

De beste, maar niet goed genoeg

Het vertrouwen in onze democratie is nog hoog, maar achter die cijfers zien we dat vooral politieke partijen en politici vertrouwen ontberen en dat lager opgeleiden dreigen af te haken. Veel besluiten die het leven van mensen beïnvloeden worden ook niet meer door onze politici genomen; de zeggenschap is verplaatst, weg van de gemeenteraad, Provinciale Staten en het parlement, naar veelal onzichtbare en onbereikbare organisaties en instituties. Ondertussen blijven politici en journalisten doen alsof de dagelijkse strijd aan het Binnenhof van het grootste belang is. Vanuit de samenleving ontstaat inmiddels een tegenbeweging die van politiek en bestuur een cruciale omslag vraagt.

door *Rien Fraanje & Hans-Martien ten Napel*

Fraanje is senioradviseur van de Raad voor het openbaar bestuur. Ten Napel is universitair docent staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden. Beiden zijn lid van de redactie van CDV.

ER MAG DAN EEN BREDE CONSENSUS BESTAAN dat – vrij naar Winston Churchill – de democratie theoretisch de minst slechte staatsvorm is, van werkelijke tevredenheid over hoe de democratie functioneert in de praktijk is geen sprake. Wanneer heden ten dage beschouwingen over de democratie worden gegeven, wordt het functioneren ervan steevast geproblematiseerd. Zo startte de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek in 2006 een meerjarig onderzoeksprogramma onder de noemer ‘Omstreden democratie’.¹ De vooraanstaande politicologen Rudy Andeweg en Jacques Thomassen brachten in 2011 de stand van het politicologisch en bestuurskundig onderzoek naar het functioneren van de democratie in kaart in een omvangrijk boekwerk, waaraan tientallen onderzoekers een bijdrage leverden.² De onderliggende vraag ‘Heeft dit systeem in zijn hui-

dige vorm de toekomst?² – afkomstig uit het begeleidende boekje bij deze publicatie – impliceerde bepaald geen perspectiefrijk vergezicht.³ Recentelijk publiceerde ook de Tilburgse bestuurskundige Frank Hendriks nog een analyse onder de veelzeggende titel *Democratie onder druk*.⁴

Dit artikel geeft een beknopt overzicht van de staat van onze democratie. Tot welke hoofdconclusies komen alle onderzoeken en publicaties eigenlijk precies? En, zijn de zorgen over het functioneren van de democratie terecht?

NEDERLAND: EEN HIGH TRUST SOCIETY MET TWEE GROTE KANTTEKENINGEN

Hoe mensen denken over het functioneren van onze democratische rechtsstaat wordt met grote regelmaat gepeild. Met het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) houdt het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) elk kwartaal de vinger aan de pols door respondenten te vragen in hoeverre zij geneigd zijn het parlement en de regering te vertrouwen. Over het derde kwartaal van 2012 meldt het SCP dat het vertrouwen in de politiek een nieuw dieptepunt bereikte.⁵ Het SCP plaatst de dalende trend nadrukkelijk in het bredere perspectief van een internationaal dalende trend. Bovendien is het politieke vertrouwen in sterke mate gevoelig voor incidenten en de economische ontwikkeling. Het dieptepunt past volgens de onderzoekers dan ook bij de sombere economische verwachtingen in Nederland en de val van het eerste kabinet-Rutte. Internationaal gezien behoort Nederland echter nog steeds tot de high trust societies. We raken momenteel wat achterop bij de Scandinavische landen, Oostenrijk en – opmerkelijk – Turkije, maar internationaal en langjarig gezien behoren we nog steeds tot de top.

De constatering dat Nederland internationaal en langjarig kan bogen op een relatief groot vertrouwen van burgers in de politiek, noodzaakt tot twee belangrijke kanttekeningen. De eerste is dat mensen wellicht fiducia hebben in de formele instituties die ons democratisch bestel vormgeven, zoals het parlement en de regering, maar zich tegelijk kritisch tonen over de mensen en organisaties die daar concreet invulling aan geven. De stelling ‘Politici zijn bekwame mensen die weten wat ze doen’ kan in de zomer van 2012 op de instemming rekenen van nog maar 25 procent van de respondenten. Politieke partijen kunnen zich nauwelijks op een grotere populariteit verheugen.⁶

De tweede kanttekening is dat de relatief gunstige vertrouwenscijfers worden vertekend door het relatief grote vertrouwen dat hoger opgeleiden in politiek, democratie en rechtsstaat hebben.⁷ De bestuurskundigen Bovens en Wille tonen aan dat het politieke vertrouwen onder mensen met een middelbare of lage opleiding wel degelijk een probleem is. Bovens en

Wille stellen dat de vermeende kloof tussen burgers en politiek vooral een sociale – en daarmee riskante – kloof is tussen burgers onderling. Hoger opgeleiden blijken veel vaker te participeren in onze democratie: zij gaan

Hoger opgeleiden blijken veel vaker te participeren in onze democratie

in groteren getale naar de stembus, weten gemakkelijker de weg naar het gemeentehuis of de Tweede Kamer te vinden om hun zorgen op de politieke agenda te krijgen, en zijn vaker lid van een politieke partij. Dat laatste betekent dat onze regering, volksvertegenwoordigingen op alle

niveaus, en colleges van gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders voornamelijk bestaan uit mensen met een hbo- of universitair diploma.

Bovens en Wille tonen overtuigend aan dat een meritocratie echter weinig reden tot vrolijkheid geeft. In de eerste plaats heeft die namelijk tot gevolg dat lager opgeleiden minder goed worden gerepresenteerd: ‘De stem van hoger opgeleiden legt meer gewicht in de schaal bij verkiezingen, ze klinkt veel luider bij allerlei vormen van inspraak en belangenbehartiging, en ze is allesbepalend in Kamer en kabinet.’⁸ Een meritocratie heeft dus tot gevolg dat de onderwerpen waar lager opgeleiden zich druk om maken – en dat blijken andere thema’s te zijn dan waar hoogopgeleiden zich om bekommeren – minder snel op de politieke agenda komen. Bovendien blijkt dat lager en hoger opgeleiden verschillend over onderwerpen denken. Een evident voorbeeld van waar de geesten splijten is Europa. Dat is volgens Bovens en Wille ook logisch, omdat hoger opgeleiden overwegend profiteren van de Europese eenwording, terwijl lager opgeleiden daarvan vooral de nadelen ondervinden. Dat verschil klonk op niet misverstande wijze door in het referendum over de Europese grondwet. De hoger opgeleide politici waren gechoqueerd over de uitslag: de zorgen over de EU bij minder kansrijke mensen hadden hen nimmer bereikt. Daarmee ligt de verklaring voor de opkomst van het populisme eveneens voor het oprapen.

POLITIEKE PARTIJEN ALS BASISPROBLEEM

Beide genoemde kanttekeningen houden verband met het functioneren van politieke partijen. Zij genieten, samen met hun actieve kader dat zich kandidaat stelt voor vertegenwoordigende en bestuurlijke functies, weinig vertrouwen. De door Bovens en Wille geschetste contouren van de ‘diplomademocratie’ bieden daarvoor een verklaring: politieke partijen bestaan grotendeels uit een elite van hoogopgeleide professionals die er onvoldoende in slagen alle lagen en groepen van de bevolking te representeren.

Politieke partijen vormen aldus een van de basisproblemen voor het huidige functioneren van onze democratie. Op papier vervullen zij vier kernfuncties in onze op representatie gebaseerde parlementaire democratie. Partijen moeten (1) mensen rekruteren voor politieke en bestuurlijke

Politieke partijen vormen een van de basisproblemen voor het huidige functioneren van onze democratie

functies (rekruteringsfunctie); (2) verschillende belangen, waarden en overtuigingen integreren tot een coherente visie op de samenleving (integratiefunctie); (3) contact onderhouden met kiezers en leden (communicatiefunctie); en (4) problemen aan de orde stellen die in de

samenleving worden gevoeld en ervaren (representatiefunctie).

Politicalologen constateren echter al lang dat partijen aan functieverlies onderhevig zijn.⁹ In het kader van de diplomademocratie kon zojuist al worden geconcludeerd dat zij de representatiefunctie hebben verwaarloosd. In postmoderne tijden hebben partijen bovendien aanzienlijke moeite om coherente maatschappijvisies te presenteren, en voor zover zij daar nog wel in slagen, lijken kiezers daar niet altijd evenveel behoefte aan te hebben. De communicatiefunctie lijkt te zijn overgenomen door de massamedia en internet. Alleen voor de rekrutering van politieke kandidaten zijn partijen vooralsnog onmisbaar, maar ook hier zagen we dat ze er niet meer in slagen om onder alle bevolkingsgroepen te werven.

KENNISPROBLEEM OF DE SCHULD VAN DE MEDIA?

Voor een deel kan het negatieve oordeel van lager en middelbaar opgeleiden over de politiek worden verklaard door een verschillende beleving en perceptie van wat de politiek vermag. Hoger opgeleiden zien in de politiek (ook) een proces waarin botsende belangen en meningen op een vreedzame manier leiden tot een gedragen besluit. Lager opgeleiden zien in het Haagse gekissebis een bevestiging van hun indruk dat politici nalaten om de echte problemen aan te pakken. Tiemeijer laat in een belangwekkend onderzoek zien dat mensen – gevraagd naar een omschrijving – het begrip democratie vooral associëren met rechtsstatelijke vrijheden, zoals die van meningsuiting en godsdienst. Zeker laag- en middelbaar opgeleiden noemen in onderzoeken nauwelijks het verband tussen democratie en het proces van besluitvorming. Daarnaast constateert Tiemeijer dat veel mensen geloven dat het volk een eenheid is met een duidelijke en gekende wil, die uiteraard overeenkomt met de opinie van de ondervraagde respondenten. Zij hebben dus geen oog voor de gedeeldheid van de democratische

gemeenschap die Nederland is. Zo ontstaat als vanzelf bij veel mensen onvrede, omdat zij menen dat de regering onvoldoende de wil van het volk (lees: hun eigen wil) volgt.¹⁰

Daarbij helpt niet dat journalisten het dikwijls niet langer als hun taak zien om verslag te doen van de genuanceerde en complexe realiteit die politieke besluitvorming onmiskenbaar is. Onder de toenemende druk om lezers, luisteraars en kijkers vast te houden brengen media politiek vooral als een spannend verhaal met schurken, slachtoffers en helden. Zij hebben daarbij stilzwijgend hun positie van intermediair tussen politiek, bestuur en bevolking verlaten en zich zonder schroom aan de kant van het volk gepositioneerd. In een openhartig essay spreekt hoofdredacteur Xandra Schutte van *De Groene Amsterdammer* van een massaal verbond tussen media en nieuwsconsumenten met wantrouwen als bindmiddel: ‘Dat georganiseerde wantrouwen, gecombineerd met de hevige concurrentiestrijd tussen de verschillende kranten en tv-programma’s, heeft van de media een monster gemaakt met een onstilbare honger naar conflict, schandaal, ruzies, rellen en mislukkingen. Het wantrouwen bewerkstelligt een cultuur van cynisme.’¹¹

De grote invloed van de wijze waarop media over politiek berichten op de opinie van mensen over het functioneren van de politiek is al door vele commentatoren en onderzoekers belicht.¹² De opkomst van nieuwe en sociale media biedt wellicht een nieuwe ingang tot versterking van de traditionele communicatiefunctie. De positie van partijen lijkt echter te zeer verzwakt om uit de wurggreep van media los te komen.

DE VERPLAATSING VAN DE POLITIEK

Politici en partijen hebben ook zelf bijgedragen aan hun verzwakte positie. Zij hebben onder invloed van het overheersende denken volgens de

In het Haagse wordt veel stampij gemaakt zonder dat het daadwerkelijk ergens over gaat, terwijl in Brussel de besluiten vallen die ons leven daadwerkelijk beïnvloeden

bedrijfsmatige principes van New Public Management eind vorige eeuw veel publieke taken buiten de invloedssfeer van de politiek belegd. Overheidsorganisaties werden verzelfstandigd of geprivatiseerd en overheidstaken uitbesteed. Mark Bovens muntte dat in een rapport dat hij voor de Wiardi Beckman

Stichting schreef als ‘de verplaatsing van de politiek’.¹³ Tegelijk bleven politiek en bestuur net doen alsof zij er nog wel over gaan. Die discrepantie is uiteraard een recept voor teleurstelling en frustratie.

Een belangrijk onderdeel van de verplaatsing is ongetwijfeld de toemende invloed van de Europese Unie. De mate van invloed van Europeanen op de Europese beleidsvorming houdt daarmee geen gelijke tred. Daarmee treedt een gevaarlijke discrepantie in werking; in het Haagse wordt veel stampij gemaakt zonder dat het daadwerkelijk ergens over gaat (politics without policy), terwijl in Brussel, buiten de schijnwerpers, de besluiten vallen die ons leven daadwerkelijk beïnvloeden (policy without politics).¹⁴

De Raad voor het openbaar bestuur komt tot een hard oordeel over het verzwijgen van de beperkte invloed die politiek en bestuur nog hebben: 'Als het politieke bestuur (...) niet eerlijk en duidelijk markeert waar het wel en niet over gaat; als het de fictie in stand houdt dat het wel overall invloed op kan uitoefenen; dan wordt de vertrouwensbreuk definitief.'¹⁵

TOT BESLUIT

Achter de nog altijd redelijk onbezorgde vertrouwenscijfers ten aanzien van de Nederlandse democratie als geheel, gaan dus belangrijke problemen schuil. Een groot deel van de Nederlandse samenleving voelt zich niet meer goed gerepresenteerd door de politieke partijen en hun politici. De Raad voor het openbaar bestuur concludeert dat onder meer de verplaatsing van de politiek en de medialogica waaraan de politiek is onderworpen, hebben geleid tot 'de andere kloof', want 'de belevingswereld van mensen, hoe zij de werkelijkheid ervaren, vindt geen aansluiting meer bij de wijze waarop de politiek functioneert. Politiek en bestuur opereren als ware de samenleving nog opgebouwd in verticale, hiërarchische verhoudingen. Mensen, bedrijven, maatschappelijke organisaties, maar ook het openbaar bestuur bevinden zich inmiddels in horizontale netwerken. Daarin zijn de politiek en de overheid niet meer de belangrijkste, maar één van de belangrijke spelers.'¹⁶

Uiteraard blijft deze problematiek niet tot Nederland beperkt. Zo luidde een van de conclusies van de in 2012 gepubliceerde 'Democratic Audit' in het Verenigd Koninkrijk, dat '[a]lmost all available indicators suggest that representative democracy is in long-term, terminal decline, but no viable alternative model of democracy currently exists'.¹⁷ De toevoeging aan het eind is terecht, voor zover de door John Keane in het vooruitzicht gestelde 'monitory democracy', waarin parallel aan de verplaatsing van de politiek 'power-monitoring and power-controlling devices have begun to extend sideways and downwards through the whole political order', nog onvoldoende concrete vorm lijkt te hebben gekregen om de representatieve democratie zinvol te kunnen aanvullen.¹⁸

De democratie is waarschijnlijk de beste staatsvorm die we voorhanden

hebben, maar de wijze waarop we er nu invulling aan geven is al met al niet goed genoeg. Het antwoord op die pessimistische conclusie komt voorsnog niet van de politiek maar vanuit de samenleving, waar steeds meer mensen – buiten overheid en politiek om – initiatieven nemen om hun wijk, buurt, stad of land beter en mooier te maken, met projecten waarvoor geen politieke besluitvorming nodig is. Mensen organiseren zich via nieuwe en sociale media rond gedeelde belangen, ambities en idealen. Het particuliere initiatief in de vitale samenleving bloeit als nooit tevoren.¹⁹ Bestuurskundigen hebben deze nieuwe trend al aangeduid met ‘de doe-democratie’²⁰ of ‘doe-het-zelfdemocratie’.²¹

Voor politiek en bestuur roept dat een steeds nijpender vraag op: haken zij aan of haken zij af?

Noten

- 1 Zie http://www.nwo.nl/nwohome.nsf/pages/NWOA_6UQFCN.
- 2 Rudy Andeweg en Jacques Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*. Leiden: Leiden University Press, 2011.
- 3 Andeweg en Thomassen 2011.
- 4 Frank Hendriks, *Democratie onder druk. Over de uitdaging van de stemmingsdemocratie*. Amsterdam: Van Gennep, 2012.
- 5 Paul Dekker, Pepijn van Houwelingen en Evert Pommer, *Burgerperspectieven 2012*. Den Haag: SCP, 2012, pp. 8-10.
- 6 Vgl. bijvoorbeeld Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer, Evert Pommer en Peggy Schyns (red.), *De sociale staat van Nederland 2009*. Den Haag: SCP, 2009, pp. 77 e.v.; en Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer, Mariëlle Cloin en Evert Pommer (red.), *De sociale staat van Nederland 2011*. Den Haag: SCP, 2011, pp. 61 e.v.
- 7 Mark Bovens en Anchril Wille, *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Bert Bakker, 2011.
- 8 Bovens en Wille 2011, p. 88.
- 9 Zie bijvoorbeeld J.A.A. van Doorn, ‘Herfststij der democratie. Over de huidige malaise in de Nederlandse politiek’, in: J.A.A. van Doorn, *Nederlandse democratie. Historische en sociologische waarnemingen*. Amsterdam: Mets & Schilt, 2009; Raad voor het openbaar bestuur, *Democratie vereist partijdigheid*. *Politieke partijen en formaties in beweging*. Den Haag: Rob, 2011; en Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*. Parijs: Calmann-Levy, 1995.
- 10 Will Tiemeijer, ‘t Is maar wat je democratie noemt...’, in: Huub Dijkstra, Paul den Hoed, Jan Willem Holtslag en Steven Schouten (red.), *Het gezicht van de publieke zaak. Openbaar bestuur onder ogen*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010.
- 11 Xandra Schutte, ‘Twee handen op één buik. Media-invloed en de politiek van het onbehagen’, *De Groene Amsterdammer*, 30 oktober 2009.
- 12 Vgl. bijvoorbeeld Mark Elchardus, *De dramademocratie*. Tiel: Lannoo, 2002; Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Medialogica*. Den Haag: RMO, 2003; Peter Vasterman, *Mediahype*. Amsterdam: Aksant, 2004; John Lloyd, *What the media are doing to our politics*. Londen: Constable, 2004; en Nick Davies, *Flat Earth News*. UK: Vintage Books, 2009.
- 13 Mark Bovens, Wim Derksen, Willem Witteveen, Frans Becker en Paul Kalma (red.), *De verplaatsing van de politiek. Een agenda voor democratische vernieuwing*. Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting, 1995.
- 14 Overgenomen uit C.F. van den Berg, *Transforming for Europe. The reshaping of national bureaucracies in a systems of multi-level governance*. Leiden: Leiden University Press, 2011, p. 442.
- 15 Raad voor het openbaar bestuur, *Ver-*

- trouwen op democratie*, Den Haag: Rob, 2010, p. 35.
- 16 Rob 2010, p. 36.
- 17 <http://democracy-uk-2012.democraticaudit.com/introduction-15>.
- 18 John Keane, *The life and death of democracy*. Londen: Pocket, 2009, p. 14.
- 19 Zie daarvoor onder meer Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2012; Raad voor het openbaar bestuur, *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Rob, 2012; en SCP, *Sociaal en cultureel rapport 2012*. Den Haag: SCP, 2012.
- 20 Bijvoorbeeld Ted van de Wijdeven en Frank Hendriks, *Burgerschap in de doe-democratie*. Tilburg: Nicis, 2010; Ted van de Wijdeven, *Doe-democratie. Over actief burgerschap in stadswijken*. Delft: Eburon, 2012.
- 21 Martijn van der Steen en Mark van Twist, *Op weg naar de doe het zelf democratie. Van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie?* Den Haag: NSOB, 2008.