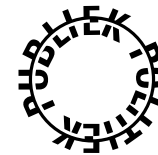


Dé democratie bestaat niet

Ivo Hartman - Eva Huijbregts - Harm Ramkema



Instituut voor Publiek en Politiek
Amsterdam 2009

Het Instituut voor Publiek en Politiek is een landelijke, niet-partijgebonden organisatie die zich ten doel stelt politieke en maatschappelijke participatie te bevorderen.

Instituut voor Publiek en Politiek
Prinsengracht 911-915
1017 KD Amsterdam
T 020 521 76 00
E info@publiek-politiek.nl
I www.publiek-politiek.nl

© Instituut voor Publiek en Politiek 2009

Vormgeving: Addy de Meester

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, geluidsband, elektronisch of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoud

Voorwoord	6
1. Wat is democratie?	7
2. Kenmerken van democratie	14
3. Voorwaarden voor democratie	20
4. Kiesstelsels	25
5. Het democratische gehalte van de Europese Unie	34
6. Directe democratie	40
7. Bedreigingen van de democratie?	46
Geraadpleegde literatuur	58

Voorwoord

Hoezo, dé democratie bestaat niet? Er zijn toch vele tientallen landen ter wereld die we democratisch noemen? Ja zeker, al die landen hebben een aantal kenmerken gemeen op grond waarvan we ze democratieën noemen. Maar de democratie in het ene land ziet er heel anders uit dan de democratie in het andere land. Vandaar: dé democratie als model bestaat niet. De verschillen blijken bijvoorbeeld uit de manier waarop een staat is ingericht. Maar ook uit de wijze waarop parlementsverkiezingen in een land worden gehouden. Beide aspecten komen in deze brochure aan de orde. Verder besteden we aandacht aan de vraag welke omstandigheden de totstandkoming van democratie juist bevorderen of tegenwerken. En wat zijn de voor- en nadelen van vormen van directe democratie (zoals het referendum) in een stelsel van evenredige vertegenwoordiging? Ten slotte gaan we in op nationale en mondiale ontwikkelingen die een bedreiging voor de democratie zouden kunnen vormen. Over democratie zijn boekenkasten vol geschreven, om maar eens een cliché te gebruiken. Deze brochure is daarop geen aanvulling, maar zij is een korte inleiding op het fenomeen democratie, die bijvoorbeeld gebruikt kan worden als achtergrondinformatie op cursussen over politiek. Moeilijke begrippen worden derhalve zoveel mogelijk toegelicht. Democratie smaakt altijd naar meer – deze brochure kunt u daarom zien als een aperitief.

Hoofdstuk 1 Wat is democratie?

Bakermat van de democratie: Athene

Als we over democratie spreken, dan hebben we het over een politiek systeem van een land, over de manier waarop een samenleving is georganiseerd. De oorsprong van de democratie ligt in het klassieke Athene, ongeveer 500 jaar voor onze jaartelling. Het eerste deel van de term democratie komt van het Griekse woord *demos*, wat volk betekent. Het tweede deel is afgeleid van het woord *kratia* en dat betekent heerschappij. Kort gezegd: het volk regeert. In een democratie neemt het volk uiteindelijk de beslissingen. In het klassieke Athene was de democratie heel anders georganiseerd dan tegenwoordig in Nederland en tal van andere landen. In deze paragraaf wordt uitgelegd hoe de Atheense democratie functioneerde. Wie nam de beslissingen en hoe werden die beslissingen genomen?

Burgerrechten

Athene was een stadstaat, ook wel *polis* genoemd. Het was een gebied met ongeveer 350.000 inwoners. Niet alle inwoners van Athene waren ook *burgers*. Burgers zijn inwoners met burgerrechten, zoals het recht om politiek actief te zijn en om deel te nemen aan het bestuur van de gemeenschap. In Athene was dat hooguit zo'n 15 procent van de bevolking. Burgers waren volwassen mannen die afstamden van Atheense burgers. Vrouwen, kinderen, nieuwkomers en slaven hadden geen burgerrechten. Wel hadden mannelijke nieuwkomers en slaven de mogelijkheid ooit burger te worden; voor vrouwen was dat uitgesloten. In Athene bestonden geen economische eisen, zoals bezit of inkomsten, om in de politiek actief te kunnen zijn. Alle burgers konden dus politieke invloed uitoefenen, maar slechts weinig inwoners waren burgers. De Atheense democratie was gebaseerd op vrijheid en gelijkheid, maar dan alleen voor burgers. Dat betekende dat alle burgers in het politieke

leven gelijke rechten hadden, een gelijke stem, en voor de wet gelijk werden behandeld. Daarnaast was er de vrijheid om over je eigen leven en de gemeenschap te beslissen. Hoe werd dit vertaald in de politieke praktijk?

Volksvergadering

In Athene bestond een volksvergadering waaraan alle burgers konden deelnemen. Als er minimaal 6000 mensen aanwezig waren, werd de vergadering als representatief voor de bevolking beschouwd. Voor deelname aan de vergaderingen kreeg men een vergoeding, omdat iedereen in staat moest worden gesteld om mee te beslissen, ongeacht het inkomen. Hoewel alle aanwezigen recht hadden op spreektijd, nam slechts een klein aantal welbespraakte burgers deel aan het debat, de zogeheten demagogen. Er werd in het algemeen gestemd door middel van handopsteking. Over bepaalde kwesties, zoals het toekennen van burgerrechten of bepaalde wetgeving, vond geheime stemming plaats. De volksvergadering nam aldus de beslissingen, maar zij stelde niet de agenda op.

De volksvergaderingen werden voorbereid door een raad. Hierin zaten 500 burgers, die via loting werden aangewezen, en wel voor de duur van één jaar. Voor zitting in de raad moest men minimaal dertig jaar oud zijn. Het was een zware taak met weinig loon, waardoor de rijke burgers hierin oververtegenwoordigd waren. Het echte permanente bestuur werd elk tiende deel van een jaar gevormd door vijftig personen uit deze raad. Dit bestuur riep de vergaderingen van de raad en de volksvergadering bijeen en ontving gezanten, boodschappers en indieners van klachten en verzoeken. Daarnaast zorgde het ook voor het financiële reilen en zeilen van de polis en controleerde het beambten voor hun aanstelling. De raad was als het ware de spil van het democratische proces, maar de beslissingsbevoegdheid lag bij de volksvergadering.

Magistraten

Daarnaast waren er in Athene ongeveer 700 posten voor magistraten.

Deze oefenden over het algemeen geen grote politieke macht uit, want de macht lag meer bij de volksvergadering en de gerechtshoven. Van de magistraten werden de 100 belangrijkste functies, zoals oorlogszaken en financiën, ingevuld via verkiezingen. De andere 600 functies werden bezet door middel van loting. Deze functies stonden open voor burgers van dertig jaar en ouder.

In Athene hadden de juryrechtbanken veel macht. Burgers konden in beroep gaan tegen handelingen en beslissingen van magistraten. Naast de vele politieke en juridische verschillen met huidige democratieën, hadden ook de ambtenaren in Athene een geheel andere positie. Ambtenaren moesten in die tijd om het jaar naar een ander deel van het ambtelijk apparaat verhuizen. Men wilde namelijk niet dat zij door kennis en ervaring teveel invloed zouden krijgen ten opzichte van de magistraten.

Representatieve democratie

Vandaag de dag is een democratisch systeem vooral gebaseerd op het beginsel van *vertegenwoordiging*. Er is geen land ter wereld dat wordt bestuurd volgens de principes van directe democratie, waarbij het volk keer op keer zelf besluiten neemt over zaken van algemeen belang. Dat is om verschillende redenen onmogelijk: het grondgebied en de bevolking van landen zijn veel te groot om iedereen voortdurend bij elkaar te roepen voor het nemen van belangrijke politieke beslissingen. Dat zou teveel tijd, energie en geld kosten. En op zo'n volksvergadering zou het simpelweg onmogelijk zijn om zelfs maar een klein deel van de aanwezigen spreektijd te geven. Daar komt bij dat de maatschappij in de loop der tijd erg ingewikkeld is geworden; voor een goed en doelmatig bestuur heb je mensen nodig die verstand hebben van de meest uiteenlopende onderwerpen. Daarom vinden in een democratie *verkiezingen* plaats. In een democratie kiest het volk een aantal vertegenwoordigers, die namens het volk besluiten nemen over zaken van algemeen belang. Een democratie is dus op de eerste plaats een indirecte of representatieve (vertegenwoordigende) democratie. In een

aantal landen wordt de representatieve democratie aangevuld met elementen van directe democratie (zie hoofdstuk 6).

Democratische stelsels

In een democratie bestaat een scheiding tussen de wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke macht. Globaal gesproken bestaat de wetgevende macht uit het parlement, de uitvoerende macht uit de regering en de rechterlijke macht uit degenen die toezien op de naleving van wetten in een land. Deze scheiding moet er onder meer voor zorgen dat niet te veel macht terecht komt in de handen van een kleine groep. Maar de grenzen tussen wetgevende en uitvoerende macht zijn dikwijls vloeiend: een regering bereidt wetgeving meestal voor, waarover het parlement vervolgens moet beslissen. Er bestaan grote verschillen tussen landen in de wijze waarop de drie machten zijn ingericht en hoe zij worden samengesteld. Eén model van democratie, *de* democratie bestaat dus niet. Er zijn drie hoofdgroepen van democratische stelsels.

Een parlementair stelsel

In een parlementair stelsel vinden verkiezingen plaats voor een parlement. Op grond van de uitslag van de verkiezingen moet een regering worden gevormd. Daarvoor is een meerderheid van de zetels in het parlement nodig. Soms heeft één partij de meerderheid, soms moeten verschillende partijen samenwerken om een meerderheid te vormen. Dit is vaak afhankelijk van het kiesstelsel, het systeem dat bepaalt op welke manier verkiezingen plaatsvinden (zie hoofdstuk 4). In een parlementair stelsel moet de regering dus het vertrouwen hebben van de meerderheid van het parlement. Die meerderheid kan de regering ook naar huis sturen. In zo'n geval worden dan vaak nieuwe verkiezingen gehouden. Nederland is een voorbeeld van een parlementair stelsel.

Een presidentieel stelsel

De scheiding tussen wetgevende en uitvoerende macht vertaalt zich in sommige landen in aparte verkiezingen voor beide machten. Zo wordt

in de Verenigde Staten niet alleen het parlement, maar ook de president door de bevolking gekozen. De president heeft dan een eigen machtsbasis. Hij stelt zelf een regering samen, die niet afhankelijk is van een meerderheid in het parlement. Dat betekent dat de Amerikaanse regering niet door het parlement naar huis kan worden gestuurd. De regering wordt rechtstreeks geleid door de president. Wel heeft deze regering voor belangrijke politieke besluiten een meerderheid nodig in het parlement. De regering moet dus wel samenwerken met het parlement.

Een semipresidentieel stelsel

Een semipresidentieel stelsel is een mengvorm van beide bovengenoemde stelsels. De uitvoerende macht bestaat dan niet alleen uit een door de bevolking gekozen president, maar omvat ook een minister-president, wiens regering afhankelijk is van een meerderheid in het parlement. Als de president en de premier van dezelfde politieke partij zijn, kunnen ze samenwerken bij wetgeving en in de uitvoering van beleid. Maar het kan ook gebeuren dat ze lid zijn van verschillende partijen en dat ze vooral rivalen van elkaar zijn. De macht van de president wordt in zo'n geval kleiner en die van de premier groter. Een voorbeeld van een semi-presidentieel stelsel is Frankrijk.

Volksoevereiniteit

Bovengenoemde stelsels hebben gemeen dat er verkiezingen plaatsvinden. Het gaat dan om vrije, eerlijke en geheime verkiezingen, die ook regelmatig moeten plaatsvinden. In al deze gevallen is er sprake van wat we *volksoevereiniteit* noemen – het volk bepaalt welke personen de macht in een land mogen uitoefenen en de burgers kunnen die personen bij de volgende verkiezingen ook wegsturen als zij naar de mening van die burgers niet goed hebben gefunctioneerd.

Geen democratie: autocratie

Tegenover een democratie staat een autocratie. Niet alleen het woord democratie komt uit het Grieks, ook het woord autocratie: *autos* = zelf,

kratia = heerschappij. In een autocratie wordt de macht uitgeoefend door één persoon, wiens macht ook nog eens erg groot is. Hij is alleenheerser. Natuurlijk heeft een autocraat personen om zich heen die hem adviseren en invloed op hem uitoefenen, maar uiteindelijk heeft hij het laatste woord. Een autocraat kan niet door middel van verkiezingen naar huis worden gestuurd, want in een autocratie vinden eigenlijk geen verkiezingen plaats. En als er toch verkiezingen zijn, dan staat de uitkomst meestal bij voorbaat vast: de autocraat zal de verkiezingen zodanig manipuleren dat hij gewoon wordt herkozen. En als dat in een uitzonderlijk geval niet gebeurt, legt hij de uitslag van de verkiezingen gewoon naast zich neer. Evenals een democratie kan een autocratie verschillende vormen aannemen.

Een dictatuur

Een dictator oefent zijn macht uit met behulp van leger en/of politie. Een dictator dult geen tegenspraak. Hij bepaalt wat er gebeurt. Soms laat hij zijn besluiten goedkeuren door een parlement, maar dat parlement is in een dictatuur niet vrij en eerlijk gekozen. Een dictator kan een burger zijn, maar is vaak een militair. Vooral militaire dictaturen zijn erg gewelddadig: leger en politie zijn actief in het opsporen, opsluiten of vermoorden van tegenstanders van het regime. In Europa is Wit-Rusland een voorbeeld van een dictatuur. In Afrika bestaan vele dictaturen.

Een totalitair systeem

In een totalitair systeem is de macht in handen van één enkele partij, met aan het hoofd een partijleider die bepaalt wat er moet gebeuren. De invloed van de machthebbers op het leven van burgers is in een totalitair systeem veel ingrijpender dan in een dictatuur. Het is niet voldoende om om te zwijgen. Burgers zijn verplicht zich actief in te zetten voor ondersteuning van het regime. Persoonsverheerlijking van de leider is een belangrijk kenmerk van een totalitair systeem. Denk maar eens aan Josef Stalin in de Sovjet-Unie, Adolf Hitler in Nazi-Duitsland of Mao Tse-tung in de Volksrepubliek China. Ook in totalitaire landen worden wel

verkiezingen gehouden, maar in het parlement zitten alleen mensen die door de machthebbers van tevoren zijn uitgekozen. Als je in de vroegere communistische landen niet ging stemmen, kon dat heel nadelige gevolgen voor je hebben. Tegenwoordig is Noord-Korea een schoolvoorbeeld van een totalitaire staat.

Varianten

Zowel van democratieën als van autocratieën zijn hier enkele vormen gegeven. Maar binnen beide stelsels zijn talloze variaties mogelijk – soms ook is er sprake van een mengeling van democratische en autocratische elementen. Bij de beoordeling van een systeem speelt een ander wezenlijk kenmerk van democratie een rol: naast volkssoevereiniteit moet er ook sprake zijn van politieke en maatschappelijke *vrijheid*. Democratie en vrijheid kunnen niet zonder elkaar (zie hoofdstuk 2). Rusland is een land waar volkssoevereiniteit en vrijheid steeds meer worden aangetast. Verkiezingen zijn niet meer vrij en je kunt ook niet zomaar in de krant schrijven wat je van de regering vindt – de macht concentreert zich steeds meer in de handen van een kleine groep mensen.

Streven naar gelijkheid

Hoeveel vormen van democratische stelsels er ook zijn, er is één ding waaraan in een democratie niet kan worden getornd: het streven naar *politieke gelijkheid* voor iedereen. In een democratie kan de ene mens niet als meerderwaardig of minderwaardig aan de ander worden beschouwd. Alle burgers moeten dezelfde rechten en plichten hebben. Ze moeten gelijkelijk door de overheid worden behandeld. Dit streven naar politieke gelijkheid betekent echter niet dat iedereen ook feitelijk gelijk is: in de maatschappij bestaan nu eenmaal grote verschillen tussen mensen en hun mogelijkheden om bijvoorbeeld politiek actief te zijn. Bepaalde structuren in de maatschappij staan het doel van gelijkheid dikwijls in de weg. Maar in een democratie kan het niet zo zijn dat bepaalde burgers van nature meer rechten of plichten hebben dan andere.

Hoofdstuk 2

Kenmerken van democratie

Een land is niet zomaar een democratie. Een democratie wordt ook niet van de ene op de andere dag ingevoerd. Dat is vaak een langdurig proces. Twee essentiële kenmerken van democratie zijn *volkssoevereiniteit* en *vrijheid*. Maar wat betekent dat nou in de praktijk? In dit hoofdstuk gaan we in op een aantal formele kenmerken van democratie.

Rechtsstaat

In een democratie zijn de fundamentele regels en beginselen over de inrichting van een staat en over de verhouding tussen een staat en zijn burgers vastgelegd in de grondwet. Daarnaast zijn er ook regels die voortvloeien uit een gegroeide gewoonte, internationale verdragen of gewone wetten. Dat geheel noemen we een constitutie. De grondwet legt onder meer de voornaamste taken en bevoegdheden van de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht vast. Dat is belangrijk om ernstige conflicten tussen deze drie machten te voorkomen. Maar de grondwet formuleert ook een aantal rechten en plichten van burgers. Naast een grondwet kent elke democratie vele wetten die de samenleving vorm geven, wetten die natuurlijk op democratische wijze via een parlement tot stand moeten zijn gekomen. In een democratie is het van het grootste belang dat de wet ook wordt nageleefd, niet alleen door de burgers, maar ook door de overheid. Gebeurt dat niet, dan ontstaat willekeur, het recht van de sterkste. Dat druist in tegen het principe van gelijkheid. Een democratie is per definitie een *rechtsstaat*. Maar tegelijkertijd kan er ook een spanning bestaan tussen democratie en rechtsstaat. Democratisch genomen besluiten kunnen bijvoorbeeld indruisen tegen de principes van de rechtsstaat. Mag in een land de doodstraf opnieuw worden ingevoerd als een tweederde meerderheid van het parlement dat wil? Kan en mag de democratie de rechtsstaat afschaffen en een staatsvorm invoeren waarin God als de enige wettelijke

heerser wordt beschouwd? Kan en mag een democratisch land de *sharia* (islamitische wetgeving) invoeren? En is het dan nog een democratie? Tevens bestaat in veel landen een spanning tussen norm en praktijk. Het vastleggen van democratische beginselen in wetten betekent niet dat een staat ook als democratie functioneert. Tot 1989 hadden de communistische landen van Oost-Europa democratisch ogende wetten – maar die fungeerden slechts als façade van een ondemocratisch regime.

Gekozen volksvertegenwoordigers

Zoals in hoofdstuk 1 al aangeduid, is een *parlement*, een orgaan dat rechtstreeks door de bevolking wordt gekozen, onontbeerlijk in een moderne democratie. Zonder parlement geen democratie. Een directe democratie met volksvergaderingen en/of referenda kan een parlement niet vervangen. Daarvoor is de maatschappij veel te ingewikkeld geworden. In veel landen bestaat een parlement uit twee kamers. Eén van beide is in vrijwel alle democratieën de belangrijkste. Dat is de kamer van volksvertegenwoordigers, die overal verschillende namen heeft: Tweede Kamer (Nederland), Bondsdag (Duitsland), Nationale Vergadering (Frankrijk), Dáil (Ierland), Lagerhuis (Verenigd Koninkrijk) enzovoort. Deze kamer vertegenwoordigt de bevolking, neemt wetten aan en controleert de regering. Daarnaast bestaat er dikwijls nog een kamer, een senaat, die soms evenveel, maar meestal wat minder taken en bevoegdheden heeft. In veel Europese landen wordt de senaat niet rechtstreeks door de bevolking gekozen, maar bijvoorbeeld door regionale vertegenwoordigers. Dat is in Nederland ook zo. Het aantal zetels in beide kamers verschilt van land tot land. Door de rechtstreeks gekozen kamer wordt doorgaans een regering gevormd. Een regering moet het vertrouwen hebben van de kamer. In een democratie heeft de kiezer invloed op de samenstelling van de regering. En als de regering in de ogen van de kiezer niet goed functioneert, kan hij deze bij de eerstvolgende verkiezingen naar huis sturen. Ook autocratische stelsels hebben een parlement, maar dan is het niet veel meer dan een applausmachine. In dit soort staten ontbreekt namelijk

een ander kenmerk van democratie: vrije verkiezingen.

Vrije verkiezingen

Voor de samenstelling van een volksvertegenwoordiging moeten verkiezingen worden gehouden. In dictaturen vinden ook vaak parlementsverkiezingen plaats, maar verkiezingen moeten aan een aantal eisen voldoen om ze democratisch te kunnen noemen. Zo moeten de verkiezingen *vrij* zijn: iedere burger met stemrecht moet vrij zijn keuze kunnen bepalen. En er moet natuurlijk iets te kiezen zijn: onafhankelijke groepen of partijen moeten met elkaar concurreren om de macht. Verkiezingen moeten ook *geheim* zijn. Als dat namelijk niet zo is, dan zou een kiezer op zijn stemgedrag kunnen worden aangesproken en dat zou zijn keuze kunnen beïnvloeden. Verder is het noodzakelijk dat verkiezingen *eerlijk* verlopen: er mag niet worden geknoeid met de uitslag van de verkiezingen, want dan vormt het parlement geen getrouwe weergave van de wil van de kiezers. En ten slotte moeten verkiezingen volgens een bepaalde *regelmaat* plaatsvinden, zodat kiezers hun mening over het werk van het parlement en de regering kunnen geven. In de meeste democratische landen vinden verkiezingen om de vier of vijf jaar plaats. Een ander aspect van democratische verkiezingen is natuurlijk het *algemeen kiesrecht*: er mogen geen groepen van de verkiezingen worden uitgesloten. Het recht van burgers om in vrijheid te kiezen is in een democratie natuurlijk onlosmakelijk verbonden met het recht van burgers om zich verkiesbaar te stellen. Verkiezingen kunnen op tal van manieren plaatsvinden; de kiesstelsels komen in hoofdstuk 4 aan de orde.

Vrijheid van meningsuiting

Democratie en vrijheid zijn een soort eeneiige tweeling. Een van de vrijheden is de vrijheid van *meningsuiting*. Die geldt zowel voor kiezers als voor gekozenen. Een burger mag het oneens zijn met het beleid van de regering en mag dat ook zeggen. In het parlement mag een politicus oppositie voeren tegen de regering. Daar mogen geen sancties op staan. Zijn er dan geen grenzen aan de vrijheid van meningsuiting? Mag een

kiezer of een politicus in het openbaar anderen beledigen? Om te bepalen wat wel en wat niet kan, is in een democratie een onafhankelijke rechterlijke macht nodig. Maar de rechter stelt geen algemene grenzen; als iemand zich beledigd voelt kan hij naar de rechter stappen om bijvoorbeeld schadevergoeding of rectificatie te eisen. En de regering kan een gerechtelijke procedure tegen iemand die beginnen die zich bijvoorbeeld schuldig heeft gemaakt aan smaad of het zaaien van haat. Maar de bestuurders van een land mogen de vrijheid van meningsuiting op geen enkele wijze beperken. Doen ze dit wel, dan wordt de democratie geweld aangedaan.

Maatschappelijk middenveld

Het volk kiest zijn vertegenwoordigers, maar daarmee is het in een democratie niet gedaan. Het kloppend hart van een democratie is de *civil society*, het maatschappelijk middenveld van duizenden organisaties die los van de overheid functioneren. Deze zogenoemde non-gouvernementele organisaties (ngo's) vormen zowel een link als een buffer tussen het volk en de overheid. Aan de ene kant zorgen zij voor belangenbehartiging, aan de andere kant beschermen zij de vrijheid van burgers tegen concentratie van macht in de handen van de regering. De belangengroepen zijn bijvoorbeeld vakbonden, natuur- en milieuorganisaties, patiëntenverenigingen, werkgeversverbanden, verenigingen van automobilisten enzovoort. Ook kerkgenootschappen maken deel uit van de *civil society*. Scheiding van kerk en staat is in een democratie van belang, hoewel die niet overal consequent of volledig is doorgevoerd. Een grote rol van betekenis spelen ook de politieke partijen, die in de meeste landen relatief niet zo veel leden tellen, maar wel brede bevolkingsgroepen vertegenwoordigen. Voorafgaand aan verkiezingen hebben de politieke partijen een voorname taak: het selecteren van kandidaten uit de eigen gelederen. Na de verkiezingen zijn zij degenen die het volk in het parlement vertegenwoordigen. Een democratisch land is een land met de meest uiteenlopende vormen van participatie op alle niveaus van politiek en maatschappij.

In autocratische stelsels bestaat geen *civil society*; maatschappelijke organisaties werken daar namens de machthebbers en hebben als functie om de bevolking te mobiliseren ter ondersteuning van het bewind.

Vrije media

Als van mensen wordt verwacht dat zij politieke keuzes maken, dan moeten zij ook in de gelegenheid worden gesteld om zich over politieke en maatschappelijke thema's te informeren. Anders gezegd: aan participatie gaat kennis vooraf. Politiek gaat voor een groot deel over beleid, en daarom moet iedereen gelijke mogelijkheden hebben om kennis te nemen van beleidsalternatieven. Open(baar)heid is het sleutelwoord. Daarin spelen de media een voorname rol. Radio, televisie, krant, internet, zij verschaffen informatie en leveren een bijdrage aan het debat. Althans: in een democratie. Een democratie kan niet zonder *vrije media*. Maar de relatie tussen politiek en media is vaak ingewikkeld en bepaald niet vrij van conflicten: de politicus wil niet alles vertellen, terwijl de journalist wel alles wil horen. Beeldvorming in de media is vandaag de dag vaak bepalend voor succes. Sommige politici nemen daarom adviseurs in dienst die er voor moeten zorgen dat ze zo goed mogelijk overkomen, terwijl de media soms zaken opblazen om aantrekkelijk te blijven voor hun lezers of kijkers. Zo dragen vrije media ook een gevaar in zich (zie hoofdstuk 7).

In dictaturen en totalitaire staten bestaat geen vrije nieuwsgaring en vrije berichtgeving: daar zijn de media een instrument in handen van de machthebbers. Censuur hoort bij dictaturen, niet bij democratieën.

Verschil tussen ideaal en werkelijkheid

De ideale democratie bestaat niet. Er is geen land ter wereld dat voor 100 procent voldoet aan de kenmerken van democratie. In de praktijk blijkt dat namelijk nog niet zo eenvoudig. Ontwikkeling naar democratie wordt voor een deel bepaald door de geschiedenis en de cultuur van een land. Gewoonten en gebruiken laten zich niet zomaar wegpoetsen. Zo heeft het ene land een lange traditie van vrijheid en het andere

niet. Voor een democratie is het van belang dat zoveel mogelijk mensen meedoen: *insluiting* is het devies, niet uitsluiting. Oftewel: een democratie vaart wel bij een hoge mate van participatie. En dat blijkt niet altijd even eenvoudig. Neem de parlementsverkiezingen. Een democratie is gebaat bij een hoge opkomst, maar die verschilt per land en schommelt vaak tussen de 60 en 80 procent. Ongeveer een kwart van de stemgerechtigden gaat niet naar de stembus, omdat zij bijvoorbeeld geen enkel vertrouwen hebben in democratische processen of zich totaal niet voor politiek interesseren. Bij verkiezingen voor regionale of lokale organen ligt de opkomst zelfs aanzienlijk lager. Democratie moet zichzelf voortdurend onderhouden – en dat vraagt inzet van kiezers *en* gekozenen.

Hoofdstuk 3

Voorwaarden voor democratie

Er zijn verschillen factoren die de ontwikkeling van democratie in een land (kunnen) beïnvloeden. In sommige gevallen kunnen we zelfs spreken van voorwaarden waaraan moet worden voldaan om van een land een democratisch land te maken. In andere gevallen gaat het om factoren die de ontwikkeling van democratie bevorderen. En er zijn natuurlijk factoren die de democratisering van een land kunnen belemmeren. In dit hoofdstuk gaan we kort in op vijf factoren of omstandigheden die gunstig of ongunstig zijn voor de ontwikkeling van democratie.

Internationale omgeving

De totstandkoming of instandhouding van democratie is niet alleen afhankelijk van binnenlandse ontwikkelingen, maar ook van buitenlandse. De internationale omgeving kan op twee uiteenlopende manieren van invloed zijn op de democratie in een land. Zo kan bijvoorbeeld het lidmaatschap van een internationale of regionale organisatie er voor zorgen dat de nationale democratie een steuntje in de rug krijgt. Bondgenoten kunnen helpen bij de opbouw van democratische structuren of eisen stellen wat betreft de staat van de democratie. Ook kan buitenlandse interventie in een land de democratie bevorderen. Het meest sprekende voorbeeld is Duitsland, waarvan het westelijke deel na de Tweede Wereldoorlog door de drie bezettingsmachten werd gedwongen om democratische structuren op te bouwen. Daar staat tegenover dat internationale omstandigheden de democratie ook kunnen tegenwerken of vernietigen. Zo bevond Oost-Europa zich na de oorlog in de invloedssfeer van de communistische Sovjet-Unie en was de opbouw van een democratisch staatsbestel in deze landen onmogelijk.

Controle over leger en politie

Veel landen in Afrika en Latijns-Amerika kennen een periode van militaire dictatuur. Die was doorgaans het gevolg van een staatsgreep. Dikwijls wisselde de ene dictatuur de andere af, soms ook werd een einde gemaakt aan een democratisch gekozen bewind, al dan niet in diskrediet geraakt door corruptie of machtsmisbruik. Om de ontwikkeling of de instandhouding van democratie in een land mogelijk te maken, moeten leger en politie effectief onder controle staan van burgers, van gekozen bestuurders dus. Beide machtsorganen moeten de besluiten van politici respecteren en uitvoeren. Democratieën zijn immers gebaseerd op wet en recht. En daarin past geen eigenmachtig optreden van leger en politie.

Democratische politieke cultuur

Het instellen van allerlei democratische structuren is één ding, zij moeten ook de steun en het vertrouwen hebben van de meerderheid van de bevolking. De burgers moeten de resultaten van democratische besluitvorming accepteren. Zo iets moet groeien. Burgers die bijvoorbeeld jarenlang in een dictatuur of een totalitair systeem hebben geleefd, zijn niet van de ene op de andere dag volbloed democraten, hoezeer ze ook naar democratie hebben verlangd. Ze zijn niet gewend aan het sluiten van compromissen. De instelling van democratische structuren moet hand in hand gaan met de ontwikkeling van een democratische politieke cultuur, anders komt er uiteindelijk niets van de democratie terecht.

Culturele tegenstellingen

Democratische politieke instellingen zullen zich beter ontwikkelen of instandhouden in een land dat in cultureel opzicht tamelijk homogeen is en juist niet in een land met scherpe tegenstellingen en conflicten tussen subculturen. We kunnen daarbij denken aan verschillen in taal, godsdienst, etnische identiteit of regionale cultuur. In sommige landen zijn die verschillen veel minder aanwezig dan in andere landen. Een land als het voormalige Joegoslavië is na de val van het communistische bewind uiteengevallen in (inmiddels) zeven verschillende staten, en

dat ging in een aantal gevallen gepaard met bloedige oorlogen. Er bestond geen cultuur om tegenstellingen op democratische wijze op te lossen. De eerste pogingen om te democratiseren werden als het ware geëkaapt door nationalistische politici die een heel eigen agenda hadden. De democratisering werd in bloed gesmoord. Als een land niet wordt geconfronteerd met dergelijke culturele tegenstellingen, dan kan de energie sneller en effectiever worden gericht op de ontwikkeling van de democratie zelf. Dat is natuurlijk geen garantie voor succes, maar de voorwaarden in de culturele sfeer zijn dan beter. Ook in de 'oude' democratieën kunnen culturele conflicten op hardnekkige wijze doorwerken in de politiek. Maar in een democratische politieke cultuur spelen consensus en compromis een belangrijke rol. En het resultaat daarvan kan zijn dat een land op een andere manier wordt ingericht, bijvoorbeeld door de vorming van autonome regio's of deelstaten. In het ene geval duurzaam, in het andere niet. Zwitserland heeft een voor de verschillende bevolkingsgroepen bevredigende oplossing gevonden in vergaande autonomie voor de kantons. In België staat verdergaande autonomie voor de deelstaten nog steeds hoog op de agenda. De onderhandelingen hierover hebben een negatieve invloed op het functioneren van de regering, maar nog steeds wordt gepoogd om via onderhandelingen tot een compromis te komen. En dat is een wezenskenmerk van democratie.

Markteconomie

Er bestaat een bijzondere relatie tussen een vrijemarkteconomie en een representatieve democratie: tot nu toe heeft een democratie zich alleen kunnen ontwikkelen en instandhouden in landen met een markteconomie, maar niet elk land met een markteconomie heeft een democratisch politiek stelsel. Toch kunnen we stellen dat een markteconomie gunstige voorwaarden creëert voor een democratie. Dat komt op de eerste plaats omdat een markteconomie en een democratie het beginsel van vrijheid delen. Een markteconomie functioneert alleen als er sprake is van privébezit en van de vrijheid om te ondernemen en om winst te maken. Bezit moet echter worden beschermd door wetten en economische

transacties moeten aan regels voldoen. Dergelijke wetten en regels effenen als het ware de weg naar het stelsel van wet- en regelgeving in een democratie. Maar zij leiden niet per definitie naar een democratisch politiek stelsel. In een markteconomie speelt vertrouwen een belangrijke rol – het vertrouwen dat beide partijen hun aandeel in een transactie nakomen. Vertrouwen is ook een onmisbaar element in het functioneren van een politieke democratie. Een markteconomie creëert een grote middenklasse, die een belangrijke drager vormt van democratische idealen. Deze middenklasse verlangt inspraak en medezeggenschap, wil zijn mening kenbaar maken, wil politiek actief worden. In een markteconomie worden alle economische beslissingen genomen door een enorme hoeveelheid onafhankelijke actoren. Dat zorgt er voor dat de economische macht niet in handen van een kleine elite komt te liggen, zoals dat in een planeconomie wel het geval is. En spreiding van macht is beter voor de democratie dan concentratie van macht. Bovendien heeft de ervaring geleerd dat een markteconomie efficiënter produceert dan een planeconomie, waardoor een markteconomie op lange termijn tot meer economische groei leidt dan een planeconomie. In een markteconomie valt meer welvaart te verdelen dan in een planeconomie en dat is goed voor het sociale en politieke klimaat in een land. Ondanks deze voor de democratie gunstige omstandigheden is er ook sprake van een spanningsrelatie tussen markteconomie en democratie. Een vrije markt creëert namelijk ook economische ongelijkheid en dat leidt op haar beurt tot politieke ongelijkheid. Immers, rijke burgers beschikken doorgaans over meer tijd en middelen om zich met politiek bezig te houden dan arme burgers. In dit opzicht ondermijnt een markteconomie het democratische streven naar politieke gelijkheid voor allen. Om die ongelijkheid niet uit de hand te laten lopen, zal een democratische overheid in de economie ingrijpen en economische processen reguleren. Met als gevolg een sociaal stelsel voor degenen die niet de vruchten kunnen plukken van de vrije markt. Ook dragen markteconomieën het gevaar van economische crises in zich, die het vertrouwen in zowel markteconomie als democratie kunnen schaden. Maar al met al

kunnen we stellen dat een markteconomie voordeliger omstandigheden schept voor de ontwikkeling van democratie dan een door de staat gereuleerde economie.

Hoofdstuk 4

Kiesstelsels

In hoofdstuk 1 hebben we gezien dat er verschillende soorten democratische stelsels bestaan. In het ene land wordt bijvoorbeeld alleen een parlement gekozen, in het andere land zowel een parlement als een president. Er bestaan echter niet alleen verschillen tussen de wijze waarop democratieën zijn ingericht, er is ook een grote verscheidenheid aan kiesstelsels, de manier dus waarop verkiezingen plaatsvinden. We hebben het in het eerste deel van dit hoofdstuk alleen over de verkiezingen voor het belangrijkste wetgevende orgaan, dat rechtstreeks door de bevolking wordt gekozen. In het tweede deel gaan we kort in op de wijze waarop in enkele landen verkiezingen voor een president worden gehouden. Ten slotte besteden we aandacht aan de vraag hoe representatief de verschillende kiesstelsels zijn. *De democratie bestaat niet, het kiesstelsel ook niet.*

Aspecten van kiesstelsels

Hoe wordt de uitslag van landelijke verkiezingen vertaald in de zetelverdeling in de rechtstreeks gekozen kamer van het parlement? We gaan nu in op vier aspecten van kiesstelsels.

Meerderheid of evenredigheid

Een belangrijk onderscheid tussen kiesstelsels is dat tussen meerderheidsstelsels en stelsels van evenredige vertegenwoordiging. In een *meerderheidsstelsel* krijgen alleen die kandidaten (in een kiesdistrict, zie hieronder) een zetel die een meerderheid van de stemmen hebben gehaald. Soms gaat de zetel naar de kandidaat die de meeste stemmen heeft gekregen (dat noemen we een *relatieve* meerderheid), in andere gevallen krijgt een kandidaat pas een zetel als hij meer dan de helft van de uitgebrachte stemmen heeft behaald (dat noemen we een *absolute* meerderheid). In een *stelsel van evenredige vertegenwoordiging* krijgt elke

partij een zetelaantal dat ongeveer evenredig is aan het aantal stemmen dat op die partij is uitgebracht.

Kiesdistricten

Zowel in meederheidsstelsels als in stelsels van evenredige vertegenwoordiging worden de zetels verdeeld met behulp van kiesdistricten. Het aantal kiesdistricten kan erg verschillen. Elk district vaardigt op basis van de verkiezingsuitslag in dat district één of meer personen af naar het parlement. Als per district slechts één persoon naar het parlement gaat, dan spreken we van *enkelvoudige* districten. Dat is in Groot-Brittannië het geval. Als per district meerdere zetels te verdelen zijn, dan noemen we dat *meervoudige* districten. Daarvan is België een voorbeeld. Nederland vormt bij verkiezingen voor de Tweede Kamer één groot kiesdistrict – een situatie die niet vaak voorkomt.

Kiesdrempel

De kiesdrempel is het aantal stemmen dat partijen moeten behalen om een zetel in het parlement te krijgen. In Nederland is de kiesdrempel gelijk aan de kiesdeler; dat is het totaal aantal geldig uitgebrachte stemmen gedeeld door het aantal te verdelen zetels. In andere landen wordt soms een kiesdrempel gebruikt die veel hoger is dan de kiesdeler. Doel hiervan is om het aantal partijen in het parlement te beperken. De kiesdrempel kan landelijk, maar ook per kiesdistrict worden toegepast.

Lijsten of personen

Er bestaan ook grote verschillen in de wijze waarop kandidaten namens een partij kunnen worden gekozen. In Nederland worden de kandidaten door hun partij in een bepaalde volgorde op de kandidatenlijst geplaatst en deze lijstvolgorde is bepalend voor wie er wordt gekozen. Door het uitbrengen van een voorkeurstem (een stem op een andere kandidaat dan de nummer 1 van de lijst) kunnen de kiezers deze lijstvolgorde veranderen. We noemen dit *open* lijsten. In een land als Spanje kun je alleen op een vaste kandidatenlijst van een partij stemmen; daar is het

niet mogelijk om de volgorde van kandidaten te veranderen. Dat zijn *gesloten* lijsten. In België kennen ze *semi-open* lijsten. De kiezer brengt zijn stem dan uit op een gehele vaste partijlijst of op één persoon van die lijst. Naast dit lijstenstelsel bestaat het personenstelsel. Daarin geven de kiezers op het stembiljet aan welke personen in het parlement moeten komen door de personen te nummeren. Dat gebeurt bijvoorbeeld in Ierland.

Parlementsverkiezingen

Deze aspecten van kiesstelsels komen in allerlei wisselende combinaties voor, hoewel sommige elkaar uitsluiten. Zo kun je geen meerderheidsstelsel hebben met maar één kiesdistrict. Om het iets concreter te maken, volgt hieronder een korte beschrijving van de manier waarop parlementsverkiezingen in een aantal landen plaatsvinden.

Nederland

Nederland heeft een stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Het aantal zetels van een partij in de Tweede Kamer is ongeveer evenredig aan het aantal stemmen dat op die partij is uitgebracht. Nederland kent geen kiesdistricten – in feite is het hele land één groot kiesdistrict. Om deze reden wordt Nederland wel eens het land met het meest evenredige stelsel ter wereld genoemd. De Tweede Kamer heeft 150 zetels. Als tien miljoen mensen een geldige stem hebben uitgebracht, dan zijn er ruim 66.000 stemmen per zetel nodig (tien miljoen gedeeld door 150). Dat noemen we de *kiesdeler*. Het aantal stemmen dat een partij heeft gehaald wordt gedeeld door deze kiesdeler. Op zoveel zetels heeft die partij recht. Omdat die rekensom nooit precies uitkomt, blijven er stemmen en dus ook zetels over. Die worden volgens een bepaalde formule verdeeld. Daardoor krijgen sommige partijen nog een zogenoemde restzetel. In Nederland kies je een persoon die op de kandidatenlijst van een politieke partij staat. Je kunt de eerste kandidaat kiezen, maar ook een lager geplaatste kandidaat; in dat laatste geval breng je een voorkeurstem uit.

België

Ook in België vinden de verkiezingen plaats op grond van een stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Maar anders dan Nederland is België ten behoeve van de verkiezingen voor de Kamer van volksvertegenwoordigers opgedeeld in elf kiesdistricten; het aantal zetels per kiesdistrict is afhankelijk van het aantal inwoners. In acht kiesdistricten bestaat een kiesdrempel van 5 procent (het ontbreken van de kiesdrempel in de drie overige districten heeft te maken met de taalkwestie). Het kan dus voorkomen dat een partij in het ene district de kiesdrempel wel haalt en in het andere niet. In België bestaat een semi-open lijstenstelsel: de kiezer kan een stem uitbrengen op een partijlijst of op een afzonderlijke persoon op zo'n lijst. In België bestaat nog steeds stemplicht.

Ierland

In Ierland vinden de verkiezingen plaats volgens het stelsel van evenredige vertegenwoordiging met de *single transferable vote*, waarbij het land wordt verdeeld in 42 kiesdistricten, die elk drie, vier of vijf afgevaardigden kiezen. In Ierland staan de namen van de kandidaten in alfabetische volgorde op het stembiljet, met vermelding van de politieke partij waarvoor hij kandidaat staat. De kiezer zet een 1 voor de naam van de eerste kandidaat naar keuze, een 2 voor de tweede kandidaat enzovoort. De kiezer kan zo zijn stem uitbrengen op kandidaten van verschillende partijen. Maar het is niet verplicht om meer dan één kandidaat aan te kruisen. Om gekozen te worden, moet een kandidaat de kiesdeler halen. Om die te bepalen, wordt in het kiesdistrict het totale aantal geldige stemmen gedeeld door het aantal te verdelen zetels plus 1. De uitkomst van deze deling wordt opgeteld met 1. De kandidaat die de kiesdeler haalt, is gekozen. Als hij meer stemmen heeft gehaald dan de kiesdeler, worden die overgeheveld naar andere kandidaten, en wel op grond van de tweede voorkeur van de kiezer. Levert dat geen kandidaten op, dan wordt de kandidaat met de minste stemmen 'afgevoerd' en worden zijn stemmen op grond van de tweede voorkeur over de andere kandidaten verdeeld. Dit proces gaat zo door totdat alle zetels zijn bezet.

Verenigd Koninkrijk

Het parlement van het Verenigd Koninkrijk wordt gekozen op grond van een meerderheidsstelsel met enkelvoudige districten. Dat betekent dat het land wordt onderverdeeld in kiesdistricten. Dat aantal kan veranderen, want het is afhankelijk van aantallen inwoners en geografische ligging. Bij de laatste verkiezingen waren dat er 646. Degene die in een district de meeste stemmen heeft behaald, komt namens zijn partij in het Lagerhuis (een absolute meerderheid van de stemmen – meer dan 50 procent – is dus niet nodig). Dit systeem noemt men ook wel *first-past-the-post*. Indien een parlamentslid overlijdt of aftreedt, worden in zijn kiesdistrict tussentijdse verkiezingen gehouden. Een voorbeeld: in een kiesdistrict haalt partij A 30%, partij B 35%, partij C 25% en partij D 20% van de stemmen. Dan wint partij B een zetel. De stemmen van alle andere partijen gaan verloren. Op deze manier kan een partij zelfs de verkiezingen winnen terwijl ze landelijk *niet* de meerderheid van de stemmen heeft gehaald.

Frankrijk

Voor verkiezingen voor de Nationale Vergadering kent Frankrijk een meerderheidsstelsel met twee ronden. Voor dit doel is Frankrijk ingedeeld in 577 kiesdistricten. Tijdens de eerste ronde zijn alleen diegenen gekozen die een absolute meerderheid (meer dan 50 procent) van de stemmen hebben gekregen, maar dan moet wel ten minste 25 procent van de kiesgerechtigden zijn stem hebben uitgebracht. Als in het betreffende kiesdistrict in de eerste ronde niemand is gekozen, dan vindt een week later een tweede ronde plaats. Alleen kandidaten die in de eerste ronde de steun van ten minste 12,5 procent van de kiesgerechtigden hebben verworven, kunnen in de tweede ronde meedoen. In de praktijk echter gaat de strijd in de tweede ronde tussen twee kandidaten. Degene die de meeste stemmen in het betreffende district krijgt zal een zetel in het parlement innemen. Anders dan in het Verenigd Koninkrijk heeft een volksvertegenwoordiger in Frankrijk dus altijd een meerderheid van de stemmen in zijn kiesdistrict achter zich.

Duitsland

Het kiesstelsel in Duitsland wordt vaak een gemengd kiesstelsel genoemd. De Duitse kiezer kan twee stemmen uitbrengen. De helft (= 299) van de parlementsleden wordt met behulp van de zogeheten *Erststimme* (eerste stem) in evenzoveel kiesdistricten met meerderheid van stemmen gekozen. De kandidaten die door middel van een eerste stem zijn gekozen, krijgen altijd een zetel. De andere helft van de zetels in het parlement wordt gekozen via gesloten partijlijsten, en wel met de *Zweitstimme* (tweede stem). Deze partijlijsten worden per deelstaat (die fungeert als kiesdistrict) opgesteld en de uitslag wordt per deelstaat vastgesteld.

Bepalend voor het totale aantal zetels dat partijen in de Bondsdag krijgen is de tweede stem, de stem dus die op partijlijsten wordt uitgebracht. Indien een partij met behulp van de eerste stem in een deelstaat bijvoorbeeld twintig afgevaardigden krijgt, terwijl de partij op grond van het aantal stemmen op partijlijsten in deze deelstaat slechts recht heeft op achttien zetels, mogen deze twee personen toch in het parlement zitting nemen. Duitsland kent ook een kiesdrempel van 5 procent, die landelijk wordt toegepast. Er is echter een ontsnappingsclausule: indien een partij door middel van de eerste stem drie of meer kiesdistricten heeft veroverd, mag zij meedoen bij de verdeling van de zetels op grond van de tweede stem. Dan geldt de kiesdrempel van 5 procent dus niet.

Presidentsverkiezingen

Zoals gezegd, vinden in sommige democratieën ook verkiezingen plaats voor de functie van president, de belangrijkste vertegenwoordiger van de uitvoerende macht.

Dat is het geval in een presidentieel of semipresidentieel stelsel. Ook dat kan weer op geheel verschillende manieren gebeuren. Er zijn ook landen met een parlementair stelsel waarin het staatshoofd wordt gekozen, terwijl zijn functie grotendeels ceremonieel is. Dat is in Ierland (direct door de bevolking) en in Duitsland (indirect door parlementariërs) het geval. Hier geven we twee voorbeelden van presidentsverkiezingen, namelijk in de Verenigde Staten en Frankrijk.

Verenigde Staten

In de Verenigde Staten wordt de president niet direct door de bevolking gekozen. De kiezers in de vijftig deelstaten van de VS kiezen voor kiesmannen, van wie duidelijk is welke kandidaat zij steunen. Het aantal kiesmannen in een staat is afhankelijk van het aantal inwoners. Voor presidentskandidaten is het erg belangrijk om in staten met veel kiesmannen te winnen, juist ook vanwege de manier waarop de stemmen in kiesmannen worden omgezet. In elke staat wordt de president namelijk gekozen volgens het *winner-take-all* systeem. Dit betekent dat de kandidaat die de meeste stemmen in een bepaalde staat vergaart alle kiesmannen krijgt. In totaal zijn er 538 kiesmannen. Een kandidaat wordt dus president als hij 270 kiesmannen achter zich heeft verzameld. Door dit systeem kan een kandidaat die landelijk gezien de meeste stemmen heeft gekregen toch de verkiezingen verliezen.

Frankrijk

De presidentsverkiezingen in Frankrijk vinden in twee rondes plaats: indien een kandidaat in de eerste ronde niet de absolute meerderheid heeft behaald, vindt twee weken later een tweede ronde plaats tussen de twee kandidaten die de meeste stemmen hebben gekregen. Anders dan die van de VS is de president van Frankrijk dus altijd verzekerd van een meerderheid van de uitgebrachte stemmen.

Representativiteit en diversiteit

Zoveel soorten, zoveel maten. Maar welk kiesstelsel levert nu de beste afspiegeling van de bevolking op? Daar is veel onderzoek naar gedaan. Kiesstelsels blijken sterk te verschillen in de mate waarin ze de bevolking afspiegelen. Het duidelijkst blijkt dat uit het aandeel van vrouwen in parlementen. Vrouwen maken overal ongeveer de helft van de bevolking uit. Toch is het aandeel vrouwen in bijna alle parlementen veel minder dan 50%. Nu zijn daar veel sociale, culturele en economische redenen voor te geven. Maar die verklaren niet waarom zelfs in landen die veel op elkaar lijken het aandeel vrouwen in het parlement zo sterk verschilt. In

Zweden is 47% van de parlementsleden vrouw, in Nederland 41% en in België 35%. Maar in het Verenigd Koninkrijk is het 19%, in Frankrijk 18% en in de Verenigde Staten 17%.

Dat heeft met het kiesstelsel te maken. Stelsels met evenredige vertegenwoordiging, zoals ook het Nederlandse, scoren veel beter in het afspiegelen van de bevolking dan meerderheidsstelsels. Stelsels met enkelvoudige districten, zoals het Britse, het Franse en het Amerikaanse, zijn erg nadelig voor de vertegenwoordiging van vrouwen, maar ook van etnische minderheden.

Dat valt wel te verklaren. Als partijen maar één kandidaat kunnen stellen in een district, dan zullen ze geen enkel risico nemen. Ze schuiven dan iemand naar voren die in de partij veel vrienden heeft, over de meeste ervaring beschikt en in het district het bekendst is. Dat zijn bijna altijd mannen.

In stelsels waarin partijen meerdere kandidaten kunnen stellen, zoals in een stelsel met meervoudige districten of met één district, zoals het Nederlandse, geldt iets anders. Dan is diversiteit op de kandidatenlijst juist gunstig. Om zoveel mogelijk kiezers te trekken, zetten partijen vrouwen op de lijst, mensen uit verschillende etnische minderheden, jongeren en ouderen, kandidaten uit verschillende regio's.

Quota

Voor de vrouwenbewegingen in veel democratische staten hebben zich de afgelopen tientallen jaren erg ingespannen om meer vrouwen op politieke posten te krijgen. Een middel daarvoor is de afspraak dat een bepaald percentage vrouwen op verkiesbare plaatsen op kandidatenlijsten moet staan. Of zelfs dat minstens een bepaald aantal zetels in het parlement door vrouwen moet worden bezet. Deze afspraken heten quotaregelingen. Ze verschillen op veel manieren. Hoe hoog moet het aandeel vrouwen minstens zijn? Moeten quota vrijwillig door partijen worden gehanteerd of wettelijk opgelegd? Moeten ze alleen gelden voor landelijke of ook voor regionale en gemeentelijke verkiezingen? En voor politieke bestuurders zoals ministers en burgemeesters?

Soms worden ze wettelijk opgelegd aan politieke partijen. Dat kan via de grondwet of via een kieswet. Vaker nog maken partijen zelf de afspraak om een bepaald percentage vrouwen kandidaat te stellen. In Nederland hebben bijvoorbeeld de PvdA en GroenLinks besloten op hun kandidatenlijsten om en om een man en een vrouw te zetten. Het hoge aantal vrouwen in het Zweedse parlement is ook te danken aan quota die partijen zichzelf hebben opgelegd.

In andere landen zijn quota opgenomen in de grondwet of in andere wetten. Zo heeft bijvoorbeeld Argentinië dankzij wettelijke quota een bijna even groot percentage vrouwen in het parlement (40%) als Nederland.

Hoofdstuk 5

Het democratische gehalte van de Europese Unie

Als we over democratieën spreken, dan hebben we het altijd over staten. De Europese Unie (EU) is geen staat. Toch besteden we hier aandacht aan het begrip democratie in relatie tot de EU. Ten eerste omdat burgers de leden van het Europees Parlement rechtstreeks kunnen kiezen. En ten tweede omdat er vaak kritiek wordt geuit op het democratische gehalte van de EU.

Oorsprong van de Europese Unie

Na de Tweede Wereldoorlog ontstonden er in Europa allerlei ideeën om de tegenstellingen tussen staten te overwinnen door vormen van boven-nationale samenwerking. Dit leidde in 1951 tot de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS), een samenwerkingsverband van zes staten, namelijk Frankrijk, Italië, de Bondsrepubliek Duitsland, België, Luxemburg en Nederland. Het doel was om door middel van economische samenwerking de vrede in Europa te bewaren en economische voorspoed te brengen. In 2002 is de EGKS opgeheven, omdat kolen en staal steeds minder belangrijk werden voor de economie. In 1957 ontstonden naast de EGKS de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) en de Europese Economische Gemeenschap (EEG). Euratom wilde de vreedzame toepassingen van kernenergie bevorderen. De doelstelling van deze organisatie lijkt daarmee op die van de EGKS. De EEG had als doel de vorming van een gemeenschappelijke markt, bijvoorbeeld op het gebied van landbouw en transport. Ook hier ging het, net als bij de EGKS, om economische doeleinden en ambtelijke procedures en niet over politieke democratie. In Maastricht is in 1993 de Europese Unie opgericht. Omdat in de loop der jaren steeds meer landen waren toegetreten tot de voorlopers van de EU, telde de organisatie op dat moment twaalf lidstaten. Met de oprich-

ting van de EU werd naast de economische activiteiten de politieke gemeenschap steeds belangrijker, zoals een gemeenschappelijk buitenlands beleid. Hierbij handelt ze vanuit het *subsidiariteitsbeginsel*. Dit betekent dat de EU alleen beleid maakt voor zaken die op een lager niveau niet goed kunnen worden geregeld. We gaan nu kort in op de organisatie van de EU, met inmiddels 27 lidstaten.

Is de Europese Unie een superstaat?

De Europese Unie is een unieke organisatie. Volgens sommigen is de EU een federatie of superstaat, volgens anderen een samenwerkingsverband van lidstaten. Allebei hebben ze gedeeltelijk gelijk en ongelijk. In de drie politieke organen van de EU is de verhouding ten opzichte van de lidstaten namelijk verschillend geregeld.

De Raad van de Europese Unie is een belangrijk orgaan in de EU. In deze Raad vindt overleg plaats tussen de staatshoofden en/of regeringsleiders van de lidstaten. De vakministers vergaderen in de zogenoemde Raad van Ministers. Dit overleg is *intergouvernementeel*, wat letterlijk 'tussen regeringen' betekent. De Raad staat dus niet boven de lidstaten. Daarnaast is er de Europese Commissie. In deze Commissie zitten 27 personen. Elke lidstaat benoemt één commissaris, om te voorkomen dat de Commissie handelt in het voordeel van een bepaald land. De Europese Commissie is een *communautaire organisatie*, wat wil zeggen dat ze gemeenschappelijk voor de EU werkt. De Commissie is initiatiefnemer in veel beleid en handelt met een Europese blik.

Het Europees Parlement, tot slot, is het derde politieke orgaan van de EU. Dit is tevens een communautair orgaan. In het Parlement zijn alle lidstaten vertegenwoordigd door direct gekozen parlementsleden. Het aantal zetels per lidstaat is afhankelijk van het aantal inwoners van een land. Grote landen mogen dus meer parlementsleden kiezen dan kleine landen. De Europarlementariërs dienen niet te handelen in het belang van hun eigen land, maar vanuit het gedachtegoed van hun politieke partij.

Invloed van de burgers

Over het algemeen zijn er twee manieren waarop burgers invloed kunnen uitoefenen op het beleid. Ten eerste door het *kiezen* van vertegenwoordigers met wie ze het eens zijn, en ten tweede door zelf *direct*, via referenda of een burgerinitiatief, voorstellen voor een ander beleid te doen. In de EU is er tot nu toe geen sprake van directe beleidsbeïnvloeding door burgers. Wel is er in Nederland een referendum geweest over het Europees Grondwettelijk Verdrag, maar dat werd nationaal georganiseerd.

Het Europees Parlement wordt direct gekozen door de burgers. Elke vijf jaar zijn er verkiezingen, waarin op kandidaten uit het eigen land kan worden gestemd. Formeel functioneert het Parlement daarmee op democratische wijze. Zijn invloed is echter beperkt en kan niet worden vergeleken met de machtspositie van de parlementen in de lidstaten. Zo heeft het Europees Parlement niet het laatste woord over Europese wet- en regelgeving. Ook zijn de Europese Commissie en de Raad niet afhankelijk van de besluitvorming in het Europees Parlement. Daarnaast heeft het Parlement geen invloed op de benoeming van de leden in deze organen. De invloed is beperkt, ten gunste van de regeringen van de lidstaten.

De leden van de Raad hebben zitting in de nationale regeringen. Op de samenstelling van de Raad hebben burgers daarmee indirecte invloed. In Nederland kiezen de burgers de leden van de Tweede Kamer en na coalitieonderhandelingen wordt door de partijen bepaald welke politici in de regering plaatsnemen. Deze ministers worden daarna lid van de Raad. Omdat de Raad een intergouvernementeel lichaam is, heeft hij geen inhoudelijk politiek mandaat meegekregen waarover hij verantwoording dient af te leggen. De Raad hoeft zich dus niet op democratische wijze te verantwoorden naar de nationale parlementen, maar ook niet naar het Europees Parlement. Tegelijk betekent dat ook dat de beslissingen niet bindend zijn, maar dat het intentieverklaringen zijn. Daarnaast zijn de besluiten weinig transparant, omdat de vergaderingen achter gesloten deuren plaatsvinden. De Raad heeft veel invloed, maar

functioneert weinig democratisch.

De leden van de Europese Commissie worden voorgedragen door de nationale regeringen. Dit betekent dat de burgers daar weinig invloed op hebben. Het Europees Parlement moet wel met de voordracht instemmen, maar kan zelf geen personen voordragen. De Europese Commissie is een belangrijke woordvoerder van de EU, en onderhandelt bijvoorbeeld over internationale handels- en samenwerkingsovereenkomsten. Ze beheert het gemeenschappelijk beleid en legt dit ten uitvoer. Daarnaast heeft de Commissie als taak nieuwe wetsvoorstellen in te dienen bij het Europees Parlement en de Raad. Ook controleert ze of het Gemeenschapsrecht wordt nageleefd.

Naast deze drie instituties zijn er nog twee van belang als het gaat om de macht in Europa. Ten eerste is dat de Europese Rekenkamer. Dit is geen democratisch orgaan, maar ze vervult wel een belangrijke rol in de democratie, omdat ze het parlement en de burgers bericht over de besteding van het geld. Ten tweede speelt het Europese Hof van Justitie een rol in het Europese politieke proces. De 27 leden worden benoemd door de regeringen van de lidstaten. Het Hof doet uitspraken die boven de nationale wetgeving staan en is daarmee invloedrijk. Ondanks het feit dat het geen democratisch politiek orgaan is, heeft het Hof wel veel politieke invloed. Dit komt omdat de EU is gebaseerd op een aantal ingewikkelde verdragen, die het Hof moet interpreteren in rechtszaken. In deze interpretatie zit zijn vrijheid. Bovendien neemt het Hof soms eigen besluiten op basis van consistentie met eerdere besluiten. Hiermee creëert het Hof gedeeltelijk de wetgeving, waarvan ze tegelijk de hoeder is.

Het grondwettelijk verdrag

In 2001 besloot de Europese Raad om een Europese Conventie op te richten, en wel vanwege de uitbreiding van de Europese Unie met nieuwe lidstaten. Een conventie is een soort vergadering waarbij wordt gesproken over een gemeenschappelijke toekomst. Voor een toekomst met 27 lidstaten, in plaats van 15, was een andere organisatie nodig om alle lidstaten invloed te geven op het beleid, maar tegelijkertijd de

besluitvorming ook soepel te laten verlopen. De conventie, die bestond uit ruim honderd leden, moest daarom nadenken over de democratische legitimiteit van de EU.

Deze conventie stelde een tekst op voor een Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. Dit verdrag werd ook wel de Europese Grondwet genoemd. Het was dus de bedoeling dat de EU hiermee democratischer zou worden. Zo werd er voorgesteld dat het Europees Parlement een tijdelijke enquêtecommissie kan instellen, iedere burger of groep van burgers het recht krijgt een verzoekschrift bij het Parlement in te dienen, en dat behalve de Commissie ook de Raad met meerderheid van stemmen gaat kiezen. Daarnaast zouden er een Voorzitter voor de Europese Raad en een Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken moeten komen, om duidelijke woordvoerders naar buiten te hebben. Deze voorstellen geven meer invloed aan het Europees Parlement. De besluitvorming tussen de lidstaten in de Raad zou ook een grote verandering ondergaan. Het voorstel om met meerderheid van stemmen te besluiten betekent dat geen enkel land een voorstel tegen kan houden waar ze het mee oneens is. Enerzijds is dat democratisch, omdat de meerderheid beslist. Anderzijds verliest de besluitvorming in de Raad daarmee de mogelijkheid op democratische controle. Met veto's is het duidelijk welke lidstaat een veto heeft uitgesproken, en weten de nationale parlementen wat hun minister heeft gestemd in de Raad. Het nationale parlement kan de minister daarover vervolgens vragen stellen. Als er met meerderheid wordt gestemd, is niet duidelijk wie voor en wie tegen heeft gestemd, omdat de vergaderingen geheim zijn. Op deze manier gaat de democratische controle verloren.

Nadat de Europese Raad dit verdrag had ondertekend, moesten alle lidstaten het goedkeuren. In Nederland werd besloten de burgers over deze grondwet te laten stemmen via een referendum. Evenals Frankrijk wees Nederland in 2005 de grondwet af. Daarom werd in 2007 een hervormingsverdrag opgesteld, het Verdrag van Lissabon. Nieuw in dat verdrag is het voorstel dat burgers een burgerinitiatief kunnen indienen bij de Commissie. De Nederlandse regering besloot over dit verdrag geen

referendum te houden, maar heeft zelf goedkeuring verleend. De reden daarvoor was dat het Verdrag van Lissabon volgens de regering vooral een verdragswijziging is, en niet zoals de grondwet een nieuw verdrag. Ierland heeft, als enige lidstaat, wel een referendum georganiseerd. Dat is daar verplicht voor elk verdrag dat soevereiniteit overdraagt. Omdat Ierland het verdrag heeft afgekeurd, is de toekomst van het Verdrag van Lissabon onduidelijk. En daarmee ook hoe het democratische gehalte van de Europese Unie zich in de toekomst zal ontwikkelen.

Hoofdstuk 6

Directe democratie

In een representatieve (vertegenwoordigende) democratie kiezen burgers dus hun volksvertegenwoordigers die namens hen besluiten nemen. In een *directe* democratie nemen burgers *zelf* besluiten over zaken van algemeen belang.

Als verkiezingen *het* instrument zijn voor de representatieve democratie, dan is het referendum dat voor de directe democratie. Een *referendum* is een voorstel over een specifiek beleidsonderwerp waarover kiesgerechtigde burgers hun oordeel kunnen geven.

Het romantische ideaal van directe democratie is de samenkomst van alle burgers in een kleine gemeenschap. In goede harmonie overleggen ze en nemen ze besluiten over zaken die iedereen in de gemeenschap aangaan.

Geen enkel land kent een direct democratisch bestuur. Wel zijn er staten met een representatieve democratie die meer dan andere vormen van directe democratie toepassen. In Zwitserland bijvoorbeeld en in een aantal staten van de USA, met name Californië, worden regelmatig politieke besluiten genomen op basis van de uitslag van referenda. En in veel Zwitserse dorpen en in gemeenten van de Amerikaanse staat Vermont vinden nog steeds bijeenkomsten plaats voor alle inwoners, waarop zij debatteren en besluiten nemen over gemeentelijk beleid.

Vormen van directe democratie

Directe democratie in moderne staten, als aanvulling op besluitvorming in volksvertegenwoordigende organen (gemeenteraden, regionale raden en parlementen), vindt dus vooral plaats via referenda. Er zijn allerlei soorten:

- In de eerste plaats verschillen referenda in wie het initiatief ertoe mag nemen. Als een bepaald aantal burgers een referendum kan afdwingen over een door hen zelf vastgesteld onderwerp, dan spreekt men van *volksinitiatief*. Als alleen de regering (of het lokaal

bestuur) een referendum kan uitschrijven, en burgers dus reageren op een regeringsvoorstel, dan noemt men dat een *raadplegend* referendum. Het volksinitiatief bestaat onder andere in Zwitserland, waar 100.000 burgers een volksraadpleging over een bepaald grondwetsartikel of over een algehele herziening van de grondwet kunnen voorstellen.

- In de tweede plaats verschillen ze hoe zwaar de uitkomst weegt. Als de regering zich aan de uitkomst moet houden, heet dat een *bindend* referendum. Als de regering de uitkomst naast zich neer kan leggen, dan heet het een *raadgevend* (of consultatief) referendum. Dan is het eigenlijk alleen een meningspeiling, al komt het voor dat partijen in de volksvertegenwoordiging van te voren zeggen dat ze zich aan de uitslag zullen houden. De mogelijkheid van bindende referenda maakt altijd deel uit van de grondwet, want zij heeft natuurlijk direct gevolgen voor de positie van het parlement. Volgens de Nederlandse grondwet zijn bindende referenda niet mogelijk.
- Dan is er nog het *correctief* referendum: het onderwerp is dan een voorgenomen besluit van de volksvertegenwoordiging. Burgers nemen de kans (bij een volksinitiatief) of krijgen de kans (bij een raadplegend referendum) om zich uit te spreken voor of tegen het voorgenomen besluit. Zo zijn er bijvoorbeeld in de gemeente Amsterdam de laatste jaren op initiatief van burgers correctieve, niet-bindende, referenda gehouden over de instelling van een stadsprovincie, de aanleg van een nieuwe wijk in het IJmeer (IJburg) en de aanleg van de Noord-Zuid metrolijn. In Zwitserland worden veel parlamentsbesluiten aan de bevolking voorgelegd, nadat 50.000 inwoners hierom hebben gevraagd. De uitslag van het referendum is bindend.
- In vijftien Amerikaanse staten, waaronder Californië, bestaat het zogenaamde *recht van recall*. Dat is een burgerinitiatief voor een stemming over de vraag of een gekozen bestuurder (bijvoorbeeld de gouverneur van de staat) al dan niet uit functie moet worden gezet.
- Daarnaast verschillen referenda sterk in de regels die gesteld zijn

voor de geldigheid van de uitslag. Dat gaat bijvoorbeeld over: het aantal burgers dat minstens nodig is om het initiatief te nemen; het aantal kiezers dat minimaal een geldige stem moet uitbrengen; het minimale percentage van het aantal geldig uitgebrachte stemmen dat nodig is om een voorstel te verwerpen. In Zwitserland zijn die drempels heel laag of afwezig: er is geen minimale opkomst vereist en de meeste stemmen gelden, hoe laag dat percentage ook is.

De voor- en nadelen van bindende referenda

Directe democratie, en dus ook het middel referendum voor politieke besluitvorming, kent sterke voor- en tegenstanders. Voorstanders verdedigen referenda met bijvoorbeeld deze voordelen:

- Referenda brengen de invloed op besluiten direct terug naar burgers. Dat verkleint de kloof tussen de goed geïnformeerde en hoogopgeleide politieke elite en de gewone burgers. Zo maakte het referendum over de Europese Grondwet in Nederland in 2005 bijvoorbeeld duidelijk dat veel Nederlanders anders over de EU denken dan de politieke elite.
- Referenda gaan gepaard met een breed maatschappelijk debat over het onderwerp waarover zal worden gestemd, waardoor burgers meer betrokken worden bij beleid en daarover beter geïnformeerd raken.
- Zelf kunnen meedoen aan besluitvorming vergroot het politieke zelfvertrouwen van burgers en hun betrokkenheid bij de democratie in het algemeen. In Zwitserland werkt dat bijvoorbeeld heel goed.
- Referenda dragen bij aan een groter draagvlak voor lastige politieke besluiten. Burgers zullen zich makkelijker bij de uitslag neerleggen, zelfs als ze het er niet mee eens zijn, omdat 'de burgers hebben gesproken'.

Tegenstanders brengen daar tegen in:

- Referenda zijn makkelijk onderwerp van politieke manipulatie. De keuze van het onderwerp, de precieze vraagstelling en het tijdstip waarop de stemming plaatsvindt zijn allemaal makkelijk te

- manipuleren factoren die van grote invloed zijn op het resultaat. Geen wonder dat veel autoritaire regimes gek zijn op burgerraadplegingen.
- Het bovenstaande speelt bij een volksinitiatief minder, maar dan heeft een relatief kleine groep gepassioneerde, meestal ook hoogopgeleide, burgers erg veel macht om de door iedereen gekozen volksvertegenwoordiging buiten spel te zetten.
- Referenda behandelen elk politiek besluit als op zichzelf staand. Maar politieke besluiten hangen altijd sterk samen. Besluitvorming via referenda leidt daarom vaak tot tegenstrijdigheden in beleid. In Californië bijvoorbeeld lieten burgers via referenda weten dat ze de belastingen wilden verlagen maar de lonen in het onderwijs wilden verhogen.
- De uitslag van een referendum maakt niet altijd duidelijk waarom burgers voor of tegen stemmen. 'Het antwoord was nee, maar op welke vraag?' Zo blijkt bijvoorbeeld uit onderzoek dat het Nederlandse 'Nee' tegen het grondwettelijk EU-verdrag in 2005 nauwelijks met dat verdrag maar veel met de impopulariteit van het kabinet en met weerzin tegen immigratie had te maken.

Referenda leiden in het algemeen tot een behoudend beleid. De bevolking als geheel is gewoonlijk conservatiever dan het hoger opgeleide en het meer internationaal denkende, politiek actieve deel ervan. Staten waar vaak referenda worden gehouden, voeren meestal een conservatiever beleid dan staten waar de representatieve democratie sterk is. Zo heeft Zwitserland een strikt immigratiebeleid en is het vrouwenkiesrecht daar het laatst in Europa ingevoerd. In Californië is in 2008 per referendum het recht van homo's om te trouwen teruggedraaid. In enkele andere Amerikaanse staten zijn voorstellen om de doodstraf af te schaffen, afgewezen. Of je dat een voordeel of een nadeel van referenda vindt, hangt natuurlijk van je eigen politieke opvattingen af.

Directe democratie of representatieve democratie?

Soms hoor je wel dat directe democratie eigenlijk de echte democratie is. Representatieve democratie is dan een povere vervanging, nodig omdat moderne staten te groot zijn voor directe democratie. 'We kunnen nou eenmaal niet met z'n allen op het Binnenhof vergaderen en stemmen.'

Dat laatste is een waarheid als een koe. Toch is die voorstelling van zaken onjuist. We zagen hiervoor al dat zelfs in een stadstaat met directe democratie (Athene) maar een relatief klein deel van de burgers zich intensief met politiek en bestuur bezighield.

Het ontstaan van de representatieve democratie heeft veel meer te maken met de toegenomen complexiteit van politieke besluitvorming. Omdat besluiten zo sterk samenhangen en er veel kennis vereist is om alle voors en tegens af te wegen, is het verstandig (en onvermijdelijk) professionele volksvertegenwoordigers en bestuurders aan te stellen. Democratie bestaat er dan ook vooral uit dat burgers die beroepspolitici via verkiezingen kunnen wegsturen en vervangen door anderen.

De tweede verworvenheid van representatieve democratie is dat het, veel meer dan directe democratie, gelijkheid van alle burgers waarborgt. Elke stem telt bij verkiezingen even zwaar. Alle groepen in de samenleving, ook de economisch en sociaal zwakke, kunnen zich verenigen in partijen en hun vertegenwoordigers in parlementen en raden kiezen. Bij directe democratie zijn welbespraakte, hoogopgeleide en welgestelde burgers in het voordeel, bijvoorbeeld bij het organiseren van een volksinitiatief. Zij hebben immers meer vaardigheden en (vaak) meer tijd om hun belangen te behartigen.

In Nederland zijn de laatste jaren wel meer vormen van directe democratie binnen de representatieve democratie ingevoerd. Zo hebben veel gemeenten een referendumverordening en organiseren zij zelf referenda of bieden burgers de ruimte om een initiatief daartoe te nemen.

Een landelijke referendumregeling is er (nog) niet. In 1999 is in de Eerste Kamer (in de Nacht van Wiegel) een wetsvoorstel daarover gesneuveld omdat het niet de vereiste tweederde meerderheid haalde, die nodig was omdat het toenmalige kabinet de grondwet wilde wijzigen. In 2009

behandelt de Tweede Kamer een initiatiefwet van drie partijen voor invoering van een uit een volksinitiatief voortgekomen bindend, correctief referendum.

Daarnaast hebben burgers sinds enkele jaren het recht om, onder zekere voorwaarden, voorstellen op de agenda van gemeenteraden, Provinciale Staten of de Tweede Kamer te zetten. Die volksvertegenwoordigende organen moeten zich dan daarover uitpreken. Verder betrekken veel gemeenten en soms ministeries burgers bij het voorbereiden van beleid. Burgerparticipatie bij beleid is heel gebruikelijk geworden.

Deze voorzichtige invoering van vormen van directe democratie kan de representatieve democratie heel goed aanvullen. Tenminste als voor burgers maar heel goed duidelijk blijft wie uiteindelijk verantwoordelijk is voor politieke beslissingen: de door hen gekozen volksvertegenwoordigers. Die kunnen ze ter verantwoording roepen en bij verkiezingen afzetten.

Hoofdstuk 7

Bedreigingen van de democratie?

De kern van politiek – dus ook van democratie – is dat mensen verschillende opvattingen hebben over

- wat precies de grootste problemen zijn in de samenleving
- en of de overheid die moet oplossen
- en zo ja, hoe dan?

Daarnaast bestaan er in elke democratie ook meningsverschillen over de democratische spelregels. Maar bij elke echte democratie hoort ook discussie over bedreigingen van de democratie. Dat een politiek stelsel democratisch is, wil niet zeggen dat het ook zo blijft. Een democratie kan geleidelijk aan minder democratisch worden. Een democratie kan ook worden gekaapt en na een staatsgreep of zelfs na verkiezingen overgaan in een dictatuur. Daar zijn veel voorbeelden van. Maar welke die bedreigingen dan precies zijn en wat we daartegen moeten doen, daarover zijn de meningen steeds weer verdeeld.

In veel opzichten lijken zeker de West-Europese samenlevingen en politieke stelsels op elkaar. Daarom komen in discussies over problemen en bedreigingen van de democratie in veel Europese democratieën veel van dezelfde onderwerpen steeds terug. Hieronder bespreken we enkele ontwikkelingen of verschijnselen die sommigen als een bedreiging voor de democratie zien. Anderen zien ze wellicht als iets waar we wel mee leren leven. Weer anderen zien ze eerder als kans voor verbeteringen van de democratie dan als bedreiging.

Neergang van politieke partijen

In veel democratieën staan de traditionele, gevestigde politieke partijen onder druk. Ze verliezen leden. Hun politieke programma's, zo is de klacht, lijken steeds meer op elkaar. Hun vroegere achterbannen, de arbeidersklasse, de katholieken, de gereformeerden, de boeren, bestaan

als duidelijk onderscheiden groep in de samenleving niet meer. Natuurlijk zijn er nog arbeiders en katholieken, gereformeerden en agrariërs. Maar weinigen van hen zien zich nog als aparte groep die gemeenschappelijke belangen heeft, laat staan dat ze zich in een eigen politieke partij willen organiseren. Veel burgers zijn in politiek opzicht meer individualistisch geworden. Veel minder mensen dan twintig of dertig jaar geleden binden zich nog aan één partij. Bij verkiezingen veranderen ze makkelijker van partij: ze zijn *zwevende kiezer* geworden.

Daling ledentallen

Is die daling van ledentallen van traditionele politieke partijen voor een democratie een probleem? Aanhangers van meer directe democratie zullen het eerder als kans zien. Nu kunnen burgers individueel uitmaken wat ze van allerlei zaken vinden. Dat kan bijvoorbeeld met referenda, met meningspeilingen via internet en met meer burgerparticipatie bij het formuleren van beleid. Laat burgers via buurt- en wijkraden, gespreks-groepen, burgerpanels en burgerjury's zoveel mogelijk direct meepraten en meebeslissen over beleid.

Waarom zouden zwevende kiezers een probleem zijn? Het geeft juist aan dat kiezers bewust stemmen en niet meer uit gewoonte kiezen voor de partij waarop ze altijd al stemden. Het is duidelijk, zo zou hun redenering kunnen zijn, dat politieke partijen hun langste tijd hebben gehad. Kiezers laten zich niet meer leiden door ideologieën of partijprogramma's. Ze kiezen op voor hen aantrekkelijke kandidaten en hun standpunten op aansprekende onderwerpen.

Voor degenen die hechten aan representatieve democratie geeft die neergang wel problemen. Politieke partijen hebben verschillende functies in een democratisch politiek stelsel. Als zij die niet goed vervullen, verzwakt de democratie. Zo zoeken, selecteren en begeleiden politieke partijen kandidaten voor volksvertegenwoordigende organen en politieke bestuursposten. Als er geen stevige partijorganisaties zijn die dat zorgvuldig doen, gaat dat ten koste van de kwaliteit van democratisch bestuur en controle op bestuur. Partijen hebben ook een rol in de politie-

ke opvoeding van burgers. In hun politieke partij leren (jonge) burgers politieke vaardigheden als discussiëren en standpunten presenteren. Ze leren vanuit een bepaalde maatschappijopvatting naar de oplossingen van politieke problemen kijken. Ten slotte zorgen leden traditioneel ook voor de financiering van hun politieke partij.

Samenklontering

De laatste twintig jaar zijn de gevestigde politiek partijen, zeker in Nederland, wat betreft hun programma's meer op elkaar gaan lijken.

Onmiskenbaar bedreigt dat de democratie. Het bemoeilijkt een keuze voor burgers. Het roept het beeld op van politieke partijen als 'één pot nat'. Bovendien droeg dat samenklitten van gevestigde partijen eraan bij dat problemen van de 'multiculturele samenleving' in Nederland lange tijd onbespreekbaar waren.

Als reactie hierop komen na 2000-01 nieuwe partijen op, die een stem geven aan burgers die bezwaar maken tegen de voortgaande immigratie en die de komst van veel niet-westerse allochtonen en vooral de invloed van de islam bedreigend vinden. Als reactie op dat samenklonteren van gevestigde partijen in het politieke midden winnen ook partijen met uitgesproken standpunten aan kracht. In veel andere West-Europese landen zien we vergelijkbare ontwikkelingen. Gematigde partijen verliezen terrein aan radicalere partijen ter linker- en ter rechterzijde. In politieke discussies spreekt men wel van de opkomst van populisme (*populus* betekent 'volk' in het Latijn). Maar wat populisme precies is en of het een bedreiging dan wel een welkome uiting van democratie is, daarover zijn de meningen ook weer verdeeld.

Populisme

Meestal is de term populisme een gemakzuchtig politiek scheldwoord. Zonder veel uitleg beschuldigt men dan personen of partijen ervan 'het gewone volk' naar de mond te praten. Of men beschuldigt ze van vreemdelingenhaat, racisme of anti-islamisme. Soms bedoelt men met 'populist' ook iemand die borreltafeloplossingen geeft voor ingewikkelde problemen.

Sinds kort is populisme ook een geuzennaam: dan betekent het dat de gewone man of vrouw een stem wordt gegeven die in de politiek niet of nauwelijks wordt gehoord. Een Tweede Kamerlid stelde onlangs zelfs populisme en democratie aan elkaar gelijk: een goed volksvertegenwoordiger geeft per definitie stem aan het volk.

Kortom: het is niet erg duidelijk wat populisme nu eigenlijk is. Daarom gaan we te rade bij de wetenschap van de politiek. Die zegt dat populisme een politieke visie is die, meer of minder sterk, een aantal van de volgende ideeën bevat.

Het volk tegenover de elite

In het populisme staat 'het volk' tegenover de politiek en de elite. Het volk is in de ogen van het populisme één geheel. Tegenstellingen binnen het volk, dus onderling verschillende belangen en visies, worden volgens populisten bewust opgeklopt door politieke groepen die daar belang bij hebben. Als er geen werkelijke tegenstellingen bestaan, zijn er ook geen compromissen nodig. Populisten spreken graag van 'achterkamer-tjespolitiek' als partijen vertrouwelijk onderhandelen, bijvoorbeeld bij benoemingen en coalitiebesprekingen.

Populistische politici benadrukken daarom altijd sterk dat zij van buiten 'de politiek' komen. Ze zijn dan wel politicus, maar ze horen er niet bij. Moderne populisten gebruiken trouwens liever het begrip 'de burger' dan 'het volk', dat in hun oren ouderwets klinkt. Een typisch modern-populistische uitspraak is dat 'de politiek niet meer naar de burger luistert'.

Directe democratie in plaats van politieke partijen

Hoe weten populistische politici wat de burger wil? Behalve dat ze goed luisteren – ze gaan bijvoorbeeld 'de wijken' in – wordt dat duidelijk bij referenda, enquêtes en andere vormen van volksraadplegingen. Politieke partijen en belangenorganisaties zijn in het populisme op hun best een noodzakelijk kwaad. Ze hebben er belang bij om de tegenstellingen tussen de burgers aan te scherpen. Bovendien staan ze tussen de politieke

bestuurders en de burger in. Ze doen net alsof ze voor de burger spreken, maar in feite werken ze vooral aan hun eigen voortbestaan. Een populistische politieke partij is dus een beetje in tegenspraak met zichzelf. Populistische politici hebben wel een steunorganisatie nodig, maar die moet zo los mogelijk en helemaal gericht zijn op steun aan de leider(s). Daarom geven ze vaak de voorkeur aan een 'beweging' in plaats van een politieke 'partij'.

Personen in plaats van programma's

Moderne populistten gaan ervan uit dat de burger in zijn rol van kiezer niet langer op een partijprogramma stemt maar op een politieke leider die hij vertrouwt. Politici horen daarom goed te luisteren naar de burger en daar hun beleid op af te stemmen. In de 'oude politiek' stellen politieke partijen hun partijprogramma's vast en proberen ze daarna zoveel mogelijk kiezers voor dat programma te winnen. In de populistische 'nieuwe politiek' gaat het omgekeerd: kandidaten voor politieke posten maken hun programma op basis van wat (zij denken dat) de burger wil. Dat is voor het populisme pas échte democratie.

Nationalisme in plaats van globalisering

Verreweg de meeste burgers zien zichzelf alleen als burger van hun staat, hun land. Daar heeft hij als burger en kiezer wat te vertellen. Dat land begrijpt hij en daar hoort hij bij, naar zijn gevoel. Populisme gaat uit van dat nationale gevoel en vaak ook van het idee dat het volk een etnische eenheid is. Daarom zal het populisme alle ontwikkelingen die dat gevoel van nationale en etnische eenheid bedreigen met wantrouwen benaderen.

Links en rechts populisme

Hierboven staan de belangrijkste kenmerken van het populisme. Nu zien we ook dat verschillende politieke partijen in Nederland een of enkele populistische kenmerken hebben, zonder dat iemand ze ooit populistisch zal noemen. Populisme is dus ook een kwestie van meer of minder: veel

partijen hebben er wel enkele kenmerken van. Zo zijn er partijen die zichzelf graag als politieke buitenstaander presenteren en (meer) directe democratie willen invoeren, maar helemaal niet nationalistisch of anti-immigrant zijn. Er zijn partijen die behoorlijk nationalistisch zijn en simpele opvattingen hebben over de tegenstelling tussen het gewone volk en het kapitaal, maar voorstander zijn van een stevige partijorganisatie en een goed partijprogramma. En er zijn partijen en bewegingen die min of meer alle genoemde eigenschappen hebben en dus met recht populistisch kunnen worden genoemd.

Maar daarmee is dus nog lang niet alles gezegd over waar ze politiek gesproken precies voor staan. Dat hangt sterk af van de sentimenten en ideeën onder de bevolking die ze een stem willen geven. Populisme is niet per se politiek rechts. Als het de nadruk legt op nationalisme, anti-immigratie en antipolitiek, spreken we van rechts-populisme. Als de nadruk ligt op het gewone volk tegenover de rijken en het kapitaal, dan noemt men dat wel links-populisme.

Populisme: bedreiging of kans?

Is populisme nu een bedreiging voor de democratie of juist een uiting van echte democratie? Het is nu gemakkelijk te zien dat het antwoord afhangt van wie je dat vraagt. Sommigen zien er een bedreiging in omdat populisme een beroep zou doen op de 'laagste instincten – de onderbuikgevoelens – van burgers'. Het speelt in op angsten van veel mensen voor maatschappelijke verandering en voor 'buitenlanders' en op onwetendheid over de werking van parlementaire democratie. Links-populisme gebruikt jaloezie op de rijken en angst dat immigranten laaggeschoolde banen en goedkope huurwoningen inpikken. Anderen zijn minder negatief. Zij zien in bepaalde eigenschappen van populisme een goede en noodzakelijke correctie op de representatieve democratie. De neergang van traditionele politieke partijen – zie hierboven – maakt duidelijk dat levensbeschouwing en partijprogramma's aan burgers steeds minder houvast bieden. Vormen van directe democratie en een meer persoonsgericht kiesstelsel zijn voor hen noodzake-

lijke veranderingen in de representatieve democratie.

Aanhangers van directe democratie zullen veel trekken van het populisme verwelkomen als de komst van echte democratie. De burger kan in de 'nieuwe politiek' immers zonder de tussenkomst van partijen direct zijn bestuurders kiezen. Hij kan ook via referenda, meningspeilingen en internetdiscussies laten weten wat hij wil. Populisme is dus geen bedreiging maar een kans op directe democratie.

Mediacratie

In discussies over bedreigingen van de Westerse democratie treden steevast 'de media' op als verdachte. 'We hebben een mediacratie in plaats van een democratie', verzuchten sommigen. De media zouden een enorme en ongecontroleerde macht hebben ontwikkeld en vele malen meer invloed hebben op wat er in politiek en samenleving gebeurt dan de democratische gekozen politici. Of die macht van de media inderdaad zo groot is, waaruit die dan bestaat en wat er eventueel tegen gedaan moet worden, daarover zijn de meningen weer verdeeld.

'De media' is een verzamelterm voor een enorme hoeveelheid bronnen van informatie, communicatie en vermaak. Het gaat in Nederland om serieuze kranten en weekbladen, om gratis krantjes en honderden verschillende tijdschriften, om tientallen commerciële radiozenders, om publieke radio- en televisieomroep, om zeker tien commerciële televisiekanalen en om een steeds groeiend aantal websites op internet. Geen zinnig mens gelooft dat die duizenden bronnen in een complot zitten met het doel om in een bepaalde richting, links, rechts, progressief of conservatief, macht uit te oefenen. Zelfs de landelijke dagbladen en de televisiekanalen van de publieke en de commerciële omroepen die elkaars concurrenten zijn, vertegenwoordigen alle politieke en levensbeschouwelijke richtingen.

Toch hebben vooral de serieuze landelijke en regionale kranten, televisiekanalen en populaire websites natuurlijk wel een zekere invloed. Immers, die kranten, televisiekanalen en websites zijn voor mensen het venster op de wereld. Bijna alles wat mensen weten over wat er gebeurt

buiten hun eigen kringetje, komt uit die media:

- Zij spelen een belangrijke rol in het bepalen waarover de gesprekken gaan en waarover de Tweede Kamer zich druk maakt.
- Ze bepalen tot op zekere hoogte in welk kader en in welke termen die onderwerpen worden besproken.
- Ze kunnen politici of onderdelen van de overheid maken ('de politicus van het jaar') of breken.

Overheden en politici proberen zich tegen deze invloeden te wapenen door zich zoveel mogelijk direct tot burgers te wenden. Ze graven naast de kanalen van de massamedia hun eigen informatiekkanalen. Naar schatting zijn er alleen al in Den Haag vier tot vijf maal zoveel overheidsvoorlichters als parlementair journalisten. Bewindslieden en Kamerleden volgen mediatrainingen. Politieke partijen en politici hebben vaak speciale communicatieadviseurs in dienst (ook wel 'spindoctors' genoemd) die tot taak hebben partij en/of politicus zo voordelig mogelijk 'in de media te zetten'.

Bedreiging voor de democratie?

Geen democratie kan zonder kwalitatief goede, veelvormige (pluriforme) media. Burgers moeten goed geïnformeerd zijn om verantwoord te kunnen kiezen en te weten wanneer en hoe ze in het geweer kunnen komen als ze politiek invloed willen uitoefenen. Ze moeten kritisch zijn ten aanzien van de informatie en beelden die ze door de media krijgen voorgeschoteld. De sterk toegenomen commercialisering van de media leidt ertoe dat kwantiteit (kijkcijfers, oplagecijfers) bepaalt of een krant of een omroep blijft bestaan. Daar hangen namelijk de inkomsten uit advertenties vanaf. Steeds meer mensen zeggen hun krantenabonnement op omdat ze toch 'gratis' kranten kunnen lezen, en televisie, radio en internet ook 'gratis' zijn. Maar die kranten, omroepen en websites zijn natuurlijk alleen gratis voor de lezers. Adverteerders betalen en bepalen of ze doorgaan. Die commercialisering brengt drie gevaren met zich mee.

Verlies aan pluriformiteit

Steeds minder kranten en omroepen komen in handen van steeds minder uitgevers. Daardoor krijgen die enkele uitgevers buitensporig veel invloed op informatie en meningsvorming. De machtspositie van media-magnaat en politicus Silvio Berlusconi in Italië is daarvan een voorbeeld. Zelfs als die uitgevers geen misbruik daarvan maken, komt de pluriformiteit (veelvormigheid) van informatie en opinievorming toch in gevaar door fusies en beëindiging van onvoldoende winstgevendende media.

Verlies aan diepgang

Door de lezer betaalde kranten en de publieke omroep zijn zo duur omdat ze gemaakt worden door relatief veel professionele journalisten en een netwerk van correspondenten in het buitenland. De 'gratis' media bieden niet de achtergrondinformatie, de samenhangen, oorzaken en gevolgen van gebeurtenissen en goed onderbouwde opinies die betaalde media wel geven. Veel burgers missen daardoor kennis en inzicht in politieke, economische en maatschappelijke ontwikkelingen.

Verlies aan toegankelijke en betaalbare kwaliteit

Het gevolg van deze ontwikkeling is dat informatieve en kwalitatief goede kranten en omroepen duurder worden. Minder lezers moeten dus voor minder kwaliteitskranten en publieke omroep – als belastingbetaler – meer gaan betalen. Zo komt de kwaliteit van media in een neerwaartse spiraal terecht.

Daartegenover staan ook stemmen die minder tillen aan deze problemen. Laat de markt zijn werk doen, dan zullen er minder serieuze kranten en omroepen komen, maar een behoorlijk grote groep mensen zal altijd bereid blijven voor kwaliteit te betalen.

De neergang van de staat?

Democratie is sterk gebonden aan de nationale staat. Staten zijn democratisch of zijn dat niet. Als staten, om allerlei oorzaken, als plekken voor democratische besluitvorming minder belangrijk worden, dan komt automatisch ook de democratie in gevaar. Om verschillende redenen is de afgelopen dertig jaar het belang van staten onder druk gekomen. We noemen er drie.

Liberalisering

De afgelopen dertig jaar hebben veel regeringen in westerse democratische staten geprobeerd de invloed van hun staat op het economische en maatschappelijke leven terug te dringen. Het heette dat 'de staat niet de oplossing voor problemen kon geven, maar dat hij zelf het grote probleem was'. Bezuinigen op publieke voorzieningen, verlaging van belastingen, minder regels voor banken en bedrijven, meer markt en minder overheid, privatisering en liberalisering waren de trefwoorden. Deze politieke uitgangspunten heten wel 'neoliberaal'. Ze hebben gezorgd voor een enorme economische groei over deze hele periode. Maar ook voor verslechtering van veel collectieve voorzieningen, voor vergroten van de inkomensongelijkheid: een grote groep meest laagopgeleide armen en een kleine groep veelverdieners. Daarnaast moeten nu ook die laagopgeleide burgers zich als kritische consument gedragen. Ze moeten kiezen uit allerlei aanbod van voorzieningen die tien of twintig jaar geleden nog vanzelfsprekend waren. Van ziektekostenverzekering tot telefoon, van sparen tot schoolkeuze, van zorgvoorziening tot energieleverancier, overal moeten burgers keuzen maken. Achtereenvolgende 'neoliberaal' regeringen hielden vol dat 'de burger iets te kiezen wilde hebben' en dat ook dit een vorm van democratisering was. (Achtereenvolgende onderzoeken wijzen uit dat de burger daar helemaal niet op zat te wachten.)

Door het verzelfstandigen of geheel of gedeeltelijk liberaliseren van veel overheidsdiensten kreeg de rijksoverheid minder te zeggen over wat die diensten bieden en over de beloning van de directies en raden van

toezicht. Velen zagen daarin een verlies aan democratische controle en dus aan democratie.

In het najaar van 2008 zette internationaal de kredietcrisis en daaropvolgend een algemene economische crisis door. Dat lijkt een herwaardering van de rol van staten in het financiële en economische leven in te luiden. Daarmee wellicht ook van democratische controle over veel gebieden die dertig jaar lang 'aan de markt' waren overgelaten.

Europeanisering

Steeds meer beslissingen worden genomen via de Europese Unie (EU). Dat verzwakt de invloed van de nationale parlementen. Of dat ook de democratie verzwakt, daarover verschillen weer de meningen.

Critici en tegenstanders van een sterkere EU zien in 'Brussel' een steeds machtiger wordende superstaat. Die neemt bevoegdheden van lidstaten over. Steeds vaker horen we 'dat moet zo van Brussel'. In de EU is 'vrij verkeer van personen, goederen en diensten'. We moeten arbeidskrachten uit andere lidstaten toelaten en dat gaat ten koste van onze eigen kleine bedrijven en werkzoekenden. Bovendien dwingt EU-regelgeving elke lidstaat tot liberalisering van allerlei vroegere overheidsbedrijven en diensten (zie hierboven).

Voorstanders van de EU wijzen op de toegenomen invloed van het democratisch gekozen Europees Parlement. Daarnaast houden nationale parlementen grote invloed op Europese besluitvorming door controle op hun staatshoofden en ministers in de Europese Raad (zie hoofdstuk 5). Bij de meeste besluiten kunnen lidstaten een veto uitspreken. Daardoor blijft de EU betrekkelijk zwak en is het niet waar dat de parlementen van de lidstaten minder invloedrijk worden.

Globalisering

Misschien is 'globalisering' wel de meest gebruikte politieke term van de laatste jaren. Er worden veel verschillende zaken onder verstaan. Hier omschrijven we het nu als de toegenomen onderlinge afhankelijkheid van staten op politiek, economisch en cultureel gebied op mondiaal niveau.

De recente krediet- en economische crisis die najaar 2008 nagenoeg alle landen in de wereld raakte is een goed voorbeeld. Wat begon als een daling van de huizenprijzen in de USA, eindigt met een wereldwijde economische recessie. Op politiek gebied kun je denken aan 'de val van de Muur' in 1989 en de wereldwijde instabiliteit en tarijke (burger-) oorlogen die direct of indirect daarvan het gevolg waren. Op cultureel gebied geldt als voorbeeld de enorme invloed van de Amerikaanse populaire cultuur, de *MacDonaldisering* van de wereld. Misschien een sympathieker voorbeeld is de verspreiding van 'wereld muziek' of van nationale keukens. Bijna overal in de wereld kun je Italiaans, Chinees of Argentijns eten.

Politieke en economische globalisering zou verzwakking kunnen betekenen van nationale parlementen en dus nationale democratieën. Nationale overheden en dus ook gekozen parlementen verliezen immers veel invloed op internationale ontwikkelingen. Maar als tegenbeweging komen nieuwe internationale organen, organisaties en bewegingen op die toch de waarden van de rechtsstaat en de invloed van burgers internationaal vorm proberen te geven. Denk aan het Rode Kruis, de Verenigde Naties, het Internationale Strafhof, de talrijke mensenrechtenorganisaties en de 'anders-globalisten beweging'. Dus of alles opgeteld en afgetrokken de democratie wint of verliest bij globalisering is nog lang geen uitgemaakte zaak.

Geraadpleegde literatuur

Dahl, R.A., *On Democracy*, Yale University Press, New Haven & London 2000, ISBN 0 300 08455 2.

Dahl, R.A., *On Political Equality*, Yale University Press, New Haven & London 2006, ISBN 978 0 300 12687 7.

Eriksen, E.O., *How to reconstitute Democracy in Europe? Proceedings from the RECON Opening Conference*, ARENA Report No 8/07, RECON Report No 3, Oslo 2007.

Farrell, D.M., *Electoral Systems. A Comparative Introduction*, Palgrave, Hampshire & New York 2001, ISBN 0 333 80162 8.

Hendriks, F., *Vitale democratie. Theorie van democratie in actie*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2006, ISBN 978 90 5356 957 3.

Instituut voor Publiek en Politiek, dossiers staten en kiesstelsels, www.publiek-politiek.nl.

Mandelbaum, M., *Democracy's Good Name. The Rise and Risks of the World's Most Popular Form of Government*, PublicAffairs, New York 2007, ISBN 978 1 58648 514 6.

Manin, B., 'Direct democracy and representation: selection of officials in Athens', hoofdstuk 1 in: *The principles of representative government*, Cambridge University Press, Cambridge 1997, ISBN 0 521 45891 9.

Naerebout, F., *Griekse democratie, Democratische politiek in het klassieke Athene*, Salomé, 2005, 978 90 5356 801 9.

Tromp, B., 'Europa, Nederland en democratie', in: J. van Holsteyn en C. Mudde, *Democratie in verval?*, Boom, Amsterdam 2002, 978 90 5352 739 9.

Vorländer, H., *Demokratie. Geschichte, Formen, Theorien*, Verlag C.H. Beck, München 2003, ISBN 3 406 48011 X.