

HERMAN VAN GUNSTEREN

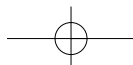
Gebreken van het democratisch ideaal

Review van: ANDRÉ GERRITS (2006) *Democratie door interventie*. Amsterdam, Amsterdam University Press, 200 p.; FRANS HENDRIKS (2006) *Vitale democratie*. Amsterdam, Amsterdam University Press, 268 p. en BAS VAN STOKKOM (2006) *Rituelen van beraadslaging*. Amsterdam, Amsterdam University Press, 176 p.

Democratie is 'in'. Sinds de derde democratiseringsgolf van de jaren negentig van de vorige eeuw wordt de waarde ervan in de hele wereld onderschreven. Velen wensen de komst van democratie, maar als die er eenmaal is, blijken weinigen vertrouwen te stellen in wat democratie vermag. Ze mopperen erop en zien van deze ontvangen zegen vooral de gebreken. De besluitvorming blijkt rommelig, stroperig en zonder zin en verstand. Er gaapt een kloof tussen enerzijds de gewone burgers en anderzijds diegenen onder hen die bereid zijn het dagelijkse werk van regeren te verrichten. Gewone burgers en hun opiniemakers spreken doorgaans misprijzend over de rotzooi die beroepspolitici van de democratische droom maken. In een toenemend aantal landen wordt bovendien de formele heerschappij van democratie ontmaskerd als dekmantel voor de heerschappij van een bepaalde klasse of groep, of van een vreemde mogendheid die met dwang en geweld de zegeningen van democratie komt verspreiden.

Democratie is gewenst en verwenst. Onvrede over de vermeende tekorten ervan domineert debat en onderzoek. Om die weg te nemen en een betere versie van het alom aanvaarde ideaal van de democratie te realiseren worden hervormingen voorgesteld. In Frankrijk hebben we president Sarkozy met zijn *rupture*, in Nederland eerst D66 en later Fortuyn. Maar al gauw blijkt de onvrede zich in het debat over de noodzakelijke hervormingen van de democratie niet op te lossen. Het debat zelf wordt een extra bron van irritatie en hopeloosheid. De deelnemers praten langs elkaar heen. Elk van hen propageert zijn eigen versie van 'echte' democratie. In *Vitale democratie* betoogt Frans Hendriks dat deze assumptie van een ideale vorm van democratie het debat gegijzeld houdt. Democratie is volgens hem in werkelijkheid een meervoudig verschijnsel, een contextgevoelig mengsel van diverse vormen van democratie. Het streven om een bepaald model van democratie in zuivere vorm te realiseren kan geen succes hebben. Elke zuivere vorm is zo kwetsbaar dat hij nooit lang kan blijven bestaan. Bovendien vereist het verwezenlijken ervan een onacceptabele mate van dwang en intolerantie tegenover onzuivere elementen en alternatieve vormen van democratie.

Hoewel de democratie in de landen waar die gevestigd is onder vuur ligt, blijven de leiders ervan haar toch uitdragen naar landen waar het nog niet gelukt is de democratie te doen aanlanden. Zo spande de EU, intern zwaar bekritiseerd vanwege haar



democratisch deficit, zich enorm in voor de democratisering in Midden- en Oost-Europa. En zo voerde Bush jr. oorlog in Irak om dat land van dictatuur naar democratie te helpen. Over de vraag of een dergelijk over de landsgrenzen heen bevorderen van democratie mogelijk, wenselijk en zinvol is, schreef André Gerrits *Democratie door interventie*. Hij bespreekt allerlei bekende bezwaren tegen dergelijk interventionisme, maar laat zich daardoor niet overtuigen dat gevestigde democratieën beter op kunnen houden zich in andermans zaken te mengen terwijl ze hun eigen democratische zaken niet eens op orde hebben.

Over pogingen de interne werking van democratie te verbeteren door burgers bij overleg en besluitvorming op lokaal niveau te betrekken schrijft Bas van Stokkom in *Rituelen van beraadslaging*. Hij onderzoekt feitelijke processen van burgerparticipatie in interactief bestuur en toetst die aan het ideaal van deliberatieve democratie dat door politieke filosofen in de jaren negentig werd ontwikkeld. Centraal daarin stond de gelijkheid van alle deelnemers en hun bereidheid om het eigen standpunt in het licht van aangedragen overwegingen te herzien. De rol van macht, emoties en rituelen blijkt, aldus Van Stokkom, veel groter dan in de zuivere modellen van deliberatie voorzien.

Drie boeken in de reeks *Studies over politieke vernieuwing* onder redactie van Ido de Haan en Tsjalling Swierstra uitgegeven door Amsterdam University Press. De serie had een hortende start, twee eerdere delen verschenen in 2000 en 2003. Het jaar 2006 markeerde het eind van de democratische hervormingspartijen D66 en LPF. Is het toeval dat in datzelfde jaar de reflectie over politieke hervorming in deze serie pas echt goed op gang kwam?

Hendriks onderscheidt vier modellen van democratie. Naast de twee bekende van Lijphart – de majoritaire en de consensusdemocratie – zijn dat de kiezersdemocratie, waarin kiezers direct bij meerderheid besluiten, en de participatiedemocratie, waarin burgers door overleg tot een voor allen acceptabel besluit proberen te komen. Hendriks verkrijgt zijn modellen door een indeling te maken langs twee assen van besluitvorming, die van ‘aggregatief-integratief’ en die van ‘indirect-direct’. De combinatie ‘aggregatief-indirect’ leidt tot de penduledemocratie (Lijpharts majoritaire stelsel); ‘aggregatief-direct’ tot de kiezersdemocratie; ‘integratief-indirect’ tot de consensusdemocratie en ‘integratief-direct’ tot de participatiedemocratie. Elke reël bestaande democratie denkt Hendriks te kunnen begrijpen als een bepaald mengsel van deze vier democratiemodellen. En het moet gezegd, zijn herbeschrijvingen van bestaande democratieën met behulp van deze modellen zijn verhelderend.

Zijn schema is geïnspireerd door de *grid group*-theorie van Mary Douglas en Aaron Wildavsky. Hendriks volgt hen ook in de nadruk op stijlen van denken en doen, op politieke en samenlevingsculturen. En net als Wildavsky is hij ervan overtuigd dat mengvormen van de vier culturen of modellen van democratie robuuster zijn dan een zo zuiver mogelijk gemaakte vorm van één verondersteld ideaal model. Elk model heeft zijn eigen typische zwaktes en sterktes (Hendriks somt die leerzaam op). Een zuivere vorm is kwetsbaar door zijn uitvergroete zwaktes, die vaak een blinde vlek

vormen, terwijl in een verstandige menging de zwaktes van het ene model door de sterktes van het andere kunnen worden ondervangen.

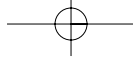
Hervorming van democratie loopt doorgaans op niets uit doordat men nieuwe structuren gaat ontwerpen die een bepaald ideaal van democratie beogen te verwezenlijken. Dergelijke hervormingspogingen falen omdat ze de historische context en de daarin gegroeide mengvormen van democratie laten vallen ten faveure van een kwetsbaar en betwist ideaal. Zonder die context en zonder besef van de vitaliteit van onzuivere mengvormen wordt het met hervormingen van de democratie nooit wat. Hendriks ziet meer in *reinventing tradition* dan in structuurontwerpen.

Een mooi boek. Soms wat erg schematisch en op studenten gericht. In zijn enthousiasme over de gevonden schema's (in een aparte kleurenkaart als inlegger bij het boek geleverd) vervalt ook Hendriks hier en daar in foutjes die hij zelf zegt te willen vermijden: modellen als essentie en causale factor opvoeren en culturen als iets fundamenteels, iets 'diepers' voorstellen. Herlezing van Douglas' *How institutions think* (waarin zij in 1986 stelt dat ze eindelijk haar eerdere werken begrijpt) zou hem hier weer snel vanaf brengen. In het postkantoor handelen en denken we 'postkantoor', de instituties *think through us*.

Vitale democratie begint met een conversatie tussen vrienden zoals Jane Jacobs die in *Systems of survival* presenteerde. Samen onderzoekend ontdekken ze door hun combinatie van verschillende eigenschappen en gezichtspunten een onderliggende modelmatige logica in intrigerende en verontrustende verschijnselen. Zo worden Hendriks' vier modellen aan het begin van zijn boek (vanzelfsprekend gepresenteerd. Aan het slot verschijnen de deelnemers aan de conversatie weer om met de auteur zijn boek te bespreken. Aan het eind daarvan, na de lunch, gaan zij in op democratie in de niet-westerse wereld en op de vraag of Amerikaanse opvattingen over democratie anderen door de strot geduwd mogen worden.

Dat is het grote onderwerp waarover André Gerrits' *Democratie door interventie* gaat. Hij vraagt zich af of democratiebevordering van buiten de grenzen van een soevereine staat mogelijk, wenselijk en zinvol is. Hij kondigt aan 'alle argumenten' aan de orde te laten komen en behandelt de hele wereld en zijn geschiedenis. Voorwaar geen geringe opgave. Gerrits schrijft vanuit een ruim tienjarige eigen ervaring met internationale democratiseringshulp in de vorm van samenwerking met politieke partijen. Als goed docent geeft hij nuttige samenvattingen van de relevante literatuur. Hij levert kritiek op onderzoekers die al hun hoop stellen op het formuleren van voorwaarden waaronder democratisering van de grond kan komen. Terecht betoogt hij dat er historisch meer ruimte blijkt te zijn voor toeval en voluntarisme dan in hun modellen voor mogelijk wordt gehouden. Al met al geeft hij een nuttig en betrouwbaar overzicht van een lastige problematiek. En toch ...

En toch blijft Gerrits herkenbaar als lid van wat hij zelf het 'transnationale netwerk van democratiebevorderaars' noemt. Hij schrijft op p.19: 'Ik beschouw mijzelf dan ook geenszins als een gelovige, een democratiseringsfundamentalist. Ik ben er wel van overtuigd dat democratiebevordering uiteindelijk mogelijk, wenselijk en zinvol

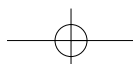


is.' Als lezer bevalt mij dat ontwijkende 'uiteindelijk' niet. De auteur noemt wel kritiek op democratiseringshulp, maar wat doet hij daar 'uiteindelijk' mee? Slikt hij niet toch iets weg om zijn bemoeienis 'zinnig' te houden? Zelfbedrog – en collusie om elkaar hierin te bevestigen (zoals bij ongelukkige echtgenoten die gezamenlijk de illusie van gelukkig zijn ophouden) – is in internationale hulpverleningskringen zo gewoon dat het niet zou verbazen als ook Gerrits hierdoor aangedaan zou zijn.

Waarmee niet gezegd wil zijn dat hij voor zijn uiteindelijke oordeel over de mogelijkheid, wenselijkheid en zin van internationale democratiebevordering geen gronden zou aanvoeren. Hij bespreekt de these dat democratisering niet alleen intrinsiek maar ook instrumenteel van belang zou zijn, omdat daardoor de kans op vrede en ontwikkeling zou toenemen. Als dit zo is, zouden staten die een internationaal beleid voeren dat gericht is op het eigen nationale belang, toch een reden hebben om democratiseringshulp te bieden, eenvoudig omdat die iets voor ze kan opleveren. De these over de instrumentele waarde van democratiseringshulp blijft volgens Gerrits echter omstreden en levert dus geen doorslaggevend argument voor zijn uiteindelijk oordeel over de zin van dergelijke hulp. Terecht wijst Gerrits op het feit dat internationale interventie bij democratisering niets nieuws is, maar even oud als de democratie zelf. Zijn belangrijkste argument is dat nationale soevereiniteit niet alleen als een recht, maar ook als een verantwoordelijkheid, als een verplichting moet worden begrepen. De logica en winst hiervan ontgaat mij. Het is waar, in de jaren negentig van de vorige eeuw groeide er een consensus over internationaalrechtelijke normen van vreedzaam samenleven. Maar met 9/11 en de reactie van Bush jr. daarop is deze prille volkenrechtelijke ontwikkeling de nek omgedraaid. En de begripsmatige problemen van deze volkenrechtelijke mutatie zijn niet enkel te ondervangen door de constatering dat 'soevereiniteit (...) geleidelijk minder als een exclusief recht en meer als een gedeelde verantwoordelijkheid (wordt) gezien' (74).

Waar Gerrits de hele wereld en de internationale politiek tot onderwerp heeft, daalt Bas van Stokkom in *Rituelen van beraadslaging* af naar het substatelijke microniveau in Nederland. In mei 2000 organiseerde de stichting Agora Europa een reis naar Athene om op zoek te gaan naar 'de bronnen van directe democratie'. Van Stokkom en uw recensent waren onder de genodigden die door organisator Niesco Dubbelboer werden lastiggevallen met de vraag waarom wij niet zouden kunnen wat de oude Grieken deden: collectief besluiten door burgers zelf, zonder tussenkomst van vertegenwoordigers. Terug in Nederland nam Van Stokkom de handschoen op door onderzoek naar de praktijk van burgerberaad te starten. Voldoen lokale vormen van interactief bestuur, waarbij gewone burgers worden betrokken, aan de verwachtingen en eisen die in theorieën van deliberatieve democratie zijn geformuleerd? Deze onderzoeksvraag werd losgelaten op burgerberaad dat gemeenten organiseerden met hulp van externe experts op het terrein van burgerparticipatie.

Van Stokkom bestudeerde twee varianten van burgerberaad die werden ingezet om draagvlak bij de bevolking te bevorderen: burgerfora die voor alle burgers openstaan en bijeenkomsten die uitsluitend toegankelijk zijn voor bijzondere



belanghebbenden. Het onderzoek biedt verrassende uitkomsten. Het belangrijkste motief van burgers om mee te doen is 'iets te leren'. De bijeenkomsten van partijdige belanghebbenden bleken beter te voldoen aan de eisen van deliberatie dan de burgerfora. Beide vormen bleken goed 'beheersbaar', dat wil zeggen: ze onttaarden niet in chaos en ze leidden tot een uitkomst waarin veel deelnemers zich konden vinden. In het tot stand brengen van consensus speelden de experts die de bijeenkomsten leidden wel een grote rol. De consensus werd, als het moment daar was, meestal vrij plotseling uit de hoge hoed getoverd om vervolgens via een groepsritueel als gezamenlijke betekenisverlening aanvaard te worden. De werking van groepsprocessen, van macht van experts en van emoties en identificaties, bleek, aldus Van Stokkom, beslissender dan de rationele uiteenzettingen tussen gelijken die in de theorieën van deliberatieve democratie als bewegende kracht worden gepresenteerd. In dit licht is het niet zo vreemd dat de bijeenkomsten van belanghebbenden beter aan de eisen van deliberatie voldeden dan de burgerfora.

Wat maakt het zo moeilijk om in een beraadslaging tussen gelijke burgers het eigen standpunt te herzien, om van beraadslaging te leren? Om deze vraag te beantwoorden bestudeert Van Stokkom naast zijn eigen empirische resultaten de ervaringen met burgerjury's en met *deliberative polls*. Uitkomst van zijn reflectie is een voorstel om voor de behandeling van referenda en volksinitiatieven een burgerkamer in te stellen. Daarin zitten door loting geselecteerde burgers die vraagstukken beoordelen in termen van algemeen belang. Ze kunnen dit beter dan gewone politici, aldus Van Stokkom, doordat ze gevrijwaard zijn van 'campagnes, wedstrijdnieuws en de 'rauwe publieke opinie'.

Met dit voorstel schaar Van Stokkom zich onder de puristische hervormers van democratie, wier streven door Hendriks nu juist werd bekritiseerd. Een gebrek aan deliberatieve kwaliteit laat zich niet corrigeren door zuivering en isolement, maar veeleer door interactie en confrontatie met andere vormen van democratie. Vormen die vanuit een enkel ideaal gezien als storend en bevuilend worden ervaren, maar voor het voortbestaan van vitale democratie onmisbaar zijn. Het is de uiteenzetting tussen lastige tegenkrachten – *checks and balances* – die de democratie levend houdt. Onvrede met democratie hoort bij reëel bestaande democratieën die burgers in staat stellen om in vrede samen te leven.