

Een primaat van politiek

Rede

in verkorte vorm uitgesproken bij de aanvaarding van
het ambt van hoogleraar in de politicologie,
in het bijzonder de politieke theorie, de politieke cultuur en hun geschiedenis,
aan de Universiteit van Amsterdam
op vrijdag 29 juni 2001

door

Jos de Beus

‘The violence and injustice of the rulers of mankind is an ancient evil, for which, I am afraid, the nature of human affairs can scarce admit of a remedy. But the mean rapacity, the monopolizing spirit of merchants and manufacturers, who neither are, nor ought to be, the rulers of mankind, though it cannot perhaps be corrected, may very easily be prevented from disturbing the tranquillity of any body but themselves.’
*Adam Smith, 1776*¹

‘Eine Nation, welche wähnt, die Staatsleitung *erschöpfte* sich in ‘Verwaltung’, und ‘Politik’ sei eine Gelegenheitstätigkeit für Amateure oder eine Nebenleistung von Beamten, möge auf Politik in der Welt *verzichten* und sich für künftig auf die Rolle eines Kleinstaats einrichten, wie (...) Holland: – alles recht gut verwaltete Staatswesen.’
*Max Weber, 1917*²

*Mijnheer de Rector Magnificus,
Mijnheer de Decaan,
Waarde toehoorders,*

Ik wil vanmiddag spreken over het primaat van de politiek.³ Al mijn voorgangers, van Suijs in 1946 tot Stuurman in 1986, verdedigden dit primaat. Maar vandaag lijkt het hele idee dood te zijn in Nederland.

Terwijl de nederlaag van het nationaal-socialisme zich aftekende, begon Suijs te schrijven over de wederopbouw als politiek streven. Deze politiek zou volgens hem oppergezag krijgen wanneer zij alle Nederlanders een 'practische synthese' zou bieden en 'het eerst nodige' in de dwingende gemeenschapsordening voor de vervulling van steeds hogere en wijdere wensen van gemeenschappelijke aard.⁴ Barents sprak over 'het ijskoude water van de politieke werkelijkheid'. De politieke wetenschap moest het inzicht verruimen in communisme, kernoorlog, dekolonisatie en onderontwikkeling. Barents kwam uit bij een 'unagonized reappraisal', een bejaarde herwaardering van de liberale democratie als wijze van leven tussen meerderheid en minderheid onder deze vierkoppige dreiging.⁵ Daudt omschreef de politiek als de gezaghebbende toedeling van waarden voor een samenleving zonder definitieve oplossing van geschillen tussen mensen en verbanden. Tegen de achtergrond van de ontzuiling en de grondwettelijke vernieuwing in de jaren zestig van de vorige eeuw, hekelde hij de 'regentenmentaliteit' en de 'versleten, slecht functionerende instellingen'. Daudt voorspelde een andere organisatie van de genoemde toedeling met meer mogelijkheden voor protest, openbaarheid, links-rechts onderscheid tussen een kleiner aantal partijen en rechtstreekse invloed van de kiezer op de formatie van kabinetten.⁶ Stuurman gewaagde in het licht van de instorting van de verzorgingsstaat en de opkomst van neoconservatisme en neoliberalisme tijdens de jaren zeventig en tachtig van een 'einde van het einde van de ideologie'. Hij zag een nieuwe golf van politiek rondom de vestiging van mensenrechten in de gedaante van feminisme, nieuwe sociale bewegingen en groepsvorming van vluchtelingen.⁷

Politicide?⁸

Nauwelijks vijftien jaren later lijkt het wel alsof al deze visies op een andere planeet thuishoren. Politiek is helemaal beleid geworden. Beleid komt neer op de omzichtige regeling van ieders stoffelijke zekerheden en verworven rechten. Vanouds leeft de politiek in Nederland van het onbehagen in de moraal. En inderdaad is er levendigheid rondom watersnood of bijna-watersnood (de jaarwisseling '94-'95), ontkerkelijking, de Islam, het koningshuis en zijn inhuwelijking, en de verwerking van bezetting en koloniale terugtocht. Maar zelfs deze schaarse gevallen van sacralisering van Nederlandse politiek worden in toenemende mate gemoraliseerd en prompt in de sfeer van bestuurlijk overleg getrokken. In de meeste gevallen werd politiek in de voorbije jaren negentig de knecht van twee meesters: de markt en de rechtspraak. De termen zijn even lelijk als de tendensen: economisering en juridisering.⁹

Dit dienstbetoon van voorlopers en woordvoerders lokt uiteraard een tegendraads pleidooi voor een primaat van politiek uit. De wakkere voorzitter van de Raad voor het Openbaar Bestuur, de onvermoeibare directeur van een wetenschappelijk partijbureau, de minister van Binnenlandse Zaken in een zomerse opwelling van intellect, de nestor van de parlementaire journalistiek die de antiparlementaire acties van de Tweede Kamer niet meer kan aanzien, de programmamaker van een trendgevoelig discussiehuis als de Balie, de dakloze conservatieven die een Edmund Burke Stichting oprichten, de columnist met een onbetamelijke expressie van koele

politieke intelligentie, en, niet te vergeten, de stoet van wijzer geworden oud-politici en gepensioneerde ambtenaren: de pleitbezorgers beperken zich niet meer tot een reveil van de publieke moraal. Ze hebben begrepen dat de libertaire tijdgeest voortschrijdt met een overdaad aan moralisme (eerder dan door een tekort hieraan), hetgeen doorgaans in de plaats komt van politiek handelingsvermogen en verantwoordelijkheidsbesef. Maar hun belangrijke pleidooi is tot dusverre niet meer dan een onderstroom van zwak verzet. Het wordt op één hoop gegooid met de dilettanten van het Nederlands Republikeins Genootschap. Het stuit niet op vijandigheid en kritiek maar op lachlust en ongelooft. Ga maar na.

Politici hebben van alles geprobeerd: informele debatten, nieuwe beginselen, tot achter de komma doorgerekende verkiezingsbeloften, centrale kandidaatstelling, samenhangende regeeraccorden, gestroomlijnde informatievoorziening op het ministerie, spreiding van bestuursorganen en toezichthouders, marktwerking in de publieke sector, kerntaken van de overheid, parlementaire enquêtes, aparte voorjaarscontrole op de uitvoering van beleid, vrijere verhoudingen tussen en binnen regerings- en oppositiepartijen, interactief leiderschap. Niets lijkt het verlies van invloed en aanzien van de gekozenen te kunnen stoppen.

Burgers van hun kant lopen niet warm voor deze staatkundige vernieuwing. Ze maken gebruik van de bestaande procedures en rituelen voor zeggenschap, zonder vervreemding maar ook zonder geestdrift. Hun eigen vernieuwing is een politiek consumentisme via allerlei vormen van zelfvertegenwoordiging: een tijdelijk buurtcollectief, een stap naar de bestuursrechter, een stille mars of een proteststem in gemeentelijke referenda.

De wijsbegeerte weerspiegelt een algemenere tendens van aanslag op alles dat riekt naar politiek leven. Het zijn niet de alomtegenwoordige bestuurskundigen maar de politieke theoretici zelf geweest die aandacht vroegen voor een naderend einde van de politiek. Eerst rondom 1960 met Shklar, Downs, Arendt, Bell, Dahrendorf, en bij ons Couwenberg, Daalder en Ter Hoeven. Een tweede keer rondom 1990 met Fukuyama, Guéhenno, en bij ons Oerlemans, Ankersmit, Van Doorn, Tromp, Hoogerwerf en wederom Couwenberg en Daalder.¹⁰ In krasse bewoordingen schetsten ze het uitsterven van zinvolle democratische actie, opgevat als de vreedzame en openbare botsing en schikking tussen verschillende sociale geledingen en representatieve organisaties met onderscheiden mensbeelden, wereldbeschouwingen, idealen, beginselen en projecten van regulering. Sociale filosofen en wetenschapsfilosofen worden niet moe te betogen dat Nederland een door en door veelvormige, verweven en open samenleving is geworden. Je kunt nauwelijks nog een zelfstandig politiek stelsel met een eigen opbouw en vaart onderscheiden. Elk denken in termen van grondslag, hiërarchie en centrum is flauwekul geworden. Dat geldt dus ook voor het geloof in politieke maakbaarheid. De politiek fungeert niet langer als basis van de sociale orde in ruime zin. De burgerschapsdenkers hadden al toegegeven dat politiek niet de hoogste vorm van het goede leven kan zijn en dat politiek zich niet mag onttrekken aan de beperkingen en geboden van universele humanitaire aard. Thans erkennen ze ook dat een verplichting tot politieke betrokkenheid een postulaat is, maar niet iets dat naadloos volgt uit de menselijke rede en zintuiglijkheid. De karakteristieke eis van algemene burgerzin wordt zelfs afgezwakt door de erkenning van een algemeen recht op politieke afzijdigheid.¹¹

Toch is er iets aan het rotten. Het negatieve beeld van politiek wordt niet vereffend door een positief beeld van beleid. De Nederlandse versie van politicide is een schijnbaar volledige en onomkeerbare overgang van compromispolitiek naar consensusbeheer. Maar de uitkomst is allesbehalve het 'alles recht gut verwaltete Staatswesen' waarnaar Max Weber verwees in het jaar van de Nederlandse Pacificatie (afgunstig en neerbuigend tegelijk). De uitkomst is in sommige opzichten een bolwerk van 'kooplieden en fabrikanten'. Dat is een bederf van de publieke zaak, door Adam Smith ontleed in zijn beroemdste boek. In weerwil van de in het oog springende

veerkracht van de overlegeconomie, bestaat er in brede kring een aanhoudende bezorgdheid over de kwaliteit van de publieke sfeer. Die zorg betreft niet alleen het gebrek aan geld en organisatie in scholen, ziekenhuizen, rechtbanken en vele andere openbare lichamen. Het alarm gaat ook af om de langdurige uitsluiting van bijna een miljoen arbeidsongeschikten en meer dan 400.000 arme huishoudens met een overmatig aandeel daarin van immigranten, de rommelige privatisering van nutsbedrijven, de handhaving van rechtsregels via gedogen, de kortzichtige omgang van westerse mogelijkheden – waaronder Nederland – met destabiliserende ongelijkheden in de wereld, en de mishandeling van dieren in het agrarisch-industriële complex voor binnenlands gebruik en uitvoer.

Ik voeg hieraan nog een eigen indruk toe (meer is het niet). De meeste Amsterdamse studenten politicologie tonen vooral belangstelling voor het inderdaad overweldigende buitengebeuren van Nederland. Nederlandstalige geschriften zijn tweederangs geworden in de meting en rangschikking van politicologisch onderzoek. Bovendien belanden studies die niet in een studiegids staan spoedig in de ramsj, afgezien dan van generatiegebonden werk, zoals de terugblik op Nederlands Indië en *De verbeelding aan de macht* (1999) van Bootsma en Breedveld, een overigens voortreffelijke reconstructie van het kabinet-Den Uyl.

Dit alles overziende, meen ik dat het hoog tijd is voor een onderzoek naar de bestaansredenen van de Nederlandse politiek. Hoe werkt zij, zowel concreet als stelselmatig? Welke normatieve standaard past de Nederlandse politieke cultuur, en hoe valt dan het oordeel uit over de werking van de Nederlandse democratie? En welk soort van politieke theorie kan bijdragen tot welk primaat van de politiek in de naaste toekomst?

Nederlandse politiek concreet: de belastinghervorming

De Nederlandse staat is de vrucht van een belastingopstand. De belastingen (en uitgaven) vormen het ‘aller täuschenden Ideologieen entkleidete Gerippe’ van de overheid, aldus de Oostenrijkse economen Goldscheid en Schumpeter.¹² De naleving van belastingwetten onthult de praktijk van instemming in een democratie en de wisselwerking tussen onwenselijke factoren (desinformatie, corruptie) en wenselijke factoren (invloed van belanghebbenden, billijkheid, doelmatigheid).¹³ De prijs van beschermde bezittingen en publieke goederen houdt de gemoederen sterk bezig. Een heffing wordt geassocieerd met de beleving van ‘druk’, die door een capabel bewindspersoon moet worden ‘verlicht’. Ziedaar enkele redenen om een voorbeeld van Nederlandse politiek te zoeken op het terrein van de recente belastinghervorming van Vermeend en Zalm.¹⁴ Het gaat me om de politieke draagwijdte van de maatregelen, niet om hun fiscaal-economische gewicht.

Het initiatief tot de hervorming gaat uit van het Ministerie van Financiën, het meest prominente departement sinds de terugkeer van bezuinigingsrondes. Daar herziet staatssecretaris Vermeend zijn aanvankelijke standpunt dat er na de zogeheten Oort-hervorming (waaronder een verlaging van het 72%-tarief in de inkomstenbelasting) voorlopig geen grote herzieningen meer nodig zijn. Vermeend wijst op de uitholling van de belastinggrondslag van de Nederlandse overheid door de toegenomen beweeglijkheid van kapitaalcrachtige bedrijven en burgers alsmede de ongrijpbaarheid van de informationele economie. Elders noemt hij een bedrag van 70 miljard dat de schatkist jaarlijks misloopt door vluchtgedrag. Vermeend stelt in het midden van de regeerperiode van het kabinet-Kok I dat de tijd rijp is voor drastische ingrepen. Heffingen moeten verschoven worden van arbeid naar consumptie en milieugebruik. Aftrekposten en belastingvrije sommen voor niet-werkende huwelijkspartners moeten verdwijnen in ruil voor lagere tarieven en een toeslag voor werkenden. De belasting op vermogen en

rendement op vermogen moet lager worden maar ook beter afdwingbaar. Vermeend wil de wetgeving zelf voorbereiden, samen met zijn ambtenaren, en niet de zoveelste adviescommissie installeren. De staatssecretaris onthult zijn bedoelingen in een vraaggesprek met een ochtendblad, waarop de nodige kamervragen volgen (*de Volkskrant*, 3 mei 1997).

In december 1997 publiceren de minister van Financiën Zalm en zijn staatssecretaris de regeringsnota *Belastingen in de 21ste eeuw: een verkenning* met een nadien vaker herhaald vertoon van vakkennis, statistiek, eendracht en gegiechel. Er komt een nieuwe systematiek waarbij diverse soorten van belastbaar inkomen worden onderscheiden en een fictief vast rendement wordt belast (de unieke vermogensrendementsheffing). Het draagkrachtbeginsel wordt verlaten en vervangen door een belastingbeginsel dat de verwerving en besteding van vermogen reguleert maar het bezit zelf onverlet laat. De aftrek van betalingen van hypotheekrente en pensioenpremies wordt uitdrukkelijk afgeschermd. Er wordt een aanzienlijk bedrag uitgetrokken om te bereiken dat de bestaande inkomensverdeling niet ongelijker wordt en diverse sociaal-economische groepen op de korte termijn niet erop achteruitgaan. De notaschrijvers bieden naar eigen zeggen een sociaal-liberaal compromis dat breekt met de bestaande toestand maar wel een debat opent over drie opties voor hervorming met maar liefst achttien varianten.

De bewindslieden verzekeren zich tamelijk snel van de globale steun van werkgeversorganisaties, de vakbeweging, de milieubeweging en een unanieme Sociaal-Economische Raad. De desbetreffende Vaste Kamercommissie houdt twee rondetafelgesprekken met allerlei belanghebbenden en deskundigen. De fiscalisten blijken onderling verdeeld te zijn. Maar 1998 is een verkiezingsjaar en er zijn meer kiezers dan ooit met eigen vermogen in de vorm van een eigen woning, aandelen en erfenis. De verschillen tussen de verkiezingsprogramma's vertonen één lijn. De kleinere linkse partijen (GroenLinks, SP) staan tegenover de grote partijen met hun eis van aanscherping van verticale vermogensherverdeling en belasting van internationale speculatieve transacties (op dit laatste punt gesteund door de RPF). De liberale partijen VVD en D66 gaan verder dan de PvdA in hun streven naar verlaging van de belastingdruk op vermogensbezitters. De paarse partijen staan tegenover de oppositiepartij CDA in hun bereidheid de hervorming te flankeren met een algemene lastenverlichting, het zogeheten smeergeld. Maar opvallend is toch dat de meeste verschillen binnen een bepaalde horizon en bandbreedte blijven, omdat de hoofddoelen (zoals bevordering van werkgelegenheid en duurzaamheid) door vrijwel iedereen worden onderschreven en omdat die verschillen overwegend over de inzet van dezelfde instrumenten gaan (heffingskorting en dergelijke) en over de door de regering aangegeven alternatieven.¹⁵

Geen enkele grote partij begint in het verkiezingsprogramma en de campagne voor de kamerverkiezingen van mei 1998 openlijk over de spanning tussen de voortgezette steun voor rechtvaardigheid naar draagkracht in opiniepeilingen, de verwatering van het draagkrachtbeginsel in de praktijk en het door het kabinet voorgenomen afscheid van de draagkracht. Sterker nog: de op dit punt kritische woordvoerders van de Tweede-Kamerfracties van VVD en D66 worden vervangen, terwijl de kritische woordvoerder van de PvdA, de zich rap inwerkende econoom Van der Ploeg, geprest wordt om scherpe linkse amendementen terug te nemen. Premier Kok uit een moreel bezwaar tegen 'exhibitionistische verrijking' door managers (opties), de VVD roept dat de middengroep van huiseigenaren bij de PvdA niet in goede handen is vanwege haar grillige linkervleugel. Vermeend, Van der Ploeg en de latere staatssecretaris Bos maken een rondreis langs collegezalen om dit tegen te spreken. Afgezien van deze incidenten, vermijden de lijsttrekkers en hun kandidaten om aan te geven wie de winnaars en verliezers zijn bij de grote hervorming en om daaraan een politieke tegenstelling te verbinden. Het hele strijdpunt wordt buiten de campagne gehouden om eenheid onder beroepspolitici te bewaren tegenover een heterogeen

front van tegenstanders en criticasters (verzekeraars, belastingadviseurs, fiscalisten), om onrust in het kader en de achterban te voorkomen, en om de komende formatie niet bij voorbaat te frustreren met onverzoenbare eisen. Voor de paarse partijen speelde mee dat men met elkaar verder wilde gaan na de verkiezingen. Inderdaad draaide de campagne van 1998 voor de meeste kiezers om andere zaken.¹⁶ Twee met de materie vertrouwde journalisten concluderen: ‘Het belastingstelsel wordt te belangrijk geacht om in het openbaar ter discussie te brengen met de bevolking die de belasting moet opbrengen.’¹⁷

De formatie van het kabinet-Kok II wordt een doorslaand succes voor Vermeend en Zalm. Het regeerakkoord bevat een aparte bijlage waarin het compromis tussen PvdA, VVD en D66 in detail is uitgeschreven. Het zou nog tot 5 mei 2000 duren voordat de hervorming het Staatsblad haalt en tot 1 januari 2001 voordat de belastingdienst en de burgerij met de uitvoering te maken krijgen. In de maanden tussen de herfst van 1998 (regeringsverklaring, wetsvoorstel met Memorie van Toelichting) en de lente van 2001 is er tamelijk veel ambtelijke en parlementaire bedrijvigheid geweest. Die betrof enerzijds de technische voorbereiding van de regelgeving en anderzijds de vorming van een ruime meerderheid in de Staten-Generaal. Waar de Vaste Kamercommissie aanvankelijk volgzaam was en kampte met een informatie-achterstand, daar komt het nu tot een wat serieuzer eigen geluid. Er is uitgerekend dat de Tweede Kamer in de beslissende fase 90 uren vergaderde over 4023 bladzijden wettekst. Daarbij werden 4770 schriftelijke vragen gesteld. 50 ambtenaren hebben ongeveer 80.000 uren gewerkt aan de beantwoording van deze vragen plus de 5356 vragen van de Eerste Kamer. De verdediging van de oud-socialistische minister Zalm benaderde de duur van redevoeringen van de Cubaanse communist Castro in diens beste dagen.¹⁸ Het ontbrak niet aan herbezinning op de spanning tussen concurrentievermogen en rechtvaardigheid, doorlopend economenprotest en twijfel over procyclische werking (inflatie). Des te opmerkelijker dat de uitgangspunten en hoofdlijnen van het regeerakkoord ongewijzigd bleven, dat uiteindelijk alleen GroenLinks, SP en SGP tegen stemden en dat de hele operatie in viereneenhalf jaar is voltooid.

In hoeverre was hier nu sprake van herovering van politiek primaat dan wel van afbraak daarvan? Eerst maar eens de elementen van herovering:

- de nationale overheid pakt de uitholling aan van een van haar belangrijkste machtsbronnen, en wel in een betrekkelijk hoog tempo;
- de betrokken bewindspersonen geven leiding aan hun ambtenaren en adviseurs (en niet andersom);
- de verantwoordelijke partijen bepalen de maatschappelijke discussie en de politieke agenda, en wel betrekkelijk onafhankelijk van opiniepeilingen, lobbies en interventies van journalisten (zowel pulpjournalistiek als onderzoekende journalistiek);
- het parlement is innig betrokken bij een proces van gecompliceerde en gedetailleerde wetgeving: er is eerder sprake van maakbaarheid als maatwerk dan van regeren per decreet (het ‘erdoorheen rammen’);
- de rivaliserende partijen, in het bijzonder liberalen en sociaal-democraten, sluiten een compromis dat pragmatisch is maar ook inventief en samenhangend als antwoord op het veelomvattende probleem van bekostiging van algemene voorzieningen in een tijdperk van Europese marktwerking, vergrijzing, vervuiling en verandering van de werkgelegenheidsstructuur; en
- de verantwoordelijke politieke leiders houden zich aan hun electorale beloften aan het adres van woningbezitters en pensioengerechtigden; hetzelfde geldt voor het tegengaan op de korte termijn van ongewenste denivellering van inkomensverhoudingen tussen individuele belastingplichtigen en voor de voorlichting (‘leuker kunnen wij het niet maken’).

Er zijn ook elementen aan te wijzen van een terugtrek van politiek uit eigen beweging:

- de ‘bevoorrechte plaats’ van rijken en eigenaren van mobiele productiefactoren wordt gelegitimeerd, mede door bepaalde taboes op belastinguitgaven en belastingverhoging, alsmede door de afwezigheid van Nederlandse initiatieven voor Europese en mondiale belastingcoördinatie;¹⁹
- de vernieuwingsdrang komt niet voort uit de partijen en het politieke deel van de burgerlijke samenleving als geheel maar uit het staatsapparaat, hetgeen de operatie tamelijk bestuurlijk maakt en ook een anti-visionaire, technocratische dimensie geeft;
- de op regeringsdeelname gerichte partijen maken een strategische keuze om de bevolking niet te confronteren met pijnlijke afwegingen, de achterban niet te vragen om gerichte steun en de andere partijen niet openlijk te bestrijden, wat enerzijds het Nederlandse patroon van vertrouwen in de overheid en bespreekbaarheid van beleid onder druk zet en anderzijds het algemene democratische patroon van ontvankelijkheid vooraf – duidelijkheid tussentijds – verantwoording achteraf doorbreekt;²⁰
- het parlement is dociel en zwak in vele opzichten, namelijk als constitutioneel tegenwicht tegen de regering, als arena voor debat en oppositie langs partijlijnen, en als platform voor articulatie van landelijke en groepsgebonden meningen en gevoelens;
- de aandacht voor de doeltreffendheid van het nieuwe belastingstelsel in termen van budgettaire stabiliteit, een groter concurrentievermogen, solidariteit tussen generaties, duurzaamheid en volledige werkgelegenheid is alleen op te brengen door een besloten milieu van kenners, vanwege het accent op economische modelbouw en wetgevingstechniek; en
- politieke leiders wekken de illusie dat elke inkomensgroep vooruit zal gaan (‘win-win’), daarmee gokkend op een uitgesproken steunbetuiging van oude en nieuwe belangenorganisaties en een vage instemming van kiezers-belastingbetalers, terwijl ze de mobilisatie van achterban en publiek achterwege laten op het punt van kennis en informatie, beginselen en ervaringen van burgerzin, en de belangen en hartstochten van herkenbare minderheden.²¹

Elke algemene conclusie uit deze illustratie moet dus wel rekening houden met een mate van tweeslachtigheid. De belastinghervorming is een vorm van politiek, namelijk van politieke routine in het traditionele politieke bestel. Het ging om macht, conflict en bindende besluiten inzake de organisatie van de centrale overheid binnen – nog altijd – tamelijk nationale en procedurele verhoudingen tussen kiezers, partijen, belangengroepen, parlement, regering, ministeries en de rechterlijke macht. Maar de belastinghervorming oogt ook als een voortzetting van bestuur en beheer. Het ging over uitvoerbaarheid van belastingwetten, interne organisatie van de belastingdienst en behoorlijk bestuur, zeg maar over de machinekamer van het schip van staat. Dit is het buitenpolitieke terrein van juristen, economen, bestuurskundigen en andere interventiewetenschappen, dat volgens sommigen uit deze beroepsgroepen moet worden vergroot en volgens anderen eerder als de opkomende vorm van politiek moet worden aangemerkt.²² De nieuwe inkomstenbelastingwet is democratisch. Er werd een ruime meerderheid geschapen, zowel in de volksvertegenwoordiging als in de overlegeconomie, tegen de achtergrond van vrije kritiek, verkiezingen in een open veelpartijstelsel en uitvoerige financieel-economische berichtgeving. Maar de wet volgt ook uit een inperking van de democratie. De keuzeverzameling van beleidsalternatieven was van meet af aan klein en homogeen. De campagneploegen van de partijen richtten zich op andere thema’s. Het parlement werkte binnen smalle marges door de discipline binnen de regeringspartijen, de machteloosheid van de oppositiepartijen en de kamerbrede voorkeur voor eenheid van het gemoderniseerde belastingrecht en continuïteit van de economische opleving en de belastingopbrengsten. De politicoloog herkent door de ambivalentie heen enkele klassieke spelregels van Lijphart: zakelijkheid, topberaad, evenredigheid, depolitise-

ring, geheimhouding en, vooral, 'de regering regeert'.²³ Maar daarmee verschuiven de vragen. Stond hier echt een vrede tussen lagen van de bevolking op het spel? En was hier werkelijk een restauratie van paternalistische regentenpolitiek gaande?

Op dit punt van mijn betoog kan ik in de beantwoording van dergelijke vragen twee kanten uitgaan: of nog enkele gevallen van Nederlandse politiek behandelen in heel andere sectoren, zoals het buitenland, de kunsten en de bescherming van het menselijk leven (abortus, euthanasie, eugenetica); of de algemene context van de gevestigde democratieën schetsen en een typering wagen van politiek in het veelbesproken poldermodel. Ik doe het laatste omdat een vergelijking van velden van binnenlandse politiek bij deze gelegenheid ondoenlijk is en voor mijn redenering ook niet meteen nodig.

Nederlandse politiek in de democratische draai van de wereld

Op het eerste gezicht is de toekomst van een oude democratie als Nederland zonnig en bijna saai.²⁴ De ziekte van de verzorgingsstaat is na twintig jaar genezen en omgezet in een banenwonder en de feestelijke toetreding tot de Economische en Monetaire Unie. De politieke omgeving is minder afschrikwekkend geworden door de versnelling in de Derde Golf van democratiseringen in Midden-Europa, Azië en Latijns Amerika sinds 1989. Met name na de Thaise bahtrisis in juni 1997 groeide het besef dat het westen onder aanvoering van de Verenigde Staten van Amerika nog altijd de wereld overheerst. Het is superieur door zijn militaire slagkracht, technische voorsprong, economisch overwicht en concurrentievermogen, institutionele en beleidsmatige veerkracht, alsmede culturele vitaliteit en invloed.²⁵

Overmacht vergt overzicht. Daarom is er een grensoverschrijdend gesprek gaande over de kwaliteit en toekomst van de democratie. De achtergrond is de problematiek van consolidatie van post-autoritaire regimes, zoals Polen, Indonesië en Brazilië. Maar er rijst tevens de problematiek van de beheersing van breekbaarheid in postmoderne, alias postliberale regimes, zoals de Verenigde Staten en de oudere lidstaten van de Europese Unie.²⁶ Deze breekbaarheid is zowel extern als intern van aard. Extern, want het kortetermijngevolg van democratisering is nationalistische oorlog en instabiliteit van het statenstelsel, zoals op de Balkan weer eens is bewezen.²⁷ Intern, want de binnenlandse politiek van westerse landen heeft onberekenbare en dubbelzinnige krachten losgemaakt zoals de informatie-revoluatie, de mondialisering van kapitalisme, de individualisering van de levensstijl en de opkomst van een staatsrechtelijk pluralisme, een combinatie van eenwording en opdeling.²⁸ Het debat onder politicologen concentreert zich op de merkwaardige gelijktijdigheid van enerzijds voortgezette vereenzelviging met de natiestaat, algemene appreciatie van democratische beginselen en hersteld prestatievermogen van regeringen en anderzijds toegenomen misnoegen en wantrouwen tegenover officiële instellingen, politici en medeburgers.²⁹ De politicologie is momenteel bezig om dit raadsel op te lossen. Vallen de prestaties tegen? Zijn de politieke verwachtingen gestegen? Zijn de burgers hun zelfvertrouwen en gemeenschapszin kwijt geraakt? Is de autonomie van de staat uitgehold? Is de grondwet verouderd? Is er een politieke klasse ontstaan? Wekt de vernieuwing van politieke deelname onbegrip en vijandigheid op? Is een quasi-anarchie van individualisten niet te representeren? Zijn de grote kwesties veranderd in duizend kleine strijdpunten? In de politieke theorie zijn de volgende antwoorden te onderscheiden.

In de meest pessimistische visie beleven we een vlucht uit de democratie, een zoveelste terugslag van ont-democratisering.³⁰ Het formidabele bereik van de democratische natiestaat maakt iedereen afhankelijk van de

politieke goedkeuring van anderen: andersdenkende burgers, politici en ambtenaren. Wie voldoende hinderkracht en zelfredzaamheid bezit, die probeert aan de last van democratische controle en redelijkheid te ontsnappen. Wie minder hulpbronnen heeft doch merkt dat strategieën van ontwijking van de democratie effect sorteren, die gaat deze strategieën nadoen. Zo is vooral in de jaren zeventig/tachtig een kettingreactie op gang gekomen, een sneeuwbalproces dat wij vandaag herkennen als economisering en juridisering maar ook als mondialisering en individualisering. Het gevolg is dat de binnen- en buitenlandse marktwerking een stringenter beperking aan de wil van de democratische meerderheid is geworden. Overheidsbeleid is in deze visie onderworpen aan het imperatief van bevordering van concurrentievermogen op wereldmarkten, rivaliteit tussen overheden in de economische politiek, en de handhaving van de hoge levensstandaard van een massa calculerende consumenten/kiezers. Politici hebben een soort van toezicht op sinistere netwerken van private macht en ze fungeren als regenten nieuwe stijl. Die regenten mogen hun gang gaan, ze mogen zelfs kartels vormen tegen uitdagers op de linker- en rechterflank, zolang ze maar een minimale bescherming blijven bieden. De politieke theoreticus Dunn heeft het over de teloorgang van politieke waardering: ‘In a capitalist world, economics, in some sense, dominates politics. The politics which it prompts most readily (for a species like ours) is irritable, reactive, and myopic: endlessly saturated with *ressentiment*. (...) In a human world increasingly dominated by the search for personal profit and monetary advantage the chances of human purposes and judgments converging on clear and convincingly public goods and shared preferences are very slight.’³¹ Dunns landgenoot, de historicus Mazower, zegt het beknopter: ‘Europeans accept democracy because they no longer believe in politics.’³²

In de meest optimistische visie zijn wij getuige van de barensweeën en misschien zelfs de groeistuipe van een waarlijk nieuw model van democratie na de stadsstaat en de natiestaat. In de interactieve democratie zijn de betrekkingen tussen overheid, maatschappelijke instellingen, belangenorganisaties en burgers horizontaal en zacht geworden. Er is sprake van constante onderhandeling en beraad, bevorderd door nieuwe media en procedures. Openheid en ontvankelijkheid in de agendavorming en discussie, doorzichtigheid en redelijkheid in de afweging en de besluitvorming, plus verantwoording en leergedrag in de uitvoering en beoordeling liggen binnen handbereik. In de woorden van de socioloog Beck: ‘Erfindung des Politischen meint: schöpferische, selbstschöpferische Politik, die gerade nicht alte Gegnerschaften kultiviert und renoviert, aus ihnen die Mittel der Macht gewinnt und schärft, sondern neue Inhalte, Formen und Koalitionen entwirft und schmiedet. Gemeint ist eine *Renaissance des Politischen* (...) Die Erfindung des Politischen bedarf (...) einer Machiavellistischen Realistik. Aber sie erschöpft sich darin nicht, sondern übt und ringt um Räume, Formen und Foren der Stil- und Strukturbildung und -erfindung innerhalb und außerhalb des politischen Systems.’³³

In een realistische visie liggen er evenveel democratische bedreigingen als democratische opties in het verschiep. Er is een gedaantewisseling van de liberale democratie gaande die maar ten dele kenbaar en maakbaar is. Veel hangt af van strijd, toeval, golfbeweging, pad-afhankelijke variatie, de gelijke kansen op terugval en een sprong voorwaarts, en de balans tussen doormodderen en doorbraak op de lange duur. Machtsmisbruik in de samenleving wekt politieke reactie op. Politieke tegenmacht wekt democratie op. Democratie wekt rechtvaardigheid op via deelname, twist en verdelingsregels. Democratisch falen wekt inperking van politisering van de samenleving op. En zo voort. Zo ongeveer kunnen grootschalige pluriforme gemeenschappen tot stand komen waarin enerzijds blokkering en onderdrukking van politieke schepping worden opgeheven en anderzijds een min of meer stabiel evenwicht wordt bereikt tussen politisering, ordelijke samenwerking door toedoen van effectieve politiek en een buitenpolitieke private sfeer. Dit lijkt, schematisch weergegeven, de zienswijze te zijn

van niemand minder dan Robert Dahl, de grootste levende politicoloog.³⁴

De inzet van deze discussie is kennelijk niet langer de neergang van de Keynesiaans-corporatistische verzorgingsstaat of de kloof tussen politieke elite en massa, maar de verplaatsing van de politiek naar de rechter, de ambtenaar, de journalist, de diplomaat, de expert annex adviseur, de ethische ondernemer en de gelegenheids-activist. De kampen bestaan uit sceptische deterministen die Weimarscenario's schrijven; vrolijke voluntaristen die een voltooiing van democratische emancipatie voorzien, en aarzelende realisten die de wedloop tussen goede, foute en grijze krachten in samenleving en politiek naar voren halen.³⁵

In mijn *Alma mater* Nijmegen is de aanvankelijke scepsis vertaald in de hypothese dat de politieke veranderingen wel meevallen en dat soevereine staten door moeizame aanpassing heen hun oude en eigensoortige greep hebben behouden.³⁶ In de Amsterdamse politicologie was tot voor kort een onderscheid aan te brengen tussen het pessimisme van de klassentheoreticus Van der Pijl, het Europese optimisme van de empiricus Van der Eijk en het wedloopdenken van Junne met diens accent op spontane ordening en verzet van onderop. Het twee jaren oude onderzoeksprogramma *Weer nadenken over politiek (Rethinking Politics)*, van Hajer, Underhill en mijzelf, is nog geen school en evenmin een uitgekristalliseerde scholenstrijd. Het is een platform voor de studie van mondiale politiek, Europese politiek en de daarmee samenhangende theorie der democratische rechtvaardigheid en sturing. Terwijl Hajer een jaar geleden een lans brak voor de interactieve democratie, wil ik de realistische visie uitdragen.³⁷ Misschien vult mijn realisme een leemte in de nieuwe Afdeling Politicologie, maar dit hangt ook af van de strekking van Underhills oratie in september over de vervlechting tussen markt en overheid met vele lagen. Belangrijker is uiteraard mijn inhoudelijke afweging.

Het determinisme in de sceptische stroming overtuigt niet. Er is bij mijn weten géén ijzeren wet van de structurele verdwijning van democratie-zoals-het-westen-die-kent. Bij nader inzien blijkt het te gaan om het einde van bepaalde nationale tradities, zoals het Franse republicanisme of het Amerikaanse federalisme.³⁸ De sombere einde-literatuur is ook niet serieus omdat niemand zich een voorstelling maakt van de overgang naar een post-democratisch en ondemocratisch bestel, terwijl dat toch de verbeeldingskracht vormde van een meesterlijke wijze van politiek denken die teruggaat tot Polybius en Plato. De sceptici zijn bovendien inconsistent. Eerst wordt het einde van de ideologie afgekondigd, daarna wordt alle kwaad toegeschreven aan het neoliberalisme, een 'Washington consensus' van marktfundamentalisten.³⁹ De uitdijende democratische gezindheid die in het empirisch onderzoek is geconstateerd, wordt teruggebracht tot een vals bewustzijn.

Het voluntarisme in de kosmopolitische stroming bevalt me evenmin. Er is weinig feitelijke evidentie voor de stelling dat machts- en gezagsverhoudingen definitief horizontaal en zacht zijn geworden, al helemaal niet als het gaat om de internationale betrekkingen. Deze stroming heeft de mond vol van mensenrechten en wereldwijde mobilisatie en insluiting, maar zij onderschat de kosten, gevaren en tegenstrijdigheden van inkrimping en verwaarlozing van de representatieve democratie. Tevens overschat zij het politieke en democratische karakter van interactief beleid ofwel *governance* en van de maatschappelijke zelfvertegenwoordiging in de 'subpolitiek' (Beck) van de *civil society*. Het doemdenken wordt vervangen door een even irrationeel wensdenken over politisering via regionale blokken (zoals de Europese Unie), niet-goevernementele organisaties en bondgenootschappen die van de slachtoffers op de wereldmarkt bevrijde wereldburgers maken. Ook het voluntarisme is inconsistent. Eerst wordt de consensusmethode afgeschreven als een vorm van verzuiling, elitaire sociale beheersing en centralisme die zichzelf heeft overleefd, daarna keert de consensus weer terug in beschouwingen over beraadslagende democratie en verenigingsdemocratie, en wel als de uitkomst van interactief leiderschap en multiculturele conversatie. Het brede wantrouwen dat empirisch-wetenschappelijk is vastgesteld, wordt

toegeschreven aan de oude politiek van de staat alsof de nieuwe politiek van de sociale bewegingen (zoals de Vereniging Natuurmonumenten) hier niets mee te maken heeft en er zelfs immuun tegen is.⁴⁰

Er is dus een derde, mijns inziens realistische benadering nodig met gevoel voor de samenhang tussen politieke en politieke regeneratie en ook met een strikter onderscheid tussen zijnsoordeel en waarderingsoordeel. Waarom leidt de dood van het politieke primaat als idee niet tot opluchting en gemoedsrust maar tot een gemis onder vrijwel alle kenners en liefhebbers van Haagse politiek? Waarom is de belastinghervorming van Vermeend en Zalm noch een marktfundamentalisme, noch een hoogtepunt van democratische durf? Waarom is het politieke vertrouwen in Nederland veel minder dramatisch gezakt dan in andere oude democratieën?⁴¹ Zit er een patroon in dit alles, afgezien van de spreekwoordelijke middelmaat?

Nederlandse politiek stelselmatig: toeschouwersdemocratie

Ik zoek het patroon bij de partijen. Zeker, Nederlandse politiek voltrekt zich vaak niet via partijstrijd doch via andere strijd, zoals die tussen en binnen ambtelijke elites en elites in het bedrijfsleven. Wat betreft de organisatiegraad, zijn de partijen vandaag ingehaald door sociale bewegingen, die met een lossere binding van leden volstaan en die hun protest op een enkel strijdpunt richten. Maar toch vormt een begrip van de partijpolitieke stromingen de sleutel tot een begrip van de moderne geschiedenis van de Nederlandse politiek: de bewustwording van volksdelen, de werkwijze van het parlement, en de samenstelling en stijl van de regering en, daarvan afgeleid, het corps van gezagsdragers.

Onder Nederlandse historici vigeert het volgend beeld van stadia. Eerst het stadium van de factiestrijd in de censusdemocratie, daarna het stadium van massamobilisatie in de partijdemocratie, vervolgens het stadium van kaderpartijenbeheer in de democratische interventiestaat en sinds kort dan het stadium van campagnepartijen in een post-of neomodern, post- of neo-liberale, post- of neoburgerlijke democratie.⁴²

De beschrijving van het laatste stadium verradt een gebrek aan houvast. De politieke theoreticus Bernard Manin deed hier een gelukkige vondst door de term toeschouwersdemocratie in te voeren.⁴³ Hij volgt Schumpeter (1943) in diens klassiek geworden beeld van concurrentie om de stemmen van de kiezers tussen leiders van smalle partijen, dus zonder sociale worteling en stemverheffing van een kader, en actieve leden. Maar Manin vervangt de metafoor van de markt door die van het toneel. Vooral door de invloed van de massamedia en nieuwe media, fungeren politici als scheppers van beelden en als initiatiefnemers, terwijl kiezers reageren als min of meer alerte en ingewijde toeschouwers. Manin betoogt dat de democratische sequentie in stand blijft, van verkiezing van vertegenwoordigers en gedeeltelijke zelfstandigheid van deze vertegenwoordigers tot vrijheid van de publieke opinie en beproeving door discussie. Maar de modaliteiten zijn aan kentering onderhevig. Eergisteren de notabele, gisteren de partijfunctionaris, vandaag de media-expert. Eergisteren de stemverklaring van enkelingen zonder last en ruggespraak, gisteren de stemtucht van woordvoerders, vandaag de geregisseerde stemming onder beeldbouwers. Eergisteren de correctie van de straat, gisteren die van de oppositie, vandaag die van doorlopende opiniepeilingen. En eergisteren de vrije discussie, gisteren het piekoverleg, en vandaag de alzijdige communicatie.

Ik meen dat Manin iets te pakken heeft. De partijen zijn afgestapt van de mobilisatie van hun achterban en de toekenning van (beslissende) invloed op de strategie aan hun kader, zodat Schumpeters these over het interne primaat van partijleiders nu pas werkelijkheid is geworden. Maar mijn herziening van Manins model gaat ervan

uit dat de sociale, intellectuele en affectieve kloof tussen politieke elite en electoraat minder wijd is dan de Fransman Manin aanneemt. Mijn herziening betreft de schets van het gedrag van leiders en burgers alsmede de spelregels van een toeschouwersdemocratie. Uiteraard presenteer ik een algemeen model en ga ik voorbij aan bepaalde variaties, zoals het verschil tussen soorten politici en kiezers: carrièremakers en hun klanten, pleitbezorgers en hun idealisten, populisten en hun gedeclasserden.

De leider verslaat concurrenten in eigen kring en kneedt dan de partij tot haar of zijn voertuig. Het persoonlijk prestige, de bestuurlijke vaardigheid en het vriendelijke gezicht (aibaarheid) van de leider en diens ploeg getrouwen zijn de voornaamste activa geworden in het gevecht om de zwevende kiezer. De partijleider beschikt over een klein apparaat, vol met media-experts, verkiezingsdeskundigen en specialisten inzake recrutering, financiering, inzet van vrijwilligers en externe contacten. Programmatische ontwikkeling is niet langer het dragende kenmerk. De beginselen en idealen zijn niet meer bestemd voor de omlijning van de achterban, het land, en de verhouding tussen beide. Ze zijn bedoeld voor de legitimering van aanspraken op macht en van voorgenomen beleid. De ontwikkeling van beginsel-, verkiezings- en regeerprogramma's is een periodieke routine in het zojuist genoemde apparaat, gericht op de overreding van kiezers en de makers van nieuws en mening. De politici onder aanvoering van de leider vormen een beroepsgroep van feitelijke of potentiële bestuurders bij de overheid.

De burger is een toeschouwer geworden die het doen en laten van leiders en andere partijpolitici in hun spel van samenwerking, strijd en rivaliteit in de gaten houdt. De burger praat over politiek, stemt op partijen en brengt boegeroep, applaus en zwijgen voort in een door de televisie beheerste publieke ruimte, overigens in golven van aandacht en betrokkenheid. Schudson spreekt in dit verband van de controlerende burger: 'Monitorial citizens tend to be defensive rather than proactive. They are perhaps better informed than citizens of the past in that, somewhere in their heads, they have more bits of information, but there is no assurance that they know at all what to do with what they know. They have no more virtue than citizens of the past – but not least, either. The monitorial citizen engages in environmental surveillance more than information-gathering. Picture parents watching small children at the community pool. They are not gathering information; they are keeping an eye on the scene. They look inactive, but they are poised for action if action is required. The monitorial citizen is not an absentee citizen but watchful, even while he or she is doing something else.'⁴⁴ De burger als toeschouwer is hoger opgeleid, kwaliteitsbewuster en nieuwsgieriger naar de ontwikkeling van de samenleving. Zij of hij woekert met de schaarse tijd en energie voor politieke bezigheden. Er wordt dus selectief gebruikgemaakt van rechten en toegangskanalen. De deelname met lichaam en ziel, als die er nog is, wordt gekenmerkt door wisselende hevigheid, afhankelijk van het onderwerp, het uitzicht op snel resultaat en de mate waarin men ernstig wordt genomen.

De politieke partij vervult dus minder functies, terwijl de burger de overgebleven functies van selectie van politici en optelling van verlangens beoordeelt met een beperktere en meer voorwaardelijke neiging tot vertrouwen, loyaliteit en tevredenheid. Hoe ziet het spel eruit tussen een smalle partij en een gereserveerde kiezer? Ik zie de volgende spelregels in de Nederlandse politiek in de huidige tijd. Kort gezegd: een streven naar omvattende zekerheid, uitbreiding van het politieke centrum, het zoeken naar draagvlak in gegeven machts- en schaarsteverhoudingen, en reflexief crisesbewustzijn.

(I) De primaire zorg van smalle partijen geldt de bescherming van de massa ofwel de dekking van sociale risico's. Mobilisatie tegen een allesondermijnende misstand of een existentiële vijand is uit. Hoge symbolische politiek, in termen van nationale grootheid of een of andere triomferende partij-ideologie, is uit. Het massa-

experiment is uit. Het kiezersvolk is gewend aan een hoge standaard van bescherming, aan het onoverzichtelijke veelvoud en de gedeeltelijke onverenigbaarheid van openbare doelen, en aan de ingewikkeldheid en gedeeltelijke traagheid van overheidsingrijpen en maatschappelijke ordening. Het is afkerig van bemoeizuchtig bestuur, opgelegde maatregelen en abstracte beleidsvisies. Het ziet hoogstens in bange dagen nog iets in centrale leiding en moreel leiderschap door sterke mannen en vrouwen. De eis van stabiliteit, het genot van geestelijke en stoffelijke vrijheden en de conserverende inslag van massabescherming maken het onwaarschijnlijk dat radicalen worden gekozen. Ook is het onwaarschijnlijk dat hervormingsgezinde bestuurders een eendrachtige toekomstvisie, een sociaal ideaal of een groots ontwerp zullen verwezenlijken.

(II) Een regering van smalle partijen heerst met alle politieke machten samen – en niet enkel in wisselwerking met de wetgevende en de rechterlijke macht (Trias Politica). Het centrum van de politiek wordt uitgebreid met ambtenaren, georganiseerde belangen, massamedia en de publieke opinie. Het nieuwe centrum van de politieke gemeenschap is een web, een uitgebreid netwerk van verhoudingen en verbanden waarin de activiteiten en stromen intens zijn, en de contacten en transacties instant. Directe communicatie tussen regering en publiek wordt hier bovenschikt aan de antieke mechanismen van loting en parlementair beraad. De grenzen tussen debat, besluitvorming en uitvoering vervagen. Het gezag van de politiek staat of valt bij haar bereidheid en vermogen om het lopend beleid steeds opnieuw uit te leggen en bij te stellen zonder daarbij de eenheid van partij, coalitie en koers prijs te geven. Dit impliceert enerzijds een neiging tot interne beheersing die soms obsessie-neel wordt (denk aan het Nederlandse regeerakkoord en het ‘torentjesoverleg’ en de Britse premier Blair die de naam heeft een ‘control freak’ te zijn) en anderzijds een terugtred van het parlement en het partijkader. Het is vaak nuttig om eerst de instemming te oogsten van veel bekeken televisieprogramma’s en grote kranten en daarna met deze steun in de rug een confrontatie met de volksvertegenwoordiging aan te gaan. De geschikste methode voor de partijleiding om niet de speelbal te worden van agendering door media, wisselende gemoedstoestanden van het grote publiek en verzet via lobby, internet of demonstratie, is de permanente campagne. Met behulp van nieuwe campagnetechnieken (enquête, focusgroep, diepte-interview) wordt afgetast welke voorstellen populair zijn en welke niet. Deze methode legt een grote druk op de professionaliteit van de politici. Men moet veel geld verzamelen en een balans vinden tussen trouwe samenwerking met andere partijen (in de regering of de oppositie) en opzichtige profilering ten opzichte van diezelfde partijen. Objectief gesproken, is elk duidelijke succes of elke duidelijke mislukking een coproductie van talloze politieke actoren. Maar partijpolitiek bezien, gaat het erom de geloofwaardige indruk te wekken dat succes een verdienste is van de eigen partij alleen en mislukking de schuld van bepaalde andere instanties.

(III) De conflicten veranderen van karakter.⁴⁵ Er zijn distributieve geschillen binnen een en dezelfde politieke gemeenschap, zoals het conflict tussen klassen en standen. Er zijn categorische geschillen rondom de collectieve identiteit, waarbij de gemeenschap ‘tegen zichzelf’ verdeeld raakt. Men kan hier denken aan regionale en religieuze geschillen. En er zijn constitutionele verschillen, waarbij bijna elke burger in zichzelf gespleten is en de individuele rede bovendien in strijd is met de collectieve rede, zoals geschillen omtrent milieubehoud en gezinswaarden. In de toeschouwersdemocratie nemen de sociale relevantie en politieke exploitatie van sociaal-economische en cultureel-morele tegenstellingen af, terwijl de institutioneel-ideële tegenstellingen tussen en binnen personen toenemen. De modale modulaire burger wenst autobezit én een schone milieugebruiksruimte, meritocratie én een bestrijding van de vorming van een onderklasse, een jeugdcultuur én overheidszorg voor de oudsten, ontspanning én veilige uitgaansgelegenheden, nationale justitie en politie én doeltreffende Europese afstemming, humanitarisme én beheersing van de kosten van militaire interventie en van

gastvrijheid voor de verworpenen der aarde.

De methoden om conflicten te beslechten veranderen eveneens.⁴⁶ Met de compromispolitiek wordt een periode van groepsvorming op eigen kracht, confrontatie en polarisatie afgesloten door een consensus tussen sociale elites. Dit is ratificerende wilsovereenstemming ‘van onderop’. Met de politiek van het beschavingsoffensief worden destabiliserende verschillen voorkomen, onderdrukt en afgezwakt door mobiliserende staatselites. Dit is assimilerende wilsovereenstemming ‘van bovenaf’. Met de politiek van het consensusbeheer worden verbodkelling en algemene inconsistentie tegengegaan door een institutionalisering en cultivering van consensus tussen beraadslagende en onderhandelende elites in staat en samenleving. Dit is organisch gegroeide wilsovereenstemming ‘in de schaduw van chaos’.

Zestien miljoen gespleten individualisten zijn veel moeilijker te representeren dan twee klassen of drie zuilen. De derde spelregel luidt dan ook dat smalle partijen de meeste conflictstof waarnemen als constitutionele kwesties en die kwesties vervolgens bij stukjes en beetjes regelen door conflictmijding en actieve accommodatie. Er is geen eenmalig grondwettelijk moment meer maar een eeuwig proces van verbouwing van het schip van staat in volle zee. De heerschappij van de meerderheid of de minderheid maakt plaats voor een heerschappij van iedereen en niemand. Er treedt een verbreiding op van de basisstructuur van consensusdemocratie, namelijk bundeling van verantwoordelijkheid (maximale deelname, inclusieve macht, evenredige deling van baten en kosten) en scheiding van verantwoordelijkheid (sectorgebonden deelname, groepsautonomie, vetorechten).⁴⁷ De smalle partij is een makelaar in publieke diensten, eerder dan een voertuig van de burgerlijke samenleving of een artefact van overheidsplanning.

(IV) Ten slotte zijn er naast weerbarstige geschillen tussen allerlei strijdpunt-achterbannen ook terugkerende problemen en onzekerheden van universele en publieke aard. Deze geven aanleiding tot verlamming en kleine crises in delen van de publieke sector, zoals de sociale verzekeringen, de misdaadbestrijding, de vredesmissie, de energievoorziening, en de landbouw en veehouderij. Politiek vereenvoudigt de bindende gemeenschappelijke keuze niet langer. Politiek worstelt voortdurend met de ingewikkeldheid van sociale en bestuurlijke stelsels en processen vanwege het veelvoud van denkbare uitwegen, de factor toeval, de betekenis van goede ‘timing’ en de bevriezende werking van eerdere successen.⁴⁸ Bij de sturing in een toeschouwersdemocratie is er geen plaats meer voor de traditionele crisis, opgevat als een apocalyptische zuivering van de samenleving om verval en zedenverwilderding te voorkomen. Wél blijft het gevaar van stagnatie in een politiek spel dat doortrokken is van gemiddelde machtsgelijkheid en verankerde vetoposities. Dit gevaar wordt tegengehouden door een opwekking van reflexief bewustzijn van potentiële en chronische problemen.⁴⁹ De voorhoede van intellectuelen maakt plaats voor een leger van experts dat eindeloos wordt geconsulteerd. Wijde bezinning gaat over in het pijnlijke soort zelfkritiek dat nodig is voor de tijdige signalering en aanpak van sociale en constitutionele problemen. Aldus ondermijnen voorspellingen over komende rampen zichzelf. Een voorbeeld van dit creatieve ‘zintuig voor crises’ is de discussie over pensioenen en arbeidsmigranten in de Europese Unie. Een ander voorbeeld is het debat over postsocialisme en het einde van de sociaal-democratie uit de jaren tachtig. Zonder dit debat zou er geen centrum-linkse partijvernieuwing zijn gekomen, laat staan een Derde Weg.

Ziedaar een logica van de hedendaagse Nederlandse politiek. Deze logica trad aan de oppervlakte in de sociaal-liberale kabinetten-Kok I en II. Zij bestond echter al vóór paars en zal er ook ná paars wezen. De naoorlogse compromispolitiek verdwijnt door haar succes, *niet* door haar mislukking. Zij kan niet overgaan in een revitalisering van het beschavingsoffensief omdat politici denken dat een dergelijke politiek negentiende-eeuws is en onder-complex: een aanvallende sociaal-liberale staat kan niet meer werken of werkt averechts of maakt het

monster van nationalisme wakker. Blijft dus over de organische consensus van de toeschouwersdemocratie.⁵⁰

Dit is niet de plek en het uur om het model van de toeschouwersdemocratie uitvoerig toe te lichten. Ik beperk me tot enkele meer speculatieve overwegingen.

De oorzaak van de toeschouwersdemocratie is de uitzonderlijk lange vrede vanaf de Duitse capitulatie in 1945 en de soevereiniteitsoverdracht aan Indonesië in 1949 via het einde van de Koude Oorlog in 1989 tot aan de uitbreiding van de Europese Unie en de democratisering van de Balkanlanden in het heden. Deze constellatie heeft een gunstige binnenlandse ontwikkeling ontketend: economische groei, voorspoed en beheersing van grote schokken en golven in de volkshuishouding. In samenhang daarmee is de hiërarchische maatschappij bezweken. Dit geldt met name voor de uitwassen daarvan zoals geloofsdwang, klassejustitie, willekeur en uitbuiting in de ondernemingen, en patriarchale gezins- en sekseverhoudingen. Thans heerst de overtuiging dat Nederland het oerprobleem van geweld tussen buurlanden voorbij is. De zelden bedreigde veiligheid, het per saldo afgenomen vooruitzicht op Europese oorlog, de tanende herinnering aan de wereldoorlogen en de onvoorstelbaarheid van een nieuwe oorlog brengen gemoedsrust en zelfgenoegzaamheid voort. Vandaar misschien de preoccupatie met nieuwe sociale risico's, de bloei van de openbaarheid, de perfectionering van consensus tot aan het punt van harmonie, en de gevoeligheid voor crises in talloze beleidssectoren.

Een tweede punt betreft de betrekkelijke afwezigheid van sterke vormen van politieke negativiteit zoals haat, extremisme, cynisme, vervreemding en lijdelijkheid (adaptieve voorkeuren). Ik verklaar dit uit een Nederlandse gewenning. Het is nieuw dat partijleiders-lijsttrekkers hun partij omvormen tot campagnemachines, dat hoogstens 20% van 2,5% kiezers-partijleden meedoen aan politiek en bestuur, en dat PvdA en VVD langdurig met elkaar regeren tegen de prijs van enige blokkering en vermijding van politiek.⁵¹ Maar het is bepaald ouderwets dat politieke leiders veel bewegingsvrijheid krijgen van de burgerij om vervolgens te pacteren, partijpolitieke en parlementaire verhoudingen te bevriezen ten behoeve van het regeervermogen, en de slagkracht te ontlenen aan een overeenstemming 'in goed overleg' over zowel waarden en normen als doelen en middelen. Evenmin is nieuw dat er zo gelegenheid wordt geboden aan getuigenis- en protestpartijen om het centrum uit te dagen. Het is aan de fijnproever om uit te maken welke elementen van de toeschouwersdemocratie het beste worden verklaard met behulp van de economische analyse van de marktdemocratie van de Schumpeter-school, en welke elementen het beste kunnen worden verklaard met behulp van de vergelijkende institutionele benadering van de consensusdemocratie van de Lijphart-school.⁵² Mijn punt is dat de overgang van het oude regime naar de toeschouwersdemocratie in Nederland vloeiender en soepeler verloopt dan in andere westerse democratieën zoals Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (grote landen) of België, Denemarken en Oostenrijk (kleine landen).⁵³ De fase van ontwenning en gewenning was navenant korter. Naast de gestegen baanzekerheid en consumptieve welvaart in de jaren negentig, zou dit de factor kunnen zijn die de opvallend geringe onvrede met het consensusbeheer verklaart – of andersom gezegd: de opvallend grote tevredenheid.⁵⁴

Nederland kent ook een traditie van het verenigingsleven. Die traditie is sinds 1945 instandgehouden door de bewuste bescherming van oude beroepsgroepen, organisaties van werkgevers en werknemers, en overkoepelende welzijnsinstellingen. Daarnaast is er sprake geweest van aanvaarding en bevordering van nieuwe vormen, zoals organisaties van consumenten, buurtbewoners, vrouwen, milieubeschermers, ouderen, immigranten, internationale activisten en libertaristen (euthanasie). Er waren en er zijn dus vele burgers die rechtstreeks meedoen, buiten verkiezingen en partijen om. Vele politicologen nemen waar dat er een actie-democratie is ontstaan tegen de achtergrond van individualisering, de opkomst van bestuursrecht en directe democratie, en een technologie-gedreven verlaging van de kosten van collectieve actie. Deze actie-democratie lijkt veel dichter

bevolkt te zijn dan de pluralistische en corporatistische manieren van behartiging van deelbelangen ooit zijn geweest. De waarneming is misschien in strijd met mijn model van de toeschouwersdemocratie, aangezien die term alleen al suggereert dat burgers politiek passief zijn. Maar uit onderzoek blijkt dat de overlevende nieuwe bewegingen lijken op oude bewegingen (zoals de vakbond) wat betreft samentrekking van interne macht, ambtelijke uitvoering, veroordeling van politiek geweld en afnemend radicalisme. Bovendien blijkt dat ze te maken krijgen met het fenomeen toeschouwersdemocratie. Bekende begrippen, als het postgiroactivisme en het Greenpeace-donateursmodel, spreken hier boekdelen.⁵⁵ Bij nader inzien is alleen de opkomst van de zelfrepresentatie te zien als een tegentendens, ja als een correctie op (of een ontwijking van) de officiële meerderheidsbesluitvorming.

Een vierde en laatste punt betreft de vraag waar de ervaringen van de partijen met de nieuwe logica uiteenlopen. Grote partijen wat betreft het aantal stemmen, kamerzetels en ministersposten gaan verder in de naleving van de spelregels van de toeschouwersdemocratie dan kleine partijen. De gaafste overgebleven exemplaren van kader- en ledenpartijvertegenwoordiging zijn vermoedelijk de SP en de SGP. De twee typische volkspartijen CDA en PvdA hebben het meest te stellen met de toeschouwersdemocratie. Zij hebben een ogenblik van instorting meegemaakt (de AOW-affaire van de confessionelen, de WAO-affaire van de sociaal-democraten), zij verloren de meest leden en zij zijn het langst verwickeld geweest in een controverser over vernieuwing. De PvdA loopt voor op het CDA wat betreft de ‘veramerikanisering’, de invoering van nieuwe mediatechnieken. Daar staat wel tegenover dat de openlijke vleugelstrijd over de interne organisatie bij de sociaal-democraten het meest gepassioneerd is en steeds weer aan de oppervlakte treedt rondom de keuze van de voorzitter.⁵⁶ De twee typisch burgerlijke partijen VVD en D66 hebben de hoogste verwachting van de toeschouwersdemocratie. Zij hebben de verzuiling en de oververtegenwoordiging van ambtenarij en middenveld altijd verfoeid, zij verwelkomen de informationele revolutie zonder veel getob, en zij menen ook dat het liberale constitutionalisme vandaag aan zet is. Voor de VVD gaat het dan om een kleinere publieke sector met een strenger rechtsstatelijk toezicht op misdaad, economisch machtsmisbruik en asociaal gedrag. Voor D66 gaat het om staatsrechtelijke vernieuwingen als het landelijke referendum, de gekozen burgemeester en de glasvezeldemocratie. De VVD wordt echter veel minder in verlegenheid gebracht dan D66 door de afzijdigheid van leden, het Haagse monisme, de lage opkomst bij lokale referenda en algehele saaiheid. De doctrinaire liberalen hebben altijd minder boodschap gehad aan directe democratie en democratie in arbeidsorganisaties dan de vrijzinnige pragmatici. Bovendien is hun achterban gauwer tevreden zolang het leiderschap van de VVD maar eendrachtig is en herkenbaar voor een Telegraaflezer. Het wekt dus geen verbazing dat Bolkesteins beschavingsoffensief beperkt bleef tot het intellectuelendebat en dat het na zijn vertrek meteen is verstomd in de boezem van de VVD.⁵⁷ De positie van GroenLinks is het dubbelzinnigst, mede omdat het hier om een fusie van partijen gaat die zich grondig voorbereidt op de eerste regeringsverantwoordelijkheid. Aan de ene kant ziet GroenLinks zich als integraal onderdeel van een progressieve levenskwaliteit en deelnamecultuur in een multiculturele samenleving, aan de andere kant worstelt ook GroenLinks met de personalisering van de politiek en het vastlopend ledental. Terug nu naar de hoofdlijn van mijn betoog. De opkomst van een toeschouwersdemocratie is te zien als een spontane improvisatie tegen de verwijdering tussen de werkelijkheid van politieke betekenisloosheid en het ideaal van politiek primaat. Alle partijen verwerpen het beeld van een politiek toneelspel onder de opportunistische regie van partijleiders en het argwanend toekijken van burgers. Ze doen dat op principiële en retorische gronden, zoals ze ook altijd gestreden hebben tegen de *public choice* economen met hun beeld van de politieke markt voor egoïstische politici en kiezers. Ze erkennen wel dat de ontwikkeling in de richting van de campag-

nepartijen en het soort gedragsregels dat ik hierboven heb verwoord iets onvermijdelijks heeft. Aan de ene kant is een restauratie van de massapartij een vorm van nostalgie geworden, aan de andere kant moet men de rivalen zien bij te benen in de voortrazende innovatie van het (inter)nationale partijwezen. Het ligt dan voor de hand te proberen het ene te doen zonder het andere te laten. Vooral de grote partijen spelen in op de nieuwe omgeving, bijvoorbeeld door te verschijnen op de vermaakstelevisie en door hun parlementair en bestuurlijk talent te recruteren buiten het partijcircuit. Daarnaast pakken ze hun oude gewoonten weer op, zoals nieuwe partijbeginse-len en nieuwe centra voor samenkomst en discussie. Het hele gebeuren gaat gepaard met verdeeldheid en onzekerheid. Men is bevreesd voor onverhoeds opduikende krachten in de vlakte van consensusbeheer: populistische partijen, referendumgroepen, opstandige beroepsgroepen, terreurgroepen, radicale Islamieten en jonge anarchisten met verstand van computers.⁵⁸

Nog groter – en stiller – is echter de vrees voor vertrouwde politieke tegenspelers, zoals grote bedrijven, consortia, departementaal-industriële complexen en lobbies. Wie is er nog bang voor een smaller wordende partij? De angst heeft voorlopig haar intrek genomen in het huis van de partijen. Men vreest dat de politieke organen van de representatieve democratie en tevens de bastions van partijpolitici – gemeenteraad, Provinciale Staten, de Staten-Generaal maar ook het College van Burgemeester en Wethouders, het College van Gedeputeerde Staten en het kabinet – wegzakken in kwaliteit en reputatie, en uiteindelijk geen partij meer zijn voor welke private machthebber dan ook. De angst is bovendien dat de opgedrongen of opgeëiste politieke rol van rechters, commissarissen van politie, hoge ambtenaren, Europese commissarissen, centrale bankiers, inspecteurs, toezichthouders, organisatie-adviseurs, journalisten, columnisten en ondernemers zelf ofwel helemaal niet zal worden waargemaakt, ofwel wordt waargemaakt ten koste van een perverse politisering en een doorgesloten democratisering.⁵⁹ In het jaar 2000 zag de Tweede Kamer zich genoodzaakt om twee volle dagen te discussiëren over het Nederlandse minderhedenbeleid door de opvlammende openbare discussie over een stuk in de krant van de publicist Scheffer.⁶⁰ Men liet de heftige en lastige discussie over de sociale achterstelling van etnische minderheden en hun verplichte inburgering in een geloofwaardig Nederlands zelfbeeld al gauw terzijde om zich eenstemmig en energiek te richten op een verbetering van lopend beleid, zoals het taalonderwijs. Ook in andere ‘dossiers’ van de paarse coalitie is geconstateerd dat partijpolitieke desoriëntatie steevast voert naar nog meer consensusbeheer met goede bedoelingen.⁶¹ Vandaar de simpele vervolgvraag: wat nou primaat van de politiek?

Wat nou primaat van de politiek?

Politieke theoretici houden zich bezig met de beoordeling van politiek op grond van aannemelijke maatstaven en voorschriften voor redenering die weloverwogen zijn.⁶² Kort gezegd, luidt mijn oordeel over de Nederlandse politiek in de recente fase van toeschouwersdemocratie als volgt. Het bestel werkt, het werkt hier en daar zelfs verbazend goed, maar het werkt wel bij de gratie van een politieke onbepaaldheid die een kritische grens begint te bereiken. Oude politieke gezagsdragers kunnen het niet meer alleen af, de nieuwe machthebbers waarmee ze zich omringen, kunnen zelf geen politiek gezag dragen. Voorzover het bestel werkt op een politieke manier, kan voorts worden vastgesteld dat het voldoet aan de voorwaarde van minimale democratie en de voorwaarde van Nederlandse geloofwaardigheid. Maar toch behelst een toeschouwersdemocratie enkele grote zwakten en gevaren. Die nopen tot een uitdrukkelijke herformulering van het politieke primaat. De Nederlandse politiek behoort aan de ontoereikende toeschouwersdemocratie te ontbranden. Dat is althans wat ik hoop aan te tonen.

Aan elk nationale politieke systeem mogen enige voor de hand liggende eisen worden gesteld. Het hoort een overheid te organiseren met voldoende macht, hulpbronnen en structuur om de overleving van de eigen gemeenschap in de wereld van staten en volkeren te garanderen, om binnenlandse anarchie te veranderen in een vreedzame ordening, om de ordelijke samenleving en de overheid zelf aan elementaire rechtsregels te binden en die te handhaven (rechtsheerschappij), om de vrijheid en het welzijn van de burgerij te beschermen en te bevorderen, om ook overige bestanddelen van het algemeen belang te verwezenlijken, en om de schade die de eigen gemeenschap berokkent aan andere gemeenschappen tot een minimum te beperken en, waar dat haalbaar is, te compenseren met wederzijdse voordelen. Men zou kunnen zeggen dat een politiek systeem dysfunctioneert als de overheid afwezig is waar zij nodig is en ook nog eens faalt waar zij wel aanwezig is. Rawls spreekt in een ander verband van ‘belaste samenlevingen’ als dit dysfunctioneren samenhangt met ongunstige omstandigheden, en van ‘vogelvrije samenlevingen’ als het dysfunctioneren samenhangt met de kwalijke doelen van de heersers. Rawls stelt dat zowel autocratische als democratische politieke systemen fatsoenlijk en zelfs liberaal zouden kunnen functioneren.⁶³

Het voert te ver om de feitelijke werking van het Nederlandse bestel diepgaand te bespreken met behulp van deze multidimensionale maat. Mijn stelling is dat Nederland een min of meer fatsoenlijke en liberale samenleving is (eerder dan een belaste of vogelvrije samenleving) en wel mede door toedoen van een werkende en werkbare overheid. De grote crisis van de verzorgingsstaat uit de periode 1973-1983 is overwonnen. De kleine crises, zoals de ‘Van Traa-crisis’ rondom de bestrijding van georganiseerde misdaad, worden aangepakt en beheersbaar gemaakt. Er zijn vele sociale verstoringen, er zijn corruptieschandalen, en er is ook een gebrek aan evenwicht tussen interventie en non-interventie van overheidswege (zwakke handhaving van regels, dure uitbesteding, bureaucratische verkokering). Maar er zijn toch te weinig harde indicatoren om te kunnen aantonen dat het land op instorten staat door een of ander mengsel van buitenlandse verovering, burgeroorlog, rechteloosheid, bederf van zeden, onderdrukking, massale armoede en bestaansonzekerheid, en internationaal wangedrag. Dit fortuin heeft te maken met de prikkel tot gemeenschappelijk leergedrag en aanpassing die in de toeschouwersdemocratie besloten ligt. De eerder besproken belastinghervorming is te zien als een herstel van de capaciteit van de overheid op basis van lessen uit het verleden.⁶⁴

Er is nog een andere, minder globale manier om de functionaliteit van het bestel te beoordelen. In de politieke theorie wordt gesproken van de ‘nieuwe onoverzichtelijkheid’ (Habermas). Dat is het onvermogen van het politieke systeem om bestaande en opkomende scheidslijnen en tegenstellingen tussen groepen burgers te benoemen, te vertegenwoordigen en tot een aanvaardbare regeling te brengen via de overheid als derde partij. Er zouden nieuwe kwesties zijn waarvoor de meeste politieke partijen om zo te zeggen nimmer zijn opgericht en die ze zelfs met een bovenmatige inspanning niet de baas kunnen worden.⁶⁵ Ik noem het beheer van de informatie- en communicatietechnologie, de Europese eenwording en de immigratie. In dergelijke kwesties krijgen partijen te maken met winnaars en verliezers. Winnaars eisen ruimte op, verliezers vragen om protectie, de saamhorigheid tussen en binnen deze groepen komt onder druk te staan, de oude trouwe achterban valt uit elkaar, en de discussie over de electorale koers roept het gevaar van schisma op.

Wat nu opvalt in een vergelijkend perspectief, is dat de Nederlandse samenleving tamelijk dynamisch is geworden en tegelijkertijd stabiel is gebleven. Achtereenvolgende kabinetten hebben hun greep op beleid en electoraat behouden. De partijen hebben schijnbaar moeiteloos hun quasi-monopolie op vertegenwoordiging veiliggesteld. Een sprekend voorbeeld is het antwoord op het vraagstuk van de nieuwe etnische minderheden. De partijen gaven de migrant langzaam maar zeker een plaats in hun wereldbeschouwing. Het CDA en GroenLinks

zijn het meest pluralistisch, de VVD het meest nationalistisch, terwijl de PvdA en D66 heen en weer pendelen tussen een republikeins vertoog over gelijkheid en een pragmatische benadering. Al deze partijen waren en zijn proactief in het aantrekken van kamerleden en gemeenteraadsleden uit de voorhoede van de migrantenclubs. De preventie van migrantenpartijen, vooral van een Islampartij, was een eigenbelang en erezaak voor de autochtonenpartijen. Recent onderzoek in de Afdeling Politicologie leert dat deze strategie van coöptatie en ontmoediging van allochtone partijvorming vooralsnog lonend is gebleken. Enerzijds is het aantal kamerleden en gemeenteraadsleden uit de grote minderheden fors toegenomen en naderen de etnische partijstem en partijvoorkeur het algemene patroon – al ligt de opkomst nog lager en stemmen de opgekomen kiesgerechtigden overwegend links. Anderzijds zien de meeste leiders van de Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse gemeenschap bewust af van eigen lokale en nationale partijvorming, terwijl toch de dichtheid, overkoepeling en politieke gerichtheid van hun verenigingen stuk voor stuk zijn gestegen. Anders gezegd: de 2 miljoen leden van de nieuwe minderheden geven in het algemeen de voorkeur aan politieke integratie via Nederlandse partijen en overlegorganen.⁶⁶

Het politieke karakter van dergelijke successen moet echter niet te rooskleurig worden voorgesteld. Het antwoord van het bestel (partijpolitici, volksvertegenwoordigers, bestuurders) op de technologische, Europese en multiculturele uitdaging heeft gemeenschappelijke kenmerken die wijzen op depolitisering: bestuur in het teken van bevoogding en beheersing, vermijding van open debat en wild conflict, gebrek aan visie, en afhankelijkheid van de uitwerking van sociaal-economische maatregelen. In vele opzichten is de werking van het bestel onbepaald en ontleent het functionaliteit aan een buiten de politiek gelegen kracht van de Nederlandse samenleving die kennelijk niet kapot te krijgen is: de arbeidsmoraal, het ondernemerschap, de dagelijkse tolerantie, en dergelijke. Dit inzicht kan als volgt worden gegeneraliseerd.⁶⁷

Omgang en verhouding tussen mensen worden politiek als samenwerking voor een bepaalde zaak conflicten met zich brengt (of omgekeerd: als geschillen in een bepaalde zaak coöperatie met zich meebrengen), als er een unieke en algemeen geldende keuze moet worden gemaakt door de betrokken collectieven, als de legale inzet van geweld en dwang bij de verwezenlijking van deze keuze onontbeerlijk is, en als de onenigheid groot is en niet met behulp van wetenschappelijke kennis kan worden opgeheven maar hoogstens door rechtvaardigheid kan worden getemperd – terwijl het streven naar deze rechtvaardigheid zelf weer omstreden is. De politiek zelve – wie of wat anders? – brengt een praktisch onderscheid aan tussen zaken die buiten de politiek blijven, zaken waarbij blokkering en onderdrukking van politiek optreden, zaken die voortdurend politieke aandacht vergen, en zaken die door voltooiing van een politiek project weer buiten de politiek vallen. Zo behoort de homoseksualiteit in Nederland tegenwoordig tot de private sfeer na een fase van taboe, een fase van belemmerde en moeizame politisering en een fase van politieke schikking. Het homoseksuele huwelijk wordt gezien als bekroning van een emancipatie met politieke middelen, maar zou overigens ook een terugslag kunnen uitlokken.

Men zou nu kunnen zeggen dat er sprake is van een functionerend politiek systeem wanneer het algemeen belang alias de publieke zaak inzet is van politiek, de politiek zelf een regelmatig proces van besluitvorming is (een kringloop) en de politieke uitkomst een bepaalde doeltreffende organisatie van de overheid is plus een gestadige ontwikkeling van de nationale lotsgemeenschap in haar habitat. Met de term onbepaaldheid doel ik dan op het verschijnsel dat een politiek systeem nog wel functioneert maar niet meer op eigen kracht (dus door een of andere scheppende machtsuitoefening van politici) maar door zijn structurele afhankelijkheid van andere systemen. In de oude consensusdemocratie, die van de compromispolitiek, deden partijleiders en andere traditi-

onele politieke actoren onder bijzondere omstandigheden een beroep op niet-parlementaire instanties als de vakbeweging en de werkgeversorganisaties. Het land moest het hoofd bieden aan een weerbarstig probleem dat vitale belangen schaadde (hoge nood). De machtigste actoren waren verdeeld over de oplossing en versperden een hun onwelgevallige uitweg (echte dreigementen). Bepaalde oplossingen waren haalbaar en voor alle belanghebbenden voordelig maar alleen door een bindend compromis te sluiten (voorstelbare verbetering op afzienbare termijn). En: alle onderhandelende partijen achtten zich medeverantwoordelijk voor succes én falen van gezamenlijke initiatieven (afwezigheid van hegemonie). In een toeschouwersdemocratie wordt deze uitzonderlijke delegatie van invloed routine, als een soort van dalend cultuurgoed.⁶⁸

De omschrijving van maakbaarheid als dekking van talloze sociale risico's maakt dat de smalle partijen zich niet met van alles en nog wat mogen bemoeien of zouden kunnen bemoeien. Ze hebben echter onvoldoende conventioneel, grondwettelijk, bestuurlijk, ethisch of charismatisch gezag om te bewerkstelligen dat de bemoeizucht niet als een van buiten komende actie en een usurpatie wordt ervaren. Het gevolg is enerzijds dat de partijpolitieke wetgever andere machthebbers inschakelt om hem bij te staan en anderzijds dat deze machthebbers in verzet komen tegen de opdringerige wetgever. Er komt dan een tweezijdige communicatie op gang, maar zelfs dat is niet genoeg om de politicus geloofwaardig te maken. Na verloop van tijd komen er verfijnde afspraken en procedures tot stand om de verhouding tussen de traditionele politiek der gekozenen en de nieuwe politiek der ongekozenen te reguleren. Zo gaat verplaatsing van het politieke centrum over in uitbreiding van het centrum: Den Haag ligt voortaan overal waar sprake is van beleid. De politiek wordt ook in normale tijden afhankelijk van meerdere niet-politieke actoren: binnen de overheid zelf (ambtenaren, rechters), binnen de burgerlijke samenleving (communicatiemediën, bedrijven) en binnen de burgerij buiten haar electorale rol om (ouders, buurtbewoners).

Het politieke bestel gaat daardoor parasiteren op het verwachte succes van het economisch systeem (Europese exporteurs), het juridisch systeem (rechters in de euthanasie), het medisch systeem (artsen in de arbeidsongeschiktheidswetgeving), enzovoort. Op hun beurt zoeken deze niet-politieke actoren politieke macht of worden ze in het politieke krachtenveld getrokken. Ze merken vroeg of laat dat hun nieuwe publieke rol alleen behoorlijk te vervullen is in een constitutionele arbeidsdeling onder leiding van gekozen politici, iets dat smalle partijen echter niet meer tot stand weten te brengen. Zo ontstaat een hybride geheel van netwerken waarin het formele politieke gezag geen macht heeft en de informele macht geen politiek gezag heeft. De aggregatie van het persoonlijke in het collectieve en van het collectieve in het publieke wordt steeds bewerklijker en virtueel. Vaste politieke punten als de volkssoevereiniteit, de nationale identiteit, de grondwettelijke zelfbinding, het maatschappelijk verdrag en het partijenspectrum (links-rechts) zijn in dit politieke systeem nauwelijks meer te vinden: het is onbepaald geworden.⁶⁹

Het politieke systeem van Nederland is thans als een zelfgeschapen god: het beïnvloedt alles maar determineert niets. Van de Europese Unie in de eerste vijftig jaar is gezegd dat zij werkte bij de gratie van territoriale, constitutionele en ideologische onbepaaldheid. De bepaaldheid lag bij de deelnemende lidstaten. De interne markt en de hoge jurisprudentie deden de rest. Mijn stelling is dat het Nederlandse politieke systeem is gaan lijken op dit meest procedurele en ingewikkelde bestel ter wereld.⁷⁰

Dit roept meteen de tweede beoordeling op die ik aan de orde wil stellen: vertoont de toeschouwersdemocratie in wording een democratisch tekort? Er is sprake van minimale democratie indien de werking van het Nederlandse politieke bestel over bepaalde drempels of drempelwaarden heengaat. Men kan hier denken aan elementaire voorwaarden als regelmatige, open, vrije en eerlijke verkiezingen; algemeen kiesrecht; toezicht van de

wetgevende en uitvoerende macht op het openbaar bestuur; ratificatie van grondwetsherzieningen via volksreferenda; volle vrijheden van informatie, meningsuiting en vereniging; sociale grondrechten (op onderwijs, gezondheidszorg en bijstand); en een onafhankelijke rechtspraak.⁷¹ Op slechts twee punten is de Nederlandse politiek dan ondemocratisch te noemen. De vrijheid van racistische partijen wordt beknot. De herziening van de grondwet is aan de Staten-Generaal, niet aan de kiesgerechtigde burgers. De spelregels van de toeschouwersdemocratie lijken dus nauwelijks afbreuk te doen aan wat universeel wordt gezien als de democratische basisstructuur.

De instemming van de bevolking wordt in een toeschouwersdemocratie op een voor Nederlanders herkenbare manier verworven. Niet via de kleinst denkbare meerderheid, eenhoofdig leiderschap, dwang of grove en plotselinge willekeur (de *grands coups d'autorité* zoals Montesquieu dit noemde, of de *shock therapy* van de post-communistische economie). Maar via ruime meerderheden, collegiaal en zakelijk leiderschap, brede maatschappelijke discussie, en een incrementele consensusvorming met aandacht voor gedeelde prioriteiten, wederzijdse baten, inspraakmogelijkheden, vergoedingen en bijstellingen van voornemens. Ik beweer niet dat er in de toeschouwersdemocratie geen tegenstanders en vijanden overblijven, dat alle rechtstreeks betrokkenen meedoen volgens de regel uit het Romeins recht (*quod omnes tangit, ab omnibus tractari et approbari debet*) of dat de Nederlandse instemming voldoet aan de zware eisen van het instemmingsmodel uit de neo-Lockeaanse politieke theorie (afwezigheid van onwetendheid en manipulatie; van asymmetrie en sanctionering; van vooroordeel en conformisme). Ik beweer slechts dat de praktische instemming in de toeschouwersdemocratie géén breuk vormt met de Nederlandse cultuur van accommodatie (schikken en plooiën).

De implicatie van het voorgaande is dat de verstoorde balans tussen publieke goederen en private goederen die ik in mijn aanhef aanroerde, eerder als een falen van de publieke moraal en als een onderschatte of onbedoelde schaduwzijde van jarenlang saneringsbeleid moet worden gezien dan als een fundamenteel democratisch tekort. Dit wordt bevestigd door de thans brede steun in politiek en samenleving voor extra uitgaven en grootscheepse reorganisaties. (De regeringspartijen ontkennen het morele falen natuurlijk, met het argument dat er hard aan wordt gewerkt. De oppositiepartijen zien uiteraard een democratisch tekort maar ze zouden het parlementair beraad moeten boycotten als ze dit menen.) Het democratische tekort ligt elders, en wel bij bepaalde zwakten en gevaren van de toeschouwersdemocratie. Eerst de zwakke kanten.

De leider van een grote partij ondervindt concurrentie van rivalen in de partij, van leiders van de oppositie en van andere kandidaten voor het premierschap tijdens kamerverkiezingen. Deze concurrentie wordt doorgaans beperkt door het winnaar-pakt-allesmechanisme in smalle partijen, de voorsprong van regeringspartijen in het parlementaire verkeer, en de vooruitzichten op gezamenlijke formatiebesprekingen na de verkiezingen. Daardoor wordt het voor leiders aantrekkelijker en gemakkelijker om zich te omringen met betrouwbaar en gedisciplineerd personeel, het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid rekkelijk uit te leggen en de kwaliteit van de eigen coalitie boven de kwaliteit van het parlement, het partijleven en de Nederlandse democratie als collectief goed te stellen. De zekerheid van een verouderd regeerakkoord gaat bijvoorbeeld boven de ongewisheid van vrije kwesties of nieuwe verkiezingen. Impopulair beleid in het langetermijnbelang van het land en eenzaam staatsmanschap aan de afgrond van het bestel zijn in een toeschouwersdemocratie niet uitgesloten.⁷² Maar het eerste vereist een hechte coalitie en het tweede een ontstijging aan welk coalitiebelang dan ook. De opbouw van een dergelijk politiek kapitaal kost jaren. De zwakte is, kortom, dat er middelmatige consensusbeheerders komen bovendrijven die hun ambt bovengemiddeld lang blijven bekleden.

Uiteraard hangt hier veel af van de wil van kiezers om een demoralisering van de Nederlandse politiek te dul-

den. De zwakte aan de zijde van de kiezer ligt mijns inziens in het gegeven dat een toeschouwersdemocratie vele opties biedt om eerst de meerderheidswil te beïnvloeden en daarna zich hieraan eventueel te onttrekken en alsnog het particuliere gelijk te halen. Een Nederlandse kiezer die ontevreden is over de manier waarop het regeerakkoord wordt uitgevoerd, hoeft de kabinetsperiode niet uit te zitten tot de volgende verkiezingen. Zij of hij kan woordvoerders vinden die een belangrijk detail weten te schrappen. De kiezer kan het nieuwe beleid vervolgens zelf belemmeren of helemaal frustreren door zelf in actie te komen. Het bestuursrecht biedt de aanknopingspunten. Maar los daarvan is de hinderkracht van de individuele burger gegroeid doordat smalle partijen als de dood zijn voor klachten over onveiligheid, spontane communicatiestoppen, dissenters, en zichtbare blunders 'zonder een sluitend verhaal'. De eerder geregistreerde, internationaal opvallende tevredenheid in de Nederlandse politiek heeft dus misschien meer te maken met het gevoel dat er altijd wel een tweede politieke kans komt, dan met het gevoel dat 'het beleid' deugt. Maar dat is een verhaal apart.

De besproken zwakten gaan elkaar versterken als de betrekkingen tussen leiders en kiezers (en tussen leiders onderling en kiezers onderling) steeds meer in het teken gaan staan van bestuurlijke procedures en procedurele metaforen (contract, afrekenbaarheid, verslaggeving). Sztompka vraagt aandacht voor de deugdzame en zondige spiralen van vertrouwen en wantrouwen in een democratie.⁷³ Hij merkt op dat een soepele democratie net als een soepele markteconomie draait om het incidentele en gematigde gebruik van procedures voor de verdediging van de eigen uitgangspositie. Een toeschouwersdemocratie op basis van overmatige gerichtheid op procedures schept wantrouwen tussen kiezer en gekozenen. Zij kan verworden tot een conservatief stelsel voor de behartiging van kortetermijnbelangen, zoals de aanvullende actie-democratie onder deze omstandigheden kan verworden tot een cliëntelistisch stelsel.

De gevaren van de toeschouwersdemocratie betreffen de ontvankelijkheid voor nieuwe voorkeursinformatie, de inzichtelijkheid van de oordeels- en besluitvorming, en de verantwoording van beleid. De consensusdemocratie van gisteren liet op al deze punten te wensen over, maar het is de vraag of de toeschouwersdemocratie van morgen hier een vooruitgang inluidt. De inzichtelijkheid neemt sowieso af door de ongeordende toename van het aantal sociale risico's dat politiek relevant wordt geacht; door de numerieke groei van de medeverantwoordelijke elites; door de vervaging van het onderscheid tussen agendering, debat, besluitvorming, uitvoering en beoordeling achteraf; en door de vervaging tussen echte crises en schijn crises. De toenemende tucht binnen partijen, parlementaire fracties, de uitvoerende macht en de ambtelijke diensten doet hier weinig aan af.

De ontvankelijkheid voor noden en wensen neemt op het eerste gezicht enorm toe. Elke behoefte die in de media wordt geuit, en elke misstand die daar wordt onthuld, vraagt om een politieke reactie. Sommige vormen van stemverheffing brengen de Haagse politiek van haar stuk (incidentenbeleid). Maar de smalle partijen wapenen zich hiertegen door professionelere beheersing van het nieuws, onderlinge afspraken en verbetering van hun presentatie. Er moet een selectie tot stand komen, maar de selectie zelf is onduidelijker dan die uit de tijd van de kaderpartijen. Vooral door de terugtred van het parlement ten gunste van de directe communicatie en de steunverwerving in netwerken van deelbelangen (waaronder ook donaties), neemt per saldo de kans op ongelijke behandeling van soortgelijke aanspraken en op virtuele toestemming toe.⁷⁴

De verantwoording wordt een ijkpunt in de omgang tussen de campagnepartij en de controlerende potentiële kiezer. Soms, bij parlementaire enquêtes, lijkt het even alsof het gedrag in het verleden doorslaggevender is voor de keuze van de kiezer dan de partijvoornemens voor de nabije toekomst. Maar volksvertegenwoordigers liggen aan de ketting van partijleiders, raken verstrikt in controle op bijzaken van de bureaucratie, en zeilen mee op de wekelijkse golfslag van verontwaardiging. De enige overblijvende mechanismen voor verantwoor-

ding zijn de nadering van nieuwe verkiezingen, de waakzaamheid van onafhankelijke omroepen en kranten, en de slagkracht van protestpartijen met een actieve aanhang. De rol van kader, afdeling en gewone leden in het politieke midden is immers uitgespeeld. Maar wat te doen als campagnestrategen het geheugen van de kiezer verkorten en diens humeur opkrikken, als media zich beperken tot leuk politiek nieuws en de heersende beleidsdoctrine, en als protestpartijen een korte levensduur hebben? Deze situatie is niet meer denkbeeldig. Gezien het ervaringsfeit dat ongekozen politieke actoren, zoals journalisten, geen verantwoording afleggen, zou ik het onverantwoorde beleid en de slepende zelfreiniging die daaruit volgt de achillespees van de toeschouwersdemocratie willen noemen. Het beste bewijs is uiteraard Srebrenica. Voor de val was vrijwel de hele politieke bovenlaag vóór ingrijpen, daarna wilde vrijwel niemand de eigen inschattingsfouten toegeven. De politieke opdrachtgever, de vredesbeweger, de generaal en de columnist wezen allemaal naar elkaar.

Ik vat samen. De consensusdemocratie met haar specifieke compromispolitiek is tenondergegaan aan haar eigen succes: pacificatie, integratie, ongeëvenaarde lotsverbetering. De toeschouwersdemocratie die haar is opgevolgd, is nog niet tot volle wasdom gekomen en is evenmin stabiel. Maar zij oogt toch redelijk effectief: rechtsbescherming, rijkdom, geluksgevoel en trots in de delta, gecorrigeerd door de gebruikelijke portie onbehagen. Zij oogt ook legitiem in termen van minimale democratie en Nederlandse geloofwaardigheid, gecorrigeerd door de gebruikelijke portie oppositie. Zij wordt allesbehalve algemeen herkend of voetstoots aanvaard, maar roept niettemin géén krachtige tegenbeweging op, noch bij politieke leiders noch bij de burgerij. De toeschouwersdemocratie is dus een tendens zonder tegentendenzen. Toch heeft zij enkele ernstig te nemen nadelen in de sfeer van politieke onbepaaldheid en democratische ontoereikendheid. Hoe moeten wij ons in deze gemengde situatie dan de terugkeer van het politieke primaat voorstellen?⁷⁵ En heeft de politieke theorie op dit essentiële praktische punt nog wel zeggingskracht? In het slotdeel van dit betoog wil ik mijn realistisch utopisme toepassen op de Nederlandse politiek.

Het tegenwicht van politieke theorie

Voor realisten als Hobbes en Hume ‘things are liable to go badly’.⁷⁶ Ik zie de politiek, de democratie, de vrijheidsliefde en de politieke theorie zelf als tegenkrachten. Ze zijn op hun best als rationele antwoorden op de tendentiële verslechtering van het menselijk bestaan.

Samenlevingen neigen naar stagnatie en ontbinding wanneer egoïsme en vijandschap de overhand krijgen, geweld en onrecht normaal worden, en onverdraagzaamheid opgeld doet als reden voor onderdrukking. Politiek is te zien als een rationeel streven naar behoud van het samenleven. Functionele politiek leidt tot een *modus vivendi* tussen vechtende leden van een en dezelfde samenleving (of samenleving van samenlevingen). Een goed politiek systeem bereikt zelfs meer dan dat, namelijk een volledige bloei van de samenleving die door duurzame rechtsregels wordt ontsloten. Politiek neigt op haar beurt naar dysfunctioneren en vernietiging door opeenstapeling van macht, misbruik van macht en vreemde heerschappij. Democratie is dan te zien als een rationeel streven naar het behoud van politiek. Functionele democratie leidt tot nationaal zelfbestuur en politieke gelijkheid binnen een grondwettelijk raamwerk. Een goede democratie brengt nog meer tot stand. Zij schept de voorwaarden voor een omvattende rechtvaardigheid (met inbegrip van sociale rechten van burgers), voor een soepele voorziening van publieke goederen en voor democratisering van politiek in de diverse systemen van de evoluerende samenleving (zoals het economisch systeem). Democratie neigt echter naar een algehele

politisering die de private sfeer afbreekt zonder een waarlijk publieke sfeer op te bouwen. Voorbeelden hiervan zijn de totalitaire staat als uitkomst van fanatieke politieke partijen (het Interbellum) en de overbelaste interventiestaat als uitkomst van buigzame partijen (na de Jaren Zestig). De vrijheidslievende maatschappelijke beweging daartegen is hier te zien als een rationeel streven naar het behoud van politiek en democratie, aangedreven door de angst voor terugval en de hoop op correctie.

De politieke theorie denkt voortdurend na over de rationaliteit in deze dialectiek, zowel abstract als contextueel. Welke irrationaliteit van de mens als houder, gebruiker, zoeker en vermijder van macht zit er achter de verslechtering van de samenleving, de politiek en de democratie? Welke rationaliteit doet ertoe in de bestrijding van het gemeenschappelijke kwaad en de bescherming van het gemeenschappelijke goede?

Uit deze schets van de politieke theorie als tegenwicht – niet als overwicht, ook niet als vedergewicht – volgt dat zij alleen dan praktische zin kan verkrijgen als zij haar modellen van verbetering in de richting van een ideale politieke wereld bij wijze van spreken opvat als de 10% inzicht die nodig is voor de kansrijke verandering van een politieke werkelijkheid die voor 90% niet goed genoeg is of zelfs uitgesproken slecht.⁷⁷ Er is een genre realisme dat deze 10% teveel gevraagd acht en van de weeromstuit probeert het primaat van politiek af te leiden uit het egoïsme en de kwaadwilligheid van de *homo politicus*. Er is ook een genre idealisme dat de verhouding omdraait en suggereert dat een democratische politiek voor mondige burgers in de toekomst geen beperkingen, inconsistenties, kosten, gevaren en verliezen meer zal kennen. De cynische visies van de economen en historici in de politieke theorie en de idyllische visies van de ethici en rechtsfilosofen vinden gretig aftrek in tijden van politicide. Maar ze rekken onbedoeld de tijdgeest van economisering en juridisering omdat het primaat van politiek in de cynische voorstelling van zaken instabiel is (wie bewaakt de bewakers? wie bewaakt de bewaker van de bewakers? enzovoort), en in de idyllische voorstelling ontoegankelijk (wie heft de bewaking op? wie volgt? enzovoort).

Mijn favoriete politieke theorie is dan ook een realistisch utopisme. Het is wenselijk dat het begrip beleid in onbruik raakt. Dat begrip is leeg en geeft slechts schijnrust. Er dient in Nederland een scheiding te komen tussen politiek en bestuur, waarbij het element van democratische confrontatie tussen representatieve groepen in de politiek wordt versterkt. De spelregels van de toeschouwersdemocratie dienen daartoe te worden bijgesteld. Deze bijstelling is echter mogelijk door vast te houden aan de praktijk van de Nederlandse consensus en, meer algemeen, aan het idee van democratische politiek als compromis tussen actieve subjecten onder draaglijke omstandigheden.⁷⁸

Ik zal trachten mijn ideaal handen en voeten te geven door de Platoonse drieëenheid tussen hartstochten, beginselen en belangen wat te variëren en naar vijf niveaus te tillen: Nederlandse politiek als gemeenschap, als regime, als institutie, als prestatie en als verhouding tussen personen (politieke leiders en burgers). Alle voorstellen beogen een ontvlechting van politiek en bestuur, alsmede een versterking van de integrale afweging door de deelnemers aan politiek tegen de heersende versplintering in. De politieke actoren zelf beginnen doorgaans het eerst over de kwaliteit van – andere – personen, maar ik eindig daarmee, een beproefd politicologisch recept.

Gemeenschap Zowel tevreden als kritische deelnemers en waarnemers van de toeschouwersdemocratie zeggen dat de grote sociale tegenstellingen vandaag overwonnen zijn. Nederland heeft zijn oude pluralisme eindelijk begraven, nu alleen nog zijn particularisme (hokjes- en schotjesgeest, ‘kleinschalig is mooi’, narcisme van het kleinste verschil). Wie dat zegt, heeft de plicht aan te geven wat Nederlanders verbindt en welke eenheid door politiek en democratie wordt gesmeed. In vrijwel alle recente discussies (over concurrentievermogen, Europa, nieuwkomers, opvoeding, het stedelijk domein, gedogen, en wat al niet) was het regel dat betrokken burgers

erover praten en alle kanten uitwaaiëren; politici onder aanvoering van de premiers Lubbers en Kok over de verwarring heen praten om sneller terzake te komen, en beiden daardoor in verlegenheid worden gebracht.

Ik stel voor dat de grote politieke stromingen hun eigen begrip van gemeenschap onder woorden brengen te midden van de 24 uur durende uitbarsting van buiten- en binnenlands nieuws. Op die manier kan de bestaansreden van de Nederlandse politiek worden aangetoond, kan de toegevoegde waarde van Nederlandse democratie worden verwezenlijkt, en kan de bestuurlijke impasse in allerlei sectoren worden doorbroken.

Men voegt hieraan toe dat oude tegenstellingen ten onrechte worden verhuld (arbeid tegenover kapitaal, anti-thesen, strijd der seksen, regionale ongelijkheden), terwijl nieuwe tegenstellingen worden geblokkeerd (meerderheidscultuur versus de etnische minderheidscultuur, marktdenken of leefbaarheidsdenken). Wie deze kritiek op de harmonie van het poldermodel naar voren brengt, heeft de plicht om de differentiatie van politieke partijen en sociale bewegingen langs deze lijnen te bespoedigen, en dan aan te geven hoe op den duur een radicale democratische schikking kan worden afgedwongen. Algemeen gesproken, geven de sociale ontworteling van de partijen en hun programmatische toenadering aanleiding tot een hervorkaveling en vermindering van de partijformaties. Na GroenLinks en de ChristenUnie, zouden thans ook de middenpartijen zich moeten wagen aan fuseringsgesprekken. Op de korte termijn leidt dit tot een rommelige herallocatie van bekende politici en de entree van onbekende politici. Op de lange termijn ontstaat er in het midden nieuwe duidelijkheid en nieuw vermogen tot mobilisatie.

Regime Het Nederlands regime heeft een formeel deel, namelijk de Grondwet uit 1983, en de jurisprudentie op het punt van de doelen en verantwoordelijkheden van de Nederlandse staat, haar inrichting, en de rechten en plichten van enkelingen en minderheden. Het regime heeft tevens een informeel deel, namelijk de vigerende symbolen en mythen omtrent de Nederlandse identiteit. In het onderwijs vloeien beide delen in elkaar over (geschiedenis, maatschappijleer, Nederlandse taal, culturele vorming, recht, economie). Deze onlosmakelijkheid geldt ook min of meer voor de zogeheten basiswetgeving inzake defensie, buitenlandse en Europese politiek, justitie, monetaire politiek, sociale voorzieningen, huisvesting en dergelijke. Ik ken geen weldenkend mens van goede wil die nog gelooft dat de grondwet het huidige rechtsbewustzijn vastlegt en dat de Nederlandse identiteit een gemeengoed is dat vanzelfsprekend bijdraagt tot geborgenheid, saamhorigheidsgevoel, waardigheid en zelfbeschikking. Het repertoire in de toeschouwersdemocratie is opnieuw dat het maatschappelijke debat over het Nederlandse zelfbeeld oplaaide (in veel mindere mate ook over de Nederlandse soevereiniteit in de Europese Unie, de NAVO en andere organisaties in de hoogste bestuurslaag), terwijl de politiek moeite heeft om gezaghebbende standpunten in te nemen in de driehoek grondwet-natie-basiswet. Zo is de herdenking van de Nederlandse Grondwet in het verkiezingsjaar 1998 onopgemerkt voorbijgegaan zonder een interessante poging van politici om de koude actualiteit te verbinden met warme cultuurbescherming en herziening van de Grondwet. En dat, terwijl bijvoorbeeld bekend is dat verstrengeling van Nederlandse en Europese regelgeving om iets meer vraagt dan klein onderhoud van technische aard.⁷⁹

Ik stel voor dat politieke partijen en andere activisten met een aanspraak op collectieve vertegenwoordiging niet alleen stroomafwaarts kijken naar de instellingen, bestuurlijke instrumenten en de persoonlijke politieke moraal, maar ook stroomopwaarts kijken naar het Nederlandse regime en de Nederlandse gemeenschap. De consequentie daarvan zou zijn dat de politieke fora, zoals de Tweede Kamer, weer gaan boeien en binden als plekken waar samenhangende visies op de vormgeving van Nederland langs hoofdlijnen tegen elkaar in stelling worden gebracht, alvorens men overgaat tot stemming of peiling van de gemoederen. Aan geschikte onderwerpen voor wetgeving en wetshandhaving is geen gebrek: de rol van de monarch in de kabinetsformatie, gemeng-

de scholen en woonwijken, humanitaire interventie, congestie, vennootschapsrecht in het aandeelhouderskapitalisme, Europees federalisme, inburgering. Nu de politieke stijl nog.

Instituties Men zou een onderscheid kunnen maken tussen instituties die de oude consensusdemocratie schragen en instituties die de opkomende toeschouwersdemocratie meer gestalte geven. Bij het eerste denk ik aan de evenredige vertegenwoordiging, het tweekamerstelsel, het regeerakkoord, de partijgebonden benoeming van hoge functionarissen, de Sociaal-Economische Raad en de daarmee verwante adviesraden. Al deze instellingen zijn bedacht voor, en functioneel afhankelijk van, de tempering van conflicten tussen partijen en overige omliggende minderheden. Wanneer de conflictstof echter voor een belangrijk deel is opgeruimd en bovendien de representativiteit van erkende deelnemers (partijen, belangenorganisaties) zwakker en smaller wordt, dan ligt het voor de hand deze instituties te herzien omdat ze anders de vorming van een politieke klasse in de hand gaan werken en een kunstmatige afgunst en wedloop binnen deze bovenlaag instandhouden.

De afstand tussen kiezer en gekozen wordt geringer door een menging van evenredige vertegenwoordiging en een stelsel van meervoudige districten. Parlementariërs worden dan geprikkeld om zich tot hun kiezersvolk te verhouden, en niet alleen tot hun partijleiding. Voor een opleving van militant regionalisme behoeft onder de huidige omstandigheden niemand meer bang te zijn. De genoemde afstand wordt tevens verkleind door een correctief referendum (ook lokaal). Een referendum ondermijnt de politieke partijen omdat het voedsel geeft aan de gedachte dat regerings- en oppositiepartijen slecht werk afleveren en dat hun samenspel misloopt. Dit noopt de gekozenen tot een meer prominente en creatieve rol in de wetgeving en de controle onder de druk van laagdrempelige referenda (naast de druk van een nederlaag bij komende verkiezingen). Anders gezegd: een openlijke en openlijk te bestrijden ondermijning van partijpolitiek is beter dan de huidige ondergrondse ondermijning.

De Eerste Kamer wordt op langere termijn overbodig zodra de Tweede Kamer meer afstand houdt tot de regering en de bureaucratie, meer op politieke hoofdlijnen beraadslaagt en controleert, en competent wordt in de beoordeling van de kwaliteit van wetgeving. Tot die tijd heeft een senaat wel degelijk nog een politieke functie. Mits de senatoren op dezelfde wijze (en dezelfde dag) worden gekozen als de Tweede-Kamerleden, de oververtegenwoordiging van beroepspolitiek en publieke sector ongedaan wordt gemaakt, een terugzendrecht terughoudend wordt uitgeoefend, en de senaat een arbeidsverdeling bereikt met de Tweede Kamer over het veelomvattende toezicht op de Europese politiek en de opzet van grote enquêtes.

Het regeerakkoord is nu een volledig gespecificeerd contract tussen partijleiders en fractiespecialisten (*front-benchers*) van de beoogde regeringscoalitie met elkaar en met de ambtelijke top van de departementen, in het bijzonder het Ministerie van Financiën. Hoe kunnen de voordelen van cohesie van de meerderheid, profilering van de nieuwe coalitie en eenheid van politiek behouden blijven terwijl de nadelen van overval op kiezers, onderwerping van de volksvertegenwoordiging, bureaucratisme en trage bestuurlijke aanpassing aan schoksgewijze verandering van de samenleving verdwijnen? Allereerst zouden partijen tijdens de campagne hun coalitievoorkeur moeten kenbaar maken en ook steun moeten vragen voor de belangrijkste accoordthema's. (Dit gaat het makkelijkst als regeringspartijen met elkaar verder willen.) Vervolgens zouden de partijleiders een globaal politiek accoord moeten sluiten op de gevoeligste punten. Het is dan niet meer nodig sterk te leunen op de deskundigheid van ambtenaren en sectorspecialisten. Ook de binding met huid en haar van de regeringfracties (monisme, torentjesoverleg) gaat tot het verleden behoren. De steun van de kamermeerderheid en de meerderheid van de respectieve bijzondere partijcongressen moet voldoende zijn om een accoord de zwaarmacht te geven die het nodig heeft tegen de krachten van verbrokkeling (lobbies, territoriumdrift van diverse departe-

menten).

Burgemeesters en provinciale commissarissen dienen te worden gekozen door de bevolking en anders door de respectieve vertegenwoordigende organen (analoog aan de selectie van de premier door een pas verkozen Tweede Kamer). Een rechtstreeks gekozen premier is in een consensusdemocratie alleen denkbaar onder de heroïsche veronderstelling van volledige toenadering tussen partijen en volledige federalisering van de Europese politiek. De ervaring hiermee in Israël bevestigt de moeilijkheid.

De belangrijkste overleg- en adviesorganen van de centrale overheid, zoals de Sociaal-Economische Raad, dienen te voldoen aan een paar desideraten. Ten eerste zouden ze niet gekoppeld moeten zijn aan een bepaald departement, maar aan grotere bestuurlijke gebieden zoals buitenland, rechtsorde, cultuur, ruimte en welzijn. Ten tweede dienen ze te worden samengesteld uit vertegenwoordigers van alle categorieën belanghebbenden op het desbetreffende gebied.

Minstens zo belangrijk als de hierboven geschetste ontzuiling van de oude consensusdemocratie is de institutionele inbedding van nieuwe actoren in de toeschouwersdemocratie. Ik maak hier een onderscheid tussen de openbare politieke sfeer en de openbare sociale sfeer. Tot de eerste sfeer behoren de hoge ambtenaren van departementen, de leiding van leger en politie, de top van de rechterlijke macht, de centrale bankier, en de hoofden van zelfstandige bestuursorganen (zoals de mededingingsautoriteit). De Tweede Kamer zou haar beheersing van politieke verplaatsing langs drie wegen kunnen opbouwen. Ten eerste door haar toezicht op de vakminister en haar vastbesloten wil om een bewindspersoon die verantwoordelijk is voor grote bestuurlijke fouten weg te sturen. Ten tweede door bijzondere hoorzittingen waar de betrokken gezagsdragers de wettelijke plicht hebben om hun politiek te verantwoorden. Ten derde door eenjaarlijkse bijeenkomsten te houden waar de Kamer en de desbetreffende politieke macht elkaars politiek beoordelen en conclusies trekken over de verbetering van hun wisselwerking en van de rol van de regering en haar bestuurlijk apparaat (eenzijdige en gemeenschappelijke conclusies).

Tot de openbare sociale sfeer reken ik de verenigingen die deelnemen aan het overleg- en adviescircuit van de overheid en, daarmee overlappend, het georganiseerde bedrijfsleven, grote multinationale ondernemingen, de media, de milieubeweging (en andere sociale bewegingen), de kerken, en de internationaal werkzame niet-goevernementele organisaties. Tijdens hoorzittingen zou de wet- en regelgeving in het betreffende veld centraal moeten staan. Tijdens eenjaarlijkse bijeenkomsten dienen Kamer en de desbetreffende politieke macht (zoals de journalistiek) elkaars politiek te beoordelen. Hoorzittingen en bijeenkomsten zijn openbaar en geschikt voor uitzending op de televisie. Hun voorbereiding vergt een forse uitbreiding van de algemene plus de partijdige onderzoeksdienst van de Tweede Kamer. Die dienst dient sowieso te worden versterkt om tegenspel te kunnen bieden aan de regering en haar netwerk van contacten met halfpublieke en halfprivate organisaties (het middenveld). De extra ondersteuning is ook nodig vanwege de regelmatige enquêtes: zowel tijdens een bepaalde bestuursperiode als daarna, en over misstanden in zowel het openbaar bestuur als de georganiseerde samenleving.

De bovenstaande institutionalisering betekent een verbouwing van het uitgebreide politieke centrum van Nederland. Juist door erkenning van de logica van de toeschouwersdemocratie en door aanpassing daaraan groeit de kans op behoud van de Trias Politica, de parlementaire democratie, de zelfstandigheid van de overheid, en het vrije pluriforme verenigingsleven.

Prestaties In de toeschouwersdemocratie wordt de overheid gezien als een bedrijfsmatig opererende verzameling van kerndepartementen en zelfstandige diensten die het recht op veiligheid totstandbrengt (bijvoorbeeld

brandveiligheid). Zij wordt geacht dit te doen in een onderlinge arbeidsdeling en afstemming van bevoegdheden en bestuurslagen, in goede ambtelijke arbeidsverhoudingen alsmede in een voortdurende interactie met de politieke leiding, het te reguleren veld en het publiek. In een meer politieke uitleg van de presterende overheid horen de volgende correctieven in acht te worden genomen. De overheid is noch een conventie tussen de sterksten en de zwaksten, noch een natuurlijke rechtsverhouding tussen mensen, maar de belangrijkste politieke organisatie van de publieke zaak in een lotsgemeenschap. Haar doel is niet gelegen in alle denkbare veiligheid en evenmin in de veiligheid alleen maar in de vrijheid van alle leden van de politieke gemeenschap in ruime zin. Haar instrumentarium is een geheel van politieke vrijheden, economische faciliteiten, sociale kansen, waarborgen voor transparantie en beschermde zekerheden.⁸⁰ Een groot deel van de contemporaine geschiedenis van de Nederlandse politiek bestaat uit weinig anders dan de strijd om de praktische inzet van dit instrumentarium door Rijk, provincies en gemeenten. Voor de actualiteit van de toeschouwersdemocratie geldt hetzelfde, getuige de grote projecten Betuwelijn en Schiphol. De reactie op protest en verzet is primair bestuurlijk geworden. In het nauw gebrachte autoriteiten openen de deur voor bedrijfskundig taalgebruik, voorlichting, inspraak, beroep, advies en samenwerking met particuliere investeerders. De opkomst van het referendum maakt mede duidelijk dat dit antwoord geen soelaas biedt. Ik stel voor dat de politieke dimensie van omstreden bestuursmaatregelen en vermeende wanprestaties op de voorgrond wordt geplaatst. De verantwoordelijke politieke leiding dient in alle openbaarheid de samenhang aan te brengen en te verdedigen tussen concrete voorstellen en handelingen enerzijds en politieke plannen, prioriteiten, keuzen, en instructies anderzijds. Zij dient daarbij te laten zien welke belangen en machten voorrang krijgen boven welke andere belangen en machten. Aldus kan een representatieve democratie met een permanente en directe inbreng van wisselende coalities van burgers zelf in de uitvoering uitmonden in een bindend openbaar bestuur.

Persoonlijkheden De toeschouwersdemocratie wordt soms opgevat als een plebiscitair stelsel waarbij de bevolking een leider kiest en deze voorziet van verregaande volmachten. Maar dit is een misvatting, want in dit soort democratie ontkennen politici dat ze leiden en ontkennen burgers dat ze volgen.

Koks vaardige regie van het huwelijk van Willem Alexander en Máxima geldt sinds kort als het toonbeeld van Nederlands staatsmanschap. Maar is het echt zo geweest dat de premier ‘sees deeper and further than most others and grasps what needs to be done’ en ‘must get it right, or nearly so, and then hold fast from this vantage’?⁸¹ De zaak draaide om de rol van Máxima’s vader in de barbaarse regering van Argentijnse militairen en om de continuïteit van de buitenlandse politiek van de Nederlandse regering ten aanzien van Argentinië (mensenrechten). Koks moeilijke keuze met inachtneming van alles was hetzij de goedkeuring van dit huwelijk, hetzij de afkeuring. In het eerste geval zou de opvolging van Beatrix in één klap zijn geregeld, in het tweede geval zou die opvolging aanzienlijk worden gecompliceerd (crisis in de constitutionele monarchie). Bij goedkeuring zouden linkse Nederlanders hun steun aan de monarchie heroverwegen (zeg maar de lezers van *de Volkskrant*), bij afkeuring zouden rechtse Nederlanders hun acceptatie van de sociaal-democratie heroverwegen (zeg maar de lezers van *de Telegraaf*). Bij mijn weten lag het nooit zo scherp, en is het ook nooit zo scherp geworden in de maandenlange publieke discussie. Daarom moet Koks feitelijke keuze, namelijk de afwezigheid van Máxima’s vader bij de huwelijksplechtigheid, bij nader inzien worden beschouwd als een blijk van superieur consensusbeheer eerder dan van staatsmanschap op grond van het brengen en vragen van morele offers door politiek en samenleving (de standaarddefinitie à la Rawls). Ik heb niet onderzocht hoe andere toeschouwersdemocratieën met deze majeure kwestie van gemeenschap en regime (een categorisch conflict) omgaan.

Sterker nog. De controlerende burger associeert leiderschap met de kunst van het luisteren, dienstverlening op maat en het respect voor rechtsposities. De smalle politicus associeert leiderschap met de kunst van het voorzitten, bemiddeling en het respect voor de morele autonomie van de burgerij. Beide bedienen zich van een communitaristische en republikeinse retoriek over solidariteit en plichtsbesef die het conservatieve en liberale geweten van het publiek moet sussen. In een schemertoestand van politicide zouden politici en kiezers elkaar sterker moeten verplichten. Ik stel dan ook voor dat de opkomstplicht opnieuw wordt ingevoerd en dat het lidmaatschap voor volwassenen van politieke verenigingen in ruime zin (dus met inbegrip van de nieuwe politieke actoren) als een morele verplichting wordt onderwezen op de middelbare scholen.⁸² Voor een verbetering van de toeschouwersdemocratie volstaat dan dat burgers redelijk zijn in hun deelname (afwijzing van geweld en dergelijke) en dat ze de ervaren, vaardige en hoogstaande politici kunnen onderscheiden van de rest. Van politici mag worden gevraagd dat ze eigen en onderscheiden visies en handelingen in de politieke communicatie brengen en dat ze de plicht tot vertrek uit het staatsrecht en de publieke moraal niet verzaken ingeval van aantoonbaar onvermogen.

Ik heb in het bovenstaande mijn pleidooi voor hervorming ten behoeve van het politieke primaat uiteengezet, overigens zonder aanspraak op oorspronkelijkheid te maken en zonder de precieze argumentatie in te brengen die in de politieke theorie gangbaar is. Alles overziende, kom ik tot de volgende herformulering van de spelregels van een toeschouwersdemocratie. (I) De eerste zorg van politieke partijen geldt de bescherming van de vrijheden en zekerheden van de bevolking op basis van een politiek onderscheid tussen maatschappelijke en persoonlijke verantwoordelijkheid. (II) Een regering van politieke partijen streeft naar bindende communicatie over haar eigen koers, ook buiten het parlement maar uitsluitend met niet-virtuele en bij voorkeur gekozen vertegenwoordigers van representatieve collectieven in de samenleving. (III) Weerbarstige geschillen worden opgelost door middel van compromispolitiek en competent bestuur. En dan (IV) Verlamme problemen worden geregeld met behulp van het reflexieve crisesbewustzijn van zoveel mogelijk leden van de politieke gemeenschap.

Woorden voor erkentelijkheid

Aan het slot van mijn rede wil ik graag enige woorden van dank en waardering uitspreken.

Beste leden van het College van Bestuur,

ik dank U voor mijn benoeming en het kader daarvan, namelijk een herstel van de leerstoelformatie bij politicologie. In mijn papieren stuitte ik nog eens op de handtekening van Jankarel Gevers, vermoedelijk een van zijn laatste. Dat stemt mij triest en trots tegelijk.

Beste oud-decaan en decaan, beste collega-afdelingsvoorzitters van de Faculteit der Maatschappij- en Gedragswetenschappen,

ik dank jullie voor de soepele opname in de kring van eerste bouwers van de faculteit. Politicologie is tweemaal bijna dood geweest, eenmaal in het roemruchte conflict-Daudt, eenmaal door de respectabele, gedoogde maar uiteindelijk scheve groei van Recipe. Weet daarom dat ik alles zal doen om de faculteit bestuurbaar te houden. Sociale wetenschappen zijn in Amsterdam veel beter dan hun naijlende reputatie.

Beste collega's binnen de afdeling politicologie,

het is een privilege in jullie midden te verkeren. Ik leer elke dag bij door jullie opinieklimaat en liefde voor het vak. Als jullie dat te weinig merken vanwege mijn manier van academisch 'beleid' dan ligt dat dus aan mijn tijdelijke rol op dit vlak.

Beste collega's binnen de Amsterdamse school,

ik zoek de politieke theorie te verbinden met het sociaal-wetenschappelijk gezichtspunt. De school is in beweging: knappe mensen eruit, knappe mensen erin. Wacht op mijn daden, maar niet te lang natuurlijk.

Beste studenten politicologie,

ik geef meestal les over internationale democratie, internationale rechtvaardigheid en internationaal politiek denken. Deze keer ging het over Nederland. Ik zie geen tegenstelling daartussen, maar de kunst is natuurlijk om jullie levenservaring tussen twee bijbanen door te verbinden met de canon en het grote verband. Klein denken is niks voor jullie. Ik zal mijn best doen, met Van der Land als mijn eeuwige toeschouwer.

Lieve Marjon, Florian en Madeleine,

ik dankte jullie nooit bij eerdere oraties, want dan kon ik wel aan de gang blijven. Maar nu dan eindelijk die groet die ik steeds beloof bij optredens op de televisie maar daar niet aandurf: dag, dag, dag.

Noten

1. Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Cannans editie, New York, Modern Library, 1937, 460.
2. Max Weber, 'Wahlrecht und Demokratie in Deutschland' (1917), in: Idem, *Gesammelte Politische Schriften*, Tübingen: Mohr, vijfde editie, 1988, 289.
3. Ik dank voor alle conversatie en correctie onderweg Tjitske Akkerman, Frank Ankersmit, Veit Bader, Frans Becker, Uwe Becker, Herman Boehl, Brian Burgoon, Hans Daudt, Pieter van Dijk, Jacques van Doorn, Ewald Engelen, Cees van der Eijk, Annabel Feenstra, Meindert Fennema, John Grin, Loek Groot, Herman van Gunsteren, Ido de Haan, Maarten Hajer, Martin van Hees, Hein-Anton van der Heijden, Jaap den Hollander, Marcel ten Hooven, Kees van Kersbergen, Arjo Klamer, Robert Kloosterman, Sander Kruse, Percy Lehning, Marcel Maussen, Lolle Nauta, Ton Notermans, Dick Pels, Philip van Praag, Uri Rosenthal, Felix Rottenberg, Piet de Rooy, Paul Scheffer, Monika Sie Dhian Ho, Bas van Stokkom (in hem ook het hele Atelier voor bestuurskunde en politieke theorie), Tjalling Swierstra, Ed van Thijn, Jean Tillie, Robert Jan van der Veen, Henk te Velde, Harmen Verbruggen, Willem Witteveen en Henk Woldring.
4. J. Suijs, *De nieuwe politiek*, Amsterdam: Meulenhoff, 1946, 32, 121.
5. J. Barents, *De taak der politieke wetenschap*, 's Gravenhage: Stols, 1948 (oratie) en Idem, *Democracy: An Unagonized Reappraisal*, 's Gravenhage: Van Keulen, 1958, 18, 21.
6. H. Daudt, 'Enkele recente ontwikkelingen in de wetenschap der politiek' (1963) (oratie), 'Recente opvattingen over democratie' (1967), 'Waarom eigenlijk?' (1966) en 'Staatkundige vernieuwing?' (1989), in: Idem, *Echte politicologie*, Amsterdam: Bert Bakker, 1995, 159, 295, 451, 455.
7. S. Stuurman, *Moderniteit en politieke theorie*, Nijmegen: SUN, 1986 (oratie). Vergelijk Siep Stuurman, *De labyrintische staat*, Amsterdam: SUA, 1985, H. 4.
8. Deze fraaie term is van Luuk van Middelaar, *Politicide*, Amsterdam: Van Gennep, 1999. In de politieke theorie wordt ook van policide gesproken.
9. Werkgroep-Van Kemenade inzake terugdringing van de juridisering van het openbaar bestuur, *Bestuur in geding*, Provinciehuis Noord-Holland, Haarlem, november 1997, Willem Witteveen, *De denkbeeldige staat*, Amsterdam: University Press, 2000 en Kor Grit, *Economisering*, Assen: Van Gorcum, 2000.
10. Zie met name J.A.A. van Doorn, *Rede en macht*, 's Gravenhage: Vuga, 1989, F.R. Ankersmit, *Macht door representatie*, Kampen: Kok Agora, 1997 en Idem, *Aesthetic Politics*, Stanford (Cal.): University Press, 1997.
11. Herman R. van Gunsteren, *A Theory of Citizenship*, Boulder (CO): Westview Press, 1998, 123, Lolle Nauta, *Onbehagen in de filosofie*, Amsterdam: Van Gennep, 2000, 143.
12. Rudolf Goldscheid en Joseph Schumpeter, *Die Finanzkrise des Steuerstaats*, bezorgd door Rudolf Hickel, Frankfurt aan de Main: Suhrkamp, 1976, 331.
13. Margaret Levi, *Of Rule and Revenue*, Berkeley (Cal.): University of California Press, 1988 en Idem, *Consent, Dissent, and Patriotism*, Cambridge: University Press, 1997.
14. *Belastingen in de 21ste eeuw: een verkenning*, Handelingen Tweede Kamer, 25810, nr. 2 (1997-1998), *Wet Inkomstenbelasting 2001 Memorie van Toelichting*, Handelingen, 26727, nr. 3 (1998-1999) en *Invoeringswet Inkomstenbelasting 2001*, Handelingen, 26728, nr. 2 (1998-1999).
15. Centraal Planbureau, *Keuzes in kaart*, Den Haag, 1998, 34, 36-40. Zie ook *NRC Handelsblad*, 24 maart 1998, 30 april 1998 en *de Volkskrant*, 24 maart 1998.
16. Philip van Praag en Kees Brants (red.), *Tussen beeld en inhoud*, Amsterdam: Spinhuis, 2000, *Trouw*, 11 april 1998, *NRC Handelsblad*, 23 april 1998.
17. Cees Banning en Aertjan Grotenhuis in *NRC Handelsblad*, 23 april 1998. Zie over de opiniemeerderheid inzake de fiscale onrechtvaardigheid *NRC Handelsblad*, 9 december 1997 en 12 december 1997. Zie over het conflict binnen de PvdA Sweder van Wijnbergen, 'Nederland weer aan het werk', *ESB*, 1998, 4134, Rick van der Ploeg, 'Een amendering van het belastingplan voor de 21ste eeuw', *Socialisme & Democratie*, 1998, 55-3, Paul Kalma en Frans Becker in *NRC Handelsblad*, 30 maart 1998, Bas Jacobs, 'Belastingstelsel: steeds minder progressie', *Socialisme & Democratie*, 1998, 55-9, Flip de Kam et al., *Draagkracht onder druk*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting, 1998 en Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, *Jaarboek 1998*, Groningen, 1999, 71-72 en Idem, *Jaarboek 1999*, Groningen 2000, 66-67.
18. *NRC Handelsblad*, 30 december 2000.
19. Charles E. Lindblom, *Politics and Markets*, New York: Basic Books, 1977.
20. Er is nog een ander patroon gesuggereerd, nl. dat rechts de eigenaar is van het belastingthema en links van het uitkeringsthema (zie Sybren Cnossen in *de Volkskrant*, 12 december 1997). Volgens een onderzoek van *Trouw* in 1998 wijst inderdaad 38% van de respondenten de sociale voorzieningen toe aan de SP (en 37% aan de PvdA), terwijl 25% de overheidsfinanciën toewijst aan de VVD. Men zou nu kunnen zeggen dat de lijsttrekkers ervan hebben afgezien om hun kaping van thema's aannemelijk te maken voor hun kiezerspotentieel.

21. Zie voor een feitelijke weerlegging van de win-winformule Steven van Eijcks dissertatie en de korte weergave daarvan in *ESB* 2001, 4307 plus daarover *NRC Handelsblad*, 3 mei 2001.
22. Vergelijk A.L. Bovenberg en C.N. Teulings, 'Primaat van de politiek is niet heilig', *NRC Handelsblad*, 18 september 1999 met M.A.P. Bovens, *De Vierde macht revisited*, Utrecht, UU, 13 september 2000 (oratie) en een vraaggesprek met Bovens in *de Volkskrant*, 16 september 2001. Vergelijk P.H.A. Frissen, *De virtuele staat*, Schoonhoven: Academic Service, 1996 en Idem, *De lege staat*, Amsterdam: Nieuwezijds, 1999.
23. A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, zesde herziene druk, Haarlem: Becht, 1986, 116-130. Vergelijk J.Th.J. van den Berg, *Stelregels en spelregels in de Nederlandse politiek*, Leiden, UL, 12 oktober 1990 (oratie).
24. Paul Valéry spreekt van een interessante tijd als de belofte van rust en orde raadselachtig is verbroken. Zie Eugene Weber, *The Hollow Years*, Londen: Sinclair-Stevenson, 1995, 9.
25. Zie Samuel P. Huntington, *The Third Wave*, Norman: University of Oklahoma Press, 1991, Larry Diamond, *Developing Democracy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999 en Frans Becker et al. (red.), *De toekomst van de democratie*, Amsterdam: de Arbeiderspers/Wiardi Beckman Stichting, 2000.
26. Volgens Cooper wordt een postmoderne staat gekenmerkt door grensoverschrijdende problemen van collectieve actie, waar een premoderne staat worstelt met problemen van onbegrensde anarchie en een moderne staat met problemen van legitimering en effectuering van overheidsbemoedening binnen duurzame grenzen. Volgens Hampton betreft postliberaal burgerschap (een kwestie van kiezen en optreden conform beginselen en stijlen) de verbinding van rechten (een kwestie van hebben conform belangen) met zelfbeelden (een kwestie van zijn conform hartstochten). Zie Robert Cooper, 'Is There a New World Order?', in: Geoff Mulgan (red.), *Life after Politics*, Londen: Fontana Press, 1997, 312-324 en Jean Hampton, *Political Philosophy*, Boulder (Co.): Westview Press, 1997, H. 5. Vergelijk Ronald Inglehart, *Modernization and Postmodernization*, Princeton (NJ): University Press, 1997.
27. Jack Snyder, *From Voting to Violence*, New York: Norton, 2000.
28. Jos de Beus, 'Veerkracht en misnoegen in de duurzame democratie', in: Becker (2000).
29. Pippa Norris (red.), *Critical Citizens*, Oxford: University Press, 1999, Susan J. Pharr en Robert D. Putnam (red.), *Disaffected Democracies*, Princeton (NJ): University Press, 2000 en Robert E. Lane, *The Loss of Happiness in Market Democracies*, New Haven (Conn.): Yale University Press, 2000, 195-215. Vergelijk Anthony Giddens, *Sociology*, vierde editie, Cambridge: Polity Press, 2001, 429.
30. Mark Mazower, *Dark Continent*, Londen: Penguin, 1999, Geert Mak, *De eeuw van mijn vader*, Amsterdam: Atlas, 1999, epiloog, Eric Hobsbawm, *The New Century*, Londen: Little, Brown en Co, 2000 en Idem, 'Democratie kan slecht voor u zijn', *de Groene Amsterdammer*, 125-11, 17 maart 2001.
31. John Dunn, *The Cunning of Unreason*, Londen: Harper Collins, 2000, 338, 361.
32. Mazower, *aldaar*, 404.
33. Ulrich Beck, *Die Erfindung des Politischen*, Frankfurt aan de Main: Suhrkamp, 1993, 210.
34. Robert A. Dahl, *Democracy and its Critics*, New Haven (Conn.): Yale University Press, 1989, Idem, *On Democracy*, New Haven (Conn.): Yale University Press, 1998, 180-188, Idem, 'Can International Organizations be Democratic?', in: Ian Shapiro en Casiano Hacker-Cordón (red.), *Democracy's Edges*, Cambridge: University Press, 1999 en Idem, 'A Democratic Paradox?', *Political Science Quarterly*, 2000, 115-1, 35-40.
35. David Held et al. (red.), *Global Transformations*, Cambridge: Polity Press, 1999, 2-10. Zie ook Max Kaase en Kenneth Newton (red.), *Beliefs in Government*, Oxford: University Press, 1995.
36. Jan van Deth, 'De permanente "crises" in de Nederlandse politiek', *Acta Politica*, 1993, 28-3 (oratie), C.J. van Kersbergen, *Nationale politieke stelsels*, Nijmegen: KUN (oratie), 18 december 1998 en Kees van Kersbergen, Robert H. Lieshout en Grahame Lock (red.), *Expansion and Fragmentation*, Amsterdam: University Press, 1999. In dezelfde geest Geoffrey Garrett, *Partisan Politics in a Global Economy*, Cambridge: University Press, 1998 en Fritz W. Scharpf en Vivien A. Schmidt (red.), *Welfare and Work in the Open Economy*, deel 1, Oxford: University Press, 2000.
37. Maarten Hajer, *Politiek als vormgeving*, Amsterdam: University Press, 16 juni 2000 (oratie). Ik haast mij op te merken dat Hajer afstand neemt van Beck als politicologisch dilettant en dat Underhills kritiek op de huidige regulering van markten uit de school van Vincent Wright, Peter Hall en Susan Strange komt, een andere traditie dus dan die van Van der Pijl. Zie Maarten Hajer, 'Sociologie in het tijdperk van mondialisering', *Amsterdamse Boekengids*, 18 juli 1999.
38. Jean-Marie Guéhenno, *La fin de la démocratie*, Parijs: Flammarion, 1993 en Samuel H. Beer, *To Make a Nation*, Cambridge (Mass.): Harvard University Press, 1993.
39. Vergelijk het commentaar van Andrew Gamble, *Politics and Fate*, Cambridge: Polity Press, 2001.
40. Zie Donatella della Porta en Mario Diani, *Social Movements*, Oxford: Blackwell, 1999, 237-245.
41. Zie *The Economist*, 'Is Democracy in Trouble?', 17 juli 1999, 35-36, Norris (1999), 50, 52, 64, 66, 68, 70-71, 73, 107, 228-230, Pharr en Putnam (2000), 15, Jacques Thomassen, Kees Aarts en Henk van der Kolk (red.), *Politieke veranderingen in Nederland 1971-1998*, Den Haag: Sdu, 2000 en recente uitgaven van de *Sociale en Culturele*

- Verkenningen van het Sociaal en Cultureel Planbureau.*
42. Remieg Aerts et al., *Land van kleine gebaren*, Nijmegen: SUN 1999. Vergelijk Ruud Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij*, Utrecht: Het Spectrum, 1992, Idem, *Politieke partijen in Nederland*, Utrecht: Het Spectrum, 1995 en Jos de Beus, Jacques van Doorn en Piet de Rooy, *De ideologische driehoek*, Amsterdam: Boom, 1996.
 43. In de Franse versie gaat het om een 'public', in de Engelse over een 'audience'. Zie Bernard Manin, *The Principles of Representative Democracy*, Cambridge: University Press, 1997. Elders heb ik de vertaling toekijkersdemocratie geprobeerd, maar die klinkt meteen al ongunstig. Zie Willem Witteveen, *Het theater van de politiek*, Amsterdam: Amber, 1992 en Dick Pels en Henk te Velde (red.), *Politieke stijl*, Amsterdam: Spinhuis, 2000.
 44. Michael Schudson, *The Good Citizen*, New York: Free Press, 1998, 311.
 45. Zie Brian Barry, *Democracy and Power*, Oxford: Clarendon Press 1991, 131-132, Albert O. Hirschman, *A Propensity to Self-subversion*, Cambridge (Mass.): Harvard University Press, 1995, 244-246, Ankersmit, *Macht door representatie*, 194-198, 297-298 en Jon Elster, Claus Offe en Ulrich K. Preuss, *Institutional Design in Post-communist Societies*, Cambridge: University Press, 1998, 147-148, 247-254.
 46. Zie Amitai Etzioni, *Political Unification*, New York: Holt, Rinehart en Winston, 1965, Idem, *Studies in Social Change*, New York: Holt, Rinehart en Winston, 1966 en Idem, *Maatschappelijk sturen en maatschappelijk mobiliseren*, Rotterdam: Universitaire Pers, 1974 (ingeleid door Van Doorn).
 47. Zie Arend Lijphart, *Patterns of Democracy*, New Haven (Conn.): Yale University Press, 1999 en G. Bingham Powell, *Elections as Instruments of Democracy*, New Haven (Conn.): Yale University Press, 2000. De empirisch-theoretische verdediging van de meerderheidsdemocratie treft men aan in Adam Przeworski, *Democracy and the Market*, Cambridge: University Press, 1991 en Ian Shapiro, *Democracy's Place*, Ithaca (NY): Cornell University Press, 1996. Barry was een geharnast voorstander van de meerderheidsdemocratie (en een criticaster van het consociationalisme) maar geeft nu toe dat de consensusdemocratie in kleine landen superieur is: Brian Barry, *Justice as Impartiality*, Oxford: University Press, 1995, 99-106, 277 noot 37.
 48. Zie Fritz W. Scharpf, *Games Real Actors Play*, Boulder (Co.): Westview Press, 1997 en Paul Pierson, 'Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics', *American Political Science Review*, 2000, 94-2.
 49. Het verschijnsel van bezinning op de beheersing van onbedoelde gevolgen van nieuwe kennis is in de Nederlandse politiek mooi te zien in de terugkerende discussie over de beheersing van inflatie na een periode van geslaagde loonmatiging. Een heldere uitleg van het begrip reflexiviteit geeft George Soros, *De crisis in het mondiale kapitalisme*, Amsterdam: Contact, 1998, deel 1.
 50. Ik leen het onderscheid tussen het mechanische en het organische van Durkheim: zie Frank Parkin, *Durkheim*, Oxford: University Press, 1992, 28.
 51. Zie Ruud Koole, 'De toekomst van democratische ledenpartijen', *Socialisme & Democratie*, 2000/2001-57/58, 595.
 52. Zie de belangwekkende aanzet van Arend Lijphart, 'Consensus trends' (NIAS paper, Wassenaar, juni 2000) en van Meindert Fennema, *De moderne democratie*, derde editie, Amsterdam: Spinhuis, 2001, 284-286.
 53. Zie voor een vergelijking met Duitsland Franz Walter en Tobias Dürr, *Die Heimatlosigkeit der Macht*, Berlijn: Alexander Fest, 2000 en voor een vergelijking met België Derk Jan Eppink, *Vreemde burenen*, Amsterdam: Contact, 1998.
 54. Lane vergelijkt de politieke pijn in een marktemocratie met het politieke welzijn in een partnerdemocratie. Misschien heeft de zachte politicide in Nederland iets te maken met het feit dat de Nederlandse toeschouwersdemocratie tussen de Amerikaanse marktdemocratie en het ideaal van de partnerdemocratie in ligt. Zie Lane (2000), deel 5.
 55. Zie Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1998. 25 jaar sociale verandering*, Den Haag, 1998 en Hein-Anton van der Heijden, *Tussen aanpassing en verzet*, Amsterdam: Ambo, 2000, H.2.
 56. Jos de Beus, 'Rottenbergrede' ofwel de rommelige redding van de Partij van de Arbeid', in: Pels en Te Velde (2000).
 57. Vergelijk bijvoorbeeld F. Bolkestein, 'Weg met de romantiek of: wat is eigenlijk het probleem?', *Thorbecke-lezing 1998*, Vereniging Thorbecke, Leiden 2 december 1998 met H.A.F.M.O. van Mierlo, 'Democratie en politieke vernieuwing', *Thorbecke-lezing 2000*, Vereniging Thorbecke, Amsterdam, 17 januari 2000. Zie ook Jacques van Doorn, 'Democratie in de overgang', *conceptnotitie* voor de werkgroep-Democratie van de Teldersstichting, Sint Geertruid, januari 2001.
 58. H.J.A. Hofland, 'De benarde burcht van paarse consensus', *NRC Handelsblad*, 30 december 2001.
 59. Zie voor een flauw vermoeden van wat er allemaal zou kunnen gaan schuiven Mark Bovens et al., *De verplaatsing van de politiek*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting, 1995 en in datzelfde jaar David Held, *Democracy and the Global Order*, Cambridge: Polity Press, 1995.
 60. Paul Scheffer, 'Het multiculturele drama', *NRC Handelsblad*, 29 januari 2000 en Idem, 'Het multiculturele drama: een repliek', *NRC Handelsblad*, 25 maart 2000.
 61. Jouke de Vries, *Paars en de managementstaat*, Amsterdam: Prometheus, 2001.
 62. De positieve politieke theorie betreft de werkelijke wereld, de normatieve politieke theorie de ideale wereld.

- Beide takken van politieke wetenschap houden zich bezig met de mogelijke wereld (gegeven de biologische, historische, culturele, institutionele en bestuurlijke beperkingen aan het politieke gedrag van mensen tot dusver) alsmede met de best mogelijke wereld (gegeven de wensen en redenen van politieke subjecten hier en nu). De positieve theorie ontleedt, beschrijft, interpreteert, verklaart en voorspelt de politieke praktijk, waar de normatieve theorie voorstellen doet om die praktijk te verbeteren. Hun logische structuur is echter identiek. Het gaat om respectievelijk zijnsoordelen en waarderingsoordelen die zo bepalend en passend mogelijk zijn. Ik gebruik dus de eisen van bepaaldheid (welk probleem van de politieke moraal wordt opgelost?) en passendheid (komt die oplossing overeen met de weloverwogen overtuigingen van de desbetreffende politieke subjecten?).
63. John Rawls, *The Law of Peoples*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1999, 4. Zie voor feitelijke beschouwingen over de laatstgenoemde stelling van Rawls Adam Przeworski et al., *Democracy and Development*, Cambridge: University Press, 2000.
 64. Anton Hemerijck en Jelle Visser, *A Dutch Miracle*, Amsterdam: University Press, 1997 en Anton C. Hemerijck en Martin Schludli, 'Sequences of Policy Failures and Effective Policy Responses', in: Scharpf en Schmidt (2000). Vergelijk Uwe Becker, *Europese democratieën*, Amsterdam: Spinhuis, 1999 en Idem, 'A 'Dutch Model': Employment Growth by Corporatist Consensus and Wage Restraint?', *New Political Economy*, 2001, 6-1.
 65. Jürgen Habermas, *Die Neue Unübersichtlichkeit*, Frankfurt aan de Main: Suhrkamp, 1985. Zie J.W. de Beus en J.A.A. van Doorn (red.), *De geconstrueerde samenleving*, Amsterdam: Boom, 1986 en Mark Bovens et al. (red.), *Nieuwe tegenstellingen in de Nederlandse politiek*, Amsterdam: Boom, 1998.
 66. Jean Tillie, *De etnische stem*, Amsterdam: IMES, 2000, Saron Petronilia (red.), *Raadsliden met dubbele antenne*, Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek, 2000 en M. Berger et al., *Politieke participatie van etnische minderheden in vier steden*, Amsterdam: IMES, 2001.
 67. Vergelijk Bernard Crick, *In Defence of Politics*, Chicago: University of Chicago Press, 1962, Mark E. Warren, 'What is Political?', *Journal of Theoretical Politics*, 11, 1999, Ian Shapiro, *Democratic Justice*, New Haven (Conn.): Yale University Press, 1999, Jeremy Waldron, *The Dignity of Legislation*, Cambridge: University Press, 1999 en Stuart Hampshire, *Justice is Conflict*, Princeton (NJ): University Press, 2000. De Humeaanse voorwaarden voor rechtvaardigheid zijn volgens mij *mutatis mutandis* ook voorwaarden voor politiek, namelijk coëxistentie, schaarste, natuurlijke gelijkheid, kwetsbaarheid, beperkte solidariteit en beperking aan begrip en wilskracht: zie Jos de Beus, *Economische gelijkheid en het goede leven*, Amsterdam: Contact, 1993, 70-71.
 68. Zie Jos de Beus, *Ruil zonder zuil*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1999.
 69. Zie de levenswaardige beschouwingen van Pierre Rosanvallon, *La démocratie inachevée*, Parijs: Gallimard, 2000.
 70. Simon Hix, *The Political System of the European Union*, Londen: MacMillan, 1999, 3. Ik werk deze stelling uit in Jos de Beus, 'Are Third Way Social Democrats Friends or Enemies of European Integration?', in: Lars Magnusson en Bo Strath (red.), *From the Werner Plan to the EMU*, Brussel: P.I.E.-Peter Lang, 2001.
 71. Michael Saward, *The Terms of Democracy*, Cambridge: Polity Press, 1998: 159. Er zijn nog dunnere en meer procedurele typering van het democratisch minimum in omloop, maar die zijn tamelijk puristisch.
 72. Rawls (1999), 97-98. Deze auteur schrijft over staatsmanschap in oorlogssituaties. In Nederland worden Drees en Kok op goede gronden tot de grootste premiers van de 20ste eeuw gerekend terwijl algemeen bekend is dat beiden zich verscholen achter de collegialiteit (Drees in de politionele acties, Kok in Srebrenica).
 73. Pjotr Sztompka, *Trust*, Cambridge: University Press, 1999, 139-146.
 74. Zie Michael Ignatieff, *Virtual War*, Londen: Chatto & Windus, 2000, 176-191 over de manier waarop vele toeschouwersdemocratieën de humanitaire oorlog in Kosovo ingingen.
 75. Vergelijk Jan Willem Duyvendak, *De planning van ontplooiing*, Den Haag: Sdu, 1999, Willem Breedveld, *Tegenmacht gevraagd*, Amsterdam: De Balie, 2000, Jeroen Gradener, *Index van het algemeen belang*, Amsterdam: De Balie, 2001, Hans Blokland, *Een rehabilitatie van de politiek*, Amsterdam: Boom, 2001 en Herman van Gunsteren, *The Resilient Republic*, Canberra/Leiden, 2001, manuscript.
 76. G.J. Warnock, *The Object of Morality*, Londen: Methuen, 1971, 17.
 77. Vergelijk Philip Pettit, *The Common Mind*, paperback editie, Oxford: University Press, 1996 en Idem, *Republicanism*, Oxford: Clarendon Press, 1997.
 78. Zie Crick (1962), Martin Benjamin, *Splitting the Difference*. Lawrence: University Press of Kansas, 1990 en Richard Bellamy, *Liberalism and Pluralism*, Londen: Routledge, 1999. Ik ga hier niet verder in op het sterkere pleidooi voor politiek als pure strijd van Gray, Mouffe, Slama en een rits neo-Schmitteanen.
 79. M.C. Burkens, et al. (red.), *Gelet op de Grondwet*, Deventer: Kluwer, 1998.
 80. Zie verder Amartya Sen, *Development as Freedom*, New York: Knopf, 1999.
 81. Rawls (1999), 97.
 82. Zie Arend Lijphart, 'Civic Politics and Democratic Institutions: a Plea for the (Re-)introduction of Compulsory Voting', in: M.L.J. Wissenburg (red.), *Civic Politics and Civil Society*, Katholieke Universiteit Nijmegen: Afdeling Politicologie, Nijmegen 1995. Blanco stemmen kan overigens even legaal zijn als een belastingaanslag van nul.