Zie ook de ‘gardiaanse’ benadering van collectieve besluitvorming zoals beschreven door Dahl, *op. cit.*, 1989.
- 14 Plato, *Constitutie Politeia*, Amsterdam, Athenaeum-Polak & Van Gennepe, 1991. Over de doorwerking van het Platoonse denken in het discours over democratie zie o.m. Dahl, *op. cit.*, 1989.
- 15 Zie H.L. Wilensky over *mass democracy*, o.m. in H. Daalder (red.), *Comparative European Politics, The Story of a Profession*, Londen, Pinter, 1997.
- 16 Als *shorthands* voor ‘tegen het leven samen met anderen aankijken’ en ‘in het sociale leven staan’ worden ook gebruikt: *outlooks on life* en *ways of life*, *world views* en *cultural biases*.
- 17 Zie o.m. Douglas, *op. cit.*, 1970; M. Douglas (red.), *Essays in the Sociology of Perception*, Londen, Routledge & Kegan Paul, 1982; Douglas, *op. cit.*, 1996; Douglas & Wildavsky, *op. cit.*, 1982; M. Thompson, R. J. Ellis & A.B. Wildavsky, *Cultural Theory*, Boulder, Westview Press, 1990; D.J. Coyle & R.J. Ellis (red.), *Politics, Policy and Culture*, Boulder, Westview Press, 1994; Thompson, Grendstad & Selle, *op. cit.*, 1999.
- 18 Over het gebruik van ideaaltypen, zie A.C. Zijdeveld, *De culturele factor: Een cultuursociologische wegwijzer*, Lemma, 1983/1988. Daarnaast natuurlijk M. Weber, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, New York, Bedminster Press, 1968 (oorspr. 1921/22). Over *elective affinities* in bredere zin, zie J.W. von Goethe, *Die Wahlverwandtschaften*, Köln, Köne-mann, 2001 (oorspr. 1809).

- 19 Zie Thompson, Ellis & Wildavsky, *op. cit.*, 1990, in een apart hoofdstuk gewijd aan de relatie tussen Webers en Douglas' benadering van samenlevingsvormen.
- 20 Hier worden de cultuurtypen geschetst voor zover betrokken op democratie. Daar gaat dit boek immers over. Binnen de brede culturele categorieën zijn subvarianten te onderscheiden die níet op democratie zijn betrokken, die soms zelfs vijandig tegenover het basisidee van democratie staan, maar die zijn hier niet aan de orde.
- 21 Barber vindt dat we meer van het één (de taal van het wij) moeten hebben en minder van het ander (de taal van het ik), zie Barber, *op. cit.*, 1984. Hier wordt daar niet op voorhand van uitgegaan.
- 22 De link tussen hiërarchie en consensusdemocratie wordt ook gelegd door A. Wildavsky, *Democracy as a Coalition of Cultures*, *Society*, 1993, 31, pp. 80-83, citeert op p. 82. Om de link te zien is vereist dat de veelvoorkomende (negatieve) *bias* in de beeldvorming omtrent hiërarchie losgelaten wordt. Zie M. Douglas, *Being Fair to Hierarchists*, *University of Pennsylvania Law review*, 2003, 151, pp. 1349-1370.
- 23 Onder post-materialisten, en volgens sommigen zijn we dat tegenwoordig bijna allemaal, heeft atomisme net als hiërarchie een negatieve connotatie, versterkt door het begrip fatalisme dat in de literatuur geregeld, doch weinig precies, als synoniem voor atomisme wordt gebruikt. Om het begrip zoveel mogelijk vrij te houden van afleidende bijbetekenissen wordt hier het begrip atomisme verkozen. Waarbij in essentie niet meer is geïmpliceerd dan een cultuur van zwakke groepsintegratie én sterke persoonsgerichte regulering.
- 24 R.D. Putnam in *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon & Schuster, 2000. Zie ook D. Riesman in *The Lonely Crowd: A Study of the Changing American Character*, New York, Doubleday, 1956.

Noten deel II: Praktijken

- 1 Zie R. Rhodes, *Beyond Westminster and Whitehall: The Subcentral Governments of Britain*, Londen, Routledge, 1988.
- 2 Het begrip 'consensusdemocratie' krijgt hier een bredere omschrijving dan bij Lijphart; het begrip laat dat toe. Het begrip 'Westminsterdemocratie' is niet zo rekbaar. Het voert de gedachten onvermijdelijk naar een zeer specifiek deel van de wereld. Dat kan tot verwarring leiden. Lijphart typeert de Franse staat bijvoorbeeld als een 'Westminsterdemocratie'. Binnen zijn raamwerk klopt het, maar daarbuiten wekt het bevreemding. Is 'Westminster' het

wezen van de Franse staat? Als algemeen begrip voldoet 'penduledemocratie' beter. De pendule, de slinger, is een passende metafoor voor deze vorm van democratie.

- 3 De kiezersdemocratie is net als de penduledemocratie majoritair van aard, maar staat verder op gespannen voet met de representatieve democratie *Westminster style*. De participatiedemocratie is net als de consensusdemocratie integratief van aard, maar is verder wars van consensusdemocratie in de gangbare vorm van zaakwaarnemersbestuur.

Noten hoofdstuk 3: Penduledemocratie

- 1 Toespraak van W. Churchill in het Lagerhuis, 31 oktober 1944.
- 2 Lijphart, *op. cit.*, 1999, in het bijzonder pp. 10-25.
- 3 D. Marquand, *The Unprincipled Society: New Demands and Old Politics*, Londen, Cape, 1988, p. 242.
- 4 D.E. Ashford, *Policy and Politics in Britain: The Limits of Consensus*, Philadelphia, Temple University Press, 1981.
- 5 J. Dearlove, Bringing the Constitution Back In: Political Science and the State, *Political Studies*, 1989, 37, pp. 521-539.
- 6 E.C. Page, *Political Authority and Bureaucratic Power: A Comparative Analysis*, Knoxville, The University of Tennessee Press, 1985.
- 7 Zie Lijphart, *op. cit.*, 1999.
- 8 In verschillende mate: Australië en Canada zijn bijvoorbeeld duidelijk 'Westminster' op Lijpharts eerste, 'executives-parties dimension' (de eerste set van vijf factoren), maar niet op zijn tweede 'federal-unitary dimension' (de tweede set van vijf factoren).
- 9 Q.M.H. Hailsham, *The Dilemma of Democracy: Diagnosis and Prescription*, Londen, Collins, 1978, p. 127.
- 10 E. Burke, Speech to the Electors of Bristol at the Conclusion of the Poll, E. Burke, *The Works of the Right Honorable Edmund Burke*, vol. 2, Boston, Little, Brown & Company, 1866, pp. 95-96. Voor een analyse van de 'Britse' benadering van vertegenwoordigende democratie zie ook R.G. Dahrendorf, *Die Krisen der Demokratie: Ein Gespräch mit Antonio Polito*, München, Beck, 2002.
- 11 K. Newton, *Second City Politics: Political Processes and Decision-Making in Birmingham*, Oxford, Oxford University Press, 1976.
- 12 R. Bennett, Assignment of Competency and Resources, R. Bennett (red.), *Territory and Administration in Europe*, Londen, Pinter Publishers, 1989; S. Humes, *Local Governance and National Power*, New York, Harvester Wheatsheaf, 1991.

- 13 F. Hendriks, *Public Policy and Political Institutions*, Aldershot, Edward Elgar, 1999a.
- 14 Voortbordurend op Lijpharts typering, in tien punten, van de Westminster-democratie op landelijk niveau.
- 15 G. Jordan & J.J. Richardson, *The British Policy Style, or the Logic of Negotiation*, J.J. Richardson (red.), *Policy Styles in Western Europe*, Londen, Allen & Unwin, 1982, pp. 80-110; A. Sampson, *The Essential Anatomy of Britain*, Hodder & Stoughton, 1992.
- 16 K.H.F. Dyson, *The State Tradition in Western Europe: A Study of an Idea and Institution*, New York, Oxford University Press, 1980.
- 17 Verder ook nog: de Bahama's, Jamaica, Barbados. Barbados wordt door Lijphart als een toonbeeld van Westminsterdemocratie behandeld.
- 18 Lijphart, *op. cit.*, 1999, pp. 10, 247-248.
- 19 Op Lijpharts *executives-parties dimension* zit de VS dan ook aan de majoritaire kant (ondanks de relatief sterke scheiding van machten in het systeem, afwijkend van het ideaaltypische, monistische Westminsterstelsel).
- 20 R.W. Giuliani, *Leadership*, New York, Miramax Books, 2002.
- 21 Het is geen onversneden pendulemodel. De overeenstemming is niet honderd procent. Het bestuur van New York is bijvoorbeeld wel verdeeld over verschillende lagen.
- 22 Hendriks, *op. cit.*, 1999a.
- 23 A. Sutcliffe, *Political Control in Labour-controlled Birmingham: The Contrasting Styles of Harry Watton (1959-1966) and Stanley Yapp (1972-1974)*, *Local Government Studies*, 1976, January, pp. 15-32.
- 24 Dit ondanks een sterke *executive/legislative balance*: gemarkeerd dualisme in de verhouding tussen President en Congress. Afgezien daarvan is de logica op de *executives-parties dimension* duidelijk meer majoritair dan consensueel.
- 25 B. Manin, *The Principles of Representative Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- 26 G.A. Almond & S. Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, New York, Princeton University Press, 1963.
- 27 M. Schudson, *The Good Citizen: A History of American Civic Life*, New York, Free Press, 1998.
- 28 C. Hood, *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*, Oxford, Clarendon Press, 1998.
- 29 Citaat in Swift, *op. cit.*, 2000, p. 46.
- 30 Zie R.A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New York, Yale University Press, 1971; G. Sartori, *Democratic theory*, Detroit, Wayne State University Press, 1962; B.R. Berelson, W.N. McPhee & P.F. Lazarsfeld, *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*, Chicago, University of Chicago Press, 1954.

- 31 Lijphart, *op. cit.*, 1999.
- 32 Vgl. A.W. Lewis, *Politics in West Africa*, Toronto, Oxford University Press, 1965.
- 33 Zie ook hoofdstuk 7, de paragraaf 'Sterktes en zwaktes opnieuw bekeken'.
- 34 H. Klingemann, Mapping Political Support in the 1990s: A Global Analysis, P. Norris (red.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford, Oxford University Press, 1991, pp. 31-56.
- 35 C.J. Anderson & C. Guillory, Political Institutions and Satisfaction with Democracy: A Cross-National Analysis of Consensus and Majoritarian Systems, *American Political Science Review*, 1997, 91, pp. 66-81.
- 36 Over het populaire model van de kernkwadranten, zie o.m. D.D. Ofman, *Bezieling en kwaliteit in organisaties*, Utrecht, Servire, 2004.
- 37 Hendriks, *op. cit.*, 1999a.
- 38 H. Hecló & A.B. Wildavsky, *The Private Government of Public Money*, Londen, Macmillan, 1974, p. 12.

Noten hoofdstuk 4: Consensusdemocratie

- 1 In een interview voor de radio, op 20 december 1996. Ook typisch Kok: "Dat 'de baas van Nederland' is betrekkelijk. Ik heb regelmatig het gevoel dat Nederland meer over mij te vertellen heeft dan andersom" (Kok op TV, Brandpunt, 20 augustus 1995); "Het woord team wordt bij mij met grote letters geschreven. Veel van de besluiten in dit kabinet zijn gezamenlijk opgebouwd..." (Kok in P. Klein & R. Kooistra, *Wim Kok. Het taaie gevecht van een polderjongen*, Amsterdam, Prometheus, 1998, p. 241).
- 2 Lijphart, *op. cit.*, 1999, in het bijzonder pp. 34-41.
- 3 A. Hoogerwerf, *Vanaf de top gezien: Visies van de politieke elite*, Amsterdam, Sijthoff, 1986.
- 4 Zie Lijphart, *op. cit.*, 1999; Daalder, *Van oude en nieuwe regenten: Politiek in Nederland*, Amsterdam, Bakker, 1995. *op. cit.*, 1995; L. Huyse, *Passiviteit, pacificatie en verzuiling in de Belgische politiek: Een sociologische studie*, Antwerpen, Standaard, 1970; L. Huyse, *Over Politiek*, Leuven, Halewyck, 2003 (hierin opgenomen zijn ook zijn vroegere essays over democratie in België, 'De gewapende vrede' en 'De verzuiling voorbij'); G. Lehmbruch, *Proporzdemokratie: Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*, Tübingen, J.C.B. Mohr, 1967; G. Lehmbruch, K. von Beyme & I. Fetscher, *Demokratisches System und politische Praxis der Bundesrepublik*, München, Piper, 1971; G. Lehmbruch, Die korporatieve Verhandlungsdemokratie in Westmitteleuropa, *Swiss Political Science Review*, 1996, 2, pp.

- 19-41; J.A. Steiner, *Amicable Agreement versus Majority Rule: Conflict Resolution in Switzerland*, University of North Carolina Press, 1974
- 5 Meer hierover in de paragraaf 'staat en maatschappij' in dit hoofdstuk.
 - 6 Lijphart hanteert België en Zwitserland als prototypische voorbeelden. Zie A. Lijphart, Power-Sharing Approach, J.V. Montville (red.), *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*, New York, Lexington Books, 1990. pp. 491-509. Op Zwitserland komen we uitgebreider terug in het hoofdstuk over kiezersdemocratie. Hoewel Zwitserland zeker een sterke tendens in de richting van consensusdemocratie vertoont, is het toch de toevoeging van plebiscitair-democratische accenten die het systeem onderscheidt van andere systemen.
 - 7 In het feitelijk functioneren is de federale erfenis van het bestuurssysteem (voor de komst van de eenheidsstaat was het land een sterk verbrokkelde federale republiek) evenwel nog steeds voelbaar. Zie Th.A.J. Toonen, B.J.S. Hoetjes & F. Hendriks, *Federalism in the Netherlands: The Federal Approach to Unitarism or the Unitary Approach to Federalism?*, F. Knipping (red.), *Federal Conceptions in EU Member States: Traditions and Perspectives*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1994, pp. 105-121.
 - 8 In ieder geval op papier; in de praktijk wordt nogal wat machtsconcentratie en -centralisatie waargenomen op het niveau van de gewesten, die feitelijk nieuwe vormen van nationaal bestuur zijn. Zie over België ook het werk van L. Huyse, *op. cit.*, 1970; 2003.
 - 9 Het enige dat enigszins afwijkt op Lijpharts *federal-unitary dimension* is het systeem van twee vertegenwoordigende kamers; de nieuwe senaat is niet sterk genoeg om te kunnen spreken van evenwichtig bicameralisme.
 - 10 Waarbij de positie van de vakbeweging zelfs relatief sterk is.
 - 11 R. Michels, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der Modernen Demokratie: Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Kröner, Leipzig, 1925.
 - 12 Lijphart, *op. cit.*, 1968.
 - 13 Lijphart, *op. cit.*, 1999. De tien goeddeels statelijke en formele kenmerken van de consensusdemocratie laten zich beter generaliseren en beter meten op grotere schaal.
 - 14 Daalder, *op. cit.*, 1995; F. Hendriks & Th.A.J. Toonen (red.), *Polder Politics: The Re-Invention of Consensus Democracy in the Netherlands*, Aldershot, Ashgate, 2001.
 - 15 Bijv. U. Rosenthal, *De media: Machtsuitoefening en controle op de macht*, *Bestuurskunde*, 2001, 10, pp. 292-298.
 - 16 Hendriks & Toonen, *op. cit.*, 2001.
 - 17 Zie P.W. Tops, *Afspiegeling en afspraak: Coalitietheorie en collegevorming in Nederlandse gemeenten (1946-1986)*, 's-Gravenhage, VUGA, 1990.

- 18 Al denkt men daar onder de Haagse kaasstolp soms anders over.
- 19 De vergadertafel van de Sociaal-Economische Raad (waar overheid, werkgevers en werknemers met elkaar overleggen) is wellicht een treffender metafoor voor de Nederlandse consensusdemocratie dan de vergaderzaal van de Tweede Kamer (hoewel daar ook consensusdemocratie wordt bedreven). In ieder geval hoort de vergadertafel van de SER erbij – evenals al die minder bekende sectorale vergadertafels, en al die minder omvattende plaatselijke vergadertafels – als men zich een compleet beeld wil vormen van de consensusdemocratie.
- 20 Waar de *'study of politics'* ook boven de *'study of administration'* wordt geschaard. Bij *'public administration'* denken Britten eerder aan praktische uitvoeringskwesties, waar Nederlanders bij 'bestuur' en 'bestuurskunde' eerder aan complexe bestuurlijke vraagstukken denken. Zulke vraagstukken worden niet gezien als het exclusieve domein van 'politiek' en 'politicologie'.
- 21 Japan 'scoort' zowel op de 'federal-unitary' dimensie als de 'executives-parties' dimensie laag, hetgeen kenmerkend is voor een consensusdemocratie. Zie Lijphart, *op. cit.*, 1999, Appendix A, p. 312.
- 22 Voor veel meer over cultuur en politiek in Japan zie I. Buruma, o.m. *De spiegel van de zonnegodin: Achtergronden van Japan, de Japanners en hun culturele waarden*, Amsterdam, De Arbeiderspers, 1990.
- 23 Lijphart, *op. cit.*, 1999, p. 249.
- 24 Lijphart, *op. cit.*, 1999.
- 25 Hij wordt zelfs tot 'grootmeester' uitgeroepen in het vak van burgemeester, televisieprogramma van de VARA, voorjaar 2005.
- 26 Zie de eerdere analyse in hoofdstuk 3
- 27 H. te Velde, *Stijlen van leiderschap: Persoon en politiek van Thorbecke tot Den Uyl*, Amsterdam, Wereldbibliotheek, 2002.
- 28 H. te Velde, Passie, theater en narcisme, *Pluche*, winter 2003, pp. 63-70.
- 29 In Binnenlands Bestuur krijgt de Amerikaanse campagnestrategie Michael Waldman een aantal foto's te zien van Nederlandse lijsttrekkers. Die van Jan Peter Balkenende schuift hij meteen terzijde met de woorden: "Iemand met zo'n uitstraling – geen charisma – kan alleen maar politicus zijn in een land land waar partijdemocratie heel belangrijk is." Zie H. Bekkers, De rede als wapen, *Binnenlands Bestuur*, 28 april 2006.
- 30 Vgl. D. Pels, *De geest van Pim: Het gedachtegoed van een politieke dandy*, Amsterdam, Anthos, 2003; D. Caramani & Y. Mény, *Challenges to Consensual Politics: Democracy, Identity, and Populist Protest in the Alpine Region*, Brussel, Peter Lang, 2005.
- 31 Vgl. Daalder, *op. cit.*, 1995, p. 18.
- 32 Daalder, *op. cit.*, 1995. Zie in deze bundel zijn essay 'Leiding en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek', pp. 11-20.

- 33 Almond & Verba, *op. cit.*, 1963. In de populaire termen van Putnam zou men nu spreken van ‘bonding’ zonder ‘bridging’, zie Putnam, *op. cit.*, 2000.
- 34 D.P. Conrardt, Changing German Political Culture, G.A. Almond & S. Verba (red.), *The Civic Culture Revisited*, Boston, Little, Brown and Company, 1980, pp. 212-272.
- 35 Lijphart, *op. cit.*, 1968.
- 36 E. van Thijn, *Democratie als hartstocht: Commentaren en pleidooien 1966-1991*, Amsterdam, Van Genneep, 1991.
- 37 Zie hier de kracht van metaforen: een ‘waaier’ van verschillende naast elkaar staande partijen en actoren, met vele gradaties en tussenvormen van links naar rechts; versus een ‘pendule’ die ofwel naar links ofwel naar rechts beweegt.
- 38 Hendriks & Toonen, *op. cit.*, 2001.
- 39 Lijphart, *op. cit.*, 1999. Zie vooral hoofdstuk 15, waar Lijphart de implicaties van de consensusdemocratie spiegelt aan die van de Westminsterdemocratie.
- 40 Lijphart, *op. cit.*, 1999, pp. 307-308.
- 41 Lijphart, *op. cit.*, 1999, p. 294.
- 42 Over het contrast tussen masculiene en feminiene waarden zie o.m. G. Hofstede, *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions, and Organizations across Nations*, Thousand Oaks, Sage, 2001.
- 43 Over *associative democracy*, zie P. Hirst, *Associational Democracy*, D. Held (red.), *Prospects for Democracy: North, South, East, West*, Cambridge, Polity Press, 1993, pp. 112-117.
- 44 Sublokale instituties als *Bürgerbezirken en Bürgerversammlungen* spelen daarbij een belangrijke rol, evenals instituties als het *Münchner Forum* die voor interactie en kruisbestuiving zijn ingericht. Zie Hendriks, *op. cit.*, 1999a.
- 45 Hendriks, *ibidem*.
- 46 F.W. Scharpf, *Politische Immobilismus und ökonomische Krise*, Krönberg, Athenäum, 1997; F.W. Scharpf, The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration, *Public Administration*, 66, 1988, pp. 239-278.

Noten hoofdstuk 5: Kiezersdemocratie

- 1 Evan Schwartz beschrijft hoe een elektronische *town meeting* eruit zou kunnen zien, in een essay verspreid via internet, zie E.I. Schwartz, *Wired 2.01, Electrosphere, Direct Democracy*, Wired Ventures Ltd. 1993, p. 1.
- 2 D. Osborne & T. Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Addison-Wesley, 1992.

- 3 Dat Amerikaanse burgers direct hun stem kunnen uitbrengen in verkiezingen voor presidenten, gouverneurs en burgemeesters, maar ook voor rechters, officieren van justitie, belastinginners en *county sheriffs* wordt door Nederlandse waarnemers (niet gewend aan rechtstreeks gekozen regeringsleiders, gouverneurs en burgemeesters) nog wel eens misverstaan als een toonbeeld van 'directe democratie' (terwijl het feitelijk een toonbeeld van indirecte democratie is).
- 4 Het referendum, door sommigen gevreesd als majoritair breekijzer, blijkt in Californië vooral te werken als beschermingswal tegen overheidsingrijpen. Het beroemdste voorbeeld is 'Proposition 13', waarmee de belastingen in 1978 werden vastgezet op het niveau van 1975 en scherpe grenzen werden gesteld aan potentiële verhogingen in de toekomst.
- 5 Zie T.E. Cronin, *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*, Cambridge, Harvard University Press, 1989; M. Setälä, *Referendums in Western Europe: A Wave of Direct Democracy?*, *Scandinavian Political Studies*, 1999, 22, pp. 327-340; F. Zakaria, *op. cit.*, 2003.
- 6 Osborne & Gaebler, *op. cit.*, 1992.
- 7 A.O. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, Harvard University Press, 1970.
- 8 T. Goebel, *A Government by the People: Direct Democracy in America, 1890-1940*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2002; J.F. Zimmerman, *The New England Town Meeting: Democracy in Action*, Westport, Praeger, 1999; J.A. Conforti, *Imagining New England: Explorations of Regional Identity from the Pilgrims to the Mid-Twentieth Century*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2001.
- 9 Een bekend handboek is *Robert's Rules of Order*. Inmiddels is er een tiende editie (Cambridge, Perseus, 2000), bezorgd door o.m. Henry M. Robert III, kleinzoon van generaal Henry M. Robert die in 1876 de eerste editie uitbracht, ingegeven door zijn ervaring in kerkelijke en civiele organisaties alsook door zijn protestantse opvoeding en achtergrond (afstammend van hugenoten die zich in de vs hebben gevestigd).
- 10 Zie over de *founding fathers* o.m. N. Schachner, *The Founding Fathers*, New York, Putnam, 1954; C.W. Meister, *The Founding Fathers*, Jefferson, McFarland, 1987; A.S. Trees, *The Founding Fathers and the Politics of Character*, Princeton, Princeton University Press, 2004;
- 11 Cronin, *op. cit.*, 1989, p. 12.
- 12 Cronin, *op. cit.*, 1989, p. x.
- 13 B.A.G.M. Tromp, De ruk naar rechts, *Internationale Spectator*, 2002, no 7/8, p. 346. Zie ook B.A.G.M. Tromp, Het virus van de plebiscitaire democratie, *Socialisme en Democratie*, 2002, 12, pp. 31-34.
- 14 Citaat uit B.A.G.M. Tromp, De vertegenwoordigende democratie ondermijnd, *NRC Handelsblad*, 6 januari 2003, p. 4.

- 15 Een veel minder extreme variant van *strong presidentialism* treffen we aan in de Verenigde Staten, met een sterke president die een krachtig mandaat van het kiezersvolk achter zich heeft, een president die zich niet voortdurend in het parlement hoeft te verantwoorden, maar verder wel aan andere *checks and balances* blootstaat.
- 16 Lijphart schrijft over referenda dat die niet duidelijk correleren met zijn majoritaire en consensuele democratiemodellen. Dat hoeft geen bevreesding te wekken aangezien die vooral indirect-democratisch en macro-constitutioneel zijn geoperationaliseerd. Directe democratie ziet hij als een aparte "derde dimensie". Hier, in dit boek, is de dimensie direct-indirect een aparte tweede dimensie, die kruislings op de dimensie majoritair-non-majoritair wordt geplaatst. Zie A. Lijphart in M.L. Crepaz, T.A. Koelble & D. Wilsford (red.), *Democracy and Institutions: The Life Work of Arend Lijphart*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2000.
- 17 D. Butler & A. Ranney, *Theory*, D. Butler & A. Ranney (red.), *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, Washington, D.C., American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978, pp. 23-37, citaat op p. 36.
- 18 Zakaria, *op. cit.*, 2003, p. 182.
- 19 Zie Held, *op. cit.*, 1987, p. 51.
- 20 A. Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of Wealth of Nations*, Londen, Murray, 1872.
- 21 Met andere woorden: kiezersdemocratie vermengd met een forse dosis pen-duledemocratie.
- 22 Zie o.m. Hayek, *op. cit.*, 1976; Nozick, *op. cit.*, 1974; M. Friedman & R.D. Friedman, *Capitalism and Freedom*, Chicago, University of Chicago Press, 1962; A. Rand, *The Fountainhead*, Londen, Cassell, 1947; C.A. Murray, *What it Means to Be a Libertarian: A Personal Interpretation*, New York, Broadway Books, 1997; G. Sorman, *The New Wealth of Nations*, Stanford, Hoover Institution Press, 1990.
- 23 Hayek, *ibidem*.
- 24 Nozick, *op. cit.*, 1974, p. 33.
- 25 V. Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Drawer, University of Alabama Press, 1974; V. Ostrom, *The Meaning of Democracy and the Vulnerabilities of Democracies: A Response to Tocqueville's Challenge*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- 26 M. Davis, *City of Quartz: Excavating the Future in Los Angeles*, Londen, Verso, 1990.
- 27 F. Hendriks, Los Angeles: Stad en wijk in vergelijkend perspectief, *B en M*, 29, 2002, pp. 134-145; T.L. Cooper & J.A. Musso, The Potential for Neighborhood

- Council Involvement in American Governance, *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 1999, 2, pp. 199-232; T.L. Cooper & J.A. Musso, *Creating Neighborhood Councils: Emerging Issues*, Los Angeles, USC, 2000.
- 28 De *New England town meeting* en de *Zwitserse Landesgemeinde* zijn met enige goede wil op te vatten als omvattende systemen van lokaal bestuur, maar wat ze omvatten is zeer lokaal van aard en zeer beperkt van schaal. Wat ze omvatten is bovendien ingebed in regionale en nationale systemen van bestuur waarin de basiskenmerken van de kiezersdemocratie – directe en aggregatieve democratie – bepaald niet domineren. De Californische referendumdemocratie heeft systemische trekken die een omvangrijke staat van 34 miljoen inwoners betreffen, maar daarmee is de kiezersdemocratie in Californië nog niet het dominante overkoepelende systeem, net zomin als zij dat is in Zwitserland, met zijn 7 miljoen inwoners die regelmatig mogen stemmen in referenda.
- 29 A. Lijphart, *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, New York, Praeger; Eagleton Institute of Politics, Rutgers University, 1984, p. 200.
- 30 Setälä, *op. cit.*, 1999.
- 31 Setälä, *op. cit.*, 1999, p. 4. Kortom: de link met plebiscitair populisme, waar Tromp (zie eerder in dit hoofdstuk) altijd voor waarschuwt, betreft een specifieke referendumpraktijk aan de marge van de algemene categorie ‘kiezersdemocratie’.
- 32 Zwitserland wordt vaak gezien als een ‘uitzondering’, weliswaar interessant (Setälä, *op. cit.*, 1999, p. 164 e.v.) maar ook ‘buitenissig’ en ‘geen trendsetter’ (Zakaria, *op. cit.*, 2003, p. 180). Behalve op deze werken is de analyse in deze paragraaf gebaseerd op G.A. Fossedal, *Direct Democracy in Switzerland*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2002; T. Kästli, *Die Schweiz, Eine Republik in Europa, Geschichte des Nationalstaats seit 1798*, Zürich, Verlag Neuer Zürcher Zeitung, 1998; H-P. Kriesi, Federalism and Pillarization: The Netherlands and Switzerland Compared, *Acta Politica*, 1990, 4, pp. 433-450.
- 33 Om een referendum te laten plaatsvinden moet aan bepaalde voorwaarden zijn voldaan. Ten minste 100.000 stemgerechtigde burgers kunnen een voorstel tot grondwetswijziging via een referendum aan het kiezersvolk voorleggen. Ten minste 50.000 burgers, of zes kantons, kunnen eisen dat over een besluit van de Bondsvergadering (de federale wetgever) via een referendum wordt besloten.
- 34 T.N. Clark, The Swiss Communal Ethic, D.J. Elazar (red.), *Commonwealth: The Other Road to Democracy – The Swiss Model of Democratic Self-Government (part II)*, Lanham, Lexington Books, 2001, pp. 137-152.
- 35 Over het kiesrecht van vrouwen is overigens veel te doen geweest. Pas in 1990 werd in het laatste bergkanton (Appenzell) het vrouwenkiesrecht ingevoerd.

- 36 Lijphart, *op. cit.*, 1999, p. 7.
- 37 K.W. Kobach, *The Referendum: Direct Democracy in Switzerland*, Aldershot, Dartmouth, 1993.
- 38 Hoewel geen 'zuiver' of 'onversneden' voorbeeld, want die bestaan in werkelijkheid niet.
- 39 Setälä, *op. cit.*, 1999, p. 141.
- 40 Setälä, *op. cit.*, 1999, p. 149.
- 41 Ter illustratie: negen van de tien statutair verplichte referenda pakken gunstig uit voor het bestuur. Aldus M. Bützer, *What if Citizens are Already In? Direct Democracy in Switzerland*, Edinburgh, ECPR Conference Paper, april 2003.
- 42 Zakaria, *op. cit.*, 2003, p. 180.
- 43 H.L. Schachter, *Reinventing Government or Reinventing Ourselves: The Role of Citizen Owners in Making a Better Government*, New York, State University of New York Press, 2003.
- 44 T.L. Becker & C.D. Slaton, *The Future of Teledemocracy*, Westport, Praeger, 2000.
- 45 Zie M. Chavannes, Een website als vliegwiel in de politiek: MoveOn.org sluit Amerikaanse burgers weer aan op het politieke systeem, *NRC Handelsblad*, 1 november 2003, p. 5.
- 46 Zakaria, *op. cit.*, 2003, p. 185. Voor professionele handtekeningenverzamelaars is het niet ongewoon om parallel te canvassen voor een achttal *initiatives* tegelijk. Een binnengehaalde handtekening kan bijvoorbeeld voor het ene *initiative* \$ 1 opleveren en voor het andere \$ 1,50, afhankelijk van hoe moeilijk de betreffende deadlines te halen zijn. Een handige handtekeningenverzamelaar, iemand die optimaal weet om te gaan met de 30 seconden die een voorbijganger gemiddeld wil worden opgehouden, kan op één dag zo \$ 400 opstrijken; voorbeelden uit de documentaire *Directe democratie in Californië*, vPRO, Telegenlicht, 4 juli 2004.
- 47 Zie de eerdere paragraaf in dit hoofdstuk getiteld '... Idealen'.
- 48 Wired, <http://www.hotwired.com>, 5 april 1997.
- 49 Murray, *op. cit.*, 1997.
- 50 Zie o.m. N. Negroponte, *Being Digital*, New York, Knopf, 1995; B. Gates & C. Hemingway, *Business @ the Speed of Thought: Using a Digital Nervous System*, Londen, Penguin, 1999. Gates hecht, niet verrassend gezien zijn achtergrond, veel waarde aan het bevrijdend, ontvoogdend en *empowering* potentieel van de moderne informatietechnologie, maar hij gaat niet zover de representatieve democratie volledig te willen vervangen door een directe 'teledemocratie'. Hij ziet dit meer als nuttige aanvulling op een democratie die overigens representatief van aard blijft.

- 51 P.H.A. Frissen, *De virtuele staat*, Schoonhoven, Academic Service, 1996. Voor een wat ander perspectief, zie M. Bovens, *De digitale republiek: Democratie en rechtsstaat in de informatiemaatschappij*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2003; vgl. S. Zouridis, *Digitale disciplineren: Over ICT, organisatie, wetgeving en het automatiseren van beschikkingen*, Delft, Eburon Academic Publishers, 2000.
- 52 A. de Tocqueville, *Democracy in America*, Chicago, University of Chicago Press, 2000 (oorspr. 1835/1840), p. 491. Bellah e.a. spreken in dit verband van essentiële ‘*Habits of the Hearth*’, gevormd en versterkt door vrijwillige associatie, zie R.N. Bellah, R. Madsen, W.M. Sullivan, A. Swidler & S.M. Tipton (red.), *Habits of the Heart: Individualism and Commitment in American Life*, Berkeley, University of California Press, 1985.
- 53 Tocqueville, *op. cit.*, 2000, p. 243.
- 54 Zakaria, *op. cit.*, 2003. Dat het invoeren van publieke controle (democratisering) niet helemaal achteraan kan komen laat Van Zanden zien in zijn onderzoek naar historische productiesprongen (in het Italië van de Renaissance, het Nederland van de Republiek en het Engeland van de Industriële Revolutie). Zulke productiesprongen vereisen grote investeringen, die pas worden aangedurfd als mensen vertrouwen hebben in de handhaving van fundamentele politieke en economische rechten. Cruciaal daarvoor is de merkbare aanwezigheid van werkzame publieke controle als tegenwicht voor hiërarchische, feodale willekeur. Zie J. Luiten van Zanden, *Een klein land in de 20e eeuw, economische geschiedenis van Nederland 1914-1995*, Utrecht, Het Spectrum, 1997; J. Luiten van Zanden & A. van Riel, *Nederland 1780-1914, Staat, instituties en economische ontwikkeling*, Amsterdam, Balans, 2000.
- 55 Uit zijn analyse blijkt dat Zakaria’s kritiek zich eenzijdig richt op de directe en aggregatieve kiezersdemocratie. Hijzelf spreekt tamelijk generaliserend over ‘democratie’ – *tout court* – waarmee hij de Amerikaanse neiging om democratie gelijk te stellen met kiezersdemocratie, in feite bevestigt.
- 56 Zakaria, *op. cit.*, 2003, p. 183.
- 57 G. Hardin, The Tragedy of the Commons, *Science*, 63, pp. 1243-1248.
- 58 Verwijzen naar Huxleys *Brave New World*, kritiseert Barber de *Brave New Democracy*, passend bij de *Brave New McWorld*. Zie o.m. Barber, *op. cit.*, 1984; B.R. Barber, *A Passion for Democracy: American Essays*, Princeton, Princeton University Press, 1998.
- 59 Zie W. van de Donk & P. W. Tops, Informatisering en democratie: Orwell of Athene, in A. Zuurmond, J. Huigen, P. H. A. Frissen, I.Th.M. Snellen & P.W. Tops (red.), *Informatisering in het openbaar bestuur. Technologie en sturing bestuurskundig beschouwd*, 's-Gravenhage, VUGA, 1994, pp. 249-267. Citaat op p. 252.

- 60 Naast het potentiële statusverlies van politici, signaleert Alain de Botton een groot potentieel voor ‘statusangst’ in de Amerikaanse, gehorizontaliseerde en door-gedemocratiseerde verhoudingen, zie A. de Botton, *Status Anxiety*, New York, Pantheon Books, 2004.
- 61 R. Weissberg, *Polling, Policy and Public Opinion: The Case Against Heeding the ‘Voice of the People’*, New York, Palgrave-Macmillan, 2002. Bestuur geleid door de *vox populi* is waanzin, aldus Weissberg.
- 62 Budes vrees voor de ‘*unmediated popular vote*’ wordt in Zwitserland dan ook minder bewaardheid. Zie I. Budge, *Direct Democracy: Setting Appropriate Terms of Debate*, in D. Held (red.), *Prospects for Democracy: North, South, East, West*, Cambridge, Polity Press, 1993, pp. 136-155
- 63 Hendriks, *op. cit.*, 2002; Cooper & Musso, *op. cit.*, 2000.
- 64 De gemeente Los Angeles omvat bijna 4 miljoen inwoners. Het politieke bestuur omvat één gekozen burgemeester en niet meer dan 15 gemeenteraadsleden. Bewoners van stadsdelen als de San Fernando Valley (zelf al bijna 1 miljoen inwoners) voelen zich niet voldoende vertegenwoordigd en niet voldoende bediend door het gemeentelijke bestuurscentrum.

Noten hoofdstuk 6: Participatiedemocratie

- 1 Elster, *op. cit.*, 1998, p. 1.
- 2 Vrij naar S. London, Teledemocracy versus Deliberative Democracy: A Comparative Look at Two Models of Public Talk, *Journal of Interpersonal Computing and Technology*, 1995, 3, pp. 33-55.
- 3 We komen hier nog op terug in de paragraaf over ‘communicatieve en deliberatieve democratie’. Verwante noties zijn: discursive democracy (Dryzek, *op. cit.*, 1990), radical democracy (D. Trend (red.), *Radical Democracy: Identity, Citizenship, and the State*, New York, Routledge, 1996), green democracy (R. Goodin, *op. cit.*, 1992), directly-deliberative polyarchy (J. Cohen & C.F. Sabel, Directly-Deliberative Polyarchy, *European Law Journal*, 1997, 4, pp. 313-340. Zie ook D. Fuchs, *Models of Democracy: Participatory, Liberal and Electronic Democracy*, Edinburgh, ECPR Joint Sessions of Workshops No. 22., 28 maart t/m 2 april 2003.
- 4 Dryzek, *op. cit.*, 1990.
- 5 V. Mamadouh, *De stad in eigen hand: Provo’s, kabouters, krakers als stedelijke sociale beweging*, Amsterdam, Sua, 1992. De observaties en citaten in navolgende sectie zijn op dit boek gebaseerd.
- 6 Net als de ‘provo’ is de ‘kabouter’ een vondst van Roel van Duijn, een anarchist die eerder al bij de Ban de Bom-acties in Den Haag (1961) betrokken

- was. De kabouter stond symbool voor de met de natuur (in harmonie) levende mens, bovendien klein maar fijn.
- 7 Mamadouh, *op. cit.*, p. 177.
 - 8 C.T.L. Butler & A. Rothstein, *On Conflict and Consensus: A Handbook on Formal Consensus Decisionmaking*, Takoma Park, Food Not Bombs Publishing, <http://www.consensus.net>, 2005.
 - 9 Goodin noemt het voorbeeld van de Hessische Grünen, die zes opeenvolgende weekenden bijeen kwamen om te praten over vragen met betrekking tot het groene partijprogramma van 1983. Zie Goodin, *op. cit.*, 1992.
 - 10 In haar boek over participatiedemocratie bespreekt Pateman het Joegoslavisch arbeiderszelfbestuur als voorbeeld van functioneel zelfbestuur, maar dat is inmiddels een wel erg achterhaald en niet meer bestaand voorbeeld, zie Pateman, *op. cit.*, 1970. Het zelfbestuur van de kibboets, communaal zelfbestuur met een sterke vleug functioneel zelfbestuur, is duurzamer gebleken.
 - 11 J. Fidler (journalist en lid van Kibbutz Beit Ha'emek), *Kibbutz: What, Why, When, Where*, http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/Society_&_Culture/kibbutz1.html.
 - 12 Alternatieve leefgemeenschappen zijn overigens in de niet-Westerse wereld ook veelvoorkomend. Zie D. Maybury-Lewis, *Millennium: Tribal Wisdom and the Modern World*, New York, Viking, 1992.
 - 13 M. Livni, The common denominators of the communities I visited, *Communes At Large Letter: International Communes Desk*, <http://www.communa.org.il/e-call.htm>, 2001.
 - 14 Zie K.H. Marx & F. Engels, *De burgeroorlog in Frankrijk*, 's-Gravenhage, Boucher, 1968; E.S. Mason, *The Paris Commune: An Episode in the History of the Socialist Movement*, New York, Macmillan, 1930.
 - 15 Later herhaalt de geschiedenis zich nog een keer, wanneer in verschillende Duitse steden revolutie in de lucht hangt na de door Duitsland verloren Eerste Wereldoorlog. De 'dictatuur van het proletariaat' wordt uitgeroepen in de Münchense 'Radenrepubliek'. Een hevige tegenreactie zorgt ervoor dat op 30 april 1919 de opstand alweer wordt neergeslagen. Daarmee komt een eind aan een reeks van chaotische experimenten met socialistisch en communistisch radenbestuur. Zie voor meer informatie over deze communistische revolutie: G. Schmidt, *Spartakus: Rosa Luxemburg und Karl Liebknecht*, Frankfurt am Main, Akademische Verlagsges, Athenaion, 1971.
 - 16 Elementen van en varianten op de Atheense democratie werken door in andere (stad)staten: Rome, Florence, Venetië, Genève. Zie Dahl, *op. cit.*, 2001.
 - 17 Zie M.H. Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes: Structure, Principles and Ideology*, Oxford, Blackwell, 1991. Zie ook M. Terpstra, Athene: politiek, stad en macht, H. Heynen (red.), *Wereldsteden, stadswan-*

- delingen door filosofie en religie*, Baarn, Gooi en Sticht/Thomas More Academie, 1999.
- 18 Slaven, vrouwen, kinderen en inwonende buitenlanders hadden geen recht van spreken.
 - 19 De Volksvergadering kon een gehate redenaar of generaal doen verbannen. Als een meerderheid stemde voor toepassing van het schervenrecht kreeg eenieder de gelegenheid zijn 'kandidaat' te kerven in een potscherf. Degene met de meeste stemmen moest de stad voor tien jaar verlaten.
 - 20 Loting is een selectiemiddel dat niemand benadeelt, het geeft iedere burger een redelijke, gelijke verwachting om zijn land te mogen dienen. Een egalitair, tegenover een inegalitair, selectiemiddel, aldus Manin, *op. cit.*, 1997, p. 238. Zie ook Montesquieu: selectie door loting past bij de natuur van democratie, selectie door verkiezing bij de natuur van aristocratie. Zie Montesquieu, *Spirit of Law*, New York, Hafner, 1966 (oorspr. 1748).
 - 21 De Atheense democratie kende meer een 'praatcultuur' dan een 'stemcultuur'. Plato, zelfverklaard criticaster van de Atheense democratie, is met zijn dialogen – de Socratische dialoog voorop – misschien zijns ondanks een belangrijke erflater van de Atheense democratische 'praatcultuur'.
 - 22 J.J. Rousseau, *Du Contrat Social ou principes du droit politiques*, Parijs, Librairie Générale Française, 1992 (oorspr. 1762).
 - 23 Pateman, *op. cit.*, 1970. Zie ook W. van der Burg, *Het democratisch perspectief. Een verkenning van de normatieve grondslagen der democratie*, Arnhem, Gouda Quint, 1991.
 - 24 J.J. Rousseau in M. Fennema, *De moderne democratie, geschiedenis van een politieke theorie*, Amsterdam, Het Spinhuis, 2001, p. 9.
 - 25 Manifest van 'Students for a Democratic Society', geciteerd in J. Dunn (red.), *Democracy: The Unfinished Journey, 508 BC to AD 1993*, Oxford, Oxford University Press, 1994, p. 45.
 - 26 Minder uitgesproken, maar wel sympathiserend met participatiedemocratie, is een stroming binnen de democratietheorie die democratie gelijkstelt aan 'equal, clear and loud participation', zie S. Verba, K.L. Scholzman, & H.E. Brady, *Voice and Equality*, Cambridge, Harvard University Press, 1995; zie ook B. Kliksberg, Six Unconventional Theses about Participation, *International Review of Administrative Sciences*, 2000, 66, pp. 161-174.
 - 27 S. Benhabib (red.), *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton, Princeton University Press, 1996.
 - 28 Zie Dryzek, *op. cit.*, 1990; Cohen & Sabel, *op. cit.*, 1997.
 - 29 Om die reden ervaren voorstanders van andere democratieopvattingen de regels van deliberatieve democratie nogal eens als *passive aggressive*: ogenschijnlijk bevrijdend maar daarbij ook sterk beperkend.

- 30 Dat wordt ook wel 'rhizomatisch' genoemd. De groei van het internet – het netwerk van elektronische netwerken – vertoont ook rhizomatische trekken.
- 31 Barber, *op. cit.*, 1984.
- 32 B.R. Barber, aanbeveling bij het boek van B. Ackerman & J.S. Fishkin, *Deliberation Day*, New Haven, Yale University Press, 2004.
- 33 Of, op subnationaal niveau, voorafgaand aan de gouverneurs- en burgemeestersverkiezingen.
- 34 Ackerman & Fishkin, *op. cit.*, 2004, p. 40.
- 35 Bij een deliberatieve peiling over bovenlokaal ontwikkelingsbeleid daalde de weerstand tegen het delen en spreiden van publieke middelen van 80% naar 40% en groeide het draagvlak om tot een vorm van vrijwillige *tax-sharing* te komen aanzienlijk. Zie Ackerman & Fishkin, *op. cit.*, p 56.
- 36 Ackerman & Fishkin, *op. cit.*, 2004, pp. 44-59.
- 37 Pinbord en Wakeford noemen een hele rits van initiatieven, zie M. Pinbord & T. Wakeford, Overview – Deliberative Democracy and Citizen Empowerment, *PLA notes*, 40, pp. 23-28 Naast *citizen committees*, *citizen juries*, *planning cells*, *deliberative polling* ook zwakkere aftreksels daarvan: *citizen panels*, *focus groups*, *public meetings*, *consensus conferences*, *scenario workshops*, *visioning exercises*. Bij de tweede rits van voorbeelden is sprake van een grotere mate van acceptatie van een adviesrol en een niet-representatieve opzet.
- 38 P.C. Diemel & O. Renn, Planning Cells, A Gate to 'Fractal' Mediation, O. Renn, T. Webler & P. Wiedemann (red.), *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1995, pp. 117-140.
- 39 A. Roobeek, *De Stad dat zijn de burgers*, Amsterdam, Van Gennip, 1995.
- 40 Zie hoofdstuk 5, ook over *citizen juries*.
- 41 R.C. Box, *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century*, Thousand Oaks, Sage Publications, 1998.
- 42 A. Fung, *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*, Princeton, Princeton University Press, 2004.
- 43 D.C. Miños, Porto Alegre, *Brazil: A New, Sustainable and Replicable Model of Participatory and Democratic Governance?*, 's-Gravenhage, ISS, 2002.
- 44 B. Cassen, Brazil's New Experiment: Anatomy of and Experiment in People's Power, *Le Monde Diplomatique*, <http://mondediplo.com/1998/10/09brazil>, 1998.
- 45 Vgl. Elsters driedeling in *voting*, *negotiation*, *deliberation*, in Elster, *op. cit.*, 1998.
- 46 Het laatste afhankelijk van de mate waarin een district in het verleden toegankelijk heeft gehad tot, of voorzien is van, een bepaalde dienst.

- 47 Transport; onderwijs, cultuur en vrije tijd; gezondheidszorg en sociale zaken; economische ontwikkeling en belastingheffing; stedelijke ontwikkeling en organisatie.
- 48 Gegevens ontleend aan een informatieve serie over Porto Alegre in *Le Monde Diplomatique*: B. Cassen, *Une expérience exemplaire au Brésil: démocratie participative à Porto Alegre*, *Le Monde Diplomatique*: <http://www.monde-diplomatique.fr/1998/08/CASSEN/10841>, 1998; Cassen, op. cit., 1998; I. Ramonet, *The Promise of Porto Alegre*, *Le Monde Diplomatique*, <http://www.globalpolicy.org/socecon/tncs/davos/01pal1.htm>, 2001. Zie daarnaast: K. Koonings, *Strengthening Citizenship in Brazil's Democracy: Local Participatory Governance in Porto Alegre*, *Bulletin of Latin American Research*, 2004, 23, pp. 79-99; Miños, op. cit., 2002.
- 49 Schumpeter, op. cit., 1943.
- 50 J. Chang & J. Halliday, *Mao: Het onbekende verhaal*, Amsterdam, Forum, 2005.
- 51 Michels, op. cit., 1925.
- 52 Hood, op. cit., 1998, p. 127.
- 53 D.P. Moynihan, *Maximum Feasible Misunderstanding: Community Action in the War on Poverty*, New York, Free Press, 1969.
- 54 Zo wordt burgerparticipatie in het model van Porto Alegre toegespitst op het begrotingsproces, en in het model van de *Planungszelle* tot specifieke onderdelen van het planningsproces.
- 55 Zie o.m. H. P. Kunneman, *Der Wahrheitstrichter, Habermas und die Postmoderne*, Frankfurt am Main, Campus Verlag, 1991; L. Boelens, *Stedenbouw en planologie: een onvoltooid project: Naar het communicatief handelen in de ruimtelijke planning en ontwerppraktijk*, Delft, Delftse Universitaire Pers, 1990; A.R. Edwards, *Planning betwist: Communicatieve strategieën van boeren en natuurbeschermers in de ruilverkaveling*, Utrecht, Van Arkel, 1990.
- 56 F.R. Ankersmit, *Aesthetic Politics: Political Philosophy Beyond Fact and Value*, Stanford, Stanford University Press, 1996.
- 57 In plaats van 'kennis is macht', de beroemde these van Bacon. Zie B. Flyvbjerg, *Rationality and Power: Democracy in Practice*, Chicago, The University of Chicago Press, 1998.
- 58 N. Machiavelli, *Discorsi: gedachten over staat en politiek*, Amsterdam, Ambo, 1997.
- 59 F. Bolkestein, *Zelfverwerkelijking leidt niet tot een betere burger*, *NRC Handelsblad*, 3 december 1998, p. 12.
- 60 Aanhakend bij de verklaringen van ervaringsdeskundigen. Zie Goodin, op. cit., 1992, p. 141.
- 61 J. Freeman, *The Tyranny of Structurelessness*, Hull, Anarchist Workers Association Kingston, 1980.

- 62 G. Orwell, *Animal Farm: A Fairy Story*, Londen, Secker & Warburg, 1984.
- 63 Zakaria, *op. cit.*, 2003, p. 59.
- 64 Chang & Halliday, *op. cit.*, 2005; H. Arendt, *The Origins of Totalitarianism*, New York, Harcourt, 1951. Ondanks, of dankzij, de extreme benadrukking van gelijkheid (denk aan de Mao-pakken) en broederschap (denk aan de massacampagnes), werd het maoïsme in sommige Nieuwe Sociale Bewegingen in de jaren '70 met grote belangstelling en soms nauw verholen waardering gevolgd.
- 65 In de paragraaf 'varianten op een thema' hebben we er enkele besproken. Zie ook deel III over mengelingen van democratiemodellen.
- 66 Elster, *op. cit.*, 1998, p. 9. Hij vat hier de argumenten van verschillende auteurs samen.
- 67 De argumenten om voor interactief beleid te kiezen zijn vaak de volgende: 1) beter doortimmerd beleid; 2) breder gedragen beleid; 3) betere verhoudingen. Interactief beleid zou dit dichterbij brengen. Zie F. Hendriks & P.W. Tops, Interactieve beleidsvorming en betekenisverlening: Interpretaties van een pluriforme praktijk, *B en M*, 28, 2001, pp 106-119.
- 68 Naast het hier genoemde voorbeeld van Amsterdam valt te denken aan steden als München, San Francisco en Porto Alegre (zie eerder in dit hoofdstuk). Tot op zekere hoogte vergelijkbaar met Amsterdam wordt in naoorlogs München (beschreven in hoofdstuk 4) een dominant en overkoepelend model van consensusdemocratie aangevuld en scherp gehouden door een opkomend model van participatiedemocratie. De bijmenging van participatiedemocratie is gematigder dan in Amsterdam. Er is een netwerk van actiegroepen die zich verzetten tegen de aanleg van de metro (te grootschalig) maar dat laat onverlet dat er een uitgebreid metronet gerealiseerd wordt (vele malen uitgebreider dan in Amsterdam). Ingrijpende 'prestigeprojecten' als de Olympische Spelen ontvangen in München minder weerstand en meer steun dan in Amsterdam, en vinden tenslotte ook plaats. Krakergroepen en andere nieuwe stedelijke bewegingen doen van zich spreken, maar niet in die mate als in Amsterdam. Vgl. Hendriks, *op. cit.*, 1996; 1999a; Mamadouh, *op. cit.*, 1992.
- 69 Mamadouh, *op. cit.*, 1992.
- 70 Zie o.m. R.F. Roegholt, *Amsterdam na 1900*, 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij, 1993. Zie ook de kritieken verspreid over het boek van Mamadouh, *op. cit.*, 1992.
- 71 G. Komrij, *Het boze oog*, Amsterdam, De Arbeiderspers, 1983, pp. 86-87.
- 72 Mamadouh, *op. cit.*, 1992, p. 94.

Noten hoofdstuk 7: Democratie in de mix

- 1 Montesquieu, *op. cit.*, 1966.
- 2 In F. Zakaria, *De toekomst van vrijheid: De paradoxen en schaduwzijden van democratie*, Amsterdam, Contact, 2003, p. 22.
- 3 In het Braziliaanse Porto Alegre komt de participatiedemocratie opvallend sterk naar voren, maar dan wel binnen een kader dat in hoofdlijnen indirect-democratisch is, waarbij penduledemocratie en consensusdemocratie beide hun sporen nalaten. Waar directe democratie en indirecte democratie co-existeren, zo komen ook aggregatieve democratie ('optellen' en 'doorpakken') en integratieve democratie ('uitpraten' en 'draagvlak ontwikkelen') naast elkaar voor. De beïnvloeding van onderaf krijgt voor een deel vorm via quasi-Habermassiaans delibereren en integreren, maar voor een deel ook via on-Habermassiaans onderhandelen en aggregeren.
- 4 Lijphart, *op. cit.*, 1999, p. 10.
- 5 Lijphart, *op. cit.*, 1999, p. 21-27; A. Shick, *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change: A Report Prepared for the State Services Commission and the Treasury New Zealand: State Services Commission*, Wellington, State Services Commission, 1996.
- 6 Vgl. Thompson, Ellis & Wildavsky, *op. cit.*, 1990; M. Thompson, *Inherent Rationality: An Anti-Dualist Approach to Institutions*. Bergen, Los Senteret, 1996; M. Thompson, *Clumsiness: It's as Easy as Falling off a Log*, New York, Presentation to the Carnegie Council, 2001; Perri 6, Institutional Viability: A Neo-Durkheimian Theory, *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 16, 2003, pp. 395-415.
- 7 Zie o.m. Douglas, *op. cit.*, 1966; 1986; 1996.
- 8 Douglas, *op. cit.*, 1966; zie ook S. Schama, *Overvloed en onbehagen: De Nederlandse cultuur in de Gouden Eeuw*, Amsterdam, Contact, 1987.
- 9 J.G. March & J.P. Olsen, Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us About Government, *American Political Science Review*, 77, 1983, pp. 281-296; zie ook F. Hendriks, *Reinheid en democratie: Over de zin van hervorming en de waarde van vergelijking*, Utrecht, Lemma, 2005.
- 10 Over 'gematigde' democratie, door macht én tegenmacht, door wederzijdse beïnvloeding en beperking, zie o.m. Montesquieu, *op. cit.*, 1966.
- 11 Verwijzend naar het basisschema van dit boek (zie figuur 2.2, zie ook de achterflap) bewegen we ons hier in het veld van de basismodellen van democratie en de culturele fundamenten daaronder.
- 12 We spreken in zo'n geval van een institutioneel bestand, een *modus vivendi* die meer dan vluchtig is, een *settlement*. Vgl. Perri 6, *op. cit.*, 2003. Voor 'vitalle coalities' van de minder geïnstitutionaliseerde en meer vluchtige soort zie:

- P.W. Tops & F. Hendriks, *Openbaar besturen in vitale coalities: Van publieke waarden naar professionele toewijding*, Essay voor de Raad van het Openbaar Bestuur, Tilburg, TSPB, 2003.
- 13 R. Inglehart, *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton, Princeton University Press, 1990; zie ook T.N. Clark & R. Inglehart, *The New Political Culture: Changing Dynamics of Support for the Welfare State and Other Policies in Post Industrial Societies*, T.N. Clark & V. Hoffmann-Martinot (red.), *The New Political Culture*, Boulder, Westview Press, 1998, pp. 9-74.
 - 14 Zie hoofdstuk 5 en 6, en de inleiding van hoofdstuk 6.
 - 15 Hirst, *op. cit.*, 1994; Barber, *op. cit.*, 1984.
 - 16 Zie hoofdstuk 4, paragraaf 'Leiderschap in de consensusdemocratie'.
 - 17 F. Hendriks, *The Post-Industrialising City: Political Perspectives and Cultural Biases*, *GeoJournal*, 45, 1999b, pp. 425-432.
 - 18 Almond & Verba, *op. cit.*, 1963; 1980. Zie ook de paragraaf over burgerschap in hoofdstuk 4.
 - 19 Zie hoofdstuk 6.
 - 20 Caramani & Mény, *op. cit.*, 2005.
 - 21 Denk aan het *Neue Steuerungsmodell*, geïnspireerd door het Angelsaksische, sterk markt-consumentgerichte New Public Management. Zie F. Hendriks & P.W. Tops, *Local Public Management Reforms in the Netherlands*, *Public Administration*, 2003, 81, pp. 301-323.
 - 22 Zie hoofdstuk 6, paragraaf 'kiezersdemocratie = plebiscitair populisme = referendumdemocratie?'. Vgl. Setälä, *op. cit.*, 1999; J. J. Linz, *The Perils of Presidentialism*, *Journal of Democracy*, 1990, 1, pp. 51-69.
 - 23 In de Napoleontische systemen van Zuid-Europa geeft Rousseaus notie van volkssoevereiniteit vanouds voeding aan een bijzondere relatie tussen *demos* en *polis*, beide voorgesteld als één en ondeelbaar, als organisch geheel.
 - 24 Zie onder meer Porto Alegre, beschreven in hoofdstuk 6.
 - 25 Zie R. Doorenspleet, *Electoral Systems and Democratic Quality: Do Mixed Systems Combine the Best or the Worst of Both Worlds*, *Acta Politica*, 2005, 40, pp. 28-49 over 'mixed systems', mengelingen van consensus- en pendule-democratie.
 - 26 Zie eerder in dit hoofdstuk. Zie ook hoofdstuk 3, het deel over het 'Westminstermodel'.
 - 27 Hendriks, *op. cit.*, 2005.
 - 28 Perri, *op. cit.*, 2003.
 - 29 Hood, *op. cit.*, 1998.
 - 30 Zie ook M. Verweij & M. Thompson (red.), *Clumsy Solutions for a Complex World*, New York, Palgrave Press, verwacht in 2006; D. Gyawali, *Water in Nepal*, Kathmandu, Himal Books, 2002; Hendriks, *op. cit.*, 1999a; T. Brandsen,

W. van de Donk & P. Kenis (red.), *Meervoudig bestuur: Publieke dienstverlening door hybride organisaties*, Den Haag, Lemma, 2006.

- 31 Vgl. Schama, *op. cit.*, 1987, p. 48.
- 32 Dat kan per definitie niet eens bij democratie, zelfs niet bij polyarchie, de heerschappij van velen: door Dahl naar voren geschoven als gematigd alternatief voor democratie als de heerschappij van allen. Zie Dahl, *op. cit.*, 2000.
- 33 Ongelukkige combinaties in het binnenlands bestuur kunnen bijvoorbeeld worden gecompenseerd en aan het oog onttrokken door hulp en steun uit het buitenland.
- 34 Zie o.m. R.D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993; L. Huyse, *De lange weg naar Neufchateau*, Leuven, Van Halewyck, 1996; Lijphart, *op. cit.*, 1999.
- 35 Althans: om een duurzaam gewaardeerde plek in de werkelijkheid te verwerven; voor een permanente plek in de zuivere democratietheorie is dat niet per se noodzakelijk.
- 36 Zie bijvoorbeeld de eisen die Dahl stelt aan een democratie (Dahl, *op. cit.*, 2000); zie hoofdstuk 1 hierover.
- 37 De eerste dimensie heeft betrekking op effectiviteit, de tweede op legitimiteit.
- 38 In aanvulling op enkele basiseisen die altijd en overal wel gelden (zie deel I).
- 39 Dit voorbeeld komt niet uit de lucht vallen. Zie de vergelijking van de wederopbouw in Birmingham en München, vergeleken in Hendriks, *op. cit.*, 1999a.
- 40 Let wel: 'een bepaald functiegebied' is niet elk domein; wat in een bepaald functiegebied wordt klaargespeeld wordt niet meteen ook in het andere klaargespeeld. En 'een bepaalde setting' is niet iedere context; de eisen die aan de democratie worden gesteld variëren naar tijd en plaats.
- 41 Voor het uitgebreide verhaal achter de tabellen zij verwezen naar deel II van dit boek, waar de behandeling van elk democratiemodel wordt afgesloten met een overzicht van ingebouwde sterktes en zwaktes.
- 42 Zie hoofdstuk 1, paragraaf 'democratie en samenlevingscultuur'.
- 43 *Wahlverwandschaft* wil niet zeggen dat alles koek en ei is. *Wahlverwandte* instituties lijken op geliefden die elkaar wederzijds aantrekken, wederzijds compatibel zijn, maar daarmee ook een zeker risico lopen. Vgl. Goethe, *op. cit.*, 2001.
- 44 Verwijzend naar het spreekwoordelijke glas dat als half leeg én als half vol kan worden beschouwd, kunnen we zeggen dat de verschillende culturen geneigd zijn om het glas van het congruente democratiemodel als goeddeels vol te zien, en het glas van het niet-congruente democratiemodel als goeddeels leeg.

Noten hoofdstuk 8: Democratie in de mangel

- 1 Schama, *op. cit.*, 1987, p. 22-23.
- 2 Schama noemt het “de wezenlijke kinetische eigenschap van een land waar zelfs geen duidelijke grens tussen land en water leek te bestaan.” Schama, *op. cit.*, p. 22-23.
- 3 Delen van dit hoofdstuk zijn ook verwerkt in Hendriks, *op. cit.*, 2005, waarin de achtergronden geschetst van de vele pogingen die zijn ondernomen om tot een ‘grote schoonmaak’ te komen in het huis van Thorbecke.
- 4 Zie ook Hendriks, *op. cit.*, 2005.
- 5 Over de wortels van het poldermodel zie o.m. Hendriks & Toonen, *op. cit.*, 2001; J. Lendering, *Polderdenken: De wortels van de Nederlandse overlegcultuur*, Amsterdam, Athenaeum, 2005; H. Pleij, *Erasmus en het poldermodel*, Amsterdam, Bert Bakker, 2005. Over de brede cultuur van overleggen en accommoderen zie o.m. Daalder, *op. cit.*, 1995; W. van Vree, *Nederland als vergaderland*, Groningen, Wolters-Noordhoff, 1994.
- 6 Over burgerschap en leiderschap in de consensusdemocratie, zie o.m. Daalder, *op. cit.*, 1995; G.J.M. van den Brink, *Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2002; Te Velde, *op. cit.*, 2002; P. t’ Hart & M. ten Hooven, *Op zoek naar leiderschap: Regeren na de revolutie*, Amsterdam, De Balie, 2004.
- 7 Een bestuurder van een waterschap, oervorm van Nederlands bestuur, verklaart het volgende: “In de periode dat ik hier zit hebben we maar drie keer over een voorstel hoeven stemmen. Voor het overige zijn we het altijd eens geworden” (Dijkgraaf M. Kool geciteerd in P. Brouwer, Een heel moderne overheid, *Binnenlands Bestuur*, 1 oktober 2004, p. 21. Dit is tekenend voor de bestuurlijke traditie: stemmen doe je niet om een beslissing te forceren, hooguit aan het eind van de rit, als je al pratend een brede basis voor collectieve besluitvorming hebt gelegd.
- 8 Omdat het daarvoor nog te vroeg is kunnen we hier nog niet spreken van ‘consensusdemocratie’ en ‘participatiedemocratie’ – hooguit *avant la lettre*.
- 9 Zie J.I. Israel, *De Republiek, Deel I, 1477-1647; Deel II, 1647-1806*, Franeker, Van Wijnen, 1996; M.R. Prak, *Gouden Eeuw: Het raadsel van de Republiek*, Nijmegen, SUN, 2002; J. Huizinga, *Nederlandse beschaving in de zeventiende eeuw: Een schets*, Amsterdam, Contact, 1998 (oorspr. 1941).
- 10 Daalder, *op. cit.*, 1995.
- 11 Lendering, *op. cit.*, 2005.
- 12 Geen stad in Nederland is ooit in oorlog geweest met een andere. Dit is een groot contrast met het Italiaanse stedensysteem waarmee het Nederlandse vaak wordt vergeleken. Zie Pleij, *op. cit.*, 2005, p. 28.

- 13 H. Pleij, *De herontdekking van Nederland: Over vaderlandse mentaliteiten en rituelen*, Amsterdam, Prometheus, 2003; Pleij, *op. cit.*, 2005. Zie ook Prak, *op. cit.*, 2002; Israel, *op. cit.*, 1999.
- 14 Schama, *op. cit.*, 1987, p. 55.
- 15 De piramidale bevelsstructuur is het simplistische, modernistische subtype van hiërarchie, dat sommigen ten onterechte als hoofdvorm van hiërarchie zien. De holarchische verantwoordelijkheidsstructuur is de meer complexe, klassieke variant op het thema hiërarchie. Zie Douglas, *op. cit.*, 2003; Zie Th. A.J. Toonen, *Denken over binnenlands bestuur: Theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*, 's-Gravenhage, VUGA, 1987 over 'hetachie' als grondmerk van de Thorbeckeaanse constitutie.
- 16 P. Brood, R. Kok, G. Mak, E. Somers, B. Speet & R. van Stipriaan (red.), *De kleine zeemacht, 1648-1672, Beslissende momenten uit de vaderlandse geschiedenis: De 25 dagen van Nederland*, 11, Zwolle, Waanders Uitgevers, p. 295.
- 17 Zie W. van Vree, *op. cit.*, 1994, p. 172: De consensus werd vooral gezocht via informele overeenstemming, meer dan via formele unanimiteit.
- 18 Vgl. Hendriks & Toonen, *op. cit.*, 1999; Rosenthal, *op. cit.*, 2001.
- 19 E. Zahn, *Regenten, rebellen en reformatoren: een visie op Nederland en de Nederlanders*, Amsterdam, Contact, 1989; Schama, *op. cit.*, 1987; Huizinga, *op. cit.*, 1998; A.C. van Dixhoorn, *Goed burgerlijk leven in de republiek*, P. Dekker & J.J.M. de Hart (red.), *De Goede burger: Tien beschouwingen over een morele categorie*, 's-Gravenhage, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2005; I. de Haan, *Zelfbestuur en staatsbeheer: Het politieke debat over burgerschap en rechtsstaat in de twintigste eeuw*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 1993.
- 20 Pleij, *op. cit.*, 2003, pp. 27-29: 'wijs' opgevat als slim, sluw, handig, goed voor zichzelf en de zijnen zorgend.
- 21 Over ontwikkelingen in politiek Nederland en de implicaties daarvan voor politiek leiderschap en burgerschap, zie o.m. Daalder, *op. cit.*, 1995; Van den Brink, *op. cit.*, 2002; 't Hart & Ten Hooven, *op. cit.*, 2004; A. Peper, *Een dolend land: Over de politieke architectuur van Nederland*, Amsterdam, De Bezige Bij, 2002; J. de Vries, *Paars en de managementstaat: Het eerste kabinet-Kok (1994-1998)*, Leuven, Garant, 2002; J. de Vries & S. van der Lubben, *Een onderbroken evenwicht in de Nederlandse politiek: Paars II en de revolutie van Fortuyn*, Amsterdam, Van Gennep, 2005.
- 22 H. Righart, *De eindeloze jaren zestig: Geschiedenis van een generatieconflict*, Amsterdam, De Arbeiderspers, 1995; J.C. Kennedy, *Nieuw Babylon in aanbouw: Nederland in de jaren zestig*, Meppel, Boom, 1995.
- 23 Sociaal en Cultureel Planbureau, *In het zicht van de toekomst: Sociaal cultureel rapport 2004*, Sociaal en Cultureel Planbureau, 's-Gravenhage, 2004.

- 24 In het ene geval voelt ontzuiling meer als 'onthemming', in het andere geval meer als 'ontketening'.
- 25 De kritiek op de stroperigheid van zulke instituties neemt toe. Zie F. Hendriks, Stroperigheidskritiek en polderpraal: een discoursanalyse, F. Hendriks & Th.A.J. Toonen (red.), *Schikken en plooiën: De stroperige staat bij nader inzien*, Assen, Van Gorcum, 1998, pp. 15-35. De belangstelling voor hervormingen die de kiezer meer macht geven neemt tegelijkertijd toe. Zie Hendriks, *op. cit.*, 2005. Zie ook de volgende paragraaf: grote hervormingsplannen.
- 26 H.J.G. Beunders, *Publieke tranen: De drijfveren van de emotiecultuur*, Contact, Amsterdam, 2002; zie ook B.A.M. van Stokkom, *Emotionele democratie: Over morele vooruitgang*, Amsterdam, Van Genneep, 1997.
- 27 Voor een serie voorbeelden, zie de paragraaf 'grote hervormingsplannen' in dit hoofdstuk.
- 28 Hendriks & Toonen, *op. cit.*, 2001.
- 29 Zie H. van Mierlo, medeoprichter van D66, met zijn decennialang volgehouden pleidooi voor een grote schoonmaak van het democratisch systeem, 'ontplofing' van het politiek bestel zelfs. Zie E. van Thijn, oud-fractie leider van de PvdA, met zijn eveneens decennialang uitgedragen kritiek op de gebrekkige doorwerking van verkiezingen in de consensusdemocratie, door hem ook als 'tangdemocratie' en 'sorrydemocratie' beschreven. Zie E. Brinkman, oud-fractie leider van het CDA, met zijn fundamentele kritiek op de stroperigheid van de 'overlegdemocratie'. Zie J. Marijnissen, fractie leider van de SP, met zijn kritiek op de 'achterkamerdemocratie' en haar veronachtzaming van de haarvaten van de samenleving. Zie J. van Aartsen, tijdelijk fractie leider van de VVD, met zijn bekering tot het gedachtegoed van D66, bijna 40 jaar na dato.
- 30 Zie Hendriks, *op. cit.*, 2005, ook voor tegengeluiden bij de hang naar pendule en kiezersdemocratie. In hoofdstuk 3 en hoofdstuk 5 van dit boek komen die tegengeluiden uitgebreid aan bod.
- 31 De relatie tussen burgers en bestuurders is fundamenteel problematisch, geïnstitutionaliseerde praktijken van democratie roepen duurzaam ongenoegen op, er is veel vernieuwing en verandering nodig – zo luidt ongeveer het discours.
- 32 In de PvdA wordt deze stroming onder meer vertegenwoordigd door E. van Thijn. Zie Van Thijn, *op. cit.*, 1991. In zijn benadering wordt de pendule-democratie meer op zijn 'Engels', meer los van kiezersdemocratie, naar voren geschoven. Later worden elementen van kiezersdemocratie bijgemengd, onder meer door jonge kamerleden als N. Dubbelboer. In de VVD wordt J. van Aartsen bijgevallen door een VVD-partijcommissie onder leiding van G. Dales, pleitend voor vernieuwingen in de richting van kiezersdemocratie én pendule-democratie.

- 33 Vernieuwing van de rijksdienst is in hoge mate verbale vernieuwing. Zie M.J.W. van Twist, *Verbale vernieuwing: Aantekeningen over de kunst van bestuurskunde*, Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam, 1995. Zie ook J.F.M. Koppenjan, *Management van de beleidsvorming: Een studie naar de totstandkoming van beleid op het terrein van het binnenlands bestuur*, 's-Gravenhage, VUGA, 1993.
- 34 Zie M. Boogers & F. Hendriks, *Middenbestuur in discussie: Analyse van en reflectie op de naoorlogse discussie over middenbestuur in Nederland*, Tilburg, UvT, 2005.
- 35 R.B. Andeweg, Institutional Conservatism in the Netherlands: Proposals for and Resistance to Change, *West European Politics*, 1989, 12, pp. 42-60.
- 36 Over herindeling, zie Th.A.J. Toonen, M. Van Dam, M. Glim & G. Wallagh, *Gemeenten in ontwikkeling: Herindeling en kwaliteit*, Assen, Van Gorcum, 1998. Over dualisering, zie M. Boogers, P.W. Tops & A. de Vries, *Effecten van dualisering voor burgers: Beweging naar buiten?*, 's-Gravenhage, VNG uitgeverij, 2005. Over lokaal referendum, zie M. Boogers & P.W. Tops, De Toor'n van Groningen: Over de dynamiek van een lokaal referendum, *Bestuurskunde*, 2002, 5, pp. 207-214; M. Boogers & P.W. Tops, *De Toor'n van de stad: Hoe het referendum werd 'gewonnen': Een evaluatie van het Groninger referendum van 29 juni 2005*, Dongen, Pijnenburg, 2005; Over het burgemeestersreferendum, zie P.W. Tops, M. Boogers, R. Weterings, J. Brinkman, J. Morra & B. Verhoeven, *Het burgemeestersreferendum in Vlaardingen: Terugblik op een democratische primeur*, Vlaardingen, Gemeente Vlaardingen, 2002.
- 37 Plannen voor een nationaal referendum en een gekozen burgemeester zijn gestrand in de Eerste Kamer, tijdens de 'nacht van Wiegel', respectievelijk, het 'avondje van Van Thijn'. Plannen voor een districtenstelsel zijn gestuit op weerstand bij verschillende politieke partijen, en zijn op het moment van schrijven ter overweging gegeven aan het 'Burgerforum Kiesstelsel', een volgend gremium dat over dit vraagstuk mag gaan adviseren; de besluitvorming blijft het primaat van de politiek.
- 38 H.R. van Gunsteren & E. van Reuven (red.), *Besturen in de ongekende samenleving*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1995. Zie V.J.J.M. Bekkers, *Nieuwe vormen van sturing en informatisering*, Delft, Eburon, 1994 over het obsolete worden van klassieke sturingsmodellen.
- 39 Frissen, *op. cit.*, 1996; F. Hendriks, K. Peters & H. Wesseling, Multicultureel bestuur: Kernthema voor de bestuurskunde, *Bestuurskunde*, 2003, 12, pp. 327-331.
- 40 Vrij naar: Douglas & Wildavsky, *op. cit.*, 1982.
- 41 Vgl. A.M. Kjaer, *Governance*, Cambridge, Polity Press, 2004; W.J.M. Kickert, E.-H. Klijn & J.F.M. Koppenjan, *Managing Complex Networks: Strategies for*

- the Public Sector*, Londen, Sage, 1997; J.F.M. Koppenjan & E.H. Klijn, *Managing Uncertainty in Networks: A Network Approach to Problem Solving and Decision Making*, Londen, Routledge, 2004; J.A.M. Hufen & A.B. Ringeling (red.), *Beleidsnetwerken, overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*, 's-Gravenhage, VUGA, 1990.
- 42 Hendriks, *op. cit.*, 2005; Hendriks & Toonen, *op. cit.*, 2001.
- 43 Over wij-gevoel, groepsfocus en collectief gedrag, zie J.W. Duyvendak & M. Hurenkamp, *Kiezen voor de kudde: Lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid*, Amsterdam, Van Genneep, 2004; M. Elchardus, *De dramademocratie*, Tiel, Lannoo, 2004; J. van Ginneken, *Brein-bevingen: Snelle omslagen in opinie en communicatie*, Amsterdam, Boom, 1999.
- 44 Voor overzichten zie Benhabib, *op. cit.*, 1996; Elster, *op. cit.*, 1998.
- 45 Hendriks, *op. cit.*, 2005.
- 46 Namelijk uit de tijd dat dit nog belangrijk werd gevonden. Veel hervormers achten zich die tijd vooruit. Degenen die deelgemeenten en dergelijke constructies nog steeds actueel vinden zijn vaak ontevreden om andere redenen: dat de invoering van deze constructies met allerlei (onvermijdelijke) aanpassingen en afzwakkingen gepaard is gegaan bijvoorbeeld.
- 47 Zie hoofdstuk 3 en hoofdstuk 5 voor de keerzijden van penduledemocratie respectievelijk kiezersdemocratie.
- 48 Zie hoofdstuk 7 over de wisselwerking tussen de democratie en de context waarin de democratie zich moet bewijzen.
- 49 Zie hoofdstuk 5, de paragraaf over de Zwitserse variant van kiezersdemocratie. Zie hoofdstuk 4, de overeenkomsten tussen consensusdemocratie in Zwitserland en Nederland.
- 50 Zie de eerdere paragrafen in dit hoofdstuk over de geschiedenis van de consensusdemocratie in Nederland; zie ook hoofdstuk 4 hierover.
- 51 Zie de voorafgaande paragrafen 'Grote hervormingsplannen' en 'Geringe hervormingssuccessen'.
- 52 Zie de navolgende paragraaf: heruitvinding van de traditie, de voorgeschiedenis.
- 53 Schama, *op. cit.*, 1987, p. 23.
- 54 Hendriks & Toonen, *op. cit.*, 2001.
- 55 Hendriks & Tops, *op. cit.*, 2001; J. Edelenbos, *Proces in vorm: Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*, Utrecht, Lemma, 2000; I.M.A.M. Pröpper & D.A. Steenbeek, *De aanpak van interactief beleid: Elke situatie is anders*, Bussum, Coutinho, 2001.
- 56 Figuur 8.2 bouwt voort op hoofdstuk 4 (vooral het deel over de sterktes en zwaktes van de consensusdemocratie) en op hoofdstuk 7 (sterktes en zwaktes herbezien). De laatste drie *line items* ('de boel bij elkaar houden' tot en met

- ‘niemand verantwoordelijk maken’) zijn toegevoegd aan het tweede schema omdat ze in het geval van Nederland in het bijzonder relevant zijn.
- 57 Voor deze opgave staat onder meer de onderwijssector. Zie F. Hendriks, P.H.A Frissen, S. Kensen & R.M.A. van der Pennen, *Nieuwe polders rond de school: Het ministerie van OCW gaat interactief*, Tilburg, Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, 2005.
- 58 Zie bijvoorbeeld de aanzetten tot burgerlijk zelfbestuur en de pleidooien voor deliberatieve werkvormen, samengevat in de paragraaf ‘Grote hervormingsplannen’. Op selectieve wijze kan hierbij aansluiting worden gezocht.
- 59 Zijn individuele functioneren, en dat van andere ambtsdragers, wordt permanent bijgehouden in rapportcijfers (dikke voldoende of dikke onvoldoende?) en taartdiagrammen (hoeveel procent voor en hoeveel procent tegen?) – ook al is de bestuurstraditie collegiaal: ‘de bestuurders doen het samen’.
- 60 Gedoeld wordt natuurlijk op combinaties van democratiemodellen enerzijds en situationele en culturele contexten anderzijds; denk aan de driehoek uit hoofdstuk 7.
- 61 Het is een interessante middenfiguur tussen de Nederlandse, van buitenaf benoemde burgemeester en de Amerikaanse, op eigen titel gekozen *strong mayor*.
- 62 Dat vereist dan slechts bevestiging en uitbreiding van de afspraak dat de lijsttrekker van de grootste partij bij de laatste verkiezingen formateur wordt, en dan ook het premierschap mag opeisen.
- 63 Voor een verwant betoog, zich meer toespitsend op ideëel en ‘literair leiderschap’, zie M. van der Veen, Jan Peter, Wouter, Jozias en Femke: kom met mooie woorden en krachtige speeches!, *NRC Handelsblad*, februari 2006, pp. 25-26.
- 64 Het laatste in lijn met Aristoteles, die al eeuwen geleden verklaarde dat burgerschap het vermogen inhoudt tot (mee)regeren én tot geregeerd worden. Zie ook Almond en Verba, *op. cit.*, 1980; H.R. van Gunsteren, *A Theory of Citizenship: Organizing Plurality in Contemporary Democracies*, Boulder, Westview Press, 1998.

Literatuur

- Ackerman, B. & J.S. Fishkin, *Deliberation Day*, New Haven, Yale University Press, 2004.
- Almond, G.A. & S. Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, New York, Princeton University Press, 1963.
- Anderson, C.J. & C. Guillory, Political Institutions and Satisfaction with Democracy: A Cross-National Analysis of Consensus and Majoritarian Systems, *American Political Science Review*, 1997, 91, pp. 66-81.
- Andeweg, R.B., Institutional Conservatism in the Netherlands: Proposals for and Resistance to Change, *West European Politics*, 1989, 12, pp. 42-60.
- Ankersmit, F.R., *Aesthetic Politics: Political Philosophy Beyond Fact and Value*, Stanford, Stanford University Press, 1996.
- Arblaster, A., *Democracy*, Milton Keynes, Open University Press, 1987.
- Arendt, H., *The Origins of Totalitarianism*, New York, Harcourt, 1951.
- Ashford, D.E., *Policy and Politics in Britain: The Limits of Consensus*, Philadelphia, Temple University Press, 1981.
- Barber, B.R., *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press, 1984.
- Barber, B.R., *A Passion for Democracy: American Essays*, Princeton, Princeton University Press, 1998.
- Beetham, D. (red.), *Defining and Measuring Democracy*, Londen, Sage Publications, 1994.
- Becker, T.L. & C.D. Slaton, *The Future of Teledemocracy*, Westport, Praeger, 2000.
- Bekkers, V.J.J.M., *Nieuwe vormen van sturing en informatisering*, Delft, Eburon, 1994.
- Bellah, R.N., R. Madsen, W.M. Sullivan, A. Swidler & S.M. Tipton (red.), *Habits of the Heart: Individualism and Commitment in American Life*, Berkeley, University of California Press, 1985.
- Benhabib, S. (red.), *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton, Princeton University Press, 1996.

- Bennett, R., *Assignment of Competency and Resources*, R. Bennett (red.), *Territory and Administration in Europe*, Londen, Pinter Publishers, 1989.
- Berelson, B.R., W.N. McPhee & P.F. Lazarsfeld, *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*, Chicago, University of Chicago Press, 1954.
- Beunders, H.J.G., *Publieke tranen: De drijfveren van de emotiecultuur*, Contact, Amsterdam, 2002.
- Birch, A.H., *The Concepts and Theories of Modern Democracy*, Londen, Routledge, 1993.
- Boelens, L., *Stedebouw en planologie: een onvoltooid project: Naar het communicatief handelen in de ruimtelijke planning en ontwerppraktijk*, Delft, Delfse Universitaire Pers, 1990.
- Bolkestein, F., Zelfverwerkelijking leidt niet tot een betere burger, *NRC Handelsblad*, 3 december 1998, p. 12.
- Boogers, M. & F. Hendriks, *Middenbestuur in discussie: Analyse van en reflectie op de naoorlogse discussie over middenbestuur in Nederland*, Tilburg, UvT, 2005.
- Boogers, M. & P.W. Tops, De Toor'n van Groningen: Over de dynamiek van een lokaal referendum, *Bestuurskunde*, 2002, 5, pp. 207-214.
- Boogers, M. & P.W. Tops, *Hoe het referendum werd 'gewonnen': Een evaluatie van het Groninger referendum van 29 juni 2005*, Dongen, Pijnenburg, 2005.
- Boogers, M., P.W. Tops & A. de Vries, *Effecten van dualisering voor burgers: Beweging naar buiten?*, 's-Gravenhage, VNG uitgeverij, 2005.
- Botton, A. de, *Status Anxiety*, New York, Pantheon Books, 2004.
- Bovens, M., *De digitale republiek: Democratie en rechtsstaat in de informatiemaatschappij*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2003.
- Box, R.C., *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century*, Thousand Oaks, Sage Publications, 1998.
- Brandsen, T., W. van de Donk & P. Kenis (red.), *Meervoudig bestuur: Publieke dienstverlening door hybride organisaties*, Den Haag, Lemma, 2006.
- Brink, G.J.M. van den, *Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2002.
- Brood, P., R. Kok, G. Mak, E. Somers, B. Speet & R. van Stipriaan (red.), *De kleine zeemacht, 1648-1672, Beslissende momenten uit de vaderlandse geschiedenis: De 25 dagen van Nederland*, 11, Zwolle, Waanders Uitgevers, 2005, p. 295.
- Brouwer, P., Een heel moderne overheid, *Binnenlands Bestuur*, 1 oktober 2004, p. 21.

- Budge, I., *Direct Democracy: Setting Appropriate Terms of Debate*, D. Held (red.), *Prospects for Democracy: North, South, East, West*, Cambridge, Polity Press, 1993, pp. 136-155.
- Burg, W. van der, *Het democratisch perspectief. Een verkenning van de normatieve grondslagen der democratie*, Arnhem, Gouda Quint, 1991.
- Buruma, I., *De spiegel van de zonnegodin: Achtergronden van Japan, de Japanners en hun culturele waarden*, Amsterdam, De Arbeiderspers, 1990.
- Burke, E., Speech to the Electors of Bristol at the Conclusion of the Poll, E. Burke, *The Works of the Right Honorable Edmund Burke*, vol. 2, Boston, Little, Brown & Company, 1866, pp. 95-96.
- Butler, D. & A. Ranney, *Theory*, D. Butler & A. Ranney (red.), *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, Washington, D.C., American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978, pp. 23-37.
- Butler, C.T.L. & A. Rothstein, *On Conflict and Consensus: A Handbook on Formal Consensus Decisionmaking*, Takoma Park, Food Not Bombs Publishing, <http://www.consensus.net>, 2005.
- Bützer, M., *What if Citizens are Already In? Direct Democracy in Switzerland*, Edinburgh, ECPR Conference Paper, 28 maart t/m 4 april 2003.
- Caramani, P. & Y. Mény, *Challenges to Consensual Politics: Democracy, Identity, and Populist Protest in the Alpine Region*, Brussels, P.I.E.-Peter Lang, 2005.
- Cassen, B., Brazil's New Experiment: Anatomy of and Experiment in People's Power, *Le Monde Diplomatique*, <http://mondediplo.com/1998/10/09brazil>, 1998.
- Cassen, B., Une expérience exemplaire au Brésil: démocratie participative à Porto Alegre, *Le Monde Diplomatique*: <http://www.monde-diplomatique.fr/1998/08/CASSEN/10841>, 1998.
- Chang, J. & J. Halliday, *Mao: Het onbekende verhaal*, Amsterdam, Forum, 2005.
- Chavannes, M., Een website als vliegwiel in de politiek: MoveOn.org sluit Amerikaanse burgers weer aan op het politieke systeem, *NRC Handelsblad*, 1 november 2003.
- Churchill, W., Toespraak in het Lagerhuis, 31 oktober 1944.
- Clark, T.N., The Swiss Communal Ethic, D.J. Elazar (red.), *Commonwealth: The Other Road to Democracy – The Swiss Model of Democratic Self-Government (part II)*, Lanham, Lexington Books, 2001, pp. 137-152.
- Clark, T.N. & R. Inglehart, The New Political Culture: Changing Dynamics of Support for the Welfare State and Other Policies in Post Indu-

- strial Societies, T.N. Clark & V. Hoffmann-Martinot (red.), *The New Political Culture*, Boulder, Westview Press, 1998, pp. 9-74.
- Cohen, J. & C.F. Sabel, Directly-Deliberative Polyarchy, *European Law Journal*, 1997, 4, pp. 313-340.
- Conforti, J.A., *Imagining New England: Explorations of Regional Identity from the Pilgrims to the Mid-Twentieth Century*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2001.
- Conradt, D.P., Changing German Political Culture, G.A. Almond & S. Verba (red.), *The Civic Culture Revisited*, Boston, Little, Brown and Company, 1980, pp. 212-272.
- Cooper, T.L. & J.A. Musso, The Potential for Neighborhood Council Involvement in American Governance, *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 1999, 2, pp. 199-232.
- Cooper, T.L. & J.A. Musso, *Creating Neighborhood Councils: Emerging Issues*, Los Angeles, USC, 2000.
- Coyle, D.J. & R.J. Ellis (red.), *Politics, Policy and Culture*, Boulder, Westview Press, 1994.
- Crepaz, M.L., T.A. Koelble & D. Wilsford (red.), *Democracy and Institutions: The Life Work of Arend Lijphart*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2000.
- Cronin, T.E., *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*, Cambridge, Harvard University Press, 1989.
- Cunningham, F., *Theories of Democracy: A Critical Introduction*, Londen, Routledge, 2002.
- Daalder, H., *Van oude en nieuwe regenten: Politiek in Nederland*, Amsterdam, Bakker, 1995.
- Daalder, H. (red.), *Comparative European Politics: The Story of a Profession*, Londen, Pinter, 1997.
- Dahl, R.A., *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, University of Chicago Press, 1963.
- Dahl, R.A., *Polyarchy: Participation and Opposition*, New York, Yale University Press, 1971.
- Dahl, R.A., *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989.
- Dahl, R.A., *On Democracy*, New Haven, Yale University Press, 2000.
- Dahrendorf, R.G., *Die Krisen der Demokratie: Ein Gespräch mit Antonio Polito*, München, Beck, 2002.
- Davis, M., *City of Quartz: Excavating the Future in Los Angeles*, Londen, Verso, 1990.

- Dearlove, J., Bringing the Constitution Back In: Political Science and the State, *Political Studies*, 1989, 37, pp. 521-539.
- Dienel, P.C. & O. Renn, Planning Cells, A Gate to 'Fractal' Mediation, O. Renn, T. Webler & P. Wiedemann (red.), *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1995, pp. 117-140.
- Dixhoorn, A.C. van, Goed burgerlijk leven in de republiek, P. Dekker & J.J.M. de Hart (red.), *De Goede burger: Tien beschouwingen over een morele categorie*, 's-Gravenhage, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2005.
- Dogan, M., Political Science and the Other Social Sciences, R.E. Goodin & H.D. Kligemann (red.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press, 1996, pp. 97-130.
- Donk, W. van de & P.W. Tops, Informatisering en democratie: Orwell of Athene, A. Zuurmond, J. Huigen, P.H.A. Frissen, I.Th.M. Snellen & P.W. Tops (red.), *Informatisering in het openbaar bestuur. Technologie en sturing bestuurskundig beschouwd*, 's-Gravenhage, VUGA, 1994, pp. 249-267.
- Doorenspleet, R., Electoral Systems and Democratic Quality: Do Mixed Systems Combine the Best or the Worst of Both Worlds, *Acta Politica*, 2005, 40, pp. 28-49.
- Douglas, M., *Purity and Danger*, Londen, Routledge & Kegan Paul, 1966.
- Douglas, M., *Natural Symbols*, Londen, Berrie & Rockliff, 1970.
- Douglas, M., *Cultural Bias*, Londen, Royal Anthropological Institute, 1978.
- Douglas, M., (red.), *Essays in the Sociology of Perception*, Londen, Routledge & Kegan Paul, 1982.
- Douglas, M., *How Institutions Think*, Syracuse, Syracuse University Press, 1986.
- Douglas, M., *Thought Styles: Critical Essays on Good Taste*, New York, Sage, 1996.
- Douglas, M., Being Fair to Hierarchists, *University of Pennsylvania Law Review*, 2003, 151, pp. 1349-1370.
- Douglas, M. & A.B. Wildavsky, *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technical and Environmental Dangers*, Berkeley, University of California Press, 1982.
- Douglas, M. & S. Ney, *Missing Persons: A Critique of Personhood in the Social Sciences*, Berkeley, University of California Press, 1998.
- Dryzek, J.S., *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- Dunn, J. (red.), *Democracy: The Unfinished Journey, 508 BC to AD 1993*, Oxford, Oxford University Press, 1994.

- Duyvendak, J.W. & M. Hurenkamp, *Kiezen voor de kudde: Lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid*, Amsterdam, Van Genneep, 2004.
- Dyson, K.H.F., *The State Tradition in Western Europe: A Study of an Idea and Institution*, New York, Oxford University Press, 1980.
- Edelenbos, J., *Proces in vorm: Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*, Utrecht, Lemma, 2000.
- Edwards, A.R., *Planning betwist: Communicatieve strategieën van boeren en natuurbeschermers in de ruilverkaveling*, Utrecht, Van Arkel, 1990.
- Elchardus, M., *De dramademocratie*, Tielt, Lannoo, 2004.
- Elster, J. (red.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- Fennema, M., *De moderne democratie: Geschiedenis van een politieke theorie*, Amsterdam, Het Spinhuis, 2001.
- Flyvbjerg, B., *Rationality and Power: Democracy in Practice*, Chicago, The University of Chicago Press, 1998.
- Fossedal, G.A., *Direct Democracy in Switzerland*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2002.
- Freedom House, *Democracy's Century: A Survey of Global Political Change in the 20th Century*, New York, Freedom House, 1999.
- Freedom House, *Freedom in the World 2005*, Oxford, Rowman & Littlefield, 2005.
- Freeman, J., *The Tyranny of Structurelessness*, Hull, Anarchist Workers Association Kingston, 1980.
- Friedman, M. & R.D. Friedman, *Capitalism and Freedom*, Chicago, University of Chicago Press, 1962.
- Frissen, P.H.A., *De virtuele staat: Politiek, bestuur, technologie: Een post-modern verhaal*, Schoonhoven, Academic Service, 1996.
- Fung, A. *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*, Princeton, Princeton University Press, 2004.
- Fuchs, D., *Models of Democracy: Participatory, Liberal and Electronic Democracy*, Edinburgh, ECPR Joint Sessions of Workshops No. 22., 28 maart t/m 2 april 2003.
- Gates, B. & C. Hemingway, *Business @ the Speed of Thought: Using a Digital Nervous System*, Londen, Penguin, 1999.
- Ginneken, J. van, *Brein-bevingen: Snelle omslagen in opinie en communicatie*, Amsterdam, Boom, 1999.

- Giuliani, R.W., *Leadership*, New York, Miramax Books, 2002.
- Goebel, T., *A Government by the People: Direct Democracy in America, 1890-1940*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2002.
- Goethe, J.W. von, *Die Wahlverwandtschaften*, Köln, Könemann, 2001.
- Goodin, R., *Green Political Theory*, Londen, Polity Press, 1992.
- Gunsteren, H.R. van & E. van Reuven (red.), *Besturen in de ongekende samenleving*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1995.
- Gunsteren, H.R. van, *A Theory of Citizenship: Organizing Plurality in Contemporary Democracies*, Boulder, Westview Press, 1998.
- Gyawali, D., *Water in Nepal*, Kathmandu, Himal Books, 2002.
- Haan, I. de, *Zelfbestuur en staatsbeheer: Het politieke debat over burger-schap en rechtsstaat in de twintigste eeuw*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 1993.
- Habermas, J., *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, Cambridge, MIT Press, 1989.
- Habermas, J., *Theorie des kommunikativen Handelns*, Frankfurt, Suhrkamp Verlag, 1981.
- Hadenius, A., *Democracy and Development*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- Hailsham, Q.M.H., *The Dilemma of Democracy: Diagnosis and Prescription*, Londen, Collins, 1978.
- Hansen, M.H., *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes: Structure, Principles and Ideology*, Oxford, Blackwell, 1991.
- Hart, P. 't & M. ten Hooven, *Op zoek naar leiderschap: Regeren na de revolte*, Amsterdam, De Balie, 2004.
- Hardin, G., The Tragedy of the Commons, *Science*, 1968, 63, pp. 1243-1248.
- Hayek, F.A., *The Road to Serfdom*, Londen, Routledge, 1976.
- Hecló, H. & A.B. Wildavsky, *The Private Government of Public Money*, Londen, Macmillan, 1974.
- Held, D., *Models of democracy: North, South, East, West*, Cambridge, Polity Press, 1987.
- Hendriks, F., Stroperigheidskritiek en polderpraal: een discoursanalyse, F. Hendriks & Th.A.J. Toonen (red.), *Schikken en plooiën: De stroperige staat bij nader inzien*, Assen, Van Gorcum, 1998, pp. 15-35.
- Hendriks, F., *Public Policy and Political Institutions*, Aldershot, Edward Elgar, 1999a.
- Hendriks, F., The Post-Industrialising City: Political Perspectives and Cultural Biases, *GeoJournal*, 45, 1999b, pp. 425-432.

- Hendriks, F., Los Angeles: Stad en wijk in vergelijkend perspectief, *B en M*, 29, 2002, pp. 134-145.
- Hendriks, F., *Reinheid en democratie: Over de zin van hervorming en de waarde van vergelijking*, Utrecht, Lemma, 2005.
- Hendriks, F., P.H.A Frissen, S. Kensen & R.M.A. van der Pennen, *Nieuwe polders rond de school: Het ministerie van OCW gaat interactief*, Tilburg, Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, 2005.
- Hendriks, F., K. Peters & H. Wesseling, Multicultureel bestuur: Kernthema voor de bestuurskunde, *Bestuurskunde*, 2003, 12, pp. 327-331.
- Hendriks, F. & Th.A.J. Toonen (red.), *Polder Politics: The Re-Invention of Consensus Democracy in the Netherlands*, Aldershot, Ashgate, 2001.
- Hendriks, F. & P.W. Tops, Interactieve beleidsvorming en betekenisverlening: Interpretaties van een pluriforme praktijk, *B en M*, 28, 2001, pp. 106-119.
- Hendriks, F. & P.W. Tops, Local Public Management Reforms in the Netherlands, *Public Administration*, 2003, 81, pp. 301-323.
- Heywood, A., *Politics*, Houndmills, Palgrave, 2002.
- Hirschman, A.O., *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, Harvard University Press, 1970.
- Hirst, P., *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*, Cambridge, Polity Press, 1994.
- Hofstede, G., *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions, and Organizations across Nations*, Thousand Oaks, Sage, 2001.
- Holden, B., *Understanding Liberal Democracy*, Oxford, Allan, 1988.
- Hood, C., *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*, Oxford, Clarendon Press, 1998.
- Hoogerwerf, A., *Vanaf de top gezien: Visies van de politieke elite*, Amsterdam, Sijthoff, 1986.
- Hoppe, H., *Democracy: The God That Failed: The Economics and Politics of Monarchy, Democracy, and Natural Order*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2001.
- Hufen, J.A.M. & A.B. Ringeling (red.), *Beleidsnetwerken, overheids-, semi-overheids- en particuliere organiaties in wisselwerking*, 's-Gravenhage, VUGA, 1990.
- Huizinga, J., *Nederlandse beschaving in de zeventiende eeuw: Een schets*, Amsterdam, Contact, 1998.
- Humes, S., *Local Governance and National Power*, New York, Harvester Wheatsheaf, 1991.

- Huntington, S.P., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991.
- Huyse, L., *Passiviteit, pacificatie en verzuiling in de Belgische politiek: Een sociologische studie*, Antwerpen, Standaard, 1970.
- Huyse, L., *De lange weg naar Neufchateau*, Leuven, Van Halewyck, 1996.
- Huyse, L., *Over Politiek*, Leuven, Halewyck, 2003.
- Inglehart, R., *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton, Princeton University Press, 1990.
- Israel, J.I., *De Republiek, Deel I, 1477-1647; Deel II, 1647-1806*, Franeker, Van Wijnen, 1996.
- Jacobs, J., *Systems of Survival*, New York, Vintage Books, 1994.
- Jordan, G. & J.J. Richardson, *The British Policy Style, or the Logic of Negotiation*, J.J. Richardson (red.), *Policy Styles in Western Europe*, Londen, Allen & Unwin, 1982, pp. 80-110.
- Kästli, T., *Die Schweiz, Eine Republik in Europa, Geschichte des Nationalstaats seit 1798*, Zürich, Verlag Neuer Zürcher Zeitung, 1998.
- Kennedy, J.C., *Nieuw Babylon in aanbouw: Nederland in de jaren zestig*, Meppel, Boom, 1995.
- Kickert, W.J.M., E.-H.Klijn & J.F.M Koppenjan, *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Londen, Sage, 1997.
- Kjaer, A.M., *Governance*, Cambridge, Polity Press, 2004.
- Klein, P. & R. Kooistra, *Wim Kok. Het taaie gevecht van een polderjongen*, Amsterdam, Prometheus, 1998.
- Kliksberg, B., *Six Unconventional Theses about Participation*, *International Review of Administrative Sciences*, 2000, 66, pp. 161-174.
- Klingemann, H., *Mapping Political Support in the 1990s: A Global Analysis*, P. Norris (red.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford, Oxford University Press, 1991, pp. 31-56.
- Kobach, K.W., *The Referendum: Direct Democracy in Switzerland*, Aldershot, Dartmouth, 1993.
- Komrij, G., *Het boze oog*, Amsterdam, De Arbeiderspers, 1983.
- Koonings, K., *Strengthening Citizenship in Brazil's Democracy: Local Participatory Governance in Porto Allegre*, *Bulletin of Latin American Research*, 2004, 23, pp. 79-99.
- Koppenjan, J.F.M., *Management van de beleidsvorming: Een studie naar de totstandkoming van beleid op het terrein van het binnenlands bestuur*, 's-Gravenhage, VUGA, 1993.

- Koppenjan, J.F.M. & E.H. Klijn, *Managing Uncertainty in Networks: A Network Approach to Problem Solving and Decision Making*, Londen, Routledge, 2004.
- Kriesi, H-P., Federalism and Pillarization: The Netherlands and Switzerland Compared, *Acta Politica*, 1990, 4, pp. 433-450.
- Kunneman, H.P., *Der Wahrheitstrichter, Habermas und die Postmoderne*, Frankfurt am Main, Campus Verlag, 1991.
- Lane, J. & S.O. Ersson, *Democracy: A Comparative Approach*, Londen, Routledge, 2003.
- Lehmbruch, G., *Proporzdemokratie: Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*, Tübingen, J.C.B. Mohr, 1967.
- Lehmbruch, G., Die korporative Verhandlungsdemokratie in Westmitteleuropa, *Swiss Political Science Review*, 1996, 2, pp. 19-41
- Lehmbruch, G., K. von Beyme & I. Fetscher, *Demokratisches System und politische Praxis der Bundesrepublik*, München, Piper, 1971.
- Lending J., *Polderdenken: De wortels van de Nederlandse overlegcultuur*, Amsterdam, Athenaeum, 2005.
- Lewis, A.W., *Politics in West Africa*, Toronto, Oxford University Press, 1965.
- Lijphart, A., *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, New York, Praeger; Eagleton Intitute of Politics, Rutgers University, 1984.
- Lijphart, A., Power-Sharing Approach, J.V. Montville (red.), *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*, New York, Lexington Books, 1990. pp. 491-509.
- Lijphart, A., *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirthy-six Countries*, New Haven, Yale University Press, 1999.
- Linz, J.J., The Perils of Presidentialism, *Journal of Democracy*, 1990, 1, pp. 51-69.
- Livni, M., The common denominators of the communities I visited, *Communes At Large Letter: International Communes Desk*, <http://www.communia.org.il/e-call.htm>, 2001.
- Locke, J., *Two Treatises of Government* (red. P. Laslett), Cambridge, Cambridge University Press, 1970.
- London, S., Teledemocracy versus Deliberative Democracy: A Comparative Look at Two Models of Public Talk, *Journal of Interpersonal Computing and Technology*, 1995, 3, pp. 33-55.
- Luiten van Zanden, J., *Een klein land in de 20e eeuw: economische geschiedenis van Nederland 1914-1995*, Utrecht, Het Spectrum, 1997.
- Luiten van Zanden, J. & A. van Riel, *Nederland 1780-1914, Staat: instituties en economische ontwikkeling*, Amsterdam, Balans, 2000.

- Machiavelli, N., *Discorsi: gedachten over staat en politiek*, Amsterdam, Ambo, 1997.
- MacPherson, C.B., *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 1977.
- Mamadouh, V., *De stad in eigen hand: Provo's, kabouters, krakers als stedelijke sociale beweging*, Amsterdam, Sua, 1992.
- Manin, B., On Legitimacy and Political Deliberation, *Political Theory*, 1987, 15, pp. 338-368.
- Manin, B., *The Principles of Representative Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- March, J.G. & J.P. Olsen, Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us About Government, *American Political Science Review*, 77, 1983, pp. 281-296.
- March, J.G. & J.P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989.
- Marquand, D., *The Unprincipled Society: New Demands and Old Politics*, Londen, Cape, 1988.
- Marx, K.H. & F. Engels, *De burgeroorlog in Frankrijk*, 's-Gravenhage, Boucher, 1968.
- Mason, E.S., *The Paris Commune: An Episode in the History of the Socialist Movement*, New York, Macmillan, 1930.
- Maybury-Lewis, D., *Millennium: Tribal Wisdom and the Modern World*, New York, Viking, 1992.
- Meister, C.W., *The Founding Fathers*, Jefferson, McFarland, 1987.
- Michels, R., *Zur Soziologie des Parteiwesens in der Modernen Demokratie: Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Kröner, Leipzig, 1925.
- Milbrath L.W. & M.L. Goel, *Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics*, New York, University Press of America, 1982.
- Miños, D.C., *Porto Alegre, Brazil: A New, Sustainable and Replicable Model of Participatory and Democratic Governance?*, 's-Gravenhage, 1ss, 2002.
- Montesquieu, Ch. de, *Spirit of Law*, New York, Hafner, 1966.
- Moynihan, D.P., *Maximum Feasible Misunderstanding: Community Action in the War on Poverty*, New York, Free Press, 1969.
- Murray, C.A., *What it Means to Be a Libertarian: A Personal Interpretation*, New York, Broadway Books, 1997.

- Negroponte, N., *Being Digital*, New York, Knopf, 1995.
- Newton, K., *Second City Politics: Political Processes and Decision-Making in Birmingham*, Oxford, Oxford University Press, 1976.
- Nozick, R., *Anarchy, State, and Utopia*, New York, Basic Books, 1974.
- Ofman, D.D., *Bezieling en kwaliteit in organisaties*, Utrecht, Servire, 2004.
- Orwell, G., *Animal Farm: A Fairy Story*, Londen, Secker & Warburg, 1984.
- Osborne, D. & T. Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Addison-Wesley, 1992.
- Ostrom, V., *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Drawer, University of Alabama Press, 1974.
- Ostrom, V., *The Meaning of Democracy and the Vulnerabilities of Democracies: A Response to Tocqueville's Challenge*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1997.
- Page, E.C., *Political Authority and Bureaucratic Power: A Comparative Analysis*, Knoxville, The University of Tennessee Press, 1985.
- Pateman, C., *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970.
- Pels, D., *De geest van Pim: Het gedachtegoed van een politieke dandy*, Amsterdam, Anthos, 2003
- Peper, A., *Een dolend land: Over de politieke architectuur van Nederland*, Amsterdam, De Bezige Bij, 2002.
- Perri 6, Institutional Viability: A Neo-Durkheimian Theory, *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 16, 2003, pp. 395-415.
- Pinbord, M. & T. Wakeford, Overview: Deliberative Democracy and Citizen Empowerment, *PLA notes*, 2001, 40, pp. 23-28.
- Plato, *Constitutie Politeia*, Amsterdam, Athenaeum-Polak & Van Gennepe, 1991.
- Pleij, H., *De herontdekking van Nederland: Over vaderlandse mentaliteiten en rituelen*, Amsterdam, Prometheus, 2003.
- Pleij, H., *Erasmus en het poldermodel*, Amsterdam, Bert Bakker, 2005.
- Popper, K.R., *The Open Society and Its Enemies*, Londen, Routledge & Kegan Paul, 1945.
- Poulantzas, N., *State, Power, Socialism*, Londen, New Left Books, Verso edition, 1980.
- Prak, M.R., *Gouden Eeuw: Het raadsel van de Republiek*, Nijmegen, SUN, 2002.

- Pröpper, I.M.A.M. & D.A. Steenbeek, *De aanpak van interactief beleid: Elke situatie is anders*, Bussum, Coutinho, 2001.
- Putnam, R.D., *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.
- Putnam, R.D., *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon & Schuster, 2000.
- Ramonet, I., The Promise of Porto Alegre, *Le Monde Diplomatique*, <http://www.globalpolicy.org/socecon/tncs/davos/01pal1.htm>, 2001.
- Rand, A., *The Fountainhead*, Londen, Cassell, 1947.
- Rhodes, R., *Beyond Westminster and Whitehall: The Subcentral Governments of Britain*, Londen, Routledge, 1988.
- Riesman, D., *The Lonely Crowd: A Study of the Changing American Character*, New York, Doubleday, 1956.
- Righart, H., *De eideloze jaren zestig: Geschiedenis van een generatieconflict*, Amsterdam, De Arbeiderspers, 1995.
- Robert, S.C., H.M. Robert III & H.M. Robert; W.J. Evans, D.H. Honemann & T.J. Balch (red.), *Robert's Rules of Order*, Cambridge, Perseus, 2000.
- Roegholt, R.F., *Amsterdam na 1900*, 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij, 1993.
- Roobeek, A., *De Stad dat zijn de burgers*, Amsterdam, Van Gennip, 1995.
- Rosenthal, U., De media: Machtsuitoefening en controle op de macht, *Bestuurskunde*, 2001, 10, pp. 292-298.
- Rousseau, J.J., *Du Contrat Social ou principes du droit politiques*, Parijs, Librairie Générale Française, 1992.
- Sampson, A., *The Essential Anatomy of Britain*, Hodder & Stoughton, 1992.
- Sartori, G., *Democratic theory*, Detroit, Wayne State University Press, 1962.
- Sartori, G., *The Theory of Democracy Revisited. I. The Contemporary Debate*, Chatham, Chatham House Publishers, 1987.
- Saward, M., *The Terms of Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1998.
- Saward, M., *Democratic Innovation: Deliberation, Representation and Association*, Londen, Routledge, 2000.
- Saward, M., *Democracy*, Cambridge, Polity Press, 2003.
- Schachner, N., *The Founding Fathers*, New York, Putnam, 1954.
- Schachter, H.L., *Reinventing Government or Reinventing Ourselves: The Role of Citizen Owners in Making a Better Government*, New York, State University of New York Press, 2003.
- Schama, S., *Overvloed en onbehagen: De Nederlandse cultuur in de Gouden Eeuw*, Amsterdam, Contact, 1987.

- Scharpf, F.W., The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration, *Public Administration*, 66, 1988, pp. 239-278.
- Scharpf, F.W., *Politische Immobilismus und ökonomische Krise*, Krönberg, Athenäum, 1997.
- Shick, A., *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change: A Report Prepared for the State Services Commission and the Treasury New Zealand: State Services Commission*, Wellington, State Services Commission, 1996.
- Schmidt, G., *Spartakus: Rosa Luxemburg und Karl Liebknecht*, Frankfurt am Main, Akademische Verlagsges, Athenaiion, 1971.
- Schudson, M., *The Good Citizen: A History of American Civic Life*, New York, Free Press, 1998.
- Schumpeter, J.A., *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londen, Allen & Unwin, 1943.
- Schwartz, E.I., *Wired 2.01, Electrosphere, Direct Democracy*, Wired Ventures Ltd. 1993.
- Setälä, M., Referendums in Western Europe: A Wave of Direct Democracy?, *Scandinavian Political Studies*, 1999, 22, pp. 327-340.
- Smith, A., *An Inquiry into the Nature and Causes of Wealth of Nations*, Londen, Murray, 1872.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *In het zicht van de toekomst: Sociaal cultureel rapport 2004*, Sociaal en Cultureel Planbureau, 's-Gravenhage, 2004.
- Sorman, G., *The New Wealth of Nations*, Stanford, Hoover Institution Press, 1990.
- Steiner, J.A., *Amicable Agreement versus Majority Rule: Conflict Resolution in Switzerland*, University of North Carolina Press, 1974.
- Stokkom, B.A.M. van, *Emotionele democratie: Over morele vooruitgang*, Amsterdam, Van Genneep, 1997.
- Sutcliffe, A., Political Control in Labour-controlled Birmingham: The Contrasting Styles of Harry Watton (1959-1966) and Stanley Yapp (1972-1974), *Local Government Studies*, 1976, January, pp. 15-32.
- Swift, R., *No-Nonsense Guide to Democracy*, Londen, Verso, 2002.
- Terpstra, M., Athene: politiek, stad en macht, H. Heynen (red.), *Wereldsteden, stadswandelingen door filosofie en religie*, Baarn, Gooi en Sticht/Thomas More Academie, 1999.
- Thijn, E. van, *Democratie als hartstocht: Commentaren en pleidooien 1966-1991*, Amsterdam, Van Genneep, 1991.

- Thompson, M., *Inherent Rationality: An Anti-Dualist Approach to Institutions*. Bergen, Los Senteret, 1996.
- Thompson, M., *Clumsiness: It's as Easy as Falling off a Log*, New York, Presentation to the Carnegie Council, 2001.
- Thompson, M., R.J. Ellis & A.B. Wildavsky, *Cultural Theory*, Boulder, Westview Press, 1990.
- Thompson, M., G. Grendstad & P. Selle (red.), *Cultural Theory as Political Science*, Londen, Routledge, 1999.
- Tocqueville, A. de, *Democracy in America*, Chicago, University of Chicago Press, 2000.
- Toonen, Th.A.J., *Denken over binnenlands bestuur: Theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*, 's-Gravenhage, VUGA, 1987.
- Toonen, Th.A.J., B.J.S. Hoentjes & F. Hendriks, Federalism in the Netherlands: The Federal Approach to Unitarism or the Unitary Approach to Federalism?, F. Knipping (red.), *Federal Conceptions in EU Member States: Traditions and Perspectives*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1994, pp. 105-121.
- Toonen, Th.A.J., M.P.A. van Dam, M.C.S. Glim & G.J. Wallagh, *Gemeenten in ontwikkeling: Herindeling en kwaliteit*, Assen, Van Gorcum, 1998.
- Tops, P.W., *Afspiegeling en afspraak: Coalitietheorie en collegevorming in Nederlandse gemeenten (1946-1986)*, 's-Gravenhage, Vuga, 1990.
- Tops, P.W., M. Boogers, R. Weterings, J. Brinkman, J. Morra & B. Verhoeven, *Het burgemeestersreferendum in Vlaardingen: Terugblik op een democratische primeur*, Vlaardingen, Gemeente Vlaardingen, 2002.
- Tops, P.W. & F. Hendriks, *Openbaar besturen in vitale coalities: Van publieke waarden naar professionele toewijding*, Essay voor de Raad van het Openbaar Bestuur, Tilburg, TSPB, 2003.
- Trees, A.S., *The Founding Fathers and the Politics of Character*, Princeton, Princeton University Press, 2004.
- Trend, D. (red.), *Radical Democracy: Identity, Citizenship, and the State*, New York, Routledge, 1996.
- Tromp, B.A.G.M., De ruk naar rechts, *Internationale Spectator*, 2002, no 7/8, p. 346.
- Tromp, B.A.G.M., Het virus van de plebiscitaire democratie, *Socialisme en Democratie*, 2002, 12, pp. 31-34.
- Tromp, B.A.G.M., De vertegenwoordigende democratie ondermijnd, *NRC Handelsblad*, 6 januari 2003, p. 4.
- Twist, M.J.W. van, *Verbale vernieuwing: Aantekeningen over de kunst van bestuurskunde*, Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam, 1995.

- Veen, M. van der, Jan Peter, Wouter, Jozias en Femke: kom met mooie woorden en krachtige speeches!, *NRC Handelsblad*, februari 2006, pp. 25-26.
- Velde, H. te, *Stijlen van leiderschap: Persoon en politiek van Thorbecke tot Den Uyl*, Amsterdam, Wereldbibliotheek, 2002.
- Velde, H. te, Passie, theater en narcisme, *Pluche*, winter 2003, pp. 63-70.
- Verba, S., K.L. Scholzman, & H.E. Brady, *Voice and Equality*, Cambridge, Harvard University Press, 1995.
- Verweij, M. & M. Thompson (red.), *Clumsy Solutions for a Complex World*, New York, Palgrave Press, verwacht in 2006.
- Vree, W. van, *Nederland als vergaderland: Opkomst en verbreiding van een vergaderregime*, Groningen, Wolters-Noordhoff, 1994.
- Vries, J. de, *Paars en de managementstaat: Het eerste kabinet-Kok (1994-1998)*, Leuven, Garant, 2002.
- Vries, J. de & S. van der Lubben, *Een onderbroken evenwicht in de Nederlandse politiek: Paars II en de revolte van Fortuyn*, Amsterdam, Van Genneep, 2005.
- Weber, M., *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, New York, Bedminster Press, 1968.
- Weissberg, R., *Polling, Policy and Public Opinion: The Case Against Hearing the 'Voice of the People'*, New York, Palgrave-Macmillan, 2002.
- Wildavsky, A., Democracy as a Coalition of Cultures, *Society*, 1993, 31, pp. 80-83.
- Young, I.M., *Inclusion and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- Zakaria, F., *De toekomst van vrijheid: De paradoxen en schaduwzijden van democratie*, Amsterdam, Contact, 2003.
- Zakaria, F., *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, New York, Norton, 2004.
- Zahn, E., *Regenten, rebellen en reformatoren: Een visie op Nederland en de Nederlanders*, Amsterdam, Contact, 1989.
- Zijderveld, A.C., *De culturele factor: Een cultuursociologische wegwijzer*, Lemma, 1983/1988.
- Zimmerman, J.F., *The New England Town Meeting: Democracy in Action*, Westport, Praeger, 1999.
- Zouridis, S., *Digitale disciplineren: Over ICT, organisatie, wetgeving en het automatiseren van beschikkingen*, Delft, Eburon Academic Publishers, 2000.

Plaatsnamenregister

- Afghanistan 204
Afrika 67, 77, 98, 203
Alpenlanden 83, 160
Amerika 34, 63, 75, 99, 104-109,
112, 117, 119-120, 122, 127, 135-
137, 153, 158-160, 181, 183, 194,
203-204, 222 (n3), 226 (n55), 227
(n60), 241 (n61)
Amsterdam 89, 124, 126-127, 137,
146, 147, 154, 189, 232 (n68)
Angelsaksische wereld 72, 181,
183, 189, 197, 234 (n21)
Appenzell 113, 224 (n35)
Arabische wereld 203, 211 (n9)
Athene 32, 34, 124, 129-132, 144,
211 (n8)
Australië 67, 71, 112, 216 (n8)
Azië 67, 98, 203, 205
Barbados 210 (n6), 217 (n16)
België 43, 83-85, 90, 92, 94, 96, 98,
113, 160, 194, 219 (n6, 8)
Birmingham 68, 73, 78-79, 89, 93,
100, 209 (n5), 235 (n39)
Brazilië 138, 233 (n3)
Bristol 68
Brussel 84, 92
Californië 42, 103-105, 108-110,
114-118, 120, 153, 184, 222 (n4),
224 (n28), 225 (n46)
Caraïbisch gebied 67
Canada 33, 67, 71, 216 (n8)
Chicago 137-138
China 140, 144, 203
Colombia 72
Commonwealth 63
Costa Rica 33, 72
Denemarken 33, 112
Duitsland 33, 83, 91, 96, 98, 100,
115, 136, 160, 204, 228 (n15)
Europa 44, 67, 92, 98-99, 112, 158,
160, 203, 211 (n9), 234 (n23)
Finland 33, 112
Frankrijk 33, 72
Griekenland 72
Groot-Brittannië 19, 34, 65-76, 79,
89, 97, 136, 152, 159-160, 183, 216
(n10), 220 (n20)
Hessen 143
Hong Kong 205
Ierland 33, 112
India 203, 205
Irak 204
Israël 33, 128
Italië 33-34, 112, 226 (n54), 236 (n12)
Jamaica 217 (n16)
Japan 33, 81, 91, 203-204, 220
(n21-22)
Lage Landen 33, 83
Latijnse wereld 63, 71-72, 107, 112,
158, 160
Los Angeles 110, 115, 122, 152, 154,
209 (n5)

Luxemburg 33
 München 100, 101, 154, 209 (n5),
 228 (n15), 232 (n68), 235 (n39)
 Nederland 19, 33, 43, 83, 86-98,
 149, 152-154, 160, 161, 175-204,
 209 (n5), 210 (n3), 218 (n1), 220
 (n19) (n20, 29), 222 (n3), 226
 (n54), 236 (n7, 12), 241 (n61)
 New England 42, 105, 119, 152,
 184, 224 (n28)
 New York 73, 217 (n21)
 Nieuw-Zeeland 33, 44, 67, 71, 153,
 154
 Noord-Ierland 33, 97, 112, 177,
 204
 Noorwegen 33, 112
 Oostenrijk 33, 83, 86, 90, 92, 94,
 96, 105, 160
 Parijs 129
 Porto Alegre 138-140, 231 (n54),
 232 (n68), 233 (n3)
 Rotterdam 89, 93, 189
 Rusland 203
 Rijnland 83, 88, 160, 176, 189, 197
 Rome 211 (n8)
 San Francisco 232 (n68)
 San Marino 210 (n6)
 Scandinavië 34
 Schotland 67
 Singapore 164, 205
 Spanje 112, 178
 Taiwan 205
 Venezuela 72
 Verenigd Koninkrijk (VK) 33, 66-
 74, 90, 96, 111, 112, 152, 154, 160,
 209 (n5)
 Verenigde Staten (VS) 33, 71, 74,
 87, 103, 111-114, 118, 120, 142,
 154, 209 (n5), 223 (n15)
 Vlaanderen 84
 Wales 67
 Wallonië 84
 Westminster 64-66, 71, 73, 89,
 153, 215 (n2), 216 (n3)
 IJsland 33
 Zweden 33, 112
 Zwitserland 33, 34, 83, 86, 90, 91,
 94, 96, 108, 112-117, 121, 153, 154,
 160, 189, 209 (n5), 219 (n6), 224
 (n28, 32), 227 (n62)

Persoonsnamenregister

- Aartsen, Jozias van 184, 238 (n29, 32)
Agt, Dries van 94
Ackerman, Bruce 135, 230 (n32, 34-36)
Almond, Gabriel 74-75, 96, 159, 217 (n26), 221 (n33-34), 234 (n18), 241 (n64)
Andeweg, Rudy 185, 239 (n35)
Ankersmit, Frank 143, 231 (n56)
Aristoteles 201, 241 (n64)
Balkenende, Jan-Peter 94, 184, 220 (n29)
Barber, Benjamin 120, 135, 212 (n19), 215 (n21), 226 (n58), 230 (n31, 32), 234 (n15)
Beetham, David 36, 211 (n11), 212 (n13-14)
Benhabib, Sheila 133, 229 (n27), 240 (n44)
Bentham, Jeremy 132
Berelson, Barnard 76, 217 (n30)
Blair, Tony 73, 98
Blocher, Christoph 94
Bolkestein, Frits 143, 231 (n59)
Bos, Wouter 184
Bovens, Mark 226 (n51)
Box, Richard 137, 230 (n41)
Boyd, Wes 116-117
Brink, Gabriel van den 236 (n6), 237 (n21)
Burg, Wibren van der 229 (n23)
Burke, Edmund 19, 63, 68, 216 (n10)
Churchill, Winston 63-64, 67, 216 (n1)
Clark, Terry 224 (n34), 234 (n13)
Cleisthenes 130
Cohen, Job 133
Daalder, Hans 81, 214 (n15), 218 (n4), 219 (n14), 220 (n31-32), 236 (n5-6, 10), 237 (n21)
Dahl, Robert 31, 33-34, 36-38, 40, 76, 206, 210 (n1, 6), 211 (n7-8, 10-11), 212 (n13-16), 213 (n20, 22), 214 (n13-14), 217 (n30), 228 (n17), 235 (n32, 36)
Dahrendorf, Ralf 216
Domela Nieuwenhuis, Ferdinand 94
Donk, Wim van de 226 (n59), 235 (n30)
Douglas, Mary 12, 46, 51, 53, 155, 162, 171, 201, 209 (n10), 213 (n2-4), 214 (n17), 215 (n19, 22), 233 (n7, 8), 237 (n15), 239 (n40)
Drees, Willem 94
Dryzek, John 49, 126, 133, 214 (n12), 227 (n3, n4), 229 (n28)
Durkheim, Emile 233 (n6), 256
Dyson, Kenneth 217 (n16)
Elchardus, Mark 240 (n43)

- Elster, John 124, 145, 213 (n21),
227 (n1), 230 (n45), 232 (n66),
240 (n44)
- Fennema, Meindert 209 (n6), 229
(n24):
- Fishkin, James 135, 136, 230 (n32,
34, 36)
- Fortuyn, Pim 94, 184, 237 (n21)
- Frissen, Paul 119, 226 (n51, 59),
239 (n39), 241 (n57)
- Fung, Archon 138, 230 (n42), 248
- Gates, Bill 22, 119, 225 (n50)
- Giuliani, Rudolph 73, 217 (n20)
- Goodin, Robert 40, 143, 212
(n20), 214 (n10), 227 (n3), 228
(n9), 231 (n60)
- Graaf, Thom de 184
- Gunsteren, Herman van 239
(n38), 241 (n64)
- Haan, Ido de 237 (n19)
- Habermas, Jürgen 23, 40, 43, 49,
124, 126, 133, 134, 142-144, 212
(n20), 214 (n11), 231 (n55)
- Haider, Jörg 94
- Hamilton, Alexander 103, 106
- Hart, Paul 't 236 (n6), 237 (n19,
21)
- Hayek, Friedrich Von 48, 109, 214
(n8, 22-23)
- Held, David 40, 209 (n6, 20), 214
(n6), 221 (n43), 223 (n19), 227
(n62)
- Hendriks, Frank 213 (n27), 217
(n13, 22), 218 (n37), 219 (n7, 14,
16), 221 (n38, 44-45), 227 (n63),
232 (n67-68), 233 (n9), 234 (n12,
17, 21, 27, 30), 235 (n39), 236
(n3-5), 237 (n18), 238 (n25, 28,
30), 239 (n34, 39), 240 (n42, 45,
54-55), 241 (n57)
- Hirst, Paul 221 (n43), 234 (n15)
- Hood, Christopher 75, 161-162,
217 (n28), 231 (n52), 234 (n29)
- Hoppe, Hans-Hermann 10, 209
(n1)
- Huntington, Samuel 32-33, 210
(n4-6)
- Huyse, Luc 81, 218 (n4), 219 (n8),
235 (n34)
- Jacobs, Jane 49, 214 (n13)
- Jefferson, Thomas 105, 118
- Klingemann, Hans-Dieter 40, 212
(n20), 218 (n34)
- Kok, Wim 81, 93-94, 218 (n1), 237
(n21)
- Kuyper, Abraham 94
- Lane, Jan-Erik 36, 40, 212 (n13-14,
20)
- Lehmbruch, Gerhard 81, 218 (n4)
- Lijphart, Arend 12, 19, 22, 31, 64,
66-67, 71, 77-78, 81, 85, 92, 98,
112-113, 209 (n9, 11), 210 (n2), 213
(n21), 215 (n2), 216 (n2, 7), 217
(n17-18), 218 (n2, 4, 31), 219 (n6,
12-13), 220 (n21, 23-24), 221 (n35,
39-41), 223 (n16), 224 (n29), 225
(n36), 233 (n4-5), 235 (n34)
- Lincoln, Abraham 36, 212 (n13)
- Locke, John 48, 102, 109, 214 (n7)
- Machiavelli, Niccolo 143, 231 (n58)
- Madison, James 103, 106, 109, 211
(n8)
- Manin, Bernard 213 (n22), 217
(n25), 229 (n20)
- March, James 210 (n2), 213 (n21),
233 (n9)
- Marx, Karl 129, 228 (n14)
- Michels, Roberto 85, 141, 219
(n11), 231 (n51)
- Mill, James 132

- Montesquieu, Charles de 151, 201, 229 (n20), 233 (n1, 10)
- Nozick, Robert 48, 102, 109, 214 (n8, 22), 214 (n24)
- Ostrom, Vincent 102, 109-110, 223 (n25)
- Pateman, Carole 21-22, 124, 132, 214 (n9), 228 (n10), 229 (n23)
- Pechtold, Alexander 184
- Peper, Bram 93, 237 (n21)
- Perri 6 161, 233 (n6, 12), 234 (n28)
- Plato 10, 21-22, 32, 43, 49, 131, 214 (n14), 229 (n21)
- Popper, Karl 36, 212 (n13, 34)
- Putnam, Robert 215 (n24), 221 (n33), 235
- Rousseau, Jean-Jacques 124, 131-132, 140, 144, 229 (n22)
- Sartori, Giovanni 40, 63, 76, 213 (n20), 217 (n30)
- Saward, Michael 35, 38-40, 211 (n11), 212 (n12-14, 17-18, 20)
- Schudson, Michael 217 (n27)
- Schama, Simon 175, 190, 233 (n8), 235 (n31), 236 (n1-2), 237 (n14, 19, 53)
- Schumpeter, Joseph 19, 36, 63, 76, 109, 212 (n13-14), 231 (n49)
- Stokkom, Bas van 238 (n26)
- Thatcher, Margareth 78, 109, 153
- Thijn, Ed. van 97-98, 221 (n36), 238 (n32), 239 (n37)
- Tocqueville, Alexis de 119-120, 226 (n52-53)
- Tops, Pieter 219 (n17), 226 (n59), 232 (n67), 234 (n12, 21), 239 (n36), 240 (n55)
- Toonen, Theo 219 (n7, 14, 16), 221 (n38), 236 (n5), 237 (n15, 18), 238 (n25, 28), 239 (n36), 240 (n42, 54)
- Troelstra, Pieter-Jelles 94
- Tromp, Bart 106-107, 222 (n13-14), 224 (n31)
- Thompson, Michael 45-46, 213 (n1), 214 (n17), 215 (n19), 233 (n6), 234 (n30)
- Thorbecke, Johan Rudolf 178, 189-190, 202, 236 (n3)
- Uyl, Joop den 94
- Verba, Sidney 74-75, 96, 159, 221 (n34), 229 (n26), 234 (n18), 241 (n64)
- Verhofstadt, Guy 94
- Verweij, Marco 234 (n30), 260
- Watton, Harry 73, 217 (n23)
- Weber, Max 52, 171, 214 (n18-19), 260
- Wiegel, Hans 94, 239 (n37)
- Wildavsky, Aaron 27, 79, 213 (n2), 214 (n17), 215 (n19, 22), 218 (n38), 232 (n6), 239 (n4)
- Young, Iris 40, 212 (n19-20)
- Zakaria, Fareed 10, 120, 151, 205-206, 209 (n1), 222 (n5), 223 (n18), 224 (n32), 225 (n42, 46), 226 (n54, 56), 232 (n63), 233 (n2)

Trefwoordenregister

- aansprekend bestuur 195
advocaat 47, 57-58, 118
aggregatieve democratie 31-32, 41, 46-47, 51, 53-57, 64-71, 74, 77, 82, 87, 92, 102-108, 110, 118-120, 125, 131, 135-137, 139, 106, 142, 154-161, 177, 181, 183, 187-189, 193-194, 199, 203, 210 (n2), 212 (n21), 216 (n3), 217 (n19, 24), 222 (n4), 214 (n16), 224 (n28), 226 (n55), 233 (n3)
Alpinemodel 158, 160
atomisme 47, 51-55, 170-172, 180-181, 215 (n23)
autonomie 27, 35, 41, 46, 48, 53-54, 59, 70, 85, 88, 90-91, 106, 108, 111, 127, 129, 133-136, 198
basisdemocratie 26, 47-48, 50-51, 127
bestuurdersbestuur 25, 192
burgerschap 47, 55-56, 74, 95, 115, 120, 141, 159, 177, 195-196, 237 (n21), 241 (n64)
burgerbestuur 136
burgerinitiatief 55, 58, 112, 120, 153, 160, 184, 194
burgerlijke vrijheden/rechten 34, 37-39, 206
checks and balances 70, 79, 84, 88, 91, 100, 107, 111, 153, 157, 201, 223 (n15)
civic culture 74-75, 96, 158-159
coach 47, 57-58, 140
coalitie 82, 84-85, 87, 91, 93, 97, 103, 182-183, 194, 233 (n12)
consociationalism 40, 83-85, 90-91, 95-96, 176, 181, 190, 195
communitarisme 98-99, 159
consensusdemocratie 43, 47, 50, 54-64, 77-78, 81-101, 108, 113-117, 121, 129, 135, 144, 152-155, 159-161, 165-166, 170, 172, 176-177, 181-182, 185, 188-189, 191-200, 215 (n2, 22), 216 (n3), 219 (n6, 13), 220 (n19-20), 221 (n39), 232 (n68), 233 (n3), 236 (n6, 8), 238 (n29), 240 (n49)
constitutie 48, 65, 83-84, 103, 113, 184-185, 202, 237 (n15)
coproductie 43, 88, 145, 187, 190
corporatisme 66, 69, 82, 84, 87-88, 97, 160
cultuur 47-56, 71-76, 87-91, 93-99, 104, 106, 119-123, 131, 158-162, 168-181, 187-200, 202-210 (n11), 213 (n5), 215 (n20, 23), 220 (n22), 229 (n21)
directe democratie 32, 41, 47, 55, 57, 75-76, 103, 106, 131-132, 138, 153, 177, 198, 210 (n3), 222 (n3), 223 (n16), 233 (n3)
deliberatieve democratie 41-43,

- 49, 99, 105, 126, 131, 133, 135-138, 143-145, 153, 168, 170, 183, 188, 192, 203, 213 (n21), 229 (n29), 230 (n35), 233 (n3), 241 (n58)
- democratisering 10, 23, 32-33, 87, 119, 203, 205, 226 (n24)
- demos 35, 129-130, 143, 234 (n23)
- districtenstelsel 42, 63-64, 67, 69, 76-77, 82, 87, 130, 139, 154, 161, 163, 186, 230 (n46), 239 (n37)
- dualisme 217 (n24)
- effectiviteit/*governability* 10, 149, 152, 164-165, 172, 177, 195, 206-207
- egalitarisme 47, 51-55, 159, 170-171, 179-180
- emotionele democratie 181, 193, 201
- empowered participation* 136-137
- federalisme 65, 70-71, 82-84, 86-91, 104, 111, 113-114, 127, 134, 153, 190, 216 (n8), 219 (n7, 9), 220 (n21), 224 (n33)
- feedback/terugkoppeling* 116, 155-157, 162-163
- first past the post* 50
- gardiaanse democratie 47, 49-51
- gelijkheid 35-37, 77, 80, 95, 98, 119, 123, 133, 144, 169, 179, 180, 232 (n64)
- gladiator 47, 57-58, 72, 93, 197, 213 (n22)
- governance 61, 151-152, 163-165, 173, 187, 205-207
- grid/group* 51-55, 179-181, 188
- grondwet 45, 65, 83, 92, 104, 113, 184, 224 (n33)
- heruitvinding/*reinvention* 185, 187, 190, 192, 195-196
- hervorming 73, 84, 86, 90, 125, 130, 155, 157, 165, 171, 175-196, 204, 212 (n19), 238 (n25)
- hiërarchie 47, 49, 51, 52-55, 95-96, 105, 119, 128, 159, 170-171, 179-181, 190, 215 (n22) (n23), 226 (n54), 237 (n15)
- hybride 71, 157-158, 160-161, 163, 167, 177, 201
- inclusie 37-38, 49, 53, 133
- indirecte democratie 32, 41, 47, 55, 57, 103-104, 118, 131, 138, 160, 222 (n3), 233 (n3)
- individualisme 22, 47, 51-55, 105, 118, 159, 165, 169-171, 179-182, 187, 198
- inspraak 55-56, 91, 95, 100, 141, 153
- interactief bestuur 187, 192
- integratieve democratie 41-42, 46-47, 51, 53-57, 92, 99-103, 105, 110, 114, 125-128, 131, 135, 137, 154-158, 168-169, 176-178, 181, 187-191, 193, 203, 210 (n2), 213 (n21), 215 (n23), 216 (n3), 233 (n3)
- kibboets 128, 228 (n10)
- kiezersdemocratie 41-42, 44-48, 53, 57, 58-61, 71, 102-123, 125, 132, 135, 137, 141, 145, 152-161, 165-166, 169-172, 177, 181-185, 188-189, 193-194, 198-201, 216 (n3), 219 (n6), 224 (n28, 31), 226 (n55), 238 (n32)
- leiderschap 43-47, 55-59, 61-63, 72-81, 92-94, 102, 116, 120, 124, 128, 140-143, 160, 177, 195-199
- legitimiteit/*accountability* 39, 42, 98, 141, 149, 152, 164-165, 172, 177, 181, 191, 195, 206-207
- liberalisme 48, 68, 97, 109-110, 120, 143, 151, 210 (n6)

lokaal bestuur 34, 65, 68-70, 73, 87-89, 104, 109, 142, 153, 161, 183-186, 210 (n11), 221 (n44), 224 (n28)
 macht 35-36, 42, 48-50, 54, 63-94, 106-107, 111-113, 119, 129, 133, 138-151, 153, 160-165, 168-170, 184-190, 201, 217 (n19), 219 (n8), 231 (n57), 233 (10), 238 (n25)
 massademocratie 47, 50-51, 54, 75, 109
 medezeggenschap 141, 153
 medebestuur/medebewind 43, 69, 84, 88-91, 100, 177
 mediademocratie/mediacratie 73, 116-119, 182, 193-195, 219
 meerderheid 32, 41-43, 48, 64-66, 69, 77, 80, 83-84, 88, 93, 98, 104-105, 107-108, 112, 115, 120, 127, 168, 170, 197, 229 (n19)
 meerpartijensysteem 82, 84, 87, 91, 93, 211 (n6)
 meervoudigheid 31, 82, 166-167, 196, 201
 minderheid 42, 50, 53, 77, 80, 85, 90-91, 108, 168, 197
 menging/*mixing* 12, 151-196, 199
 monisme 64, 69, 82, 87, 88, 163, 217 (n19)
multi-level governance 192
New Public Management 103, 105, 153, 193, 234 (n21)
 Nieuwe Sociale Bewegingen 48, 126-127, 143, 212 (n19), 232 (n64)
 oligarchie 85, 141, 144
 parlement 34, 63-66, 70, 83-84, 92, 126, 223 (n15)
 participatie 37, 42-52, 73-76, 89-100, 126-132, 134-140, 142-146, 160, 169, 183, 188, 193, 229, 231 (n54)
 participatiedemocratie 41-42, 44-49, 52-53, 56, 58-59, 61, 95, 105, 115, 117, 124-148, 152-156, 158-161, 165-166, 169-171, 177, 180-181, 183, 188-189, 192-193, 199-200, 203, 216 (n3), 228 (n10), 229 (n26), 232 (n68), 233 (n3), 236 (n8)
 penduledemocratie 32, 41-42, 44-47, 50, 54-61, 63-80, 87-90, 92-95, 97-99, 103, 110-111, 113-117, 129, 141, 145, 151-152, 156-161, 165-171, 181, 183-184, 193-194, 197-199, 216 (n2, 3), 217 (n21), 221 (n37), 223 (n21), 233 (n3), 238 (n30, 32)
 poetsen 45-46, 151, 155-157, 170, 177, 182, 189-190, 199
poll/polling 42, 50, 73, 78, 104, 107, 110, 120, 135-136, 183-184, 193, 230 (n35, n37)
 plebiscitaire democratie 106-107, 135, 160, 219 (n6), 224 (n31)
 pluralisme 44, 64, 66, 69, 82, 88, 111, 186
 polder 86, 87-90, 94, 98, 178-180, 182, 188, 192
popular rule/control 34-36, 211 (n8)
 populisme 72, 99, 100, 102, 106-107, 112, 168, 191, 224 (n31)
 polyarchie 37, 76, 235 (n32)
 presidentialisme 71, 72, 74, 107, 135, 160, 210 (n3), 217 (n24), 222 (n3), 223 (n15)
 proportionalisme/*Proporz* 64, 82, 84-85, 87-88, 90-91, 100, 114, 136, 153, 169, 177, 186, 191
 protectionistische democratie 47-48, 50-51, 53, 106, 130, 132

- provo 126, 147, 227 (n6)
recall 104, 107, 118
 referendum/volksraadpleging 42,
 102, 104-109, 112-114, 116, 121,
 142, 153, 160, 163, 183-186, 189,
 194, 222 (n4), 224 (n28, 31, 33),
 239 (n36, 37)
 rentmeester 47, 57-58, 159, 177,
 195, 197
 representatie 34-41, 47, 57-61, 67,
 87, 101-104, 108, 112, 118, 136-
 140, 158-160, 169, 183, 191, 193,
 212, 216 (n3), 225 (n50)
 republiek/republicanisme 34, 49,
 86, 91, 92, 96, 100, 106, 110, 144,
 176-179, 190, 195, 211 (n8), 219
 (n7), 226 (n54), 228 (n15)
 responsiviteit 35, 74, 104, 118, 138,
 145, 164, 165
 revolutie 33, 34, 64, 140, 144, 185,
 226 (n54), 228 (n15)
 schikken en plooiën 49, 51, 81-82,
 86-87, 177, 179, 187, 190, 192, 195
setting 108, 118, 138, 149, 165, 167,
 173, 175, 181, 205, 235 (n40)
 slagvaardigheid 70, 76, 78-80, 99-
 100, 110, 168, 183
 stroperigheid 86, 97-99, 100, 121-
 122, 165, 168-170, 191, 238 (n25, 29)
 subnationaal bestuur 65, 153, 185,
 210 (n11), 230 (n33)
 teledemocratie 38, 116, 225 (n50)
 terugkoppeling/*feedback* 116, 155-
 157, 162-163
 toeschouwersdemocratie 41, 47,
 55-56, 74-75, 92, 95, 159, 195, 213
 (n22)
town meeting 42, 102, 105, 107,
 110, 112-113, 115, 118-119, 135, 141,
 184, 221 (n1), 224 (n28)
 tweepartijensstelsel 64, 69, 82, 87
 unitarisme 65, 69-71, 82-83, 86,
 88, 111, 134, 153, 190, 216 (n8),
 219 (n7, 9), 220 (n21)
 verantwoording 35, 44, 68-69, 73,
 76, 84, 88-89, 101, 103, 107, 114,
 121, 129, 134, 141, 148, 164-165,
 169, 179-180, 191, 195, 223 (n15),
 237 (n15), 240 (n56)
 verkiezing 32-39, 42-50, 55-58,
 63-68, 72-76, 92-101, 107, 112,
 115, 129, 131, 135-141, 154, 161,
 165, 169, 181-183, 191, 194, 204-
 211 (n6), 222 (n3), 229 (n20), 230
 (n33), 238 (n29), 241 (n62)
 vitale democratie 9-11, 149, 156,
 164, 201, 207
 vitaliteit 119, 157, 175, 195, 205
 vitaal burgerschap 195-196, 207
 volksbestuur/volksregering 129
 vrijheid 34, 37-39, 48, 106, 109,
 120, 123, 144, 148, 169, 205-206
*Wahlverwandtschaft/elective af-
 finity* 52-53
winner takes all 41-42, 50, 54, 58,
 63, 68, 72, 77, 177
 zelfbescherming/protectionisme
 35, 47-53, 102, 106-112, 123, 130,
 132, 198
 zelfbeschikking 35, 41, 46, 48, 53,
 54, 102, 108, 112, 198
 zuiverheid/onzuiverheid 43-46,
 118, 138, 143-161, 172, 198-201,
 225 (n38), 235 (n35)