

No single definition  
of democracy suffices.  
(Sodaro 2004:164)

# Hoofdstuk 11

# Democratie en

# vertegenwoordiging

Carl Devos

# 11

## Woord vooraf

- Hoofdstuk 1. ***Wat is politiek?***
- Hoofdstuk 2. ***De wetenschap der politiek***
- Hoofdstuk 3. ***Ideologieën***
- Hoofdstuk 4. ***Macht: de 'unique selling proposition' van politiek en politicologie***
- Hoofdstuk 5. ***Elites***
- Hoofdstuk 6. ***Politiek en de massa***
- Hoofdstuk 7. ***Partijen en partijsystemen***
- Hoofdstuk 8. ***Staat en parlement***
- Hoofdstuk 9. ***De regering***
- Hoofdstuk 10. ***Openbaar bestuur***

## Hoofdstuk 11. ***Democratie en vertegenwoordiging***

- 1. ***Inleiding: democratie is nooit af***
- 2. ***Wat is democratie?***
  - 2.1. Op zoek naar een onmogelijke definitie
  - 2.2. De centrale principes van de liberale parlementaire democratie
  - 2.3. Classificaties
  - 2.4. Hedendaags debat over democratie: deliberatieve democratie
  - 2.5. Democratie krijgt meer betekenis dankzij niet-democratische systemen
  - 2.6. Criteria en voorwaarden van democratie
- 3. ***Bestanddelen van democratie***
  - 3.1. Welke meerderheid?
  - 3.2. Door, voor en van het volk
  - 3.3. Spanning tussen de bestanddelen
- 4. ***Pacifatiedemocratie***
  - 4.1. Consensus- vs. meerderheidsdemocratie
  - 4.2. Consociationalisme
  - 4.3. Voorwaarden voor pacifatiedemocratie, met een bijzondere rol voor de elites
  - 4.4. Hedendaagse betekenis en functioneren?
- 5. ***Democratie en vertegenwoordiging***
  - 5.1. Inleiding
  - 5.2. Geschiedenis van het begrip 'vertegenwoordiging'
  - 5.3. Betekenis van vertegenwoordiging
  - 5.4. Vormen van vertegenwoordiging
- 6. ***Modellen van vertegenwoordiging***
  - 6.1. Delegate model
  - 6.2. Trustee model
  - 6.3. Mandate model
  - 6.4. Resemblance model
  - 6.5. 'Creatieve' vertegenwoordiging
  - 6.6. Vertegenwoordiging van bovenaf of van onderuit; controle vooraf of achteraf
- 7. ***Uitleiding***

- Hoofdstuk 12. ***Verkiezingen en kiessystemen***
- Hoofdstuk 13. ***De Europese Unie***
- Hoofdstuk 14. ***Internationale politiek***

## Vragen

1. Wat is **democratie**?
2. Wat is **deliberatieve** democratie?
3. Wat is **pacificatiedemocratie**?
4. Wat zijn de centrale **principes, criteria, voorwaarden en bestanddelen** van democratie?
5. Wat is **vertegenwoordiging**?
6. Welke **modellen en vormen** van vertegenwoordiging zijn er?

# 11

## 1 **Inleiding: democratie is nooit AF**

### **De bestaansreden van de overheid**

Waarom hebben we een overheid? Omdat, aldus James Mill (1806-1873), mensen hun eigenbelang nastreven: mocht er geen overheid zijn, dan zouden de sterken in de realisatie van hun eigenbelang de zwakken onderlopen. Maar hoe kunnen we vermijden dat deze overheid haar **machten misbruikt**, en enkel het eigenbelang van de heersers dient, ten koste van de rest van het volk? Door in een mechanisme te voorzien dat ervoor zorgt dat de belangen van de overheid samenvallen met die van het volk. Dat kan via democratie. In dit hoofdstuk brengen we een conceptuele analyse van democratie, aan de hand van vrij fundamentele beschouwingen. Die moet bouwstenen aanleveren voor eigen reflecties over en kritische analyses van democratie. We gaan ook dieper in op het concept 'vertegenwoordiging', dat cruciaal is in de vertegenwoordigende democratie.

### **Contrasterende visies over democratie**

Democratie omschrijven is, zo zal straks blijken, geen eenvoudige opdracht. Toch niet in een democratie. Maar dat is niet eens een slechte zaak. Integendeel. In een dictatuur bestaat vaak één definitie van democratie, in een democratie geldt dat

“alle pogingen om een ideaaltype van de democratie uit te tekenen, er in feite meer afbreuk aan doen dan dat ze er greep op krijgen. [...] De partijen hebben elk hun eigen interpretatie van democratie en ondermeer deze pluraliteit maakt dat er zonder meer democratie is. Wat scherp gesteld: er is maar democratie in de mate waarin de opvattingen erover kunnen en mogen verschillen en dat ook reëel doen. De partijen moeten ook daarover hun eigen gelijk kunnen hebben. Welnu, wat te zeggen valt over democratie (in plaats van haar in een begrip te vangen en op te sluiten) is haar onbepaald zijn.” (Goossens 2003:62-63)

Deze auteur maakt een interessante vergelijking met de verhouding tussen kleur en concrete kleuren: zoals het begrip kleur niet zou bestaan als we geen **kleurenpalet** hadden, zo zou het begrip democratie niet bestaan indien er niet verschillende interpretaties van bestonden. De **onbepaaldheid** van democratie behoort tot een ander begripsniveau dan concrete democratieën, zoals 'kleur' tot een ander niveau

behoort dan 'rood'. Zowel het begrip democratie als reële democratieën kunnen pas bestaan als er contrasterende visies over bestaan. Democratie bestaat dus bij de gratie van vele waarheden over democratie. Omdat elk zijn democratie heeft, is ongeveer niemand er tegen. Dat sluit niet uit dat het veel emoties, zelfs contestatie oproept en vaak oneigenlijk gebruikt wordt.

### **Universeel fenomeen**

Volgens Heirman (2002) mag de 20ste eeuw, als die in één woord samengevat zou moeten worden, dan ook als 'democratie' omschreven worden. Dat zoveel staten en volkeren democratische spelregels volgen, is volgens deze auteur zonder voorgaande in de wereldgeschiedenis. Bovendien is het takenpakket van de overheid vandaag in vergelijking met vorige eeuwen bijzonder groot, dus ook het domein waarover politieke beslissingen genomen moeten worden. Met andere woorden, het veld dat de democratische besluitvormingsprocedure – het mechanisme van de meeste politieke systemen – bestrijkt, is zeer breed. Een van de meest opvallende kenmerken van de hedendaagse politiek is dan ook “the almost **universal popularity** of democracy” (Ball & Dagger 2011:19). Waarom?

### **Een flexibel ideaal**

Volgens Ball en Dagger omdat het een aantrekkelijk ideaal is voor iedereen die 'vrijheid en gelijkheid' wil promoten, omdat iedereen er zijn eigen ideologie aan probeert te koppelen en omdat iedereen het een eigen, andere invulling geeft, waardoor het een flexibel begrip wordt: het is voor iedereen een moreel hoogstaand **doel** in wiens naam allerlei **middelen** gemotiveerd kunnen worden:

“we may say that democracy is an ideal that most ideologies espouse, but because people have very different understandings of what democracy is, they pursue it in very different ways.” (Ball & Dagger 2011:20)

Er zijn verschillende manieren om tot democratie te komen. Zo is er directe en indirecte (representatieve) democratie – voor **Sodaro** respectievelijk een maximale en minimale vorm van democratie (Sodaro 2004:169) – die elk via een hele reeks specifieke technieken georganiseerd kunnen worden. Er zijn immers heel wat verschillende **verkiezingsstelsels**, die elkeen ander effect hebben op de werking van de indirecte democratie, zoals uit het volgende hoofdstuk zal blijken. Verkiezingen zijn bovendien niet de enige manier

om vertegenwoordigers aan te duiden. Dat kan bijvoorbeeld ook via loting, een gedachte die door David **Van Reybrouck** in *Tegen verkiezingen* (2013) werd verdedigd. Wanneer we over democratie praten, hebben we het dus niet enkel over de waarden en doelstellingen die er aan ten grondslag liggen (de **substantiële** visie op democratie) maar ook over de instellingen en procedures om die te realiseren (minimalistische, **procedurele** visie op democratie, een onderscheid van **Dahl** (1971)).

### **Mengvorm van directe en indirecte democratie: recall**

Veel politieke systemen zijn mengvormen van directe (de burgers beslissen zelf, direct, niet via hun vertegenwoordigers) en indirecte democratie (of representatieve democratie: burgers beslissen indirect, via – doorgaans langs verkiezingen – aangeduide vertegenwoordigers). De representatieve democratie wordt er versterkt met elementen van directe democratie. Denk bijvoorbeeld aan referenda, of aan een **recall**. Die techniek is bij ons onbekend, maar bestaat bijvoorbeeld wel in de VS. Niet op federaal niveau, maar verschillende staten hebben het in hun grondwet geschreven. Vele andere hebben een of ander statuut of regeling die grotendeels op hetzelfde neerkomt. Stephen Shalom omschrijft *recall* als volgt: “under this procedure, voters can recall or ‘unelect’ an official they have already elected before the official’s term of office has ended. Recall differs from impeachment in that impeachment is the removal from office of an executive or judicial branch official by a legislature for crimes committed, while recall is an action taken by voters and applies to legislative as well as executive (and sometimes judicial) officials” (Shalom 2003:194).

In sommige staten van de VS is *recall* enkel beperkt tot gevallen van ambtsmisdrijf, terwijl in andere staten kiezers een verkozenen kunnen wegstemmen omdat die in hun ogen niet langer hun wil vertegenwoordigt. Zo is er het voorbeeld van een *recall* in de staat California in 2003, waar de kiezers een gouverneur terugriepen en Arnold Schwarzenegger op die manier aan de macht kwam. Deze *recall* kreeg heel wat commentaar: de politieke geloofwaardigheid van Californië zou er onder geleden hebben (Migl 2003). Een minder recent voorbeeld vinden we in de staat Wisconsin in 1996. De *State Senate* besliste tot een regionale belasting om een baseballstadion voor de *Milwaukee Brewers* mee te financieren. Senator George Petak had zijn kiezers beloofd tegen de belasting te zullen stemmen. Tijdens

de eindstemming veranderde hij zijn stem, wat de kiezers van zijn district furieus maakte. Daarom werd een *recall*-petitie gestart, werden voldoende handtekeningen verzameld en werd een *recall election* gehouden. Hij verloor de verkiezing en was senator af (Shalom 2003). In juni 2012 overleefde de republikeinse gouverneur van Wisconsin, Scott Walker, een *recall*-verkiezing. Die was georganiseerd met steun van de ambtenarenvakbonden en de Democraten. Walker overleefde de *recall* en dat werd gezien als een nederlaag voor president Obama in de strijd om zijn herverkiezing.

### **Interactieve democratie**

Er wordt al eeuwenlang gedebatteerd over democratie en dat debat is nog steeds aan de gang. De eerste democratieën waren vormen van **directe** democratie. Bij de uitbreiding van democratie werd het dominante model dat van de **representatieve** democratie. Crisis van die representatieve democratie leidde tot de aanvulling, versterking ervan met vormen van **directe** democratie. Maar ook die voldoen niet aan de vraag van velen om meer en anders bij politieke besluitvorming betrokken te worden dan via de klassieke vormen van directe democratie, zoals referenda. Die evolutie bracht de discussie over **deliberative democracy**, slecht vertaald als interactieve of participatieve democratie. We hebben het er verderop nog uitgebreider over. Het idee van interactieve democratie – besluitvorming via open discussie tussen vrije en gelijke burgers – maakt een *revival* door, o.a. dankzij de invloed van het denken van Jürgen **Habermas** (o.a. over *the ideal speech situation*) en John **Rawls** (1921-2002) (o.a. over *the reflective equilibrium*). Volgens Jon Elster is *deliberative democracy* zo oud als het concept democratie zelf: beide ontstonden samen in Athene in de 5de eeuw v.C. Omdat de raden in Athene zo groot waren, stond deliberatie voor discussie tussen een beperkt aantal mensen voor een publiek meer dan voor een discussie met of onder het publiek. De sprekers probeerden eerder het publiek dan elkaar te overtuigen (Elster 1999:2).<sup>1</sup>

### **Athene als inspiratie**

Het hedendaagse debat over deliberatieve democratie toont dat de discussie over democratie nooit stopt. Democratie is **nooit af**. En vandaag zoeken we inspiratie in modellen van duizenden jaren geleden. Men laat de lange geschiedenis van democratie doorgaans beginnen in het klassieke Griekenland, in het bijzonder in **Athene**. Al hadden ook heel wat andere Griekse stadstaten vergelijkbare politieke stelsels, sommige

al voor die in Athene gebruikt werden. En wellicht waren die geïnspireerd op nog oudere vormen van democratie in het Midden-Oosten, die mogelijk tot 2000 jaar voor Christus teruggaan (de Kievid 2012:37). Maar eigenlijk zouden we democratie van toen vandaag **niet zo omschrijven**, aldus Hans Joachim Störig in zijn *Geschiedenis van de filosofie*:

“als we spreken over de Griekse democratie, mogen we niet uit het oog verliezen dat een groot deel van het volk bestond uit rechteloze slaven – in Athene bijvoorbeeld meer dan de helft van de bevolking. De welvaart van de overigen was de vrucht van hun arbeid. Alles wat we bij de Griekse schrijvers lezen over de verschillende staatsvormen, heeft slechts etrekking op deze minderheid van vrije burgers. Niemand kwam op de gedachte het recht van slavernij te betwijfelen.” (Störig 2000:154)

‘Democratie’ was er enkel voor **vrije burgers**, niet voor vrouwen, kinderen, slaven en vreemdelingen. Zinnen zoals, bijvoorbeeld bij Hague en Harrop, “direct democracy was born in Athens” (Hague & Harrop 2010:84), moeten dus met veel nuance begrepen worden. De ‘democratie’ toen was dus zeer exclusief. De ‘eerste’, Atheense democratie raakte in de laatste decennia van de 4de eeuw v.C. in verval, 2500 jaar later is de aandacht voor deliberatieve democratie weer levendig. Door kritiek op de indirecte democratie en omdat directe democratie vandaag onvoldoende soelaas biedt. We zijn **nog steeds op zoek** naar de realisatie van het ideaal ‘democratie’. Dat wordt nog altijd heel verschillend ingevuld. Het is dan ook een ‘essentially contested concept’. Maar dat wil niet zeggen dat democratie niet te omschrijven is, al zal elke omschrijving onderwerp van kritiek zijn.

## 2 Wat is democratie?

### 2.1 Op zoek naar een onmogelijke definitie

#### **De verhouding tussen principaal en agent**

Democratie is een omstreden en relatief begrip. Democratie staat simpelweg voor het heersen (**kratein**) van het volk (**demōs**), of zelfbestuur. Vaak betekent dat ook dat de macht van andere heersers (vorst of staat) ingeperkt wordt om die van het volk te vergroten of te beschermen. Beide begrippen – *demōs* en

*kratein* – zijn niet evident. Bovendien begrijpt iedereen dat ‘zelfbestuur’ door honderden of meer burgers om allerlei redenen heel moeilijk is. Dus wordt de macht van de soeverein (het volk, de **principaal**) als het ware gedelegeerd naar een kleine groep van vertegenwoordigers (de **agent**). Als democratie op grote schaal wordt toegepast, ontstaat evenwel het probleem van de verhouding tussen de principaal en de agent.

De **principal-agent-theorie**, die vooral in de studie van de internationale politiek opduikt, “aims at analysing the relationship between an actor – the principal – who delegates, but does not surrender, authority to a certain body – the agent – specifically designed to perform certain tasks” (Reinalda & Verbeek 2004:21). De principaal (bv. het soevereine volk, de natie) staat een deel van zijn bevoegdheden af aan een agent (bv. de volksvertegenwoordigers), die in opdracht van de principaal taken moet vervullen. Die bevoegdheids-overdracht kan om **verschillende redenen** gebeuren, bijvoorbeeld voor de efficiëntie of omdat de principaal niet zelf over de nodige tijd of middelen beschikt om beslissingen te nemen. In grotere samenlevingen of groepen is de conditionele overdracht van bevoegdheden naar agenten onvermijdelijk, omdat een bestuursvorm waar duizenden mensen samen over alles en direct beslissen, niet werkbaar is. In een democratie wordt bijzondere zorg besteed aan de verhouding tussen de principaal en de agenten, want dat is een tere relatie.

#### **Mogelijk problematische verhouding**

Op allerlei manieren kan die verhouding immers **moeilijk verlopen** of uit balans raken, bijvoorbeeld omdat de agent over een kennismonopolie beschikt:

“An agent’s freedom of manoeuvre stems mainly from an asymmetrical distribution of information favouring the agent. This asymmetry then produces ‘shirking’ – also called ‘bureaucratic drift’: agents pursuing interests of their own.” (Reinalda & Verbeek 2004:21)

Of omdat de principaal meervoudig is, verschillende belangen heeft en het niet eens is over de koers:

“if a principal-agent relationship is characterized by the presence of many principals, an agent may exploit such differences. This capacity is enlarged if the decision rules governing the principal’s decisions allow the agent to exploit such differences.” (Reinalda & Verbeek 2004:22)

Problemen ontstaan ook omdat het overgrote deel van de principaal, bij wie de soevereiniteit berust, het werk van de agenten niet op de voet kan of wil volgen en er dus vragen kunnen worden gesteld bij het uitoefenen van de controle. Agenten die zich daarvan bewust zijn, kunnen de afwezigheid of beperktheid van controle gebruiken om hun eigen handelingsruimte te maximaliseren. Zo is het niet ondenkbaar dat de agent niet langer de belangen van zijn principaal verdedigt, maar aan de eigen machtsuitbouw denkt. Om dat te vermijden, moeten dus zoveel mogelijk controlemechanismen, tegengewichten, rechten en vrijheden uitgebouwd worden om de verhouding binnen de democratische normen te houden.

### **Op zoek naar een omschrijving**

Democratie is veel meer dan een eenvoudig, maar fundamenteel principe, nl. zelfbestuur. Maar veel verder dan over enkele vage abstracties en grote principes gaat de eensgezindheid niet. Wie is 'het volk' en hoe moet dat precies besturen? Via een meerderheid? Welke? En hoe ver kan die gaan in het inperken van de rechten van minderheden? Hoeveel fundamentele rechten en vrijheden zijn nodig om 'echte' democratie te hebben? Enzovoort. Democratie is het platform en het resultaat van een **machtsstrijd**, waarvan de uitkomst de vorm en grenzen van democratie bepaalt.

Al zijn "het democratisch jargon, de meeste democratische waarden en zelfs de basisingrediënten van de democratie meer dan tweeduizend jaar oud" (Heirman 2002:8)<sup>3</sup>, er is **geen algemeen aanvaarde** definitie, maatstaf, standaard, lijst met noodzakelijke en voldoende voorwaarden, theorie noch praktijk van democratie, die de uitkomst van machtsverhoudingen is. Het is een containerbegrip waarin men door de eeuwen en over de regio's heen al heel wat verschillende inhoud heeft gestopt. Het definiëren van democratie "wordt gecompliceerd doordat het begrip verwijst naar een nooit bereikte of te bereiken - zie de hoge verwachtingen - **ideale** situatie én naar iets dat zich in minder perfecte vorm in de **werkelijkheid** voordoet" (de Kievid 2012:19). Wat is die samenlevingsvorm, die ergens gekneld zit tussen het geïdealiseerde Athene van de 5de eeuw v.C. en George Orwells (1903-1950) doembeeld van zijn in 1949 aangevatte boek *1984*? Terwijl politici zich niet moeten bekommeren om de precieze inhoud van het concept, ligt dat voor een sociale wetenschapper anders. Om het fenomeen te begrijpen en te verklaren moeten we het ook kunnen **omschrijven**.

### **Diverse betekenissen van democratie, een bloemlezing**

#### *Intuïtieve benaderingen*

Een bescheiden kennismaking - David **Held** (1996) noemt zijn boek van 392 bladzijden over democratie 'selectief' - met democratie kan in een inleiding op de politicologie niet ontbreken, maar het is geen makkelijke klus. Misschien zijn intuïtieve benaderingen nog de beste. Denk aan de omschrijving van democratie door Abraham **Lincoln** (1809-1865): "a system where no man is good enough to govern another man without that other's consent" (o.c. in Danziger 2003:163).

Democratie heeft zoveel betekenissen, dat "no single definition of democracy suffices" (Sodaro 2004:164). Maar het bevat wel **een kern**: "The essential idea of democracy is that the people have the right to determine who governs them. In most cases they elect the principal governing official and hold them accountable for their actions. Democracies also impose legal limits on the government's authority by guaranteeing certain rights and freedoms to their citizens" (Sodaro 2004:31).

Democratie is voor **Hague, Harrop en McCormick** (2016:38) een politiek systeem waarin "government is based on a fair and open mandate from all qualified citizens of a state".

Democratie is bij **Danziger** "governance by leaders whose authority is based on a limited mandate from a universal electorate that selects among genuine alternatives and has some rights to political participation and opposition" (Danziger 2003:168). Volgens deze auteur zijn er evenwel verschillende definities nodig: van **participatieve** democratie is er sprake wanneer "there is active, direct participation by all citizens in the authoritative allocation of values". **Representatieve** democratie staat voor een systeem waar "the citizens elect people to represent them in the political process and to allocate values on their behalf for the society" (Danziger 2003:166).

#### *Liberale vs. volksdemocratie*

**Liberale** democratie is een specifieke vorm van democratie, namelijk "when citizens enjoy not only electoral democracy but also these more extensive political rights and civil liberties regarding participation, personal freedoms, and opposition" (Danziger 2003:167). 'Liberale democratie' staat tegenover de zgn. **volksdemocratieën** uit de voormalige Oostbloklanden - denk aan de DDR, de Duitse Democratische Republiek



(1949-1990) – die binnen de communistische invloedssfeer lagen en de huidige ‘Volksrepubliek China’ of ‘Democratische Volksrepubliek Korea’.

**Hague, Harrop en McCormick** (2016:40) omschrijven ‘liberal democracy’ in dezelfde termen, als een vorm van indirecte democratie waarin “the scope of democracy is limited by constitutional protection of individual rights, including freedom of assembly, property, religion and speech. Free, fair and regular elections are based on near universal suffrage”. Omdat onze democratie in die zin als een ‘liberale democratie’ omschreven kan worden, zullen we dat concept in de volgende paragraaf wat uitvoeriger toelichten.

### *Empirische vs. ideale omschrijvingen*

Volgens Joseph **Schumpeter** (1883-1950), in de Nederlandse vertaling van zijn vaak heruitgegeven boek uit 1942, *Kapitalisme, socialisme en democratie* (1979), is democratie “die institutionele regeling om tot politieke besluitvorming te komen waarbij individuen de beslissingsmacht verkrijgen door middel van een concurrentiestrijd om de stemmen van de burgers” (o.c. in de Kievid 2012:19). Samengevat klinkt de omschrijving van democratie bij Schumpeter als volgt: “free competition for a free vote” (Mair 2008:112). Een alternatieve werkwijze bij het definiëren van democratie is niet uitgaan van een ‘empirische’, maar van een ‘ideale’ omschrijving.

Zoals die van politicoloog David **Beetham**, die democratie omschreef als “een wijze van besluitvorming over collectieve, bindende regels en beleid waarover de bevolking controle uitoefent. De meest democratische regeling is die waarbij alle leden van de collectiviteit effectieve gelijke rechten hebben om direct deel te nemen aan zulke besluitvorming” (o.c. in de Kievid 2012:19).

De Nederlandse auteur van *Democratie. Ideaal en weerbarstige werkelijkheid*, Jan **de Kievid**, omschrijft democratie algemeen als “een (politiek) stelsel dat het mogelijk maakt op basis van meerderheidsbesluiten op vreedzame en ordelijke wijze conflicten op te lossen en afspraken te maken over de inrichting van de samenleving, waarbij belangrijke vrijheden en rechten van de burgers gewaarborgd zijn. Hierin zitten twee wezenlijke elementen, die onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Als eerste: een besluitvormingsprocedure waarbij alle burgers direct of indirect invloed kunnen uitoefenen. Als tweede: grondrechten die voor alle burgers gelden en grenzen stellen aan willekeurig overheidsoptreden. Als

één van de twee ontbreekt, kun je niet meer van een democratie spreken” (de Kievid 2012:20).

### **Criteria van democratie**

Zoals uit bovenstaande, uiterst beperkte bloemlezing blijkt, kan democratie op heel wat manieren gedefinieerd worden. Er zitten heel wat complexe elementen in die definities. Maar gelukkig zijn er ook enkele **hoofdprincipes** – we kunnen ze ook als criteria van democratie beschouwen – waar op verschillende manieren (bv. de liberaal-individualistische en sociaal-collectivistische visie, cf. *infra*) naar gekeken kan worden en die op verschillende manieren ingevuld kunnen worden. Hoe dan ook, democratie is

“een utopie en geen feitelijke beschrijving van de politieke processen. [...] We definiëren ‘democratie’ nadrukkelijk als een concrete utopie die de vormgeving van de politieke processen beoogt en daarbij rekening houdt met wat praktisch mogelijk en onmogelijk is. Een definitie van democratie hoort dus minder geformuleerd te worden als een eindtoestand dan als een proces. [...] Individuen en samenlevingen kunnen slechts democratisch heten in een afgeleide en oneigenlijke betekenis. [...] [democratie is] een normatieve theorie voor de vormgeving van de rechtsstaat, die beoogt dat alle burgers op gelijke wijze kunnen participeren aan de politieke besluitvorming en die hun daarbij een humane, pluralistische conflictregeling ter beschikking willen stellen.” (Dierickx 2001:115-117)

Conflict en democratie gaan dan ook hand in hand.

### **Conflict tussen politiek (overheid) en economie ('business')**

Dat wist ook E.E. **Schattschneider** (1892-1971) in zijn invloedrijke essay *The Semi Sovereign People. A Realist's View of Democracy in America*. Volgens deze auteur is het centrale conflict er één tussen politiek en economie, of tussen overheid en *business*. Democratie moet op andere domeinen gewonnen worden, vooral op dat van de economie, en betekent dat macht weggehaald wordt bij kapitalisten, ondernemers, aristocraten, wetenschappers en andere ‘gezagsbekleders’. Dat betekent evenwel niet dat we te veel van de burgers mogen verwachten: “There is no escape from the problem of ignorance, because nobody knows enough to run the government” (Schattschneider 1960:136) en dus is samenwerking noodzakelijk. In het laatste, achtste hoofdstuk van zijn boeiend boek gaat hij in

op democratie, want “the confusion of ideas about democracy looks like a job for the political scientists” (Schattschneider 1960:130). Hij wijst er ook op dat

“the power of the people in a democracy depends on the importance of the decisions made by the electorate, not on the number of decisions they make. [...] The most important thing about any democratic regime is the way in which it uses and exploits popular sovereignty, what questions it refers to the public for decision or guidance [...]” (Schattschneider 1960:140)

### **Conflict en conflictresolutie**

De fundamentele stelling van Schattschneider leidt hem tot zijn definitie van democratie:

“above everything, the people are powerless if the political enterprise is not competitive. It is the competition of political organization that provides the people with the opportunity to make a choice. Without this opportunity popular sovereignty amounts to nothing. [...] Democracy is a competitive political system in which competing leaders and organizations define the alternatives of public policy in such a way that the public can participate in the decision-making process.” (Schattschneider 1960:140-141)

Het **onderscheid** tussen partijen en duidelijke en van elkaar verschillende opinies zijn dus een essentieel onderdeel van democratie. Indien alle partijen op elkaar lijken, is er geen verschil en als er geen verschil is, betekent het keuzerecht van de kiezer ook niets: hij kan immers niet kiezen tussen echte alternatieven. En als de kiezer niet echt een keuze kan maken en via zijn keuze het beleid niet kan sturen, dan is er van democratie geen sprake. Democratie drijft enerzijds op **verschil, conflict, tegenstelling**, maar kan anderzijds ook gezien worden als een techniek van **conflictresolutie**. Het is een manier om onvermijdelijke maatschappelijke conflicten aan te pakken en op te lossen: door ze toe te vertrouwen aan een vergadering van vertegenwoordigers die o.a. over de nodige kennis, tijd, vaardigheden en legitimiteit beschikken om, na open beraadslaging en een eerlijk, tegensprekelijk debat, in het algemeen belang en met respect voor een geheel van rechtsregels en fundamentele rechten en vrijheden, bindende regelingen uit te vaardigen die deze conflicten beslechten.

## **2.2 De centrale principes van de liberale parlementaire democratie**

### **Liberale (empirische) vs. totalitaire (of messianistische) democratie**

De liberale democratie is een vorm van democratie, die waarin wij leven. Die wordt doorgaans als hét model van democratie gezien. We mogen democratie evenwel niet **eurocentrisch** benaderen en de westerse interpretatie van liberale democratie als de enige en de ware voorstellen. In een niet-westerse (Amerikaans-Europese) context, kan democratie een andere, cultureel en historisch bepaalde betekenis krijgen. Er zijn binnen eenzelfde geopolitieke of culturele ruimte dus niet enkel verschillende modellen van democratie mogelijk, er zijn in de wereld ook **niet-westerse interpretaties** van democratie. In discussies over democratie is enig cultuurimperialisme vaak niet veraf.

Lang geleden al wees Jacob **Talmon** (1916-1980) er in *The Origins of Totalitarian Democracy* (1952) al op dat er uit het verlichtingsdenken van de 18de eeuw – die de mens als vrij individu naar voren schoof – twee soorten democratisch denken is ontstaan: de **liberale** (empirische) en de **totalitaire** (of messianistische) variant. Volgens de eerste moet de vrijheid tot uiting komen in de manier waarop besluiten genomen worden en mensen daarin kunnen participeren. Het debat moet in alle openheid en vrijheid verlopen, nadien blijkt wel wat het resultaat ervan is. Dat resultaat is – binnen bepaalde grenzen – te aanvaarden, net omdat de democratische procedures werden gevolgd. Vrijheid (democratie) is hier een middel: vrijheid bestaat al en moet worden gerespecteerd. Bij de **totalitaire** variant moet de politiek dienen om de bevrijding van de mens te realiseren: de totalitaire democratie gaat uit van een blauwdruk van de ideale samenleving en wil die opleggen om zo vrijheid te verkrijgen. Vrijheid is hier een doel en bestaat nog niet of is onvolledig en beperkt. Daarom moet de totalitaire democratie de samenleving in een bepaalde richting sturen. Hieronder bespreken we enkele essentiële kenmerken van een liberale democratie.

### **Vrijheden**

Liberaal verwijst hier niet naar de aanwezigheid van een liberale partij, maar naar **liber**, ‘vrij’: in een liberale democratie staat ‘vrijheid’ centraal en dus de rechten die deze vrijheden mogelijk maken. Een democratie kan niet zonder fundamentele rechten en vrijheden (zoals vrije pers, recht op vereniging, op vrije

meningsuiting, op onderwijs enz.), die essentieel zijn voor de organisatie van politieke gelijkheid. De politieke vrijheden zijn daar een bijzondere categorie van: bijvoorbeeld het recht van burgers om zich kandidaat te stellen, of om voor kandidaten te stemmen.

### **Het parlement**

De macht van het volk wordt in een parlementaire democratie verankerd in de centrale rol van het **parlement**, waarin verkozen vertegenwoordigers van dat volk samenkomen. Het parlement – het Belgische federale parlement is gehuisvest in het ‘Paleis der Natie’ – is de eerste macht. De regering is aan het parlement verantwoording verschuldigd. Het parlement stuurt het beleid en controleert of de regering die sturing wel volgt. Omdat het parlement zo centraal staat, spreekt men van een **parlementaire democratie**.

### **Vertegenwoordiging, pluralisme en vrijemarkteconomie**

Via het parlement zouden burgers de collectieve besluitvorming kunnen beïnvloeden. Het is de plek waarin vertegenwoordigers van het volk delibereren over de te nemen beslissingen. Die doen dat met een mandaat van de kiezer. De volksvertegenwoordigers zijn op hun beurt dus **verantwoording** verschuldigd aan de burgers. Elke vijf (regionaal, federaal en Europees) of zes (lokaal en provinciaal) jaar – enkel federaal zijn tussentijdse verkiezingen mogelijk – presenteren de kandidaat-vertegenwoordigers zich aan de kiezers en vragen ze hun steun voor een nieuw mandaat. Daarin kunnen kiezers evalueren wat de voorbije jaren met hun stem is gebeurd en met welk programma de verkozenen de komende jaren willen besturen. Parlementaire democratie impliceert dus **indirecte zeggenschap** door het volk over staatszaken, maar ook een meerpartijenregime waarin politieke concurrentie tussen van elkaar verschillende alternatieven centraal staat. Dat vereist **politiek pluralisme**, dat wordt uitgedragen in politieke partijen en in allerlei vrije en vrijwillige organisaties, verenigingen en bewegingen. Het pluralisme – gestoeld op het vrije en gesubsidieerde initiatief – leidt tot een **civiele samenleving** die zich onderscheidt van de staat. Ook het functioneren van een **vrije markt** en een (gecorrigeerde) **kapitalistische organisatie** van de economie worden als noodzakelijke ingrediënten van de liberale democratie omschreven.

### **Evenwicht tussen vrijheid en inspraak**

Het optreden van het parlement is o.a. omlind door **internationale verdragen of universele rechtsregels**, maar ook door het feit dat het om een liberale democratie gaat. Zo moet een liberale democratie o.a. voor zoveel mogelijk vrijheid voor zoveel mogelijk burgers zorgen. Om die vrijheid mogelijk te maken en te vermijden dat de vrijheid van de ene de onvrijheid van de andere wordt, zijn **gemeenschappelijke normen en waarden, afspraken en regels** nodig. Daarvoor is dus **een staat** nodig, een politieke organisatie die de vrijheden, rechten en belangen van iedereen kan garanderen en beschermen (bv. via de welvaartsstaat en politie). Maar de politieke macht die in het leven is geroepen om deze rechten en vrijheden mogelijk te maken en te beschermen – de staat, de overheid –, vormt er tevens een bedreiging van. In een democratie moet de macht van de staat, van de overheid **duidelijk omschreven, afgebakend, voorwaardelijk** zijn. De beperking van de macht van de staat, van de regerende partijen, kan op verschillende manieren gebeuren (meerdere **checks and balances**), zoals door de opdeling van machten, het limiteren van mandaten in de tijd, algemene rechtsprincipes, de concurrentie tussen meerderheid en oppositie, rechten en vrijheden in de grond- en andere wetten, het voorzien van minderheidsrechten in het parlement (bv. bij de verandering van de Grondwet of bij staats hervorming) enz. In die zin valt vrijheid voor zoveel mogelijk burgers samen met **inspraak** voor zoveel mogelijk burgers: in een liberale democratie moet er m.a.w. evenwicht zijn tussen vrijheid en inspraak en dus politieke gelijkheid. Dat evenwicht impliceert dus ook dat er **remmen op het meerderheidsbeginsel** gebouwd kunnen worden. Zo kan een regering paritair (bv. evenveel Nederlands- als Franstaligen) worden samengesteld, zijn bijzondere meerderheden mogelijk of kan een alarmprocedure worden ingeschakeld.

### **Scheiding der machten**

In het parlement wordt dan wel de zogenaamde algemene volkswil geformuleerd, toch is die niet onbeperkt. De **scheiding der machten** is een garantie voor de vrijheid van het volk. Het parlement dient zich te houden aan de Grondwet en de wetten en rechtsregels. Een **onafhankelijke rechterlijke macht** ziet toe op de naleving daarvan. Zo worden wetten geschorst en vernietigd die met een meerderheid der stemmen zijn goedgekeurd. De meerderheid staat m.a.w. niet boven de wet, zelfs niet als zij de wet maakt. Ook de scheiding

tussen parlement en regering is een garantie voor de vrijheid van het volk. Daarmee is absolutistische machtsconcentratie minder waarschijnlijk. Het is via samenwerking tussen parlement en regering dat het beleid tot stand komt. Beide machten zijn op elkaar aangewezen, al is het parlement in theorie de dominante actor.

### **Transparantie**

Dit hele spel van evenwicht is sterk geïnstitutionaliseerd en geformaliseerd en leidt voor velen tot een ondoorzichtig kluwen van actoren, bevoegdheden en besluitvormingsprocessen. Nochtans is **verantwoordelijkheid** niet mogelijk indien er geen duidelijkheid is over wie wat deed of waarvoor bevoegd is. Zonder **transparantie** kan het volk zijn soevereine rol niet opnemen, is er geen **accountability**. Ook zonder een opleiding politieke wetenschappen zou het voor iedereen mogelijk moeten zijn om de voornaamste verantwoordelijkheden en bevoegdheden, die geëvalueerd moeten worden, te identificeren. Wanneer alle in de bovenstaande paragrafen genoemde ingrediënten aanwezig zijn, maar het geheel anderzijds ontransparant is, dan is de term democratie niet volledig van toepassing, wegens beperkingen van het controlerecht door de burgers. Daarvoor mogen ook eisen aan burgers gesteld worden: burgerschap omvat rechten en plichten.

### **En in België?**

Niet enkel gebrek aan transparantie is een ernstig gebrek van de Belgische parlementaire democratie. Wat deze titel nog in de weg staat, is dat het parlement geenszins de rol speelt die het toegeschreven wordt. België wordt zoals eerder in dit handboek opgemerkt, veel beter omschreven als een **particratie**. De rol van het parlement is in deze **neocorporatistische, federale pacificatiedemocratie** niet wat die in theorie is. Een ander discussiepunt is of de volksvertegenwoordigers wel echt het volk vertegenwoordigen. Daarmee komen we aan een cruciaal onderdeel van democratie: vertegenwoordiging. Dat behandelen we in paragraaf 5. In de volgende paragraaf gaan we wat dieper in op wat met deze paragraaf eigenlijk al gedaan hebben: het indelen van het complex en gevarieerd verschijnsel democratie in deelsoorten op grond van bepaalde gedeelde kenmerken.

## **2.3 Classificaties**

Inzicht in democratie ontstaat niet enkel door de ontstaansgeschiedenis te belichten of verschillende definities te bespreken, het begrip naast het tegenovergestelde te zetten (zie § 2.5) of de noodzakelijke voorwaarden ervan (zie § 2.6) op te lijsten, maar ook door te kijken op welke manier het begrip in soorten ingedeeld kan worden. De kenmerken van elke deelsoort leren ons dan iets over de variaties en complexiteit van dat fenomeen:

“A basic task in political analysis is to determine whether there are some criteria by which political systems can be classified. [...] When you attempt to classify countries by some criteria, you are engaged in taxonomic analysis. Developing a taxonomy is often the first stage in political analysis because it groups cases for comparative analysis and the effort to develop generalizations.” (Danziger 2003:155, 156)

### **Drie voorwaarden**

De criteria voor de **indeling** van politieke regimes moeten minstens aan **drie voorwaarden** voldoen. Ze moeten alomvattend (*inclusive*, dus alle gevallen omvatten), wederzijds uitsluitend (*mutually exclusive*, elk geval past slechts in één categorie) en consistent (dezelfde criteria leiden steeds tot dezelfde indeling) zijn. Welke categorieën gemaakt moeten worden en welke criteria daarvoor gebruikt moeten worden, hangt af van de specifieke onderzoeksvragen en de gekozen invalshoek. Elke taxonomie beklemtoont **andere aspecten** van de politieke ordening en weerspiegelt de interesse van de onderzoeker. Zo delen sommige politicologen regimes in onder de noemers constitutionele (bv. *rule of law* en beperkingen op machten van machtshebbers) en niet-constitutionele systemen (bv. ongecontroleerde macht en gebrekkig respect voor de bepalingen uit de grondwet). Maar als er een taxonomie is die in politieke en politicologische analyses veelvuldig opduikt, dan is het wel die gebaseerd op het concept democratie: “one of the most common methods by which political systems are classified is to distinguish democracies from non-democracies” (Danziger 2003:156).

### **Pogingen tot classificatie**

Een, zeker in ons land, cruciaal type van democratie is de zgn. ‘pacificatiedemocratie’, bedacht door de van oorsprong Nederlandse politicoloog Arend Lijphart.

Dat type is zo belangrijk dat we het verderop (zie § 4) apart grondig zullen behandelen. Hier beperken we ons tot een verwijzing naar enkele andere bekende pogingen tot classificatie. Een daarvan is die van David Held. In zijn *Models of Democracy* (1996) geeft hij een uitstekend overzicht van de verschijningsvormen van democratie door de geschiedenis heen. Zo beschrijft hij in het eerste hoofdstuk het model van de klassieke Atheense democratie en gaat hij via een portret van het republicanisme, de ontwikkeling van de liberale democratie en de bespreking van directe democratie naar democratievarianten uit de 20ste eeuw (competitief elitisme en technocratische visie, pluralisme en corporatisme, de val van het communisme) om in het laatste deel de hedendaagse betekenis van democratie – bijvoorbeeld in het licht van *the global age* – onder de loep te houden. De rode draad in dit verhaal is de opbouw van tien modellen van democratie.

Ook in heel wat **andere publicaties** vinden we overzichten van de verschillende varianten en organisatievormen van democratie, afhankelijk van de plaatselijke en tijdelijke omstandigheden, van de politieke visie en de machtsverhoudingen. Denk bijvoorbeeld aan *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management and Democracy* (2002), samengesteld door Andrew Reynolds. Vandaag proberen onderzoekers en allerlei politieke of non-gouvernementele organisaties de mate waarin landen als democratie beschouwd kunnen worden, te meten om zodoende ook rangschikkingen of classificaties te maken.<sup>3</sup>

### **Meest invloedrijke classificatie: zes vormen van bestuur**

Veruit de meest invloedrijke classificatie werd reeds in de 4de eeuw v.C. ontwikkeld door **Aristoteles** (384-322 v.C.) van Stageira, die zijn werk leverde net toen de antieke stadstaat (*polis*) ten onder ging: in 338 v.C. wordt het Griekse stadstatenstelsel onder de voet gelopen door Philippus van Macedonië (382-336 v.C.). Van Aristoteles' politieke geschriften, die slechts een klein deel van zijn hele werk vormen, is hier de *Constituties van stadstaten*, maar vooral de *Politica* van belang. Zijn politieke hoofdwerk bestaat uit acht boeken, waarvan zelfs de volgorde ter discussie staat. Toen Aristoteles in zijn *lyceum* over *polis* en politiek doceerde, was Athene al niet langer een soevereine stadstaat. Hij baseerde zijn classificatie op de 158 Griekse stadstaten (*poleis*) die toen bestaan hadden. Zijn analyse heeft 2500 jaar lang het denken over politieke systemen beïnvloed.

Pas in de late 18de eeuw, toen allerlei nieuwe staatsvormen het licht zagen (*cf.* de Amerikaanse en Franse revolutie), werd deze lijn doorbroken. Toch blijft Aristoteles' voornaamste criterium 'wie wordt bij het bestuur betrokken en wie niet' nog steeds dominant. Zijn classificatie, in boek II van *Politica*, was op **twee vragen** gebaseerd: 'wie heerst' en 'wie geniet van deze heerschappij', in het Engels subtieler geformuleerd als *who rules?* en *who benefits from rule?* Daarbij zag Aristoteles dat het bestuur in handen kon worden gegeven van één individu, een kleine groep (*the few*) of de massa (*the many*). Het bestuur kon gericht zijn op de eigenbelangen van de bestuurders of kon worden gevoerd ten voordele van de hele gemeenschap, van het algemeen belang. Zo zag Aristoteles **zes vormen** van bestuur, die hij op normatieve gronden evalueerde in de hoop de ideale constitutie te vinden.

### **Politeia: het regime van allen in het algemeen belang**

Hij beschreef ook de sociale basis van deze regimes: in een aristocratie regeren de deugdzaamsten, in een oligarchie de rijken. In een **democratie** zijn de armen aan de macht, aldus Aristoteles. Voor Aristoteles waren tirannie, oligarchie en democratie (demagogie) **geperverteerde** vormen van bestuur waarin respectievelijk een individu, een kleine groep en de massa in eigenbelang bestuurden, ten koste van de anderen. Democratie als pervertering van *politeia* volgt uit zijn deductie dat democratie de heerschappij van allen is en er zullen altijd meer armen dan rijken zijn die de besluitvorming domineren. Gezien zij geen besluiten nemen die tegen hun eigenbelangen indruisen, zal de stadstaat er als geheel niet op vooruit gaan. Het gevaar daarbij is dat de massa de welvaart van enkelen zal misgunnen en onder de invloed van demagogen zal komen. Democratie is dus **geen ideaal**, maar bestuur door de meute in hun specifieke eigenbelang.

Monarchie, aristocratie en *politeia* kregen zijn voorkeur, omdat die ten dienste van allen stonden. Voor Aristoteles was tirannie het ergste, omdat het burgers tot slaven herleidde, monarchie en aristocratie waren onpraktisch omdat de heersers de eigenbelangen moesten wegdenken in het voordeel van die van de hele gemeenschap. Daarom was **politeia**, *of the rule by many in the interest of all*, de meest praktische van alle constituties. Aristoteles zag daarin een gecombineerde vorm tussen aristocratie en democratie, waardoor het bestuur in handen viel van een middenklasse, zij die niet rijk noch arm waren en dus het algemeen

		Wie heerst?		
		één persoon (eenmansregime)	enkelen (meermansregime)	allen (allemansregime)
Wie profiteert?	bestuurders (despotisch)	tiran <span>nie</span>	oligarch <span>ie</span>	democrati <span>e</span>
	iedereen (constitutieel)	monarch <span>ie</span>	aristocrati <span>e</span>	politei <span>a</span>

**Figuur 1.** Aristoteles' taxonomie van politieke regimes.

belang het best zouden dienen. Aristoteles is dus wat onzorgvuldig in zijn beschrijvingen, omdat *politeia* soms staat voor het regime van allen in het algemeen belang, soms voor de genoemde mengvorm (Heywood 1997:25-26; Tromp 2002:24-26, 312).

### Nadelen

In navolging van Plato (427-347 v.C.) en Aristoteles associeerden ook heel wat recentere theoretici democratie met heerschappij van allen ten koste van wijsheid en eigendom, in het Engels soms als de **rule of the mob** omschreven. In zijn boek *De Republiek* (ook *De Staat of Politeia* genoemd), een van zijn bekendste dialogen (geschreven omstreeks 380 v.Chr), had **Plato** het over de **ochlocratie** ('ὄχλος' menigte (massa) en 'κρατία' heerschappij), een staatsvorm waarin het bestuur vertrekt van de opvattingen van de menigte, in het Nederlands ook wel "heerschappij van het gepeupel" genoemd. Dat verwijt komt soms nog naar boven, als het over democratie gaat. Dat democratie 'nadelen' heeft, kwam ook indirect tot uiting in een van de allerbekendste, zo niet de bekendste uitspraak ooit over democratie geformuleerd, van Winston **Churchill** (1874-1965). Hij deed ze in 1947 in een speech voor het Britse *House of Commons*:

“Democracy is the worst form of government except all the other forms that have been tried from time to time.”

## 2.4 Hedendaags debat over democratie: deliberatieve democratie

### 2.4.1 Back to the roots

#### **De democratie versterken of zelfs revitaliseren**

Het feit dat velen grote bedenkingen en zelfs forse kritiek hebben op de werking van de hedendaagse (vooral representatieve) democratie, leidde tot een hernieuwde discussie over hoe we onze democratie kunnen verbeteren, moderniseren: “Public deliberation is also enjoying a renaissance outside of the academy” (Carpini, Cook & Jacob 2004:316). Er is sprake van een **deliberative turn** in de theorie van democratie. De stelling dat de rol van burgers, van de *demos*, zich beperkt tot de keuze uit competitieve visies die hen door professionals aangeboden worden, wordt door velen als te mager en achterhaald beschouwd. Zoals in de inleiding is aangestipt, komt naast de traditionele directe en indirecte democratie – nog altijd de dominante vorm – sinds enige tijd ook de 'deliberatieve democratie' weer onder de aandacht. Alternatieve omschrijvingen zijn interactieve of ook participatieve democratie. Ze moeten de heersende representatieve democratie versterken of zelfs revitaliseren, of waar mogelijk vervangen. Het gaat om '**diy-politiek**'; soms heeft men het ook over de Uber of Airbnb (twee bekende bedrijven uit de deeleconomie) van de politiek.

### **Burgeroverleg, burgerbegroting, burgerkabinetten...**

Denk aan initiatieven als de **G1000**, een burgeroverleg (doel was met 1000 burgers) dat in België groeide uit de politieke impasse na de federale verkiezingen van 2010 en probeerde om oplossingen voor de politieke stilstand te vinden. Of aan burgers die samen een nieuwe grondwet opstellen (de Ierse **Constitutional Convention** van 2012-2014, van de 100 leden waren er 66 toevallig geselecteerde burgers) of samen beslissen over de besteding van overheidsmiddelen in hun buurt. Zoals de **burgerbegroting** in het district Antwerpen of de wijkbudgetten in het district Borgerhout, waar bewoners beslissen over 10% van de begroting. In Kortrijk zijn er, in het kader van 'Kortrijk spreekt' zogenaamde '**budget games**' een innovatieve speltechniek waarin inwoners zelf, in consensus, de prioriteiten bepalen die uitgevoerd zullen worden, rekening houdend met het feit dat de middelen beperkt zijn en niet alles mogelijk is. In april 2016 stelde PS-voorzitter Elio Di Rupo voor om 66 burgers (naast 33 politici) te laten meeschrijven aan een preambule van de Belgische grondwet. Eerder hadden ministers Sven Gatz (Open VLD) en Jacqueline Galant (MR) '**burgerkabinetten**' gelanceerd over resp. cultuur of mobiliteit. De Vlaamse socialisten stelden in 2015 voor om de Belgische Senaat om te vormen tot een door loting samengestelde '**volkskamer**' die twee of drie keer per week zou vergaderen, zodat gewone burgers naast verkozen politici de maatschappij mee vorm kunnen geven. Volgens het voorstel van SP.A zou de samenstelling van de volkskamer in twee fasen gebeuren: door een eerste loting worden 10.000 mensen aangeduid onder de ruim 7 miljoen kiesgerechtigde Belgen en de jongeren tussen 16 en 18, verkozen politici worden uitgesloten. Na een inleidende vergadering kunnen deze 10.000 mensen die interesse hebben zich kandidaat stellen voor een tweede loting, van 150 mensen die effectief in de volkskamer zullen zetelen. Die zetelen één jaar en kunnen bij de start twee onderwerpen kiezen waarover ze een wetsvoorstel willen opstellen.

### **Burgerbewegingen en alternatieve democratietechnieken**

Deze nieuwe vormen van democratie ontstaan vanuit een zekere onvrede en ontgoocheling over de huidige democratie, of over politiek, of zelfs de hele samenleving, bv. via **burgerbewegingen** als *Occupy Wall Street* of de Spaanse 15 mei-beweging (*Movimiento 15-M* van de Indignados) (beide ontstaan in 2011). In Vlaanderen is vooral de Antwerpse burgerbeweging

Ringland bekend, die werkt rond de Antwerpse mobiliteitsknoop. In Gent werd in 2016 een burgerkabinet gelanceerd, waarin onafhankelijke Gentenaars twee keer per jaar samenkomen om het mobiliteitsplan bij te sturen. Dergelijke technieken werden al eerder verdedigd, in de jaren 1990 bijvoorbeeld door James S. **Fishkin**, die aan *Stanford University* voorzitter is van het *Stanford Center for Deliberative Democracy* en die heel wat boeken over deliberatieve democratie op zijn naam heeft (bv. *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform* (1991); *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy* (1995); *Debating Deliberative Democracy* (met Peter Laslett) (2003); *Deliberation Day* (met Bruce Ackerman) (2004) of *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation* (2009)) en mee aan de basis ligt van de techniek van 'deliberative polling'.

Alternatieve democratietechnieken worden vandaag ook bepleit en toegepast door klassieke instellingen van de representatieve democratie, **politieke partijen**. Denk bv. aan de M34 van Open VLD (de titel verwijst naar het adres van het nationaal partijsecretariaat, Melsensstraat 34 in Brussel), een 'participatief experiment' waarin honderden geëngageerde burgers zelf ideeën konden formuleren in aanloop naar een toekomstcongres, een dertigtal deelnemers konden als denktank mee oplossingen op lange termijn voorstellen. België is met dergelijke initiatieven een laatkomer. Dat wordt vaak toegeschreven aan het trauma van 1950 (de 'koningskwesitie'), toen een (ongrondwettelijk) referendum over de terugkeer van Koning Leopold III op 12 maart 1950 het land op de rand van een revolutie bracht.

#### 2.4.2 Wat is deliberatieve democratie?

##### **Van contestatie naar gemeenschappelijke probleemoplossing**

Er bestaat **geen eensgezindheid** over een centrale definitie, er bestaan veel verschillende concepties van deze versie van democratie (zie o.a. Passerin D'Entrèves 2002), die vaak uitgaan van wat er in de huidige democratie fout loopt (bv. te lage of te passieve burgerbetrokkenheid, vervreemding tussen democratie en burger enz.). Ze stellen dat de **essentie** van democratie niet ligt in stemmen of vertegenwoordiging, maar in "the debate that needs to take place between citizens in order to make reasoned and considered decisions, whether these take place between groups of citizens, in the legislature or in the wider public sphere"

(Chappell 2012:2). Het accent verschuift van contestatie naar gemeenschappelijke probleemoplossing. Er zijn heel wat internationale organisaties en denktanks actief op het domein van de nieuwe democratie, bv. de *NewDemocracy*, een onafhankelijk onderzoeksinstituut dat praktische 'real world trials' uitvoert om te laten zien hoe democratie vernieuwd kan worden, vooral met het 'jury model', de random selectie van burgers die mee politieke beslissingen moeten nemen.

### Kern van de deliberatieve democratie

“ In de kern van het begrip deliberative democracy staat de notie deliberation: “Public deliberation is the process in which the members of a political community participate in public discussion and critical examination of collectively binding policy policies. The process of deliberation through which these policies are reached is best understood not on the model of political bargaining or contractual market transactions, but as a procedure guided by the commitment to the common good. The primary goal of public deliberation is not the narrow pursuit of one’s selfinterest, but rather the use of public reason to find policies that, as far as possible, answer to the concerns of all citizens” (Valadez 2001:31)

In de woorden van **Elster** is de kern van deliberatieve democratie collectieve besluitvorming “with the participation of all who will be affected by the decision or their representatives: this is the democratic part. Also, all agree that it includes decision making by means of arguments, offered by and to participants who are committed to the values of rationality and impartiality; this is the deliberative part” (Elster 1999:8).

**Chambers** verwijst ernaar dat deliberatieve democratie het verlaten is van “liberal individualist or economic understandings of democracy and toward a view anchored in conceptions of accountability and discussion. Talk-centric democratic theory replaces voting-centric democratic theory. Voting-centric views see democracy as the arena in which fixed preferences and interests compete via fair mechanisms of aggregation. In contrast, deliberative democracy focuses on the communicative processes of opinion and will formation that precede voting. Accountability replaces consent as the conceptual core of legitimacy. [...] Although theorists of deliberative democracy vary as to how critical they are of existing representative institutions, deliberative democracy is not usually thought of as an alternative to representative democracy. It is

rather an expansion of representative democracy” (Chambers 2003:308).

**Gastil** definieert het als discussie “that involves judicious argument, critical listening, and earnest decision making.” Het gaat om een nauwgezet onderzoek van problemen, de identificatie van meerdere mogelijke oplossingen, het vaststellen of bevestigen van evaluatiecriteria en het gebruik van die criteria om tot een optimale oplossing te komen (Gastil 2000:22).

Bij **della Porta** klinkt dat

“we have deliberative democracy when, under conditions of equality, inclusiveness and transparency, a communicative process based on reason [...] is able to transform individual preferences and reach decisions oriented to the public good.” (della Porta 2005:340)

### Normatieve basis

Over deliberatieve democratie verscheen in 2012 een inleidend overzichtswerk, *Deliberative Democracy. A Critical Introduction*. Daarin definieert Zsuzsanna **Chappell** deze vorm van democratie als “un-coerced, other-regarding, reasoned, inclusive and equal debate” (Chappell 2012:7), een definitie die alle empirische, institutionele arrangementen open laat, maar wel de **normatieve basis** omschrijft. Het meest belangrijk voor haar zijn ‘wederkerigheid’ en ‘op anderen betrekking hebben’, waarmee ze aangeeft dat deze democratie

“is grounded in the requirement to give reasons for our beliefs and preferences and by listening to the reasons they in turn provide. The underlying assumption is that in the public, political forum citizens and politicians need to justify their stand on issues in a way that others will understand, if not necessarily accept” (Chappell 2012:7)

Dit sluit aan bij de waarde dat burgers de noden, visies en belangen van anderen in rekening moeten nemen en dat ze die het best leren kennen in een open deliberatie. Overwegingen moeten ook ‘reasoned’ zijn, dat wil zeggen “take all relevant arguments into account and that are carefully considered rather than hasty” (Chappell 2012:8). De deliberatie is democratisch “if it includes all substantively affected citizens and all relevant arguments to a sufficient degree and if it does so by guaranteeing at least minimal equality between them” (Chappell 2012:7). Die inclusie slaat dus niet enkel op deelnemers, op mensen, maar ook op ideeën en argumenten.



### **Basingrediënten**

Basingrediënten van interactieve democratie zijn het wijdverspreide geloof in de politieke **gelijkheid** van alle burgers: geen enkel belang weegt a priori meer dan een ander, iedereen krijgt gelijke toegang tot de besluitvorming, zodat institutionele en andere barrières die deze toegang in de weg staan, opgeruimd moeten worden. Naast **betrokkenheid** en het streven naar het **algemeen belang**, zijn ook ‘**rationaliteit**’ en het zoeken naar **waarheid** van groot belang. Volgens deze vereiste moet de kracht van een argument het halen en mogen manipulatie, dwang of emotionele aanspraken die vaak ter verdediging van particuliere belangen worden ingeroepen, niet overtuigen. Deelnemers moeten open kaart spelen, openstaan voor alle informatie en hun eigen opvattingen aan een kritische reflectie onderwerpen. Zo leren ze ook om elkaar beter te begrijpen, aanvaarden en respecteren ze diversiteit en hebben ze oog voor alle deelbelangen. Dat helpt om een compromis te vinden waarbij iedereen wint. Gezien de openheid is ook de verantwoordelijkheid van iedereen duidelijk. De politieke legitimiteit van de uitkomsten van deze besluitvorming is dan ook groter.

### **Vier kenmerken**

Volgens Rob **van de Peppel** (2001) onderscheidt interactieve beleids- en/of besluitvorming zich op ten minste vier kenmerken van niet-interactieve besluitvorming.

**1** In de eerste plaats participeren de deelnemende partijen in een **vroeger** stadium van het beleidsvormingsproces dan bij niet-interactieve besluitvormingsprocessen. Bij die laatste gaat het vaak om een reactie in een van de laatste fasen van het proces, wanneer de beslissing zich hoogstens enkel nog op enkele details laat veranderen. Bij interactieve besluitvorming is de participatie er vroeger, bijvoorbeeld bij probleemformulering of agendasetting.

**2** De deelnemende partijen worden ook **meer invloedsmogelijkheden** gegeven: deze besluitvorming staat dus hoger op de participatieladders. Zo wordt het onderscheid gemaakt tussen informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen.<sup>4</sup>

**3** Ten derde gaat het hier om **meerzijdige communicatie**, waaruit meteen het interactieve en dialoogkarakter van dit besluitvormingstype naar voren komt. Hier worden andere communicatiemiddelen en -methodes gebruikt dan bij eenzijdige communicatie, bijvoorbeeld rondetafelbijeenkomsten, tentoonstellingen, theatervoorstellingen en werkgroepen.

**4** Ten slotte is de deelname aan de interactieve besluitvorming gebaseerd op **gelijkwaardigheid** van de deelnemers. Dat wil zeggen dat de formele posities, rollen en bevoegdheden geen of heel weinig invloed mogen hebben op de mate van invloed van een deelnemer op het verloop van het interactieve besluitvormingsproces. Gelet op de diffuse machtsverdeling en de verscheidenheid aan machtsmiddelen, mogen die formele posities er niet toe leiden dat de belangen van de bestuurders prevaleren. Hoe de feitelijke gelijkwaardigheid en invloedsmogelijkheden precies zijn, hangt af van de concrete opstelling van het interactieve besluitvormingsproces.

### **2.4.3 Vooral nog eerder theorie**

Publicaties over deliberatieve democratie zijn vaak overwegend theoretisch van aard. Het **empirisch onderzoek** daarover is nog relatief beperkt. Heel veel empirische informatie over hoe die deliberatiemechanismen precies werken en welke precieze effecten ze hebben, is er nog niet. Er wordt zelden in *the black box* van deliberatie gekeken, meer naar de uitkomst ervan. Nochtans is het meten van de kwaliteit van deliberatie niet hetzelfde als nagaan of deliberatie zijn theoretisch vooropgestelde uitkomsten (bv. een hogere legitimiteit van beslissingen) kan waarmaken. Moet deliberatie aan bepaalde voorwaarden voldoen, vooraleer we van ‘deliberatie’ kunnen spreken (ongeacht de uitkomsten die het produceert) of wordt deliberatie juist gekenmerkt door de uitkomsten die het veroorzaakt? Meten we de kwaliteit van deliberatie (bv. was er voldoende respect tussen de deelnemers, is er een bindende consensus bereikt, is het proces voldoende publiek?) of kijken we vooral naar wat het produceert? Empirisch onderzoek moet het deliberatieproces nog beter leren begrijpen, om te verklaren waarom en in welke omstandigheden welke uitkomsten veroorzaakt worden (Carpini, Cook & Jacobs 2004; Mutz 2008; Thompson 2008).

### **Toepassing op België**

In oktober 2012 verscheen het interessante *Confrontation and Communication. Deliberative Democracy in Divided Belgium*. In dat boek, winnaar van de prestigieuze Jean Blodel PhD award van het ECPR (European Consortium for Political Research), beschrijft Didier **Caluwaerts** de rol van burgers in een context van diep politiek conflict en spanningen tussen Vlaanderen en Franstalig België. Hij geeft, via een deliberatief experiment met Vlaamse en Waalse burgers, aan hoe deliberatieve

democratie nieuwe perspectieven kan bieden om de democratie te versterken.

## 2.5 Democratie krijgt meer betekenis dankzij niet-democratische systemen

### Principiële tegenstanders

Jan de Kievied somt een aantal 'principiële tegenstanders' van democratie op: anarchisme, communisme, fascisme en nationaalsocialisme en theocratie (de Kievied 2012:29-33). We hebben het hier echter over twee grote verzamelcategorieën van niet-democratische systemen. We citeerden in paragraaf 2.1 de definitie van Danziger over democratie (2003). Daarmee kunnen meteen ook niet-democratische stelsels omschreven worden.

### Dictaturen en autoritaire regimes: controle van het politieke domein

Zo is **dictatuur** voor Danziger te omschrijven als een systeem gedefinieerd door de afwezigheid van een gelimiteerd mandaat (dus absolute macht). Dat laatste typeert ook een **autoritair regime**, maar een autoritair regime heeft voor Danziger nog een extra dimensie: "the political actions and decisions of the ruler are not constrained, while the political rights and freedoms of the citizens are significantly limited" (Danziger 2003:164). Hier moet het electoraat het m.a.w. zonder politieke rechten stellen, kan het geen vragen stellen over of tegengewicht bieden aan de politieke instellingen. Enkel zij die door het regime erkend worden, genieten beperkte politieke rechten. De overigen kunnen bijvoorbeeld worden geconfronteerd met het verbod op betogingen of stakingen, hoewel andere, niet-politieke delen van het burgerleven (beroep, religie enz.) over het algemeen niet onder de (strikte) controle van het autoritaire regime vallen. De controle gebeurt er ook overwegend via het sociale systeem (waarden, tradities enz.) zelf, eerder dan via het politieke systeem. Roskin, Cord, Medeiros en Jones omschrijven een autoritair regime als "governed by a small group – a party, a dictator, or the army – that minimize popular input. They do not attempt to control everything. Many economic, social, religious, cultural and familiar matters are left up to individuals" (Roskin et al. 2003:86). Autoritaire regimes hanteren een hiërarchische maatschappijvisie en eisen gehoorzaamheid aan de *chain of command*, maar laten dus relatief vrije zones over aan de burger.

### Totalitaire systemen: controle van alle levenssferen

Dat onderscheidt een autoritair van een **totalitair systeem**, aldus Danziger:

🗣️ "In a totalitarian regime, the definition of *res publica* becomes total. Thus under totalitarianism the political system's allocation of values and its control penetrate into virtually every aspect of its people's lives." (Danziger 2003:164)

Dat impliceert dus totale onderschikking en gehoorzaamheid. Het politieke regime schrijft de gedachten, smaken en voorkeuren voor, bepaalt wat goed gedrag is en stelt welke culturele, economische of morele keuzes gemaakt moeten worden. De invloed van politiek is in elke democratie tot in het privéleven te voelen, maar in een totalitair regime is die invloed direct, onophoudelijk, intentioneel en totaal. Roskin, Cord, Medeiros en Jones citeren Carl J. Friedrich (1901-1984) en Zbigniew Brzezinski, die zes **basiskenmerken van totalitarisme** identificeerden die alle totalitaire regimes gemeenschappelijk hebben: "an all-encompassing ideology, a single party, organized terror, monopoly of communications, monopoly of weapons, controlled economy" (Roskin et al. 2003: 82-83). Dat geeft respectievelijk aan dat er een algemene doctrine is die iedereen moet aanhangen en die moet verklaren en motiveren wat op alle maatschappelijke domeinen moet gebeuren, dat die visie slechts door één hiërarchische partij kan worden uitgevoerd en gestalte kan worden gegeven, dat er overheidsterreur is om dat af te dwingen (bv. Gestapo, Stasi) die ongehinderd door juridische beperkingen te werk kan gaan, dat de politieke overheid de pers en media controleren en dicteren, dat niemand anders over wapens mag beschikken, en dat eigendom en de economie door de overheid bepaald en gecoördineerd worden.

### Verkiezingen

Een democratie onderscheidt zich van een totalitair regime of een dictatuur precies doordat het op regelmatige tijdstippen open, vrije en geheime competitieve verkiezingen organiseert. Net in die criteria van verkiezingen verschilt een democratie van een niet-democratie. Sommige dictaturen hielden of houden zich namelijk in stand door **schijnverkiezingen** te organiseren of door de verkiezingsuitslag te vervalsen. Omgekeerd organiseren sommige staten die zichzelf als democratisch omschrijven, gedurende decennia

geen verkiezingen. De motivatie daarvoor vinden de heersers vaak ‘in het algemeen belang’, of een variant ervan ‘in naam van het volk’ ‘ter bescherming van de democratie’.

### **Continuüm van democratie naar non-democratie**

Al deze begrippen maken een continuüm gaande van democratie naar non-democratie mogelijk (democratie – afwezigheid van een gelimiteerd mandaat – controle van het politieke domein door heersers – controle van alle levenssferen door heersers). (Non-)democratie is dus een zaak van **gradatie**. Geen enkel land, geen enkel politiek regime is een perfecte democratie, er bestaan enkel **imperfecte**, gemiddelde **democratieën**. Dat maakt het zinvol om die systemen in een taxonomie met elkaar te vergelijken.

## **2.6 Criteria en voorwaarden van democratie**

### 2.6.1 Centrale principes

#### **Wat is er (minstens) nodig om over democratie te spreken?**

Als we politici of woordvoerders van politieke regimes uit verschillende landen over de hele wereld mogen geloven, dan is democratie een universeel verspreide politieke organisatievorm. Zoals David Held terecht opmerkt: “democracy has become the fundamental standard of political legitimacy in the current age” (Held 1996:xi). Alleen al omdat democratie gebruikt wordt om politiek te **legitimiseren**, is het nodig om op zoek te gaan naar de criteria van de staatsvorm die vandaag als een ideaal wordt gezien. Wanneer is aan de noodzakelijke en voldoende voorwaarden voldaan om een systeem als ‘democratisch’ te omschrijven? Het is, zo blijkt uit de lange en intensieve zoektocht naar het antwoord op die vraag, onmogelijk om een exhaustieve lijst met voorwaarden op te stellen waarover iedereen het eens is. Wat is er (minstens) nodig om over democratie te spreken? Een vraag zonder eenduidig antwoord.

#### **Een handvol beginselen**

De fundamentele principes worden doorgaans in een handvol beginselen gevat. Het eerste is dat van de principiële **gelijkheid** van alle burgers. Zo kunnen zij allemaal op gelijke voet deelnemen aan vrije, geheime en regelmatige verkiezingen voor een parlement met

echte macht via het algemeen stemrecht. Die burgers hebben ook dezelfde fundamentele **rechten en vrijheden**. Die zijn cruciaal: zonder het recht op bijvoorbeeld meningsuiting, vergadering, informatie of organisatie, kan er geen democratie zijn. Die vrije burgers vormen samen de soeverein. De politieke macht in een democratie is afgeleid van het volk en wordt ook namens het volk uitgeoefend. De hoogste macht ligt daardoor in het door het volk verkozen **parlement**, waar men via het **meerderheidsbeginsel** beslist. De regering is aan die volksvertegenwoordigers **verantwoordelijk** verschuldigd en is in haar optreden gebonden aan de wetten van het volk en aan die fundamentele rechten en vrijheden, die veelal grondwettelijk (en via internationale verdragen) verankerd zijn. Een democratie kan dus niet zonder **rechtsstaat** en **scheiding der machten**. Die laatste moet garanderen dat ook de overheid zich aan de wetten houdt.

#### **Twee hoofdstromingen**

De invulling van de centrale principes of criteria en de benadrukking van welke voorwaarden vervuld moeten worden om tot democratie te komen, hangt af van de visie op democratie. Daarvan zijn er uiteraard vele. Maar we beperken ons samen met de Kievid (2012:27-29) tot twee hoofdstromingen. In de **liberaal-individualistische visie** zijn vrijheid – vooral negatieve, ‘de vrijheid van’ – en de rechtsstaat de belangrijkste principes van democratie. Vrijheden en bescherming tegen de inmenging van een te opdringerige staat staan centraal. Daarom is een scheiding van machten van een niet te grote staat zo belangrijk. Gelijkheid is vooral formele gelijkheid, men heeft het hier soms over ‘procedurele democratie’. De **social-collectivistische visie** legt dan weer meer nadruk op ‘substantiële democratie’, op gelijkheid – en positieve vrijheid, ‘de vrijheid tot’ – en volkssoevereiniteit. Het idee dat iedereen op basis van gelijkheid aan het bestuur kan deelnemen, overweegt. De scheiding tussen staat en maatschappij is minder ondoordringbaar dan in de liberaal-individualistische visie. De staat moet voldoende groot en sterk zijn om te kunnen ingrijpen om sociale gelijkheid, ruimer dan enkel formele, te realiseren.

Deze visies en andere verschillen ook van mening over de vraag wat er nodig is om een democratie te doen **ontstaan** en verder **in stand te houden** (Clark, Golder & Golder 2009:201-202). Ontstaan en verder bestaan zijn twee verschillende kwesties, maar we laten dat onderscheid hier achterwege. We concentreren ons ook op de westerse wereld. Sommige auteurs leggen

vooral de nadruk op allerlei constitutionele regelingen, instellingen en formele procedures. We wijzen hierna meer op de niet-institutionele, sociale condities.

## 2.6.2 Hoeveel en welk soort voorwaarden moeten vervuld zijn?

Democratie is immers niet enkel een zaak van institutionele spelregels, maar ook van economische ontwikkeling en van fundamentele waarden en vrijheden.

“*We hold these truths to be self evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable rights that among these are life, liberty and the pursuit of happiness*”

is te lezen in de Amerikaanse onafhankelijkheidsverklaring (1776). Er is blijkbaar veel nodig om over een volwaardige democratie te spreken. Wat zijn eigenlijk de **minimale en voldoende voorwaarden** van democratie? Volstaat daarbij een reeks formele rechten en regelingen, zoals vrijheid van meningsuiting en pers, regelmatige verkiezingen met beperkte mandaten, vrije kandidaatstelling en algemeen stemrecht? Of moet democratie meer zijn dan formele bepalingen? Impliceert democratie bijvoorbeeld ook een minimaal niveau van (verdeling van) sociaal-economische welvaart en welzijn, een passende politieke cultuur en breed gedragen sociaal-culturele waarden zoals respect voor andere meningen of het vreedzaam aanvaarden van democratisch genomen beslissingen?

### **Sociaal-economische en sociaal-culturele voorwaarden**

Democratie komt voor in landen met heel verschillende maatschappelijke omstandigheden, hoewel een democratie niet in alle omstandigheden in te richten en te onderhouden is, zoals bleek uit de geschiedenis van de dekolonisering. Vele politicologen stellen zich bijgevolg de vraag hoe stabiele democratieën ontstonden, overleefden of overeind bleven. Heel bekend is bijvoorbeeld de publicatie van Robert **Dahl** (1915-2014) uit 1971, *Polyarchy. Participation and Opposition*, waarin hij de voorwaarden voor een stabiele **polyarchie** formuleerde: effectieve participatie, gelijkheid van stemmen, inzicht van burgers in de politiek, controle van het volk op de politieke agenda, *inclusiveness*. Dahl had eerder (1964, o.c. in Calvert 2002:38) een typologie opgesteld van algemene types van politieke systemen: gesloten hegemonie of hiërarchieën (lage politieke

participatie, lage politieke concurrentie), polyarchie (hoge participatie, hoge concurrentie), inclusieve hegemonie (hoge participatie, lage concurrentie) en competitieve oligarchie (lage participatie, hoge concurrentie). Zijn publicatie uit 1971 sproot voort uit een onderzoek over de verdeling van ontwikkelingshulp aan de hand van het criterium democratisch bestuur. Dahl toonde aan dat het gebruik van dit criterium bij de verdeling van hulp niet altijd billijk was, omdat de voorwaarden voor democratisch bestuur in tal van landen simpelweg niet voorhanden waren. Zo vermeldde hij als voorwaarde een democratische politieke cultuur bij de bevolking, hoge gemiddelde niveaus van inkomen, consumptie en opleiding, en teruggang van de agrarische productie. Democratie invoeren is dus meer dan waarin instellingen (zoals vrije verkiezingen) voorzien: er moeten ook heel wat **sociaal-economische** en **sociaal-culturele voorwaarden** vervuld zijn opdat een formele democratie ook feitelijke (goed) kan functioneren.

### **Sociaal-economische ontwikkelingen bevorderen democratie...**

Een bekende poging tot verklaring van de stabiliteit van democratie vinden we bij de socioloog Seymour Martin **Lipset** (1922-2006), die vooral naar sociale en economische ontwikkelingen keek. In ontwikkelde landen zijn tegenstellingen minder groot en meer beheersbaar, en is er een betere spreiding van rijkdom, welvaart en de macht die men daaraan kan ontnemen. Vooral de industrialisering was van belang, en de daaruit volgende differentiatie van belangen en groei van belangenorganisaties, het middenveld tussen burger en overheid. Verder is ook de urbanisatiegraad relevant voor de vraag of de stedelijke cultuur er bestaat. En geletterdheid en scholing zijn belangrijk voor het opbouwen en onderhouden van de democratie. Volgens deze politieke **moderniseringstraditie** in het onderzoek over de relatie tussen economische ontwikkeling en democratie, wordt democratie mogelijk vanaf een **bepaalde ontwikkelings(moderniserings) fase** en – in de woorden van Seymour Martin Lipset – “the more well-to-do a nation, the greater the chances that it will sustain democracy” (Lipset 1960:49-50, o.c. in Calvert 2002:33).

### **... maar niet rechtstreeks...**

Maar de hoge correlatie die Lipset tussen democratische instellingen en vrijheden en sociaal-economische indicatoren vaststelde, interpreteerde hij als een

causale relatie in één richting: meer welvaart, industrialisering, urbanisatie, middenklasse, opleiding enz. zou tot democratie leiden. Zijn benadering kreeg veel **kritiek**, zijn onderzoek werd als te westers gericht en ahistorisch omschreven: zijn gesuggereerde causale verband (economische ontwikkeling leidt tot democratie) werd betwist (de Kievid 2012:77-78). Zo simpel en rechtlijnig was het allemaal niet. Onderzoek van o.a. de Pools-Amerikaanse specialist in democratie, Adam **Przeworski** (1997), nuanceerde de oorspronkelijke stelling van Lipset, die in 1994 genuanceerder klonk toen hij het niet meer over ‘vereisten’ had, maar over ‘bevorderende of belemmerende factoren’ en het causale verband nuanceerde. Larry **Diamond** (1992) vatte de stand van zaken samen: sociaal-economische ontwikkelingen bevorderen democratie (in democratieën versterkt het legitimiteit en stabiliteit, in niet-democratische landen verhoogt het de kans op democratie) maar niet rechtstreeks (wel via politieke cultuur, klassenstructuur, *civil society* enz.); een hoog economisch niveau is geen noodzakelijke voorwaarde voor democratie (o.c. in de Kievid 2012:79).

### **... wel via klassenstructuur en machtsverhoudingen...**

Vooral de ontwikkeling van een opgeleide middenklasse is hiervoor cruciaal. Auteurs die vanuit de **structurele benadering** werken, bekijken minder kwantitatieve data van een hele reeks landen, maar eerder langetermijnverhoudingen in een beperkter aantal landen in een vergelijkend historische benadering. Zij zetten de klassenstructuur en machtsverhoudingen centraal: democratie wordt veroorzaakt door de klasstrijd van de nieuw opgekomen bourgeoisie tegen de klassieke, aristocratische elite, of zoals Barrington **Moore** (1913-2005) het formuleerde: “no bourgeoisie, no democracy” (Moore 1969:37). Deze auteur schreef met *Social Origins of Dictatorship and Democracy. Lord and Peasant in the Making of the Modern World* (1966) een baanbrekend boek dat inging tegen de theorie van Lipset. Volgens Moore waren er verschillende vormen van democratie, niet enkel de kapitalistische, die er vaak ook met geweld kwam. Hij wees op het belang van de verhoudingen in de landbouwsector voor de manier waarop democratie ontstaat en op de betekenis van de stedelijke bourgeoisie en de sterkte van de staat.

### **... of via politieke cultuur**

Andere auteurs vulden deze sociaal-economische variabelen aan: ze waren hun inziens noodzakelijk, maar

niet voldoende voor de verklaring van democratische stabiliteit. Angelsaksische landen kenden immers soms een soortgelijke sociaal-economische ontwikkeling als Duitsland of Frankrijk, maar de democratie was in de laatstgenoemde landen onstabiel. Ter verklaring wees Gabriel A. **Almond** (1911-2002, zie hoofdstuk 6) naar de politieke cultuur – *civic culture* – die homogeen of verdeeld (subculturen staan antagonistisch t.o.v. elkaar) kan zijn. In het laatste geval ontwikkelen kwesties zich tot permanente en georganiseerde tegenstellingen die de democratie onstabiel maken. In homogene culturen zijn tegenstellingen minder diep en geladen, en dus minder bedreigend. Ook deze benadering kreeg kritiek omdat sommige landen – zoals België, Nederland, Oostenrijk en Zwitserland – enerzijds gekenmerkt worden door een verdeelde politieke cultuur, maar anderzijds wel een stabiele democratie kennen (zie § 4).

## **2.6.3 Sociaal kapitaal**

### **Verenigingsleven**

Sinds enkele jaren is er hernieuwde aandacht voor het belang van het middenveld en politieke cultuur, nl. in de studie van het zogenaamde ‘**sociaal kapitaal**’. Dat verwijst naar het geheel van bronnen en hulpmiddelen dat in een samenleving al dan niet voorradig is en gemobiliseerd kan worden, en gevormd wordt door relaties tussen individuen, met name door wederkerigheid, onderling vertrouwen, gedeelde normen en waarden, de kwaliteit van netwerken en lidmaatschap van groepen en organisaties. Het sociale kapitaal heeft invloed op de kwaliteit van democratie en het functioneren van overheid en economie. De sociaal-kapitaaltheorie van de democratie is schatplichtig aan de geschriften van Alexis **de Tocqueville** (1805-1859). Deze Franse edelman vertrok als 26-jarige op 2 april 1831 vanuit Le Havre op studiereis naar de Verenigde Staten. Zoals Montesquieu (1689-1755) een eeuw eerder naar Engeland trok om de werking van de democratie te bestuderen, zocht de Tocqueville naar verbeteringen van democratische instellingen. Hij schreef zijn bevindingen neer in de klassieker *De la démocratie en Amérique* (1835). De VS hadden een liberale grondwet, kenden geen aristocratie en evenmin een dominante kerk, maar de Tocqueville raakte er vooral onder de indruk van de rol van het **verenigingsleven**. Door massaal lidmaatschap en betrokkenheid wordt volgens de Tocqueville een democratische traditie opgebouwd. Verenigingen vervullen er twee functies: door

samenwerking gezamenlijke projecten en collectieve voorzieningen realiseren (externe functie, dynamiserend), en leren onderhandelen en samenwerken over de grenzen van diversiteit heen (interne functie) (Hooghe 2000b). Volgens die laatste functie is het verenigingsleven een leerschool van de democratie.

### **Vertrouwen in horizontale sociale en politieke verhoudingen**

Anderhalve eeuw na de reis van de Tocqueville maakte de Amerikaan Robert **Putnam** in *Making Democracy Work* (1993) de omgekeerde beweging en hij trok naar Italië, waar de regio's sinds 1970 meer autonomie krijgen en sommige van die nieuwe regionale overheden het goed doen, terwijl andere sukkelen met inefficiëntie en cliëntelisme. Vanwaar die regionaal verschillende beleidsresultaten van dezelfde bevoegdheden? Wat verklaart het verschillende prestatieniveau van de twintig regionale regeringen die dezelfde institutionele achtergrond, maar een verschillende culturele en sociaal-economische omgeving hebben? Putnam meent het antwoord te vinden in de politieke cultuur. Wat volgens hem de doorslag geeft, is het verschil in de kenmerken van de **civiele samenleving** tussen de regio's, die van belang zouden zijn voor de houding van politici en het functioneren van de overheid. Volgens deze auteur presteert een democratisch systeem beter als de bevolking oog heeft voor de publieke zaak, er egalitaire politieke verhoudingen zijn en een sociale structuur waarin wederzijds vertrouwen en samenwerking centraal staan. Burgers hebben in een stelsel met meer horizontale sociale en politieke verhoudingen meer vertrouwen in het feit dat anderen zich ook aan de regels zullen houden. Bij een lager niveau van sociaal kapitaal is er veel onderling wantrouwen, zodat collectief handelen moeilijker is. In meer hiërarchische stelsels gaan burgers ervan uit dat medeburgers en politici zich niet zullen inzetten voor de publieke zaak en enkel op eigen gewin uit zijn.

### **Vertrouwen leidt tot gunstige samenwerkingsverbanden, dus tot een goed functionerende democratie**

Na twintig jaar studie komt Putnam dus tot hetzelfde antwoord als de Tocqueville: de verklaring ligt in het verenigingsleven en de netwerken, de **sociaal-culturele verklaring**: hoe actiever burgers binnen het verenigingsleven, hoe beter de overheid functioneert. Verenigingen, politieke partijen (horizontale netwerken) dragen bij tot de vorming van sociaal kapitaal:

“Het gaat om een eerder vaag gedefinieerd begrip, dat verwijst naar de bereidheid tot samenwerking, de aanwezigheid van vertrouwen in medeburgers, het hanteren van normen van wederkerigheid en het bestaan van netwerken binnen een samenleving.” (Hooghe 2000b:10)

In de woorden van Putnam: “features of social life – networks, norms and trust – that enable participants to act together more effectively to pursue shared objectives” (Putnam 1995b:664-665). Sociaal kapitaal is in deze omschrijving m.a.w. een soort **maatschappelijke hulpbron**. In een samenleving rijk aan sociaal kapitaal werken democratische instellingen beter en gaat het ook economisch beter, zo luidt de these. Met wederzijds vertrouwen ontstaan sneller economische transacties en verlopen die soepeler. Er wordt minder gecontroleerd, er worden minder vaste regeltjes uitgewerkt en er is minder nood aan allerlei arbitrageregelingen. In dezelfde geest zetten burgers zich ook meer in voor het algemeen belang, ervan uitgaand dat iedereen dat doet, en wordt ervaring opgebouwd in samenwerken, onderhandelen, compromissen sluiten. Kortom, sociaal kapitaal, in het bijzonder vertrouwen tussen burgers, leidt tot gunstige samenwerkingsverbanden. Zowel in de academische als in de politieke wereld kreeg het werk van Putnam veel aandacht, bijvoorbeeld dat Putnam het goede functioneren van de democratie probeert te verklaren door de variabele sociaal kapitaal. De invulling van het begrip sociaal kapitaal lijkt echter zo goed op de invulling van het idee van een goed functionerende democratie, dat de theorie neerkomt op het formuleren van een tautologie.

### **Daling van participatie in het verenigingsleven?**

Enkele jaren na *Making Democracy Work* publiceerde Putnam (1995) een roemrucht artikel, dat hij in het boek *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (2000) uitwerkte. Daarin verkondigde hij dat de Amerikaanse samenleving gekenmerkt wordt door een sterke daling in participatie aan het verenigingsleven, sociale omgang, politieke participatie en vertrouwen in de medemens. De auteur waarschuwde dat deze evolutie de democratie op termijn in gevaar zou kunnen brengen. Opnieuw werd Putnams werk op heel wat **kritiek** onthaald (Stolle 2007). Een eerste belangrijke punt van kritiek is dat Putnam zijn sociaal kapitaalconcept nog vager en breder maakt dan het daarvoor al was. Zeer verschillende vormen van gedrag (van stemgedrag tot het dineren bij familie)

worden door de auteur op één hoop gegooid. Op die manier wordt de wetenschappelijke waarde van het concept nog verder uitgehold.

Onderzoek in verschillende landen (voor een review, cf. Stolle 2007) toonde bovendien aan dat de trend in politieke participatie heel **verschillend** is van die in algemeen maatschappelijke participatie. Voor vele vormen van politieke participatie kunnen we in veel landen een dalende trend vaststellen. Wat algemene maatschappelijke participatie betreft, gaat dat echter niet op. Ook Putnam (2002) moest toegeven dat er binnen de geïndustrialiseerde wereld **geen** algemene dalende trend in lidmaatschap van niet-politieke verenigingen kan worden vastgesteld.

#### 2.6.4 Sociaal kapitaal in Vlaanderen, na 'de kloof met de burgers'

Ook in Vlaanderen leidde de populariteit van sociaal kapitaal – in politieke en sociale wetenschappen – tot onderzoek over het middenveld (onderdeel van sociaal kapitaal) en een aantal publicaties, zoals *Sociaal kapitaal en democratie. Verenigingsleven, sociaal kapitaal en politieke cultuur* (Hooghe 2000a) en *Het maatschappelijk middenveld in Vlaanderen. Een onderzoek naar de sociale constructie van democratisch burgerschap* (Elchardus, Huyse & Hooghe 2000). Daarin komen de auteurs o.a. tot de vaststelling dat we in Vlaanderen, in tegenstelling tot wat een aantal gealarmeerde stemmen laat vermoeden,

“niet geconfronteerd worden met een daling van de participatie in het verenigingsleven. Over de laatste twintig jaar valt van zo'n daling alleszins niets te merken. [...] Tijdens de periode dat de bezorgdheid over het verenigingsleven is opgedoken, registreren we geen achteruitgang van de participatie. Die bezorgdheid lijkt ons daarom veeleer een gevolg van toegenomen verwachtingen en van verschuivingen tussen vormen van verenigingen dan van daadwerkelijke achteruitgang. De integratie van de bewoners van het land in het leven van de samenleving – de inburgering – wordt vandaag problematischer geacht dan voorheen, en daarom wordt meer van het middenveld verwacht.” (Elchardus, Huyse & Hooghe 2000:212-213)

#### **Verschuiving van vormen van verenigingen**

De auteurs vatten de **verschuiving** van vormen van verenigingen waarin geparticipeerd wordt, samen in 'van sociaal-culturele verenigingen naar

sportverenigingen': de eerste waren vaak levensbeschouwelijk en klassenspecifiek geprofileerd, de tweede niet. Maar of daarmee grote vooruitgang werd geboekt – omdat conflictstof die het land ooit verdeelde, wordt ontladen – is nog maar de vraag:

“de verschillen tussen degenen die via het middenveld bij hun samenleving betrokken zijn enerzijds, en degenen die niet participeren en de tv gebruiken als een venster op de wereld anderzijds, zijn nu veel groter dan bijvoorbeeld de verschillen tussen zuilbetrokken socialisten en christenen. Op die manier worden de maatschappelijke breuklijnen verlegd. De kloof tussen 'christenen' en 'socialisten' is in grote mate gedicht, die tussen participanten en niet-participanten is bijzonder diep. [...] Hoewel de conflicten tussen christenen en socialisten in dit land af en toe wel eens zielig leken, ging het toch om twee positieve, ontwikkelde mens- en maatschappijbeelden, beide drager van een sociaal project. Wat is echter de kwaliteit van de mens- en maatschappijbeelden die opborrelen uit de niet-participatie, die wortel schieten in de onveiligheidsgevoelens verspreid door de massamedia en die gedijen in de gehomogeniseerde levensstijlenclaves?” (Elchardus, Huyse & Hooghe 2000:225)

#### **Nadruk op politieke cultuur en politiek burgerschap**

Het wekt geen verwondering dat nogal wat beschouwingen over sociaal kapitaal populair waren in de jaren 1990 en de uitloop ervan, het decennium van 'de kloof tussen burger en politiek'. Nadat het middenveld in het begin van de jaren 1990 in naam van 'het primaat van de politiek' door vele politici wat aan de kant gezet werd gezet, werd het vanaf het midden en zeker tegen het einde van dat decennium door de aandacht voor 'sociaal kapitaal' weer enigszins in ere hersteld (Devos, Boucké, Staelraeve & Verstraete 2004). De studie van sociaal kapitaal leverde zodoende een bijdrage tot het sociaalwetenschappelijk onderzoek van en het politieke debat over democratie, in het bijzonder door het benadrukken van politieke cultuur en politiek burgerschap. Democratie is immers meer dan het verkiezen van vertegenwoordigers.

Het is duidelijk dat veel en veel verschillende factoren een rol spelen bij het ontstaan en het verdere bestaan van democratie. Laten we tot slot enkele van de vele auteurs bekijken die als het ware een **overzichtslijstje** van die factoren opstelden.

## 2.6.5 Een overzicht van de criterialijstjes van enkele auteurs

### **Vier dimensies van democratie**

**Sodaro** (2004:207-229) wijdt in zijn inleiding tot de politieke wetenschappen een hoofdstuk aan de vraag: *Democracy: what does it take?* Hij formuleert tien voorwaarden voor democratie. Democratie bestaat bij hem uit vier dimensies: volkssoevereiniteit (zelfbeschikingsrecht), rechten en vrijheden, democratische waarden en economische democratie. Hij stelt dat er gelukkig enkele fundamentele principes bestaan waarover bijna alle wetenschappers en activisten het eens zijn, namelijk dat ze noodzakelijk zijn om over een democratie te spreken: *the rule of law*, inclusie en gelijkheid. Het eerste verwijst naar het principe dat de macht van de staat beperkt moet zijn door de wet en dat niemand boven de wet staat, het tweede naar het principe dat democratische rechten en vrijheden er voor iedereen moeten zijn, het derde naar het beginsel dat democratische rechten en vrijheden aan iedereen op gelijke basis gegeven moeten worden, niemand mag er meer hebben dan anderen. Sodaro merkt op dat een geconsolideerde democratie het resultaat is van decennialang hard werk en volharding. Bovendien bestaat er geen toverformule voor, elk land moet zijn eigen pad vinden. Het is volgens deze auteur onmogelijk om een recept voor een democratie te vinden, maar wel om een lijst van onafhankelijke variabelen op te stellen voor de afhankelijke variabele, met name het ontwikkelen en consolideren van democratie. Hoe deze variabelen zullen bijdragen tot de ontwikkeling en consolidatie van democratie, varieert over de verschillende landen.

### **Tien voorwaarden of onafhankelijke variabelen**

**Sodaro** vermeldt als eerste 'staatsinstellingen'. Een goed functionerend overheidsapparaat, inclusief soevereiniteit, duidelijke grenzen en basisvoorzieningen, is de eerste voorwaarde. *Elites committed to democracy* is de tweede voorwaarde. Deze elites moeten ook verantwoording verschuldigd zijn. Ten derde is een homogene samenleving van belang. Hoe heterogener de samenleving, hoe moeilijker democratie tot stand komt, al zal straks blijken dat ook heterogene samenlevingen een stabiele democratie kunnen zijn. De vierde variabele van Sodaro is nationale welvaart, maar ook hier is, net zoals bij de vorige voorwaarde, het bewijs niet eenduidig. Sommige welvarende landen zijn zwakke democratieën, sommige arme zijn wel democratisch. Privéondernemingen – economische vrijheid

promoot politieke vrijheid, cf. Barrington Moore (1969) – is de vijfde variabele, een middenklasse de zesde. Deze klasse zou tussen de rijke minderheid en de armere meerderheid een stabiliserende factor zijn, gericht op rechtszekerheid. Als zevende voorwaarde ziet deze auteur steun van de *disadvantaged* (armen, zieken enz.) voor democratie. Burgerparticipatie, *civil society* en een democratische politieke cultuur zijn de achtste voorwaarde, opleiding en vrije informatie de negende. De tiende en laatste voorwaarde is een gunstig internationaal klimaat.

### **Tien belangrijkste factoren**

Jan **de Kievid** (2012:89) zet de tien belangrijkste voorwaarden en factoren die bevorderlijk zijn voor het ontstaan en/of voortbestaan van een democratisch politiek bestel op een rij:

- 1 “sociaal-economische ontwikkeling en markt-economie;
- 2 niet te grote sociale ongelijkheid;
- 3 gunstige klassenverhoudingen, waaronder uitschakeling van landheren en relatief sterke posities van de bourgeoisie, middenklassen en arbeidersklasse;
- 4 een democratische politieke cultuur en veel democratische persoonlijkheden;
- 5 een sterke *civil society*: burgers die zich onafhankelijk hebben georganiseerd;
- 6 vroege natievorming met weinig nationale, etnische of religieuze conflicten;
- 7 een niet al te zwakke, ook niet al te sterke, maar een betrouwbare staat;
- 8 geen zelfstandig politiek gewicht van de militairen;
- 9 internationaal gunstige omstandigheden op economisch, politiek, militair en cultureel terrein;
- 10 twee fasen: eerst een parlementair stelsel met vrijheden, later de uitbreiding van het kiesrecht.”

### **Vijf voorwaarden**

Natuurlijk is deze lijst van voorwaarden afhankelijk van de situatie. Niet in elke situatie is deze integrale combinatie van factoren noodzakelijk of in dezelfde mate aanwezig. Instituties en de handelingen van burgers zijn eveneens zeer bepalend. **Schumpeter** benoemt in *Capitalism, Socialism, and Democracy* vijf voorwaarden opdat democratie optimaal zou werken:

- 1 “The calibre of politicians must be high.
- 2 Competition between rival leaders (and parties) must take place within a relatively restricted range of political questions, bounded by consensus on the overall direction of national policy, on what constitutes a



reasonable parliamentary programme and on general constitutional matters.

**3** A well-trained independent bureaucracy of ‘good-standing and tradition’ must exist to aid politicians on all aspects of policy formulation and administration.

**4** There must be ‘democratic self-control’, i.e. broad agreement about the undesirability of, for instance, voters and politicians confusing their respective roles, excessive criticism of governments on all issues, and unpredictable and violent behaviour.

**5** There must be a culture capable of tolerating differences of opinion.” (Schumpeter 1976:296, o.c. in Held 2006:150-151)

### **Vier procedurele elementen**

Roskin en zijn medewerkers sommen als voorwaarden voor democratie op: *popular accountability of government, political competition, alternation in power, uncertain electoral outcomes, popular representation, majority decision, rights of dissent and disobedience, political equality, popular consultation, free press* (Roskin et al. 2010:96-102). Charles **Tilly** geeft een aantal procedurele elementen aan voor de beoordeling of een land al dan niet als electorale democratie kan worden bestempeld:

**1** “A competitive, multiparty political system.

**2** Universal adult suffrage for all citizens (with exceptions for restrictions that states may legitimately place on citizens for criminal offenses).

**3** Regularly contested elections conducted in conditions of ballot secrecy, reasonable ballot security, and in the absence of massive voter fraud that yields results that are unrepresentative of the public will.

**4** Significant public access of major political parties to the electorate through the media and through generally open political campaigning.” (Tilly 2007:8)

### **Vijf procesgeoriënteerde criteria**

In zijn klassiek werk haalt Robert **Dahl** vijf procesgeoriënteerde criteria aan:

**1** “Effective participation. Before a policy is adopted by the association, all the members must have equal and effective opportunities for making their views known to the other members as to what the policy should be.

**2** Voting equality. When the moment arrives at which the decision about the policy will finally be made, every member must have an equal and effective opportunity to vote, and all votes must be counted as equal.

**3** Enlightened understanding. Within reasonable limits as to time, each member must have equal and

effective opportunities for learning about the relevant alternative policies and their consequences.

**4** Control of the agenda. The members must have the exclusive opportunity to decide how and, if they choose, what matters are to be placed on the agenda. Thus the democratic process required by the three preceding criteria is never closed. The policies of the association are always open to change by the member, if they so choose.

**5** Inclusion of adults. All, or at any rate most, adult permanent residents should have the full rights of citizens that are implied by the first four criteria. Before the twentieth century this criterion was unacceptable to most advocates of democracy.” (Dahl 1998:37-38)

### **Geen consensus over universele voorwaarden**

Hoewel verschillende auteurs – we maakten slechts een kleine selectie uit heel veel verschillende mogelijkheden – naar een beperkt aantal dezelfde (ontstaans) voorwaarden verwijzen, moet worden benadrukt dat er in de literatuur geen consensus bestaat over universele voorwaarden die gelden ongeacht de tijd en de plaats waar democratie zich zou ontwikkelen. Er is meer consensus over de bestanddelen van democratie.

## **3 Bestanddelen van democratie**

### **De meerderheid als cruciaal bestanddeel**

Uit de criteria en definities die we eerder bespraken, kwamen al verschillende bestanddelen van democratie aan bod. Denk aan **Sodaro**, die drie fundamentele principes van democratie onderscheidt: *the rule of law*, inclusie en gelijkheid (Sodaro 2004:165). Deze auteur ziet verschillende aspecten of gezichten van democratie: democratie als volkssoevereiniteit (of zelfbeschikking), als een geheel van rechten en vrijheden, als een aantal waarden. Als **Dahl** door de gigantische geschiedenis van theorieën over democratie bladert, ziet hij dat democratie het meest geïdentificeerd wordt met politieke gelijkheid, brede soevereiniteit en regeren via meerderheid (Dahl 2006:34-35). Hij verwijst daarvoor o.a. naar John Locke (1632-1704), de vader van het liberalisme, in zijn *Second Treatise of Government* uit 1689:

“For when any number of Men have, by the consent of every individual, made a Community, they have thereby made that Community one Body, with a Power to Act as one Body, which is only by the will and determination of the majority. For that which acts any Community, being only the consent of the individuals of it, and it being necessary to that which is one body to move one way; it is necessary the Body should move that way whither the greater force carries it, which is the consent of the majority: or else it is impossible it should act or continue one Body, one Community, which the consent of every individual that united into it, agreed that it should; and so every one is bound by that consent to be concluded by the majority. And therefore we see that in Assemblies impowered to act by positive Laws where no number is set by that positive Law which impowers them, the act of the Majority passes for the act of the whole, and of course determines, as having by the Law of Nature and Reason, the power of the whole.” (Locke 1689)

Uit *De la démocratie en Amérique* (1835/1840) van **de Tocqueville** (1805-1859) haalt Dahl dit veelzeggende citaat: “The very essence of democratic government consists in the absolute sovereignty of the majority; for there is nothing in democratic states which is capable of resisting it.”<sup>5</sup> Het cruciale bestanddeel van democratie is dus het feit dat de meerderheid beslist.

### 3.1 Welke meerderheid?

#### **De macht van de meerderheid begrenzen**

Maar daarover kunnen heel wat vragen gesteld worden: kan of moet er werkelijk niets de macht van de meerderheid begrenzen? Democratie is in essentie dan wel beslissen via meerderheid, maar kan dat op zichzelf geen problemen veroorzaken? Jazeker. In de literatuur over democratie duikt in dat verband dikwijls de term *Madisonian democracy* op. Die naam verwijst naar James **Madison** (1751-1863), de vierde president (1809-1817) van de Verenigde Staten en een grondlegger van de Amerikaanse Grondwet en de zogenaamde *Bill of Rights*. Madison schreef, samen met Hamilton en Jay, onder de schuilnaam *Publius* de *Federalist Papers*, 85 opstellen die een grote invloed hadden op het ontstaan van de Verenigde Staten van Amerika en ook vandaag nog gelezen worden als een klassieke interpretatie van het Amerikaanse politieke systeem. Hij is een van de *Founding Fathers* van de VS en wordt ook wel de *Father of*

*the Constitution* genoemd. Madison was vooral begaan met het dilemma van de democratie.

#### **Het belang van evenwicht**

Centraal in de *Madisonian* opvatting over democratie staat de zoektocht naar een compromis tussen enerzijds het streven naar politieke gelijkheid en anderzijds de angst voor de nivellerende invloed van de meerderheid, die de minderheidsrechten zou negeren: de dictatuur of **tiranrie van de meerderheid**. Indien de verkozenen door afgunst, onbezonnenheid of incompetentie gedreven worden, kan dat soort tirannie ontstaan. Om dat laatste te vermijden, moet een niet-tirannieke republiek gevestigd worden, waar *checks and balances* voor evenwicht zorgen. Dat kan via de scheiding van machten, of door de beheersing van **facties**. Een factie is een groep van burgers, een meerderheid of een minderheid, die door een belang met elkaar verbonden zijn en die conflicteert met belangen of rechten van anderen of met het algemeen belang. Een minderheidsfactie wordt ingeperkt door het meerderheidsbeginsel: zonder meerderheid kan zij haar belang niet opdringen. Een meerderheidsfactie is gevaarlijker en moet worden vermeden, bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat kiezers vele verschillende belangen hebben, door ze te verspreiden of door de republiek te vergroten, zodat er moeilijker meerderheidsfacties gevormd kunnen worden.<sup>6</sup> Hoewel de theorie van Madison vaag blijft (wat is een factie precies, wanneer overtreedt zij de rechten van andere facties?) en dus moeilijk in wetenschappelijk onderzoek te hanteren is, is het historische belang ervan groot. Zijn bijdrage heeft het **belang van evenwicht** als een centraal onderdeel van democratie en dus het spreiden en aftoppen van macht benadrukt. En het belang van (in een grondwet en internationale verdragen verankerde) onvervreembare, fundamentele individuele **rechten en vrijheden**, die niet door een meerderheid geschrapt kunnen worden. De VS hebben een rijke traditie van existentieel nadenken over de essentie van democratie. Ook presidenten zelf leverden cruciale bijdragen. Niet enkel James Madison. De grootste bijdrage kwam nog van een andere president.

### 3.2 Door, voor en van het volk

Volgens nogal wat auteurs is de essentie van democratie te beschrijven aan de hand van een uiteenzetting van Abraham **Lincoln** (1809-1865) op 19 november

1863, het hoogtepunt van de Amerikaanse burgeroorlog (1861-1865): zijn zogenaamde **Gettysburg Adress**. Een korte toespraak die hij hield bij de wijding van een nationaal kerkhof voor de ruim 7800 Amerikanen die gesneuveld waren bij de Slag om Gettysburg (Pennsylvania). Daarin pleitte hij voor *government of the people, by the people and for the people*:

“*The world will little note, nor long remember, what we say here, but it can never forget what they did here. It is for us, the living, rather, to be dedicated here to the unfinished work which they who fought here, have thus far so nobly advanced. It is rather for us to be here dedicated to the great task remaining before us, that from these honored dead we take increased devotion to that cause for which they gave the last full measure of devotion; that we here highly resolve that these dead shall not have died in vain; that this nation, under God, shall have a new birth of freedom, and that government of the people, by the people, for the people, shall not perish from the earth*”.<sup>7</sup>

Hij verwoordde op 10 november 1864 tijdens een verkiezingsmeeting ook het dilemma dat opduikt uit de vraag of er voor de installatie of bescherming van democratie een beroep gedaan mag worden op geweld of oorlog en al wat daarbij komt kijken, of er m.a.w. een sterke staat nodig is om de democratie te garanderen: “It has long been a grave question whether any government not too strong for the liberties of its people, can be strong enough to maintain its liberties in great emergencies.”

Democratie linkt het volk aan het bestuur, maar deze link kan op verschillende manieren gebeuren: *of, by en for*. Met andere woorden, het bestuur *van, door en voor* het volk. Voor Stephen Tansey introduceerde Lincoln daarmee de **kernelementen** van democratie:

“*First, that it is 'of' the people not only in the sense of being 'over' all the people but that it derives its legitimacy from their commitment to it (government by consent). Second, that it is 'by' the people in the sense that they participate extensively in governmental processes. Third, that it is 'for' the people in that it seeks to realise common welfare and safeguards the rights of individuals.*” (Tansey 2004:170)

Uiteraard bestaat er veel controverse over de interpretatie van deze principes en vooral over de vraag welke principes domineren wanneer ze in onderling conflict

komen. In liberale democratieën overheersen dan de *rule of law* en individuele vrijheden, in communistische regimes was/is dat zogenaamd de participatie van de *common man* in het bestuur, nationalistische besturen zullen vooral onderstrepen dat zij gelegitimeerd zijn door hun volk wanneer ze andere dimensies van democratie eventueel geweld moeten aandoen enz. Wat is de verhouding tussen door, voor en van het volk? En wie is het volk? Deze vragen brengen structuur in de zoektocht naar het wezen van de democratie.

**1** Democratie is **bestuur van het volk**, *government of the people*. Het volk is de soeverein, de machthebber, de principaal. Van haar of ‘de natie’ gaat alle macht uit. Die wordt gedelegeerd aan bestuurders van het volk. In de Belgische Grondwet staat te lezen, in artikel 33: “Alle machten gaan uit van de Natie.” In artikel 42 staat waar die natie vertegenwoordigd wordt: “De leden van beide Kamers vertegenwoordigen de Natie en niet enkel degenen die hen hebben verkozen.”

In elke democratie moet een antwoord gezocht worden op de vraag: **wie is het volk?** Een van de fundamentele kenmerken van een democratie is de politieke gelijkheid van de burgers. Denk aan de individuele politieke vrijheden en rechten, waarover burgers in een democratie beschikken. Is het volk dan iedereen? Elke democratie bepaalt voorwaarden voor politieke participatie, bepaalt grenzen van het politieke burgerschap. Het sluit mensen van die participatie en dat **burgerschap** uit, bijvoorbeeld migranten die niet de Belgische nationaliteit hebben (enkel stemrecht bij lokale verkiezingen) of asielzoekers. In de Griekse stadstaten was politieke participatie beperkt tot vrije mannen ouder dan twintig, dus met uitsluiting van vrouwen, slaven en buitenlanders. In vele westerse landen overleefden lang de sterke beperkingen op politieke participatie. In eigen land was **stemrecht** bijvoorbeeld lange tijd gekoppeld aan eigendom (cijnskiesrecht, later speelde ook opleiding mee) en geslacht (vrouwen werden uitgesloten). De uitbreiding van het volk tot iedereen, tot de hele bevolking, is van relatief recente datum en in zekere zin nog steeds niet bereikt. Algemeen stemrecht voor iedereen kwam er in Groot-Brittannië in 1928. In Zwitserland mogen vrouwen pas zonder beperkingen stemmen sinds 1971. In de VS mag de zwarte bevolking in de zuiderse staten pas sinds het begin van de jaren 1960 stemmen. Vandaag is bijna overal in een beperking op leeftijd en nationaliteit voorzien en worden sommige criminelen uitgesloten. Het volk betekent m.a.w. nergens iedereen, het staat

voor een abstract geheel, dat één en ondeelbaar zou zijn, samengehouden door het algemeen belang, een al even abstracte categorie. Maar zodra concreet nagegaan wordt wie of wat het volk precies is, dan ontstaan er moeilijkheden en discussie.

**2** Meestal verwijst democratie naar *government by the people*, of **bestuur door het volk** en dus niet door een dictator of door een groep verlichte technici die het beste met het volk voor hebben. Hoe bestuurt het volk? Klassiek is het onderscheid tussen **directe** en indirecte (representatieve) democratie, die uiteraard ook in mengvormen kunnen bestaan. Het eerste organisatieprincipe verwijst o.a. naar referenda, waarin het volk zelf en direct de politieke beslissing kan nemen bij wijze van een stem voor een of meer beleidsopties uit een reeks van alternatieven. Sommigen verwachten dat moderne communicatietechnieken in de toekomst directe democratie zullen bevorderen. De eerste ‘democratie’ uit de geschiedenis was een directe democratie. In Athene kwamen de vrije mannen ouder dan twintig jaar (en zelf zonen van vrije burgers) samen in de **ekklesia**. De *ekklesia* of volksvergadering is volgens Hague en Harrop (2010:84) hét symbool van directe democratie. Die vergaderde minstens 40 keer per jaar, met een quorum van 6000 burgers – onderverdeeld in tien stammen, afhankelijk van hun woonplaats – voor plenaire sessies en andere, speciale gelegenheden (Held 1996:13-35). Als overheid-sambtenaren nodig waren, dan werden die voor een zeer korte periode via loting of rotatie gekozen. Een comité van 50 burgers bereidde beslissingen voor een raad (de *boulè*) van 500 burgers (ouder dan 30 jaar) voor. Die fungeerde als het executieve orgaan van de *ekklesia* of de algemene assemblee. De voorzitter was dat slechts voor één dag en iedereen kon het maximaal één keer in het leven worden. Hetzelfde idee van participatie bleek uit de samenstelling van de jury van de rechtbanken, waarin soms ruim 200 tot 500 burgers ouder dan 30 jaar mee beslisten.

Dat zoveel inwoners zoveel in het goede burgerschap konden investeren, kwam uiteraard omdat de slaven – die geen politieke rechten hadden – al het werk deden. De vaak geïdealiseerde Atheense polis van directe participatie kan daarom zelfs gezien worden als het tegenbeeld van democratie. Ook Plato had destijds felle kritiek op deze organisatie. Voor Plato zijn niet alle politieke meningen van gelijke waarde. In *Het Bestel* pleitte hij ervoor om het bestuur in handen te geven van een aantal supermensen, de wachters. Aristoteles

antwoordde daarop met een nog steeds actuele vraag (de Latijnse formulering gaat terug op de satiricus Juvenalis): **quis custodiet ipsos custodes?** (vandaag nog bekend in Engelstalige discussies over democratie, bijvoorbeeld als *who will guard the guardians?*, *who will rule the rulers?*). Ook voor Aristoteles waren meerderheidsbeslissingen een bedenkelijke vorm van bestuur omdat ze niet gehinderd werden door juridische bescherming van (rijke) minderheidsrechten. Aristoteles wees er dus al op dat meerderheidsbeslissingen in conflict konden treden met individuele rechten of met rechtvaardigheid.

**Indirecte democratie** organiseert het regeren door het volk via de aanduiding van vertegenwoordigers van dat volk, doorgaans via verkiezingen. Verkiezing is dus een techniek om vertegenwoordigers-bestuurders te selecteren en hun opvolging te regelen, naast bijvoorbeeld erfopvolging, coöptatie, aanwijzing door het lot of verovering. De vertegenwoordigers besturen in naam van en voor het volk. Representatieve democratieën “are governed by political elites. [...] Modern democracy operates on the principle of democratic elitism. Rather than being based on the concept of ‘government by the people’, democracy as we know it today is government by elites who are accountable to the people. It involves a complicated mixture of popular sovereignty and elite decision making” (Sodaro 2004:170). Door hun verkiezing zijn volksvertegenwoordigers verantwoordig verschuldigd aan de kiezers. Kiezers besturen **onrechtstreeks**, omdat ze anderen in hun plaats laten beslissen, maar zouden in theorie wel inhoudelijk het beleid sturen via de keuze uit verschillende ideologieën en programma’s waarin een inhoudelijk bestuursproject gepresenteerd wordt.

**3** Een laatste component van democratie is *government for the people*, vaak vertaald als *rule in the public interest* of bestuur in het belang van het volk, m.a.w. in het algemeen belang; dus **bestuur voor het volk**. Ook dictators of totalitaire regimes stellen dat hun alleenheerschappij er in het algemeen belang is. Het dienen van het algemeen belang is dan wel geen voldoende voorwaarde voor democratie, het is wel een noodzakelijke voorwaarde. Daarmee ontstaat echter een nieuw probleem: bestaat er zoiets als het algemeen belang? Is de ‘**algemene wil**’ van Jean-Jacques **Rousseau** (1712-1778), zoals hij die omschreef in *Du contrat social ou principes du droit politique* (1762), wel realistisch? En hoe kan die gekend worden, hoe komt die tot stand?

### 3.3 Spanning tussen de bestanddelen

#### **Kloof tussen bestuurders en bestuurd**

Er kan spanning zijn tussen de verschillende dimensies van democratie: bestuur **door (by) en voor (for)** het volk vallen niet per definitie samen. Vaak herkennen burgers zich niet in hun bestuur en is het volgens hen geen bestuur van het volk. Er is dan sprake van een te grote kloof tussen bestuurders en bestuurd. Volgens velen ontbreekt het evenwel bij het volk vaak aan kennis, wijsheid, afstand, opleiding, ervaring enz. om zelf de voornaamste beslissingen te nemen. De aanwijzing van volksvertegenwoordigers, een zaak van arbeidsverdeling, is dan nodig om het bestuur daadwerkelijk ook 'voor' het volk te maken, omdat bij directe democratie het bestuur wel door, maar niet noodzakelijk ook voor het volk – lees in het algemeen belang – zou gebeuren. Maar dan zijn er weer discussies, zoals we verderop zullen zien, over de **afstand** tussen kiezer en verkozenen, tussen **vertegenwoordigde en vertegenwoordiger**. Dat opent m.a.w. de vraag over de grenzen van *popular rule*. Dewachter en Maddens merken op dat “het plafond van zijn **capaciteit**” – ze hebben het hier over de kiezer – niet hoog genoeg reikt (Dewachter & Maddens 1997:19). Met andere woorden, bestuur van, door en voor het volk zijn drie fundamentele bestanddelen van democratie, maar zijn niet per definitie onderling versterkend of in overeenstemming.

#### **Het algemeen belang, wat is dat?**

Hoe moeten we al die zaken dan verzoenen? Door het **algemeen belang**. Maar wat is dat? In de politieke geschiedenis en theorie gaf deze discussie aanleiding tot boeiende uiteenzettingen, bijvoorbeeld die van John **Locke** (1632-1704) – zijn bekendste werk is *Two Treatises of Government* – die vond dat, aangezien de overheid het recht had om aan eigendom te raken, enkel eigenaars mochten stemmen. Daarom was democratie een protectief systeem, dat belangen van eigenaars moest beschermen. Jean-Jacques **Rousseau** (1712-1778), die ook invloed had op anarchistische en marxistische visies op democratie, verwees dan weer naar een sociaal contract, een verdrag tussen vrije individuen om een gemeenschap te vormen, niet langer een contract tussen individuen en de soevereine heerser. Voor Rousseau in zijn **Het sociaal contract** uit 1762 was democratie het middel om vrijheid of autonomie te verkrijgen, of gehoorzaamheid aan een wet die men aan zichzelf oplegt. Daarvoor introduceerde hij het

concept van de algemene wil of *volonté générale*, die tegenover de *volonté de tous* (de wil van alle individuen) staat en die de echte wil van elke burger zou zijn, in tegenstelling tot zijn eigen privé- of egoïstische wil. Gehoorzaamheid aan de algemene wil – onderwerping aan allen betekent eigenlijk ook onderwerping aan niemand – is dus in overeenstemming met de echte natuur, want de algemene wil is wat individuen zouden doen mochten ze niet egoïstisch zijn. Die algemene, ‘echte’ wil is wat het volk, de gemeenschap zou beslissen met volledige kennis van zaken, met heldere redeneringen en een zuiver oordeelsvermogen, als het volk het algemeen belang nastreeft, dat is meer dan de optelling van particuliere belangen, de subjectieve wil. Voor Rousseau ging vertegenwoordiging in tegen de volkssoevereiniteit.

#### **Kritiek op Rousseau**

Uiteraard is er heel wat **kritiek** mogelijk op dit gevaarlijke onderscheid tussen echte wil en de gevoelde, subjectieve wil. De eerste zou immers niet louter tot stand komen door aan mensen te vragen wat ze willen, aangezien ze verblind kunnen zijn door egoïsme. Wie moet die dan bepalen: een dictator die zegt te handelen in het echte belang van de gemeenschap? De ‘bevrijdende’ gedachten van Rousseau kunnen op die manier ook ten grondslag liggen aan een elitaire visie en een totalitaire democratie. Het ging bij Rousseau evenwel om veel meer dan politieke gelijkheid. Voor deze Franse filosoof ging het ook om economische gelijkheid, want zonder deze was er geen echte gelijkheid. Formele vrijheden en rechten, zoals politieke gelijkheid en vrije meningsuiting of het recht op vrije vereniging, waren dus onvoldoende voor echte vrijheid en dus voor democratie. Daar kwamen nog economische en sociale vrijheid of gelijkheid bovenop, zonder dat Rousseau daarom voor collectief bezit pleitte.

#### **Bestuur door het volk vs. bestuur voor het volk**

Zijn denken had invloed op de nieuw-linkse bewegingen die vanaf de jaren 1960 pleitten voor participatieve samenleving waarin iedereen tot zelfontwikkeling kan komen, o.a. via **directe inspraak** en **kleinschaligheid** (*small is beautiful*). Centraal stond de *grass-roots-* (of basis)democratie: politieke macht moet op het laagst mogelijke niveau uitgeoefend worden. Bij democratie op grote schaal was het bestuur volgens deze analyse minder voor, door en van het volk. Ook andere auteurs, zoals John Stuart **Mill** (1806-1873), zagen in democratie

een middel om de persoonlijke ontwikkeling van burgers te stimuleren, met name door in het politieke leven te participeren. Zo begrijpen burgers meer en beter, ontwikkelen ze zich als persoon enz. Zoals Plato vond ook Mill niet alle meningen evenwaardig en wou hij ongeschoolde arbeiders één en hoogopgeleide vrije beroepen zes stemmen geven.

De schrik voor democratie werd ook door Alexis **de Tocqueville** (1805-1859) treffend verwoord in *The Tyranny Of The Majority* (in zijn boek *De la démocratie en Amérique*), of de verplettering van de individuele vrijheid en minderheidsrechten onder de democratische volkswil. Ook Mill vreesde dat de volgzzaamheid van de meerderheid slecht was voor de zin voor kritiek, het debat en het intellectuele leven in het algemeen, omdat conformisme en uniformiteit zouden overheersen. Met andere woorden, bestuur door het volk zou bestuur voor het volk uitsluiten.

### **Volkdemocratie**

Dat laatste was zeker het geval in de zogenaamde **volksdemocratieën** van de voormalige USSR en de Oostbloklanden. Die volgden niet de lijn van de liberale of parlementaire democratie, die voor hen bourgeois en kapitalistisch was. Gelijkheid moest vooral worden gerealiseerd via sociale gelijkheid, in plaats van via politieke gelijkheid. Het marxisme maakt die immers ondergeschikt aan de klassenstrijd en de proletarische revolutie waarna de politieke gelijkheid in het socialisme pas echt kan ontstaan. Slechts als het kapitalisme overwonnen was, zou ware democratie mogelijk zijn. Gebaseerd op de ideeën van **Lenin** (pseudoniem van Vladimir Iljitsj, 1870-1924), werden de **sovjets** (raden van arbeiders en soldaten) in de USSR officieel het kloppende hart van de democratie. In werkelijkheid was alle macht geconcentreerd bij de voorhoedepartij, waarvan gezegd werd dat zij de ware belangen van het proletariaat verdedigde. Tegenover deze macht stond evenwel geen controlerende tegenmacht, zodat het een totalitair regime was. En zoals vaak gold ook daar dat “power corrupts and absolute power corrupts absolutely” (toegeschreven aan de historicus J.E.E. Dalberg Acton, 1834-1902).

### **Begrenzing van de volkswil**

Ook vandaag rijzen in westerse, liberale democratieën vragen over de begrenzing van de volkswil. Mag een meerderheid de rechten van een minderheid ontnemen? Mag de politiek zich via meerderheidsstandpunten bemoeien met alle aspecten van het privéleven?

Welke zijn de grenzen van de volkswil en de democratie? En omgekeerd: moeten er ter bescherming van de democratie grenzen gesteld worden aan bepaalde democratische rechten, zoals het recht op vrije meningsuiting of vereniging? Mag het leger ingrijpen om de democratie te beschermen tegen een meerderheid die de democratie dreigt af te schaffen?

Over de **'paradox van de democratie'** is al vaak diep nagedacht: als de essentie van democratie is dat de meerderheid beslist, dat de meerderheid 'gelijk heeft', wat dan als deze meerderheid beslist om de democratie op te heffen? Een van de bekendste antwoorden kwam van Popper. In *The Open Society and its Enemies* (1945) verzette Karl Raimund **Popper** (1902-1994) zich tegen de gesloten maatschappijvisies, die stellen (zoals Plato of Marx, aldus Popper) dat een volmaakte samenleving gemaakt kan worden. Zo'n samenleving zou dan niet meer voor verbetering, en dus voor verandering en kritiek, vatbaar zijn. Dat leidde volgens Popper tot totalitaire systemen, zoals het nazisme, fascisme en communisme. Popper pleitte voor **open samenlevingen**, een samenleving die “de mogelijkheid van kritiek garandeert en er rekening mee houdt.” (Vermeersch & Braeckman 2009: 68). Zo'n samenleving moet volgens Popper over instellingen beschikken die gefundeerde kritiek kunnen leveren op het beleid, zoals universiteiten, drukingsgroepen en media. Voor Popper is de essentie van democratie dan ook niet de wil van de meerderheid, “maar het bestaan en het behoud van de vrije instellingen die kritiek kunnen leveren. Vrijheid is dan ook niet absoluut. Als blijkt dat het bestaan van de **vrije instellingen** in het gedrang komt, moet de staat kunnen interveniëren, desnoods met geweld.” (Vermeersch & Braeckman 2009: 68-69) Dat opent uiteraard weer een andere vraag: wanneer zijn die instellingen in het gedrang, wie beslist over interventie en geweld, tegen wie of wat? De meerderheid? Er is een vorm van democratie waarin op een bijzondere manier wordt omgegaan met het vraagstuk van de minder- en meerderheid.

## 4 **Pacifcatiedemocratie**

### 4.1 **Consensus- vs. meerderheidsdemocratie**

Ook in onze democratie leven heel wat vragen, over de verhoudingen tussen meerderheid en minderheid. Een belangrijke bijdrage in de onderzoekstraditie over democratie, is Arend **Lijphart's** pacifcatiedemocratie (1968) en de theorieën over **gesegmenteerd pluralisme**. Die nuanceren de stelling dat enkel homogene samenlevingen tot een stabiele democratie kunnen leiden. Als, tenminste, aan een aantal voorwaarden voldaan is. We moeten dit type van democratie wat uitgebreider aan bod laten komen, omdat **België** als een typisch voorbeeld ervan wordt omschreven. Volgens sommigen is dat vandaag minder het geval, al is die stelling onderwerp van debat.

#### **Consensus- vs. meerderheidsmodel**

Lijphart schreef heel wat baanbrekend werk; in tal van publicaties (o.a. 1984, 1994a) probeerde hij democratie te operationaliseren en er zodoende verschillende vormen van te onderscheiden. Maar zijn *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (Lijphart 2012, 2de editie) is een standaardwerk geworden. Daarin onderzoekt 36 democratieën tussen 1945 en 2010. Relevanter hier is zijn onderscheid tussen **het consensus- en het meerderheidsmodel** (dat hij ook het Westminster-model van democratie noemt). De pacifcatiedemocratie behoort tot het eerste. Beide gaan uit van de meerderheidsregel, maar het consensusmodel

“accepts majority rule only as a minimum requirement: instead of being satisfied with narrow decision-making majorities, it seeks to maximize the size of these majorities. Its rules and institutions aim at broad participation in government and broad agreement on the policies that the government should pursue. The majoritarian model concentrates political power in the hands of a bare majority [...] whereas the consensus model tries to share, disperse, and limit power in a variety of ways.” (Lijphart 2012:2)

Het meerderheidsmodel is volgens Lijphart exclusief, competitief en *adversarial*, het consensusmodel (type-voorbeelden zijn Zwitserland en België) inclusief, gericht op onderhandeling en compromis.

#### **Tien dichotomieën in twee dimensies**

Lijphart definieerde tien dichotomieën (gegroepeerd in twee dimensies) die toelieten het onderscheid tussen beide modellen te maken.

Op de **executive-parties dimension** is dat (het meerderheidssysteem wordt telkens als eerste vermeld):

- 1 “concentration of executive power in single-party majority cabinets vs. executive power-sharing in broad multiparty coalitions;
- 2 executive-legislative relationships in which the executive is dominant vs. executive-legislative balance of power;
- 3 two-party vs. multiparty systems;
- 4 majoritarian and disproportional electoral systems vs. proportional representation;
- 5 pluralist interest group systems with free-for-all competition among groups vs. coordinated and ‘corporatist’ interest group systems aimed at compromise and concertation”;

op de **federal-unity dimension** is dat resp.

- 1 “unitary and centralized government vs. federal and decentralized government;
- 2 concentration of legislative power in a unicameral legislature vs. division of legislative power between two equally strong but differently constituted houses;
- 3 flexible constitutions that can be amended by simple majorities vs. rigid constitutions that can be changed only by extraordinary majorities;
- 4 systems in which legislatures have the final word on the constitutionality of their own legislation vs. systems in which laws are subject to a judicial review of their constitutionality by supreme or constitutional courts;
- 5 central banks that are dependent on the executive vs. independent central banks.” (Lijphart 2012:3-4)

#### **Debat en discussie**

Er is over deze conceptualisering en operationalisering heel wat debat ontstaan (Pennings, Keman & Kleinnijenhuis 1999:259-267)<sup>8</sup> Ook de toepassing ervan leidde tot aanzienlijke discussies, zowel over de gebruikte methodologie als over zijn assumpties. Ondanks deze kritiek is “Lijphart’s juxtaposition of majoritarian and consensual systems **one of the most influential** empirical studies on the functioning of democracies recently made” (Pennings, Keman & Kleinnijenhuis 1999:263). Tabel 1 geeft een schematisch overzicht van de verschillen tussen een meerderheidsdemocratie, een consensusdemocratie en een pacifcatiedemocratie (Andeweg 2000:513).

	homogene politieke cultuur	gefragmenteerde politieke cultuur
samenwerkende elite	gedepolitiseerde (kartel)democratie	(consociational) pacificatiedemocratie
competitieve elite	centripetale democratie	centrifugale democratie

Figuur 2. De democratietypes van Lijphart.

## 4.2 Consociationalisme

### Vier democratietypes in twee dimensies

De pacificatiedemocratie verwijst naar een nog andere belangrijke bijdrage van Lijphart in de typologie van democratieën. Via twee dimensies – homogene vs. gefragmenteerde politieke cultuur en samenwerkend vs. competitief elitegedrag – onderscheidde hij vier democratietypes. Voor Lijphart zijn centripetale democratieën (homogene samenleving, dus weinig breuklijnen en conflictueus elitegedrag) en *consociational* democratieën (gesegmenteerde samenleving, maar samenwerkende elite) stabiele systemen. We gebruiken pacificatiedemocratie als vertaling voor **consociational democracy**. Centrifugale democratieën en karteldemocratieën zijn onstabiel. De laatstgenoemde omdat het gedrag van de elite – afspraken maken, regelingen uitwerken, voorzichtige samenwerking – in een gedeselementeerde, ontzuilde samenleving niet door de bevolking aanvaard zal worden. Daarom zullen elites in zo'n democratie zich meer conflictueus moeten opstellen, kunnen ze meer opkomen voor deelbelangen en zijn zelfs meerderheidsformules mogelijk. Dat kan nu zonder gevaar voor instabiliteit omdat de samenleving homogener geworden is.

### België als pacificatiedemocratie?

Inzake de linguïstische, **communautaire breuklijn** is ons land nog steeds sterk gesegmenteerd en de federalisering lijkt die segmentering in de hand te werken, ondanks de communautaire rust na de verkiezingen van 2014. Federaal België kan dus zeker nog als een pacificatiedemocratie omschreven worden, want communautair gesegmenteerd (ook andere breuklijnen vallen er soms mee samen) en met een samenwerkende elite, al riep de politieke instabiliteit na de federale verkiezingen van 2007 en 2010 over dat laatste vragen op. **Levensbeschouwelijk** is de segmentatie wat afgenomen (maar met de migratie en verkleuring van de samenleving misschien weer toegenomen, de rol van de kerk is in deze dan overgenomen door de

islam),  **sociaal-economisch** zijn spanningen door de welvaartsstaat wat minder scherp geworden maar niet verdwenen. Hier werken de politieke leiders samen met sociaaleconomische leiders (neocorporatisme).

### Vlaanderen als karteldemocratie?

Wat met **Vlaanderen**, dat na vele staatsvormingen over heel wat eigen bevoegdheden beschikt, in deze indeling van Lijphart? Is Vlaanderen op weg naar een **karteldemocratie**? De meeste breuklijnen in Vlaanderen zijn immers relatief gepacificeerd: Vlaanderen is relatief gezien vrij homogeen (d.w.z. met minder diepe sociaal-economische of levensbeschouwelijke tegenstellingen). Anderzijds, aldus een populaire klaagzang, blijft de Vlaamse politieke elite pacificatietechnieken volgen: scherpe standpunten en fundamentele keuzes vermijden, samen afspraken maken en deals regelen zonder al te veel inspraak van de basis enz. Wanneer de Vlaamse elite dit gedragspatroon blijft aanhouden, zou het politieke systeem volgens de bovenstaande indeling wel eens **onstabiel** kunnen worden. Volgens sommigen is dat precies wat er te zien is: burgers keren zich af van het systeem, wat zou leiden tot een laag vertrouwen in de politiek, en stemmen voor partijen die de gevestigde politiek fors willen veranderen. Maar er zijn wat dat betreft geen opmerkelijke systematische verschillen in politiek vertrouwen tussen het Vlaamse en het federale niveau die aan deze bewering toegeschreven kunnen worden.

### Pacificatiedemocratie: vier kenmerken

Er is veel **discussie** is over de precieze inhoud van specifieke termen. Lijphart zelf maakt een (over de jaren heen wat veranderend) onderscheid tussen *consociational democracy* en *consensus democracy*. Niet alle auteurs doen dat (even nauwkeurig). Volgens Andeweg (2000:512) worden *consociational democracies* gekenmerkt door “grand coalitions and by proportionality in the electoral system and in the distribution of public office and scarce resources”. In het Duits wordt dat ook wel *Proporzdemokratie* genoemd (Lehmbruch



1967:41-43). Lijphart (1977:25-47) kende er **vier kenmerken** aan toe: grote meerderheden of executieve machtsdeling (maakt samenwerking gemakkelijker), proportionaliteit (vertegenwoordiging en aandeel in overheidssubsidies is gebaseerd op het aandeel in de bevolking), wederzijdse of minderheidsveto's (waarvoor geen groep, ook de minderheid niet, *overruled* kan worden) en gesegmenteerde autonomie (die in elke gemeenschap een eigen leefwereld mogelijk maakt). Deze eigenschappen moeten aanwezig zijn om van een *consociational democracy* (of **pacificatiedemocratie**) te kunnen spreken. **Consensusdemocratie** is een ruimer begrip en vooral gebaseerd op een reeks institutionele voorzieningen, die we hierboven beschreven (Andeweg 2000:512).

### **Specifieke vorm van politiek (conflict)beheer**

Belangrijker dan al die termen is dat consociationalisme,<sup>9</sup> dat zwaar op de korrel is genomen, een heel specifieke vorm van politiek (conflict)beheer is in verdeelde samenlevingen, die daardoor stabiel blijven: “a segmented or deeply divided society is an indispensable element in the definition of consociational democracy” (Andeweg 2000:513). Het gaat om landen met duidelijke subculturen. Lijphart gebruikte reeds in 1969 de term *consociational democracies* voor “these deviant cases of fragmented but stable democracies”. Dat betekende voor hem vooral “government by **elite cartel** designed to turn a democracy with a fragmented political culture into a stable democracy” (Lijphart 1969:211).

### **Pacifiserende rol van elites in verzuilde democratie**

Centraal daarin is bijvoorbeeld dat de subculturele tegenstellingen en geïnstitutionaliseerde verschillen – waar soms naar verwezen wordt met de term *pillarization*, verzuiling – **niet op de spits** gedreven worden, omdat verschillende tegenstellingen op hetzelfde ogenblik voorkomen en elkaar als het ware neutraliseren. Politieke leiders zijn zich ervan bewust dat hun achterban niet op alle breuklijnen en kwesties homogeen is (bv. de katholieke zuil wordt doorsneden door de breuklijn tussen arbeid en kapitaal) en dat ze hun achterban dus niet met radicale, homogene standpunten op een conflictlijn kunnen vertegenwoordigen. Zodoende spelen die elites, aldus de pacificatietheorie, een cruciale en **pacifiserende rol**. Althans, die rol kunnen ze spelen. Volgens De Ridder en zijn medeauteurs is

“the key to Belgian politics a conscious decision by elites to overcome cleavage-based differences through negotiation [...] the perceptions that the elites hold concerning the cleavages are of major importance.” (De Ridder et al. 1978:93-94)

Lijphart noemde dat “the deliberate joint effort of the elites to stabilize the system” (Lijphart 1969:225). Kortom, opdat dit democratietype kan functioneren, zijn er niet enkel diepe breuklijnen nodig, maar moet er ook binnen de politieke elite een **specifieke samenwerking** zijn.

### **4.3 Voorwaarden voor pacificatiedemocratie, met een bijzondere rol voor de elites**

#### **Conflicten beheren en escalatie vermijden**

Verondersteld wordt dat politieke elites bij politieke conflicten een **zakelijke** en **resultaatsgerichte** houding aannemen en scherpe ideologische conflicten vermijden. Ze drijven de tegenstellingen niet op de spits en **depolitiseren** op het **gesloten topperleg** – waar geheimhouding belangrijk is – de gevoelige kwesties. Vaak worden beslissingen daarover uitgesteld en wordt het conflict bij voorkeur in technocratische of juridische termen vertaald. Het geheime topperleg schermde het accommodatieproces tussen de verschillende belangen van de buitenwereld af. Daar sluiten ze met elkaar grote akkoorden af (**package deals**)<sup>10</sup> waarin ze conflicten beheren en verdere escalatie vermijden. Dat doen ze vaak door het verlenen van **gesubsidieerde autonomie** aan bepaalde groepen, zodat die elk, op de conflictkwestie, een eigen weg kunnen uitgaan. Ze dwingen nadien goedkeuring voor hun compromissen bij de (vaak passieve) achterban af op grond van hun sterke **machtspositie** in hun eigen geleding. Een belangrijke vereiste daarbij is dat de ‘regering regeert’ en de volksvertegenwoordigers nadien de subtiele evenwichten in het bereikte akkoord niet verstoren door wijzigingen aan te brengen: het parlement slikt m.a.w. de binnen de regering of op andere overlegplaatsen bereikte akkoorden.

#### **Evenredigheid of proportionaliteit**

De elite moet op **pragmatische** wijze ideologische verschillen en verscheidenheid aanvaarden en zoeken naar werkbare **compromissen** die voor iedereen aanvaardbaar zijn, waar iedereen iets bij wint. Het principe van de evenredigheid of **proportionaliteit** is belangrijk:

middelen worden *a rato* van het eigen gewicht aan iedereen verdeeld. Belangrijke onderliggende principes zijn de **drie c's**: de politiek is gericht op consultatie, coöperatie en consensus. Bovendien is er **geen meerderheidsmentaliteit**: alle betrokkenen worden bij het overleg betrokken. Deze typische institutionele en culturele kenmerken leidden wel tot een zeker **monisme**: bestuurders (zoals de regering, de administratie) staan niet tegenover de volksvertegenwoordigers, maar vormen als het ware een eenheid. Dat verzwakt de rol van – en het geloof in – de volksvertegenwoordiging. De **burgers** spelen in dit geheel geen actieve rol. Voor Witte, Craeybeckx en Meynen (1997) is de pacificatiedemocratie een basismechanisme van het naoorlogse én hedendaagse Belgische politieke bestel. Aan illustraties van de wijze waarop de parlementaire democratie via nieuwe spelregels aan het *consociational* model werd aangepast, is volgens deze auteurs geen gebrek.

### De 'spelregels'

Er bestaat **debat** over welke de precieze en noodzakelijke of voldoende institutionele en culturele 'spelregels' van pacificatiedemocratie zijn. Ook Lijphart heeft in de loop van de decennia dat hij erover werkte, zijn mening soms **herzien**. Dat maakt het moeilijk. In het lijstje komen o.a. voor: coalitieregeringen, veelal *oversized*; een balans tussen de uitvoerende en wetgevende macht; vertrouwelijk topperleg door een kleine, representatieve, maar machtige groep onderhandelaars die het conflict verzakelijken; decentralisatie met autonomie voor (regionale) minderheden; respect voor traditie (van accommodatie); goed georganiseerde middenveldorganisaties die veel mensen (ook minderheden) vertegenwoordigen en kunnen mobiliseren (verzuiling); een zekere trouw en volgzaamheid van de kiezer weerspiegelt in een sterk mandaat van de leiders; autonomie voor de verschillende deelsegmenten; proportionaliteit waardoor alle groepen bij de besluitvorming betrokken worden en (*a rato* van hun machtspositie) een deel van de overheidsmiddelen toegewezen krijgen; minderheidsveto; geen meerderheidssegment en segmenten van gelijke omvang; overkoepelende loyaliteiten, externe dreiging, sociaal-economische gelijkheid enz.

### Verantwoordelijkheid van de politieke elite

De voorwaarden en spelregels – het verschil is in de literatuur niet altijd duidelijk – zijn, zoals blijkt, vrij divers en veeleisend en voer voor debat. Maar de literatuur over pacificatiebesluitvorming is wel eensgezind over

het grote belang van de politieke **elite**. “Een dergelijke formule van conflictbehandeling [leidt] slechts tot een doeltreffend en stabiel regime als de politieke elites aan een stel vaardigheidsvoorwaarden voldoen” (Huyse 1970:229). Politieke leiders moeten volgens Huyse over verschillende **vaardigheden** beschikken. Ze moeten beseffen hoe de verdeeldheid een bron kan zijn van stabiliteitsversturende conflicten en uiteindelijk kan leiden tot desintegratie van het regime. Ze moeten over een sterk mandaat beschikken van hun achterban. Ze moeten het behoud van de eenheid belangrijk vinden en daartoe de nodige handigheid hebben, bijvoorbeeld om onderhandelingen te voeren met de leiders van de andere (sub)culturen. Pacificatiebesluitvorming verloopt daarbij anders dan meerderheidsbesluitvorming, waarbij een partij aan de andere partijen uiteindelijk haar wil oplegt. Ook bij Lijphart is consociational democracy “government by elite cartel” (Lijphart 1969:216). Eenzelfde accent op de verantwoordelijkheid van de elite vinden we bij Andeweg:

“*The threat to democratic stability by social segmentation is neutralized at the elite level by the use of various non-majoritarian mechanisms for conflict resolution, institutionally anchored by inclusive coalitions and proportionality in appointments.*” (Andeweg 2000:512)

Ook Sodaro noemt *consociational democracy* een “highly elitist form of democracy” (Sodaro 2004:176). Maar een correct werkende elite volstaat uiteraard niet.

### Vier voorwaarden voor pacificatiebesluitvorming

Arend Lijphart ziet in pacificatiebesluitvorming vier onmisbare **voorwaarden**:

“*Consociational democracy can be defined in terms of four characteristics. The first and most important element is government by a grand coalition of the political leaders of all significant segments of the plural society. This can take several different forms, such as a grand coalition cabinet in a parliamentary system, a 'grand' council or committee with important advisory functions, or a grand coalition of a president and other top officeholders in a presidential system. The other three basic elements of consociational democracy are (1) the mutual veto or 'concurrent majority' rule, which serves as an additional protection of vital minority interests, (2) proportionality as the principal standard of*

political representation, civil service appointments, and allocation of public funds, and (3) a high degree of autonomy for each segment to run its own internal affairs.” (Lijphart 1977:25)

### **Stabiliteit tussen subculturen, en eliteoverheersing**

**Pappalardo** gaat nog verder en selecteert: “(1) an equilibrium among the segments or stability of the segments, (2) size, (3) crosscutting divisions, (4) leader-follower relationships, (5) segmental isolation, (6) overarching loyalties, and (7) traditions of elite accommodation” (Pappalardo 1978, 1981). Pappalardo bestudeert deze elementen in drie West-Europese pacificatiedemocratieën (Nederland, België en Oostenrijk) en besluit dat slechts twee van de zeven kenmerken echt noodzakelijk zijn om van een *consociational democracy* te spreken, met name stabiliteit tussen de subculturen en eliteoverheersing (Boogaards 1998:480).

## **4.4 Hedendaagse betekenis en functioneren?**

### **Verzuiling en samenwerkende elite**

Er worden vragen gesteld over de hedendaagse werking en relevantie van de pacificatiedemocratie, zowel in België als in Nederland. Als we **Huyse** erop nalezen, dan blijkt immers dat die pacificatiedemocratie voor een **specifieke** conflictstof en in een specifieke periode werd ontworpen:

“De pacificatiedemocratie is een politiek systeem dat zich van andere democratietypes onderscheidt door het samengaan van een in zuilen geïnstitutionaliseerde culturele heterogeniteit en een grote mate van politieke stabiliteit. De aanwezigheid van een sociale structuur waarin ‘samenvallende lidmaatschappen’ overwegen en de vervulling van de profane functies op levensbeschouwelijke grondslag plaats grijpt, en van een politieke cultuur met sterk dogmatische inslag zou in principe moeten leiden tot hevige conflicten tussen de subculturen, tot een geringe legitimiteit van de politieke instellingen en tot een zwakke doelmatigheid van het hele systeem. In een pacificatiedemocratie worden niettemin legitimiteit, doeltreffendheid en dus stabiliteit verwezenlijkt door het ingrijpen van de politieke leiders, die door het neutraliseren van het meerderheidsbeginsel de spanningen tussen de verschillende zuilen op vreedzame wijze weet op te lossen.” (Huyse 1970:162)

### **Politieke passiviteit**

Behalve verzuiling en samenwerking tussen elites – volgens Huyse het belangrijkste kenmerk van een pacificatiedemocratie (Huyse 1970:165-166) – is ook politieke passiviteit van groot belang:

“In de zuilen wordt het politiek gedrag van de massa gekenmerkt door passiviteit en tegelijkertijd ook door volgzaamheid ten aanzien van de leiders. [...] De machtspositie van de politieke leiders bij onderhandelingen hangt voor een groot deel af van hun representativiteit; zij dienen er dus op te waken dat hun aanhangers niet van hen vervreemden. Bovendien moeten zij de afgesloten compromissen aanvaardbaar maken voor hun volgelingen, want het succes van de overkoepelende contacten hangt onder meer af van de capaciteit van elk der partners om de verbintenissen, die uit de onderhandelingen zijn voortgesprongen, in eigen kring ‘waar te maken’. Als één der onderhandelende partijen er niet in slaagt de gesloten akkoorden in de eigen groep te laten naleven, loopt het hele pacificatiesysteem ernstige letsels op.” (Huyse 1970:168-169)

### **Sterk veranderde omstandigheden**

Vandaag, ruim vier decennia nadat deze woorden geschreven zijn, is er veel minder sprake van passiviteit en volgzaamheid van de **kiezer**. De hoogdagen van de verzuiling liggen ver achter ons. De grotendeels ontzuilde kiezers zijn beter geïnformeerd, veeleisender en veel minder volgzaam. Er kunnen ook vragen gesteld worden over ‘de samenwerkende elite’: zeker op de communautaire breuklijn was daar na de federale verkiezingen van 2007 en 2010 in België niet veel van te merken, met het wereldrecord regeringsvorming als gevolg. De Belgische pacificatiepolitiek overwon die diepe, aanslepende crisis echter, wat leidde tot de vorming van een klassieke tripartite onder leiding van een Franstalige socialist (Di Rupo I), volgens sommigen net het bewijs van het functioneren van de pacificatiedemocratie. Maar de relaties tussen de N-VA en PS, beide de grootste partijen van hun regio en dus samen prominent deel van de Belgische elite, zijn al vele jaren zeer verstoord. Bovendien is de politieke elite vandaag anders dan die van enkele decennia geleden en functioneert ze dan ook navenant. De huidige elite werkt in een sterk gefragmenteerd, volatieleer en gemediatiseerd politiek landschap. In België is er ook minder dan vroeger sprake van een federale politieke elite: “The Belgian parties find themselves in a very peculiar situation because there are no longer any federal

Majoritarian democracy	Consensus democracy	Consociational democracy
1 Minimal winning cabinets	1 Oversized cabinets	1 Segment society
2 Cabinet dominance over legislature	2 Separation of powers	2 Grand coalition
3 Two-party system	3 Multi-party system	3 Proportionality
4 Plurality system of elections	4 Proportional representation	4 Segmental autonomy
5 Pluralist interest group system	5 Corporatist interest group system	5 Mutual (minority) veto
6 Unicameralism	6 Bicameralism	
7 Unitary, centralized government	7 (Non-)territorial federalism and decentralization	
8 Flexible constitution	8 Entrenched constitution	
9 Parliamentary sovereignty	9 Judicial review	
10 Dependent central bank	10 Independent central bank	

**Tabel 1. De kenmerken van meerderheidsdemocratie, consensusedemocratie en pacificatiedemocratie**  
(bron: Andeweg 2000:513).

parties. There are no federal political elites accountable to the Belgian population” (Deschouwer 2006:908). Maar dat is voer voor een andere discussie.

### Voor welke breuklijn?

Uit de bovenstaande uiteenzetting blijkt ook hoe zeer pacificatiebesluitvorming verbonden was met conflicten op de **levensbeschouwelijke breuklijn**. Die zijn grotendeels gepacificeerd, al zijn er nog discussies op die breuklijn over euthanasie in katholieke ziekenhuizen, de subsidiëring van het vrij onderwijs of het dragen van hoofddoeken in publieke functies. Ook voor de **sociaal-economische breuklijn**, die evenmin – ondanks sociale conflicten – het politieke systeem nog langer destabiliseert, is pacificatiebesluitvorming zeer succesvol gebleken. In welke mate kan pacificatiebesluitvorming vandaag werken, in sterk veranderde omstandigheden, over andere kwesties, namelijk die van de **communautaire breuklijn** of van de nieuwe **sociaal-culturele breuklijn**, waarop zich discussies over de multiculturele samenleving en het migratievraagstuk afspelen?

### Pacificatiebesluitvorming is niet voorbij

Daarmee is niet gezegd dat pacificatiebesluitvorming voorbij is, want

“de term pacificatie slaat op een dubbel gebeuren in de politiek. Allereerst kan hij gereserveerd worden voor een langzaam en langdurig proces, waarin de spanningen tussen de zuilen geleidelijk van hun scherpste kanten ontdaan worden. In die zin duidt de term ‘pacificatiepolitiek’ een evolutie aan, waarin een reeks

*pacten evenzoveel mijlpalen zijn op weg naar de verwezenlijking van een modus vivendi. Men kan anderzijds evengoed van een pacificatiepolitiek spreken wanneer men wil verwijzen naar het routinematig oplossen van de ‘dagdagelijkse’ problemen in het samenleven van de levensbeschouwelijke groepen. In beide gevallen stelt de pacificatiepolitiek bijzonder hoge eisen aan de politieke leiders.”* (Huysse 1970:232)

Pacificatiebesluitvorming is meer dan het regelen, via grote akkoorden, van levensbeschouwelijke kwesties. Het **dagelijkse beheer** van sociaal-economische en communautaire spanningen kan daar eveneens onder begrepen worden. Ook in dat geval zijn er voor deze “merkwaardige vorm van conflictregeling” een “ingewikkeld net van institutionele voorzieningen” en “een groot aantal subtiele spelregels” nodig, aldus Huysse (1970:224). De Belgische democratie behoort dus uitgesproken tot een specifieke soort.

## 5 Democratie en vertegenwoordiging

### 5.1 Inleiding

#### Representatieve democratie

Hoe ze ook omschreven wordt, de Belgische democratie is in elk geval een ‘representatieve’ democratie, met een zwak gebruik van directe democratie. Dat wil zeggen dat volksvertegenwoordigers veel meer beslissingen

nemen dan de burgers zelf. **Vertegenwoordiging** en democratie zijn verschillend, maar vandaag neemt de massademocratie doorgaans de vorm aan van een vertegenwoordigende (indirecte) democratie. Vandaar dat de studie van democratie veelal de studie van representatieve democratie is. Dat leverde heel wat literatuur en onderzoek op. We beperken ons in deze paragraaf tot enkele sleutelbegrippen en auteurs.

Verkiezingen en vertegenwoordigers hangen dus nauw samen, al kunnen vertegenwoordigers ook op andere manieren worden aangesteld dan via verkiezingen. Verkiezingen zijn het onderwerp van het volgende hoofdstuk.

### **Vertegenwoordiging, een lange geschiedenis, maar een recente begripsinvulling**

Het begrip 'vertegenwoordiging' heeft er ondertussen al een **lange geschiedenis** met verschillende betekenissen op zitten (Pitkin 1969, 1972; Judge 1999; De Smaele & Tollebeek 2002). De invulling die we vandaag aan vertegenwoordiging geven, is relatief recent. Het debat over wat vertegenwoordiging in essentie is, is nog volop gaande: "Representation' is one of the slippery core concepts of political theory" (McLean 1991:172).

Over vertegenwoordiging is nochtans al veel politieke en politiekwetenschappelijke inkt gevloeid. Denk bijvoorbeeld aan het standaardwerk van Hanna Fenichel **Pitkin**, *The Concept of Representation* (1967). Alleen al de *American Political Science Review* telt vele honderden bijdragen over vertegenwoordiging in al haar facetten. Daaruit blijkt hoe gespecialiseerd het onderzoek en het denken over vertegenwoordiging is. Soms lijkt het wetenschappelijke debat wat op een **taalstrijd**, waarvan de inzet erin bestaat om de eigen woordkeuze tot veelgebruikt jargon te verheffen. Inhoudelijk schuilen er vaak slechts lichte nuanceverschillen onder de verschillende begrippen. Daar zijn er heel veel van in omloop. Zo maakt Jane **Mansbridge** het onderscheid tussen *promissory representation* of het klassieke model (tijdens campagnes maken vertegenwoordigers beloftes die ze nadien al dan niet houden en waarvoor ze bij de volgende verkiezingen gesanctioneerd kunnen worden), *anticipatory representation* (vertegenwoordigers anticiperen op wat hun kiezers bij de volgende verkiezingen belangrijk zullen vinden, niet op wat ze tijdens de vorige verkiezingen beloofden), *gyroscopic representation* (kiezers selecteren vertegenwoordigers op basis van hun verwachting over hoe de vertegenwoordigers zich zullen gedragen,

gebaseerd op observeerbare kenmerken<sup>11</sup>) en *surrogate representation* (als vertegenwoordigers andere dan hun eigen kiezers vertegenwoordigen, er is geen electorale band tussen beide) (Mansbridge 2003:515; cf. *infra*). We beperken de bespreking over representatie hierna tot enkele algemene opmerkingen.

### **Democratie en vertegenwoordiging vallen doorgaans samen**

De conjunctie in de titel van deze paragraaf wijst er al op: democratie en vertegenwoordiging zijn **niet hetzelfde**, al gaan ze doorgaans samen. Soms is er sprake van vertegenwoordiging zonder democratie, wanneer we ons bijvoorbeeld laten vertegenwoordigen door een advocaat, wanneer we onze demeterende ouders bij de notaris vertegenwoordigen enz. Omgekeerd is er ook democratie zonder vertegenwoordiging, bijvoorbeeld bij directe democratie waarin we zelf en rechtstreeks politieke beslissingen nemen. Het is pas sinds de opkomst van de **massademocratie** dat vertegenwoordiging en democratie samenvallen, omdat er door de uitbreiding van het aantal kiesgerechtigden geen andere manier mogelijk was om de democratie te organiseren dan onrechtstreeks, via de aanduiding van volksvertegenwoordigers.

### **Groeiend belang van vertegenwoordiging**

Verkiezingen betekenen evenwel niet dat alle burgers ook aan het selectieproces van de vertegenwoordigers mogen **deelnemen**. Bij het ontstaan van België mocht slechts 1% van de bevolking stemmen (zie hoofdstuk 12), al werd de Belgische Grondwet van 1831 destijds als zeer vooruitstrevend beschouwd. België beschikte over een parlement en volksvertegenwoordigers, maar slechts één op de 22 volwassen mannen had cijnskiesrecht. Die 46.000 kiezers die de cijns konden betalen, de stemgerechtigde elite, leken heel sterk op hun vertegenwoordigers. Ze kwamen uit dezelfde ('betere') kringen. Toen het aantal kiezers werd uitgebreid – een geleidelijke evolutie die door de ontwikkeling van cijnskiesrecht over algemeen meervoudig stemrecht (1883) tot algemeen enkelvoudig stemrecht voor mannen (1918) en later ook voor vrouwen (1948) liep – groeide ook **het belang van vertegenwoordiging**. Die uitbreiding liep zeker in het begin vrij traag: in 1848 (na de verlaging van het cijns) kon één op de veertien volwassen mannen stemmen, in 1892 was dat (door gestegen welvaart en demografische ontwikkelingen) één op de tien (Van den Wijngaert 2007).<sup>12</sup>

### **Afstand tussen vertegenwoordigden en vertegenwoordigers**

Aangezien er steeds meer kiezers kwamen, ontstond in het kader van de maatschappelijke arbeidsverdeling een specifieke groep, gespecialiseerd in het vertegenwoordigen van anderen. Al heel vroeg werd **de afstand** tussen vertegenwoordigden en vertegenwoordigers als een probleem ervaren. Vandaag lijkt deze onvermijdelijke afstand soms de allures van ziekelijke vervreemding aan te nemen, waardoor het niet langer om 'bestuur van het volk' zou gaan. In de jaren 1990 was er in België heel wat te doen over de '**kloof**' tussen burger en politiek, niet alleen in België. Zo heeft men het in het Duits over *Politikverdrossenheit*, in het Engels over *confidence gap*.<sup>13</sup> Patrick **Stouthuysen** (2002) wijst erop dat die kloof reeds lang geleden geanalyseerd werd: in 1902 verscheen er een analyse over van de politicoloog Moisei **Ostrogorski** (1854-1921), in zijn *Democracy and the Organization of Political Parties*. Daarin beschrijft hij hoe burgers de politiek de rug toekeren. Ook n.a.v. mei 1968 en in de jaren 1970 was er heel wat sprake van de 'crisis van de democratie': ook toen waren er auteurs die erop wezen dat er in de jaren 1950 en 1960 eveneens heel wat mis was. De gevoelens van onbehagen en onvrede zijn dus niet nieuw.

### **Kloof tussen burger en politiek**

In de jaren negentig was er in België veel te doen over de kloof tussen burger en politiek. Stouthuysen ziet er een aantal ondubbelzinnige indicatoren voor:

“De afnemende participatie aan verkiezingen, het toenemend verlies van vertrouwen in de politiek en de democratische instellingen en, als laatste, de dalende ledencijfers van politieke partijen. Het probleem is evenwel dat je op basis van die indicatoren een allesbehalve eenduidig beeld krijgt. [...] Als er al crisis is, dan is het niet zozeer van de democratie, maar van de politieke partijen. Of beter: alleen ten aanzien van politieke partijen beschikken we over ondubbelzinnige en overtuigende aanwijzingen.” (Stouthuysen 2002:8-9)

Volgens Stouthuysen haakt de burger niet zozeer af van de politiek, maar van die vormen van politiek waar participatie niet langer het verschil maakt. Vanuit een *rational choice*-benadering argumenteert Stouthuysen dat mensen in het verleden participeerden omdat ze er beter van werden of omdat ze het als een **zinnvolle investering** beschouwden. Partijen vervulden traditioneel een aantal functies (herverdeling, overgenomen door

de welvaartsstaat; socialisatie, overgenomen door de media; selectiefunctie) en die raken in verval. De geprofessionaliseerde, **moderne kaderpartijen** – los-vaste verbanden rond kandidaten, gedragen door een kleine groep professionals die permanent campagne voeren en een doelgroepenbeleid nastreven – emigreren van de samenleving naar de staat en denken voornamelijk in beleidstermen; haalbaarheid primeert op wenselijkheid. “In dat licht”, aldus Stouthuysen, “is het afhaken van de burgers zeer begrijpelijk” (Stouthuysen 2002:13).

### **Machtsdelegatie en verantwoordingsplicht**

De machtsafstand of beter -delegatie door de soevereïnen aan de volks-‘vertegenwoordigers’ is niet de enige. Ook volksvertegenwoordigers **delegeren** naar de regering, die dan op haar beurt delegeert naar de administratie. In omgekeerde richting verloopt de **verantwoordingsplicht**. Ministers zijn in het parlement verantwoording verschuldigd voor de werking van de administratie en het parlement moet aan burgers uitleggen waarom zij niet voldoende ingrepen toen er fouten of gebreken bleken te ontstaan. Zo controleert, in theorie, de burger ook indirect de dagelijkse administratie. Ondanks de afgebakende bevoegdheden en de bestuurlijke scheiding tussen bijvoorbeeld de minister en zijn administratie, blijft de eerstgenoemde wel ‘politiek verantwoordelijk’. Dat opent heel wat discussie over de draagwijdte van de politieke verantwoordelijkheid. Die is nodig als tegenwicht voor de machtsdelegatie vanuit de burger. De keten van vertegenwoordiging is dus als het ware het **spiegelbeeld** van de keten van verantwoording, beide zijn in een democratie cruciaal. Laten we kort ingaan op de geschiedenis van de eerstgenoemde.

## **5.2 Geschiedenis van het begrip ‘vertegenwoordiging’**

### **Griekse oudheid**

Hoewel het Oude Griekenland als de bakermat van de democratie wordt beschouwd, is het niet daar waar de oorsprong van de representatieve democratie ligt. De Atheense democratie was overwegend een directe democratie. In de *ekklesia* namen alle ‘vrije’ burgers rechtstreeks deel aan de besluitvorming. Daarnaast was ook in Athene reeds een aantal politieke instellingen actief, waarin niet alle burgers aanwezig waren, zoals een 500-koppig uitvoerend en een 50-koppig adviserend orgaan met een dagvoorzitter, waarvan de

leden bij lot werden aangeduid (Heywood 2002:72). Maar de origine van de representatieve democratie ligt niet in het oude Griekenland, maar eerder in de **middeleeuwen**. ‘Representeren’ is in etymologische zin dan ook van Latijnse oorsprong: in het klassieke Griekenland bestonden dan wel vertegenwoordigende instellingen, een woord ervoor hadden ze niet.

### **Van ‘belichaming’ naar huidige betekenis**

Het Latijnse **repraesentare** had in het begin evenwel niet veel te maken met politieke instellingen en betekent ‘aanschouwelijk maken’. In de middeleeuwen breidde het woord in de **christelijke literatuur** uit naar een soort mystieke belichaming. Maar de echte expansie kwam er in de 13de en begin 14de eeuw, toen de paus en de kardinalen geacht werden God te vertegenwoordigen. Het ging nog steeds niet om ‘delegatie’, maar om ‘**belichaming**’. Steeds vaker kreeg het de Romeinse betekenis, waarbij de keizer handelt in naam van het volk. In de late 13de eeuw gebruikten juristen als eersten de woorden *intervenire* en *respondere* voor de gedachte dat een advocaat een groep kon vertegenwoordigen. Later, aan het einde van diezelfde eeuw, spraken ze over *repraesentare*. Laat in de 14de eeuw verscheen *to represent* in de Engelse taal, maar nog niet in de huidige betekenis. Daarvoor was het wachten tot de late 16de eeuw: pas in 1595 is een voorbeeld te vinden van het gebruik van de term *to represent* als “acting for someone as his authorized agent or deputy” (Pitkin 1967:243). *Répresenteur* of *to represent* gaat dus om het **voorstellen of aanwezig of tegenwoordig maken** van wat niet aanwezig is. In de politieke betekenis is het niet enkel in de plaats treden van iets of iemand, maar ook als geautoriseerde agent optreden. Vertegenwoordiging heeft dus betrekking op de relatie tussen de principaal (vertegenwoordigde) en de agent (vertegenwoordiger), zodat de laatste kan spreken ‘in naam van’ en handelen ‘in het belang van’ de eerste. Vertegenwoordigers maken de vertegenwoordigde ‘present’ in en via verkozen instellingen.

### **Juridische/artistische/religieuze representatie**

Oorspronkelijk werd ‘representeren’ m.a.w. vooral gebruikt met betrekking tot objecten die bijvoorbeeld in het kader van een **rechtszaak** letterlijk werden binnengebracht en getoond. Daarnaast had de term ook een **artistieke** betekenis: kunstenaars (bv. acteurs) of kunstobjecten (bv. schilderijen en sculpturen) representeerden of beeldden personen, abstracte ideeën of waarden uit. In de **christelijke literatuur**

en **praktijken** tijdens de middeleeuwen kreeg het concept nog een andere betekenis. Priesters representeerden Christus, de kerk representeerde één mystiek lichaam, waarvan de gelovigen deel uitmaakten en de Paus aan het hoofd stond. In de rechtspraak raakte het begrip ‘**rechtspersoonlijkheid**’ ingeburgerd: een corporatie kon als één persoon optreden. Zo groeide de betekenis van het woord ‘representatie’ als het aanwezig stellen van iets dat letterlijk gezien afwezig is, als de belichaming of personificatie van een al dan niet mystiek geheel.

### **Politieke representatie**

Gelijktijdig ontstonden **embryonale instellingen** waar politieke representatie plaatsvond. De adviesraden van pausen en koningen werden verruimd met personen die de verschillende delen van de kerk of het territorium representeerden. De rol van deze ‘afgevaardigden’ of ‘gedeputeerden’ **evolueerde** van puur administratief en juridisch (belastingen heffen en het toepassen van algemene wetten in lokale gevallen) naar een meer actieve en onderhandelende functie. De afgevaardigden zetten de koning onder druk om rekening te houden met lokale belangen, in ruil voor de belastingen die er geheven werden. De laatmiddeleeuwse Vlaamse **standenvertegenwoordiging**, bijvoorbeeld, die was samengesteld uit afgevaardigden die de grote steden representeerden (en soms de adel en de clerus), had uiteindelijk ook een beïnvloedende stem in het gevoerde beleid. De gedeputeerden waren afzonderlijk slechts woordvoerders van hun opdrachtgevers, maar samen representeerden ze het volk of het land dat zodoende een stem kreeg in de politieke debatten (De Smaele & Tollebeek 2002).

### **Huidige betekenis**

Vanaf de **17de eeuw**, meer bepaald vanaf de **Engelse Burgeroorlog** (1639-1651) (toen het parlement een tijd zonder vorst regeerde), kreeg vertegenwoordiging vooral de betekenis die we er nu vaak aan geven, met name vertegenwoordigen als ‘vertegenwoordigers van het volk of de natie’ die voor dat volk handelden (in tegenstelling tot vertegenwoordigers als afgevaardigden of gedeputeerden die deelbelangen verdedigden). Van dan af werden vertegenwoordigende instellingen en volksvertegenwoordiging meer en meer als cruciale democratische praktijken en zelfs als een democratisch recht beschouwd. Vooral de **Amerikaanse** (1775/1783) en de **Franse** (1789) **Revolutie** uit de **18de eeuw** vestigden vertegenwoordiging als

een universeel recht. Tijdens de 19de eeuw werd dat recht in een groot aantal staten geïnstitutionaliseerd. Tijdens de 20ste en 21ste eeuw, ten slotte, werd er verder gesleuteld aan de organisatie van vertegenwoordiging en verspreidde deze praktijk zich wereldwijd als onderdeel van de democratisering.

### 5.3 Betekenis van vertegenwoordiging

#### **Verschillende betekenissen in verschillende contexten**

Kortom, in een groot deel van de geschiedenis had het concept en de praktijk vertegenwoordiging **niets te maken met democratie**: “Representation need not mean representative government. A king can represent a nation, as can an ambassador. Any public official can sometimes represent the state. Thus institutions and practices which embody some kind of representation are necessary in any large and articulated society, and need have nothing to do with popular self-government. [...] Considering the importance of the concept, and the frequency with which it is used by writers on politics, there has been surprisingly little discussion or analysis of its meaning. Perhaps it is one of those fundamental ideas so much taken for granted that they themselves escape close scrutiny; or perhaps its complexity has discouraged analysis” (Pitkin 1967:2-4). Het woord is zo vaag en zo complex, zo vaak geherdefinieerd, dat sommigen pleiten voor de afschaffing en vervanging ervan. Dat gaat volgens Pitkin te ver: het is geen vaag concept, maar een dat met **verschillende betekenissen in verschillende contexten** gebruikt wordt. Het komt er dan op aan om niet één enkele definitie te geven, maar wel elke visie op en benadering van vertegenwoordiging te interpreteren, de assumpties en implicaties van de context te bekijken waarin het concept gebruikt wordt: “The single, basic meaning of representation will have very different applications depending on what is being made present or considered present, and in what circumstances” (Pitkin 1967:10).

#### **Inherent dualisme**

Vertegenwoordiging heeft dus wel een eenvoudige identificeerbare betekenis, namelijk

“the making present in some sense of something which is nevertheless not present literally or in fact.” (Pitkin 1967:8)

Het ‘in zekere zin’ present maken van iets wat niet present is, wijst dus op een inherent dualisme: “in representation something not literally present is considered as present in a nonliteral sense” (Pitkin 1967:8-9). Dat betekent dat vertegenwoordiging enkel bestaat als mensen er ook in **geloven**.

#### **Formalistische visie: autorisatie en verantwoording**

In hoofdstuk 3 richt Pitkin de aandacht op “certain formal arrangements that follow and terminate it: accountability, the holding to account of the representative for his actions” (Pitkin 1967:11). Ze splitst vertegenwoordiging op in **autorisatie** en **verantwoording**. In hoofdstuk 7 van haar boek (*The mandate-independence controversy*) omschrijft ze

“the central classic controversy in the literature of political presentation. The question at issue may be summarized as: should (must) a representative do what his constituents want, and be bound by mandates or instructions from them; or should (must) he be free to act as seems best to him in pursuit of their welfare? [A difficult question, because] a writer's position in this range of views is correlated with his conception of political life in the broadest sense: his ideas on the nature of political issues, the relative capacities of rulers and ruled, the nature of man and society – in short, what we might call his metapolitics.” (Pitkin 1967:145-146)

#### **Discussie tussen lasthebbers- en machtigingsmodel**

Reeds in de 17de eeuw was daarover in Groot-Brittannië heel wat discussie gerezen, een discussie die kan worden samengevat in die tussen het lasthebbers- en het machtigingsmodel. Tijdens de **Engelse burgeroorlogen** (1639-1651) tussen koning en parlement was de vraag immers wie op welke manier het volk kon vertegenwoordigen. Ook de verspreiding van democratie in de 19de en de 20ste eeuw versterkte de vraag wie op welke manier kon representeren. Als representeren betekent aanwezig maken wat niet aanwezig is, hoe is de verhouding dan tussen beide? Gaat het om **to act for behalf of** of om **to act on behalf of** (‘handelen voor’ of ‘handelen namens’)? Aan de ene kant bevindt zich de uitgesproken opvatting dat een vertegenwoordiger handelt enkel na expliciete instructies van zijn kiezers en niets meer doet dan die uitvoeren (*mere agent, delegate*), aan de overzijde staat de stelling dat vertegenwoordigers in alle vrijheid en dus ongebonden zelf



kunnen beslissen wat te doen of te denken (*free agent, trustee*), bijvoorbeeld omdat diegenen die ze vertegenwoordigen, toch geen eigen idee of opvattingen hebben over staatszaken.

### **Combinatie van beide uitgangspunten**

Volgens sommigen moeten we beide uitgangspunten **combineren**. Vertegenwoordigers moeten de wensen van hun kiezers uitvoeren, zonder dat dit een louter mechanische operatie is: ze moeten daartoe zelf het volgens hen best mogelijke beleid ontwikkelen. Extreme posities op de 'mandaat-onafhankelijkheidsschaal' zijn niet houdbaar. Vertegenwoordigers moeten beide vervullen (doen wat hun kiezers van hen verwachten en waartoe ze een mandaat hebben gekregen én als *trustee* handelen op basis van de eigen inzichten in het belang van hun kiezers).

## **5.4 Vormen van vertegenwoordiging**

### **Drie soorten van vertegenwoordiging**

Een vertegenwoordiger of vertegenwoordigende assemblee (parlement) wordt tussen het volk en de politieke besluitvorming geplaatst (Brennan & Hamlin 1999). Wat maakt die tussenpersonen tot onze vertegenwoordigers? Waarom beschouwen we hun aanwezigheid of hun handelingen als vertegenwoordigen? Naar gelang de politieke theoreticus of filosoof die we hierover aan het woord laten, zal het antwoord zijn 1) omdat we dat zo *overeenkomen*; 2) omdat de vertegenwoordigers op ons *gelijken* en we ons daarom door hen vertegenwoordigd voelen (symbolisch) en/of 3) omdat onze vertegenwoordigers voor ons *handelen*. Deze antwoorden corresponderen met de vormen van vertegenwoordiging die Hanna **Pitkin** onderscheidt, met name vertegenwoordiging (1) als **formele structuur**, (2) als **descriptieve en symbolische** vertegenwoordiging (*standing for*) en (3) **substantiële** vertegenwoordiging (*acting for*). Alleen die laatste vertegenwoordiging is voor Pitkin 'echte' vertegenwoordiging. Dan is de vertegenwoordigde *logically prior* aan de vertegenwoordiger: die laatste is verantwoording verschuldigd aan de eerste, niet omgekeerd (Pitkin 1967:140). Vertegenwoordiging heeft dan wel in regel een territoriale basis, de inhoudelijke vertegenwoordiging kan dus op verschillende manieren gebeuren.

### **Verskillende facetten van vertegenwoordiging**

Eerder dan deze verschillende vormen van vertegenwoordiging te beschouwen als exclusieve antwoorden op de vraag wat de definitie van vertegenwoordiging is, roept Pitkin op om ze te beschouwen als facetten van wat vertegenwoordiging is en kan zijn. Het is met andere woorden eerder een '**en-en**'- dan een 'of-of'-verhaal. We bespreken hierna kort deze verschillende vormen of facetten van vertegenwoordiging. Die leiden elk op zich tot heel wat onderzoek. Wie zijn onze vertegenwoordigers? Hoe worden ze geselecteerd? In welke mate komen hun kenmerken overeen met die van diegenen die ze beweren te vertegenwoordigen? Voelen die vertegenwoordigden zich door hen vertegenwoordigd? Welke invulling geven vertegenwoordigers aan hun mandaat? Leidt een hogere descriptieve vertegenwoordiging ook tot meer substantiële vertegenwoordiging?

#### **5.4.1 Vertegenwoordiging als een formele structuur**

##### **Autorisatie én 'accountability'**

Een eerste facet van vertegenwoordiging is terug te brengen op de **afsprake** tussen de vertegenwoordigde (*principal*) en de vertegenwoordiger (*agent*) (Pitkin 1969:13). Het gaat hier om afspraken over *the formal bestowing of authority* op een persoon die voor anderen mag optreden, m.a.w. om regels i.v.m. verantwoording. De vertegenwoordigde geeft de toestemming om in diens naam te handelen en de vertegenwoordiger moet zich daarover verantwoorden. Zodra de **formele afspraken** gemaakt zijn, is alles wat die vertegenwoordiger dan doet, 'vertegenwoordiging'. Die dimensie werd sterk benadrukt door Thomas **Hobbes** (1588-1679). Hij stelde dat, om aan de 'permanente oorlog van allen tegen allen' te ontsnappen, het individu de macht overdraagt aan een soeverein heerser (de **Leviathan**) en vervolgens diens wetten gehoorzaamt. Wat de *Leviathan* tot vertegenwoordiger van het volk maakt, is de autorisatie: de vertegenwoordigde is gebonden door de handelingen van de vertegenwoordiger nadat de eerste formeel de macht overgedragen heeft aan de tweede. Daartegenover plaatst **Pitkin** evenwel dat niet enkel de initiële overhandiging van de macht cruciaal is, maar ook het feit dat de vertegenwoordigers ter **verantwoording** geroepen kunnen worden en dat de formele overeenkomst tussen vertegenwoordigde en vertegenwoordiger stopgezet kan worden. Als het machtigen van de

vertegenwoordiger de vertegenwoordigde herleidt tot een machteloze ‘recipiënt’ van de handelingen en de beloften van de vertegenwoordiger, dan ontbreekt, aldus Pitkin, een essentieel onderdeel van de vertegenwoordiging. Het volk dient immers eveneens **controle** te hebben over zijn vertegenwoordigers, niet enkel de vertegenwoordigers over het volk (Pitkin 1972:232). Bij formele vertegenwoordiging zijn er dus twee dimensies: **authorization** (het proces waarlangs de vertegenwoordiger de macht krijgt om in de naam van het volk te handelen, bv. verkiezingen) en **accountability** (de mechanismen waarover het volk beschikt om een vertegenwoordiger ter verantwoording te roepen, bv. verkiezingen).

### **Structuren, regels en verkiezingen**

Vertegenwoordiging heeft een formele component, aangezien er een ‘afspraak’ is tussen de vertegenwoordigde en de vertegenwoordiger, die beiden tot iets verbindt, met name de vertegenwoordigde tot gehoorzaamheid en de vertegenwoordiger tot verantwoording. Die opdracht is verder beperkt in reikwijdte en tijd en wordt op een karakteristieke manier gestart en beëindigd. Dat laatste impliceert de aanwezigheid van een **geheel aan regels en technieken** om het ‘mandaat’ van de vertegenwoordiger te starten en te beëindigen: verkiezingen. **Verkiezingen** zijn een essentiële fase in het formele vertegenwoordigingsproces. Behalve inhoudelijke informatie over de voorkeuren van de kiezers, verschaffen ze aan de vertegenwoordigers ook de legitimiteit om te vertegenwoordigen en ontnemen eventueel anderen die legitimiteit (Hirst 1990; Judge 1999; Sartori 1987). Vertegenwoordiging is natuurlijk veel meer dan structuren, regels en verkiezingen. Niettemin maken ze er intrinsiek deel van uit.

#### **5.4.2 Descriptieve en symbolische vertegenwoordiging**

Een tweede dimensie van vertegenwoordiging focust op de **gedeelde eigenschappen** tussen vertegenwoordigden en vertegenwoordigers. Pitkin onderscheidt hierin variaties, met name een symbolische en een descriptieve.

### **Symbolische vertegenwoordiging (acceptatie)**

Een vlag of een koning, bijvoorbeeld, kan een volk vertegenwoordigen. Wat maakt dat een vlag of een koning het volk kan vertegenwoordigen, is het feit dat aan

dat object of die persoon **symbolische kwaliteiten** toegeschreven worden. Bij symbolische vertegenwoordiging gaat het erom dat iemand als vertegenwoordiger geaccepteerd wordt. Om allerlei redenen – zoals socialisatie of geloof – aanvaarden de vertegenwoordigden de vertegenwoordiger. Zo kunnen vrouwen ervan overtuigd zijn dat ze door mannen vertegenwoordigd worden, zelfs al doen die laatsten dat niet. Het aanvoelen van Pitkin is dat we hier eigenlijk niet meer te maken hebben met politieke vertegenwoordiging (Pitkin 1969:13).

### **Descriptieve vertegenwoordiging (afspiegeling)**

Bij descriptieve vertegenwoordiging wordt het belang van de **accurate samenstelling** van het vertegenwoordigende orgaan benadrukt. Deze vorm is gebaseerd op gelijkenis. Het geheel van vertegenwoordigers dient een **afspiegeling** te zijn van de samenstelling van de bevolking: het parlement als ‘microkosmos’. Wat de vertegenwoordigers tot vertegenwoordigers maakt, is dat ze **staan voor** hun vertegenwoordigden omdat er overeenstemming is tussen hun kenmerken en de kenmerken van hun vertegenwoordigden. Wat hen als vertegenwoordigers kwalificeert, is hun **gelijkenis**, niet wat zij doen. Sommigen benadrukken heel sterk dat het parlement de samenstelling van de bevolking zo perfect mogelijk moet weerspiegelen, opdat de vertegenwoordigers zouden handelen zoals de vertegenwoordigden dat zelf zouden doen. Het **samenstellen van het parlement**, zodat het een zo perfect mogelijke afspiegeling van de samenleving vormt, komt evenwel niet automatisch tot stand. Het vergt een actieve selectie en maatregelen (bv. quota, ritsprincipe). Bijgevolg kunnen we van de samenstelling van het parlement aflezen welke onderscheiden in de samenleving aanwezig zijn en/of relevant geacht worden. Volgens deze opvatting over vertegenwoordiging leert de descriptieve samenstelling van een parlement ons iets over de samenleving die het vertegenwoordigt.

### **Wie de vertegenwoordigers zijn**

Descriptieve vertegenwoordiging wordt hier gehanteerd als een manier om te vermijden dat vertegenwoordigers eerder hun eigen belangen zouden behartigen dan de belangen van diegenen die ze vertegenwoordigen. Voor de 19de-eeuwse filosoof van het utilitarisme, Jeremy **Bentham** (1748-1832), was een parlement – als een afspiegeling van de samenleving – een voorwaarde opdat het utilitaire principe van de

maximalisatie van het eigen geluk niet zou leiden tot het maximaliseren van het geluk van de geregeerden ten koste van het geluk van het volk. Ook zijn tijdgenoot James Mill (1773-1836) zag in die vertegenwoordiging een dam tegen het nastreven van het eigenbelang door de vertegenwoordigers: enkel de samenleving in haar geheel was in staat om het algemeen belang na te streven. Omdat directe democratie om praktische redenen uitgesloten was, diende de samenstelling van het vertegenwoordigende orgaan dan maar zo sterk mogelijk de samenstelling van de maatschappij te reflecteren. John Stuart Mill (1806-1873) benadrukte in zijn zoektocht naar ‘verlichte besluitvorming’ sterker dan zijn voorgangers nog een andere dimensie van het utilitaire argument. Deelname aan de democratische besluitvorming en het ontwikkelen van interesse in publieke aangelegenheden zouden tot een hogere morele cultuur leiden. Via participatie zouden individuen zich intellectueel en moreel kunnen ontwikkelen. De klassieke kritiek op descriptieve vertegenwoordiging is dat ze enkel oog heeft voor de identiteit van de vertegenwoordigers en te weinig voor hun kwaliteiten om te vertegenwoordigen (Birch 1993; Norton 1993).

### 5.4.3 Substantiële vertegenwoordiging

#### **Wat de vertegenwoordigers doen (inhoud)**

Niet wie de vertegenwoordigers zijn, maar wat ze **doen**, is volgens Pitkin – en velen met haar – de belangrijkste dimensie van vertegenwoordiging. Substantiële vertegenwoordiging heeft betrekking op **inhoud** en op de handelingen die vertegenwoordigers stellen: “acting in the interest of the represented, in a manner responsive to them” (Pitkin 1972:209). De vraag is dus niet enkel of, bijvoorbeeld, het aandeel vrouwen in het parlement overeenkomt met het aandeel vrouwen in de samenleving, maar ook of die vrouwen dan de belangen van vrouwen (moeten) dienen. Substantiële vertegenwoordiging gaat vooral over wat de vertegenwoordigers doen. Het gaat hier om **responsiveness**: dienen vertegenwoordigers te doen wat de vertegenwoordigden willen, of beslissen ze zelf wat best voor hen is?

#### **De relatie tussen vertegenwoordiger en vertegenwoordigde**

Vertegenwoordiging opgevat als een vertegenwoordiger die handelt in het belang van de vertegenwoordigde, roept evenwel een hele nieuwe set van vragen

op inzake de relatie tussen de vertegenwoordiger en de vertegenwoordigde. *Wat moet er precies vertegenwoordigd worden? Hoe wordt de vertegenwoordigde het best vertegenwoordigd? Wie bepaalt wat in het belang is van de vertegenwoordigde?* Afhankelijk van de antwoorden op deze vragen, ziet de vertegenwoordiger zijn of haar rol als een ‘**gedelegeerde**’ (met een grote afhankelijkheid ten aanzien van de *principal*) of als een **trustee** (met een grote onafhankelijkheid ten aanzien van de *principal*). Deze vormen van vertegenwoordiging zijn echter niet de enige opdeling die we ter zake kunnen maken. Ze hangen immers nauw samen met de manier waarop de relatie tussen vertegenwoordiger en vertegenwoordigde wordt ingevuld:

- 1 autorisatie:** via specifieke procedures (bv. verkiezing, loting, benoeming) krijgt iemand de autoriteit om iemand anders te vertegenwoordigen (cf. formele vertegenwoordiging);
- 2 acceptatie:** de vertegenwoordiger wordt door de vertegenwoordigden geaccepteerd (cf. symbolische vertegenwoordiging);
- 3 afspiegeling:** iemand is vertegenwoordiger omdat hij sterk lijkt op de vertegenwoordigden (cf. descriptieve vertegenwoordiging);
- 4 inhoud:** iemand wordt als vertegenwoordiger gezien omdat wat hij doet, in overeenstemming is met de wensen of belangen van de vertegenwoordigden (cf. substantiële vertegenwoordiging).

## 6 Modellen van vertegenwoordiging

### 6.1 Delegate model

#### **Lasthebbersmodel: strikte binding tussen kiezer en verkozenen**

Heywood omschrijft een **delegate** (afgevaardigde, gedelegeerde) als iemand

“who is chosen to act for another on the basis of guidance or instruction. In other words, a delegate is expected to act as a conduit conveying the views of others, while having little or no capacity to exercise his or her own judgements or preferences.” (Heywood 1997:207)

	vooraf	achteraf
van onderuit	delegatie	responsiviteit
van bovenaf	toelating	verantwoording

**Figuur 3. Vertegenwoordiging van bovenaf, van onderuit, vooraf en achteraf.**

Denk ter zake aan handelsvertegenwoordigers, een vertegenwoordiger van een vakbond rond de onderhandelingstafel of ambassadeurs: het zijn *delegates* met – bij wijze van spreken – in hun boekentas een reeks orders en duidelijke **instructies**: ze handelen als **gezanten** binnen een strikte delegatie en beschikken over een minimale ruimte voor het eigen oordeel. Zij die dit model aanhangen, streven naar een zo strikt mogelijke binding tussen kiezer en verkozenen, naar een zo groot mogelijke *popular sovereignty*. Vaak vullen ze het systeem van vertegenwoordiging dan aan met andere inspraakmechanismen, zoals referenda. Het typevoorbeeld is iemand met een **volmacht** om tijdens een verkiezing of op een vergadering een stem uit te brengen. De vertegenwoordiger als doorgeefluik, dus. De eerder aangehaalde James **Madison** is een van de bekendste verdedigers van deze visie op vertegenwoordiging.

### **Geen algemeen belang**

Volgens dit lasthebbersmodel moet wat de vertegenwoordiger doet, helemaal in overeenstemming zijn met de wensen van het volk, zijn kiezers, omdat het **electoraat** het best kan beoordelen wat in het eigen belang is. De wensen van de kiezers moeten worden uitgevoerd: er bestaat als dusdanig dan ook **geen algemeen belang**, enkel een verzameling van deelbelangen die door de vertegenwoordigers nauwgezet verwoord moeten worden. Het nadeel van dit model is dat verkozenen gebonden worden aan deelbelangen en dus een **beperkter zicht**, een nauwere focus hebben. Bovendien heeft politiek op die manier een groot conflictpotentieel, aangezien er geen algemeen belang mogelijk is. Verkozenen worden ook niet gemotiveerd om hun kiezers op eigen inspiratie te leiden, om hun kiezers te overtuigen van nieuwe en andere inzichten.

## **6.2 Trustee model**

### **Meer vertrouwen en meer autonomie**

Een **trustee** (gevolmachtigde, beheerder, regent, curator, uitvoerder, vertrouwenspersoon) is iemand die formeel verantwoordelijk is voor iemand anders' zaken en die daartoe het vertrouwen krijgt om zelf, naar **eigen inzichten**, te handelen om die zaken goed te beheren. Er is in dit model dus meer vertrouwen in de relatie tussen vertegenwoordigde en vertegenwoordiger, die meer **autonomie** heeft.

Bekend is bijvoorbeeld de passage uit de **Nederlandse Grondwet** (1814) "De Leden der vergadering van Hunne Hoog Mogenden brengen hoofdelijk hunne stem uit, zonder eenigen last te ontvangen van, of ruggespraak te houden met hun Departement. Zij zijn wegens hun gedrag, in de Vergadering van Hun Hoog Mogenden gehouden, aan de Departementale Besturen gene verantwoordig schuldig." Die passages betekenen een breuk met het lasthebbersmodel, zoals het bestond ten tijde van de Republiek der Zeven Verenigde Provinciën, en formuleerden het beginsel van een *trustee model*.<sup>14</sup> Vandaag staat in de Nederlandse Grondwet in artikel 67, derde paragraaf, te lezen: "De leden stemmen **zonder last**." Bij de grondwetsherziening van 1983 werd gesteld dat 'zonder ruggespraak' de indruk geeft dat Kamerleden niet met hun achterban, partij of anderen mogen overleggen. Daarom werd 'ruggespraak' toen geschrapt, maar 'zonder last' bleef wel staan. Dat wil zoveel zeggen als zonder een bindend mandaat. Deze passage onderlijnt dat elk Kamerlid vrij is om op basis van eigen inzichten en overtuiging te stemmen zoals hij zelf wil, en zijn stem niet door anderen moet laten bevelen of beslissen. Het achterliggende idee is dat een vertegenwoordiger zijn standpunt moet formuleren op basis van het algemeen belang en niet op basis van deelbelangen.

### **Vrije discussie tussen verkozenen, in het algemeen belang**

De *trustee* is geselecteerd omwille van **specifieke kwaliteiten** om de belangen van de kiezers te laten samensmelten tot het publieke belang. De meest klassieke verwoording van dit model van vertegenwoordiging werd in 1774 uitgesproken door Edmund **Burke** (1729-1797), toen hij zich tot zijn kiezers (districtensysteem) in Bristol richtte. Voor Burke was de essentie van representatie een morele plicht, het dienen van kiezers door *mature judgement* en *enlightened conscience*: zij die over opleiding en kennis beschikten, moeten

handelen in het belang van hen die ter zake minder fortuinlijk zijn. De befaamde speech van Burke is ook te lezen als een pleidooi voor *deliberative democracy* of het belang van de **vrije discussie** tussen verkozenen in het parlement. Het idee van prospectieve – in tegenstelling tot retrospectieve – controle door kiezers van de verkozenen, bijvoorbeeld via vaste mandaten, verwierp Burke:

“Your representative owes you, not his industry only, but his judgement; and he betrays instead of serving you, if he sacrifices it to your opinion. [...] Parliament is not a congress of ambassadors from different and hostile interests; which interests each must maintain, as an agent and advocate, against other agents and advocates, but parliament is a deliberative assembly of one nation, with one interest, that of the whole, where, not local purposes, not local prejudices ought to guide, but the general good, resulting from the general reason of the whole.” (Burke, o.c. in Elster 1999:3)

Burke vat het parlement op als een forum waar de belangen van de burgers verwoord en vervolgens met elkaar verzoend worden tot een ‘**algemeen belang**’ van de hele bevolking. Aangezien de vertegenwoordigers tijdens de parlementaire besprekingen afwezig zijn, hebben ze geen inzicht in dat algemeen belang en uiteindelijk dus ook niet in hun eigen belang. Om die reden mag een vertegenwoordiger niet te veel gebonden zijn aan de opinies van de burgers.

Ook in de Franse *Assemblée Constituante* van 1789 verzetten sommige vertegenwoordigers zich tegen bindende mandaten omdat die de vrije discussie en dus *voeu national* in de weg zouden staan. Een felle 19de-eeuwse verdediger van dit model vinden we in John Stuart **Mill** (1806-1873), voor wie “the **delegate** model is objectionable because it implicitly rejects the epistemology of fallibilism. It implies that a representative has nothing important to learn from an uninhibited give-and-take with his fellow deputies. But this assumption is unrealistic. If he devotes himself to this duty, a representative has greater opportunities for correcting an original false judgement [...] The decisive superiority of **deputies** over citizens lies not in higher intelligence, virtue, or education, but in the unusual nature of the legislative situation itself, which, according to Mill, fosters self-correction” (Holmes 1995:181, o.c. in Elster 1999:4).

### De ‘trustee vs. delegate’-discussie

Pitkin benadrukt dat de invulling van de vertegenwoordiging (*delegate* vs. *trustee*) door de vertegenwoordiger sterk afhangt van de **metapolitics** van die laatste. Indien de vertegenwoordigers zich op het vlak van wijsheid en ervaring superieur aan de kiezers achten, de politieke problemen een duidelijke, objectieve oplossing hebben die achterhaald kan worden via een rationeel onderzoek en de nadruk op het algemeen belang en het algemeen welzijn ligt, zullen ze zich eerder **onafhankelijk** van de vertegenwoordigers opstellen. Indien de vertegenwoordigers daarentegen van oordeel zijn dat vertegenwoordiger en vertegenwoordigde gelijke capaciteiten hebben, dat politieke onderwerpen (ook) te maken hebben met persoonlijke voorkeuren en keuzes (eerder dan met objectief, rationeel overleg), dat lokale en persoonlijke belangen verdedigd moeten worden tegen een bedreigende centrale macht en dat de vertegenwoordigende functie ook bestaat in het bekritisieren van het regeringsbeleid, dan zullen ze zich eerder als een **gedelegeerde** gedragen. Volgens Pitkin sluiten beide **uitersten** van dit **continuüm** vertegenwoordiging uit: aan de ene kant is er geen vertegenwoordiging indien de onafhankelijkheid van de vertegenwoordiger zo ver gaat dat de vertegenwoordiger het tegengestelde doet van hetgeen de kiezers willen en zelf zouden doen, daarnaast is er ook een zekere mate van afwezigheid van de vertegenwoordigde noodzakelijk voor vertegenwoordiging, omdat er eveneens geen sprake meer is van vertegenwoordiging als de vertegenwoordiger en de vertegenwoordigde niet van elkaar te onderscheiden zijn, indien ze volledig samenvallen.

De ‘trustee vs. delegate’-discussie leeft vandaag door in de theorievorming over vertegenwoordiging die er, net als Pitkins basiswerk, vaak op gericht is om vertegenwoordiging te typologeren (zie o.a. Pennock 1968; Eulau & Wahlke 1978). De opdeling in verschillende vormen van vertegenwoordiging is echter in eerste instantie een **theoretische aangelegenheid**. In de praktijk vervullen vertegenwoordigers verschillende rollen. Eulau en Wahlke (1978) stelden vast dat vertegenwoordigers zich ook als een ‘politico’s’ gedragen, die zich zowel als een trustee als als een gedelegeerde gedragen, hetzij serieel hetzij gelijktijdig, al naar gelang het politieke probleem dat zich voordoet. Ook Pitkin benadrukt dat de *trustee-delegate*-tweedeling niet absoluut is en dat vertegenwoordigers, afhankelijk van de inschatting van de *metapolitics*, beide rollen vervullen.

### 6.3 Mandate model

#### **Van individuele actoren naar leden van een partij**

De *trustee*- en *delegate*-modellen werden ontwikkeld voor de komst van moderne **politieke partijen** en behandelen verkozenen eerder als individuele actoren. Vandaag worden parlementsleden evenwel niet verkozen op grond van hun persoonlijke visies en opvattingen, maar wel als onderdeel van een groter geheel, namelijk op een partijlijst. Bovendien is het ‘*trustee vs. delegate*’-debat vooral een theoretische zaak, aangezien het de relatie tussen vertegenwoordiger en vertegenwoordigde in hoge mate als een ‘*één-op-één*’-relatie beschouwt. In de politieke realiteit opereren zowel de vertegenwoordiger als de vertegenwoordigde echter op een **geaggregeerd niveau** als kiezers, belangengroepen, politieke partijen, parlementaire fracties enz.: “Political representation is primarily a public, institutionalized arrangement involving many people and groups, and operating in the large-scale social arrangements”, aldus Pitkin (1972:222). Het gaat in dit model van vertegenwoordiging niet langer om de aanduiding van individuele volksvertegenwoordigers: die zijn **in partijen gegroepeerd**. Het mandaatmodel is gebaseerd op het idee dat

“*in winning an election, a party gains a popular mandate that authorises it to carry out whatever policies or programmes it outlined during election campaign. As it is the party, rather than the individual politicians, that is the agency of representation, the mandate model provides a clear justification for party unity and party discipline.*” (Heywood 1997:209)

De mandaathouder dient zijn kiezers (*constituents*) niet door zelf te denken (*cf. trustee model*) of als kanaal om hun wensen over te brengen (*cf. delegate model*), maar door trouw te zijn aan **de partij en haar beleid**. Het is via het uitvoeren van de partijlijn dat de individueel verkozenen de volkswil vertegenwoordigt, omdat de partij op grond van een algemeen programma door de kiezer gemandateerd werd om in de volgende legislatuur beleid te voeren.

#### **Vertegenwoordigers voeren het partijprogramma uit**

Politieke partijen spelen een cruciale rol in het vertegenwoordigingsproces. In vele politieke systemen krijgen vertegenwoordigers een **mandaat** van hun

politieke partij. Vandaar de term ‘mandaatmodel’. Politieke partijen leggen aan de kiezer een programma en een kandidatenlijst voor. De kiezers stemmen voor (**kandidaten** van) de partij met het **programma** dat het best aansluit bij hun visie en voorkeur. De verkozenen van de partij trachten vervolgens het partij- en kiesprogramma zo goed en zo uitgebreid mogelijk uit te voeren en zijn verantwoording verschuldigd aan de bevolking voor hun daden. **Partijcohesie en -discipline** zijn daarbij van groot belang en worden als vanzelfsprekend beschouwd (De Pauw 2002). Het gedrag van de vertegenwoordiger is in eerste instantie gebaseerd op het partijstandpunt, niet op het eigen oordeel of dat van een groep kiezers. De kiezers hebben hun stem immers (ook) aan de partij gegeven, terwijl vertegenwoordigers hun mandaat (mee) aan de partij te danken hebben.

#### **Voorwaarden**

Dat mandaatmodel veronderstelt echter dat een aantal voorwaarden vervuld is. Het gaat er onder meer van uit dat de kiezer op basis van het **partijprogramma** zijn of haar stem uitbrengt en dat de uitvoering van dat programma doorzichtig gebeurt en door de kiezer te evalueren is. In het Belgische kiessysteem, met zijn vele partijen en een traditie van coalitievorming, is dat evenwel niet evident. Stellen dat vertegenwoordigers enkel de politieke partij(standpunten) vertegenwoordigen, strookt ook niet met de realiteit. Richard Fenno (1978) vestigt de aandacht op het feit dat vertegenwoordigers verschillende ‘gehelen’ vertegenwoordigen. Hij visualiseert dat aan de hand van concentrische cirkels die steeds kleinere deelgroepen kiezers omsluiten. De binnenste cirkel omvat de persoonlijke achterban van medewerkers, familieleden en vrienden. Iets ruimer is de primaire achterban met activisten van vooraanstaanden in de lokale partijwerking. De derde cirkel omsluit de kiezers van de vertegenwoordiger en de ruimste cirkel groepeerde de hele kieskring. Vergeten we ook niet dat vertegenwoordigers daarnaast ook vertegenwoordigers zijn van de natie. Het belang van Fenno’s analyse schuilt erin dat hij erop wijst dat een vertegenwoordiger **verschillende ‘achterbannen’** heeft die hij of zij vertegenwoordigt.

#### **Complementaire verantwoordelijkheid tussen bestuurders en bestuurd**

In dit model is de verantwoordelijkheid tussen bestuurders en bestuurd **complementair**, niet concurrentieel zoals in de vorige twee modellen. In

het eerste model winnen de vertegenwoordigers immers inspraak ten koste van de vertegenwoordigers, in het tweede model wint de elite inspraak ten koste van het volk, in dit derde model zouden beide samengaan. Kiezers maken een inhoudelijke keuze (ze kiezen voor een programma) en duiden aan wie die keuze mag uitvoeren (een selectie van politieke elites uit kandidaten van de partijlijsten).

Dit model is waardevol omdat het meteen recht doet aan het belang van politieke partijen in de representatieve democratie. Het opent verder de moeilijke **discussie** over de **verhoudingen**, niet langer tussen verkozenen en kiezers, maar **tussen het individuele parlementslid en zijn partij**. Een individueel parlementslid is een vertegenwoordiger van het volk en zit als dusdanig in het parlement, om de (zijn?) kiezers te vertegenwoordigen. Hij moet streven naar het algemeen belang. Anderzijds is hij verkozen op een partijlijst, heeft hij zijn mandaat vaak te danken aan zijn partij en kan hij in de politiek enkel wegen als hij in groepsverband optreedt, bijvoorbeeld in een parlementaire fractie die de weerspiegeling is van zijn partij in het parlement. Sommige politici hebben hun partij niet erg nodig en steunen op hun persoonlijke populariteit (cf. voorkeurstemmen), maar veel politici komen slechts in het parlement dankzij de hulp van hun partij, d.w.z. een goede plaats op een lijst en (media)ondersteuning door de partij. Het is ook de partijtop die beslist over lijstsamenstelling en wie minister wordt. De verkozenen zit daardoor soms gewrongen tussen **twee loyaliteiten**, die aan zijn kiezers en die aan zijn partij.

### **Bewegingsvrijheid?**

Het mandaatmodel heeft ongetwijfeld zijn verdiensten, omdat het ons wijst op het belang van politieke partijen in de politieke vertegenwoordiging. Maar het roept ook veel vragen op. Volksvertegenwoordiging is, zoals blijkt, niet louter de afbeelding van de opvattingen die bij het electoraat leven: “Net als een kunstwerk is representatie **een perspectief** op de werkelijkheid; een ander perspectief organiseert de waarneming op een andere wijze met een verschillend resultaat” (Depauw 2002:12). Ook in het mandaatmodel blijft dus de discussie leven over de bewegingsvrijheid van individuele vertegenwoordigers.

## **6.4 Resemblance model**

### **Belang van weerspiegeling**

Het *resemblance* (gelijkenis, overeenkomst) model concentreert zich op de vraag of de groep van verkozenen **gelijkt op, overeenkomt** met, de groep kiezers die ze geacht wordt te vertegenwoordigen. Het woord en het concept ‘vertegenwoordigen’ hebben vaak die **dubbele betekenis**: ‘spreken voor of in naam van’ enerzijds en ‘weerspiegelen in samenstelling of aard’ anderzijds. Volgens dit model moeten de vertegenwoordigers de **microkosmos** van de kiezers vormen en dus leden van alle segmenten van de maatschappij bevatten, in termen van sociale klasse, geslacht, religieuze en filosofische overtuiging, ras en etniciteit, leeftijd en seksuele voorkeur enz. Deze visie wordt vaak door radicale, **linkse denkers** geuit die de ondervertegenwoordiging van groepen zoals vrouwen, arbeiders of etnische minderheden op sleutelposities aanwijzen als verklaring waarom het beleid met deze groepen onvoldoende rekening houdt. Volgens de aanhangers van dit model kunnen enkel mensen uit die **deelgroepen** – dus vrouwen, arbeiders of alloctonen zelf – de belangen van die mensen kennen en verdedigen. Een nieuwe man kan dan wel oor, oog en sympathie voor problemen van vrouwen hebben en luidruchtig seksuele gelijkheid steunen, maar omdat het een man is, zal hij ze niet op dezelfde manier beleven en kennen.

### **Loutere kopie van maatschappelijke breuklijnen**

Het gaat hier dus om representatie in een vrij strikte, enge zin. Bovendien zou een dergelijk samengesteld parlement – waarbij alleen arbeiders, vrouwen enz. hun specifieke groepsbelangen mogen vertegenwoordigen – zeer conflictvol functioneren. De maatschappelijke breuklijnen zouden er louter in **gekopieerd** worden, zonder voldoende garantie dat de vertegenwoordigers ze overstijgen. En wie vertegenwoordigt de ongeïnteresseerde, zelfs apathische en niet-geïnformeerde kiezers? In hoeveel **criteria**, hoeveel groepen, hoeveel quota moet er voorzien worden? Deze vragen tonen de moeilijkheid aan om de grenzen van dit vertegenwoordigingsprincipe te bepalen.<sup>15</sup>

## **6.5 ‘Creatieve’ vertegenwoordiging**

Actuelere theorieën inzake vertegenwoordiging, zoals die van Jane Mansbridge (2003) en Michael Saward (2006, 2010), die we hierna kort toelichten, brengen

**nieuwe elementen** in het debat over wat vertegenwoordigd wordt en over de relatie tussen de vertegenwoordiger en de vertegenwoordigde. Daarbij krijgen **'creatieve' ingrepen** van de vertegenwoordiger een belangrijke plaats toebedeeld. Ze gaan uit van de stelling dat noch de groep van vertegenwoordigden a priori gegeven is, noch hun zogenaamde belangen. Vertegenwoordigers, of wie zich aldus wil opstellen, staan voor heel wat onzekerheid en onduidelijkheid over wie de vertegenwoordigden zijn en wat hun belangen zijn. Beide zijn niet vooraf bekend en moeten actief en creatief in een dynamisch proces geconstrueerd worden. We behandelen slechts twee van vele actuele bijdragen in het debat over vertegenwoordiging.

#### **Vier vormen van vertegenwoordiging**

Zoals in de eerder besproken typologieën van vertegenwoordiging, speelt ook in de bespreking van 'de verschillende gezichten van vertegenwoordiging' door Jane **Mansbridge** in haar invloedrijke *Rethinking Representation* (2003) de graad van afhankelijkheid van de vertegenwoordiger ten aanzien van de vertegenwoordigde een belangrijke rol. Zij voegt evenwel een nieuwe dimensie toe, namelijk de vraag of de relatie tussen vertegenwoordiger en vertegenwoordigde in het verleden of in de toekomst gesitueerd wordt. Mansbridge identificeert in moderne democratieën vier vormen van vertegenwoordiging: *promissory*, *gyroscopic*, *surrogacy* en *anticipatory*.

**1 'Vertegenwoordiging door belofte'** houdt in dat de vertegenwoordiger tijdens de verkiezingen belooft om, zodra hij verkozen is, een aantal zaken te realiseren. De kiezers baseren zich op deze beloftes bij hun evaluatie achteraf. In 'vertegenwoordiging door belofte' is er dus weinig ruimte voor autonoom optreden vanwege de vertegenwoordiger, die bijgevolg als gedelegeerde zal handelen. Deze vorm doet denken aan Pitkins 'formele vertegenwoordiging': het accent ligt op de manier waarop de vertegenwoordigde toestemming geeft om zich te laten vertegenwoordigen. In de andere, modernere vormen van vertegenwoordiging die Mansbridge onderscheidt, heeft de vertegenwoordiger meer ruimte voor autonoom optreden op basis van eigen inzichten.

**2** Dat is in sterke mate het geval bij **'introspectieve vertegenwoordiging'**, waarbij vertegenwoordigers volgens interne ervaring, overtuiging en principes handelen. Deze vorm van vertegenwoordiging typeert Mansbridge ook als *gyroscopic*, aangezien vertegenwoordigers zich hier door een 'intern kompas'

laten leiden. Kiezers stemmen voor een bepaalde kandidaat, omdat ze van hem of haar verwachten dat die op een bepaalde, gewenste manier zal handelen conform de principes en overtuigingen van de vertegenwoordiger.

**3 'Surrogaatvertegenwoordiging'** vindt plaats in het geval van vertegenwoordiging zonder dat er een formele band bestaat tussen de vertegenwoordiger en de vertegenwoordigde. Een burger kan zich bijvoorbeeld vertegenwoordigd weten door een vertegenwoordiger die in een andere kieskring werd verkozen.

**4 'Anticiperende vertegenwoordiging'** is een vorm van vertegenwoordiging gericht op het winnen van toekomstige stemmen; de activiteiten van de vertegenwoordiger zijn gebaseerd op wat hij of zij denkt dat de kiezer in de volgende verkiezing kan bekoren, niet op de tijdens de vorige verkiezingen gedane beloftes (Mansbridge 2003:515). Hier wordt de vertegenwoordigde met andere woorden door de vertegenwoordiger 'geconstrueerd' – een creatief proces. De belangen die vertegenwoordigd worden, zijn een creatie van de vertegenwoordiger, die vervolgens hoopt dat de vertegenwoordigde zich hierin zal herkennen en de acties zal goedkeuren. Het bijbehorende stemgedrag van de kiezer is dus retrospectief en gebaseerd op wat de vertegenwoordigers tijdens de afgelopen legislatuur al dan niet hebben gerealiseerd. Mansbridge wijst er dus op dat er meerdere vormen van vertegenwoordiging in een democratie zijn: democratische vertegenwoordiging is geen monolithisch concept. Democratische vertegenwoordiging gaat bovendien ook verder dan relaties tussen verkozenen en de kiezers van hun kiesdistrict.

#### **Mensen 'maken' vertegenwoordiging...**

Ook in *The Representative Claim* van Michael **Saward** (2006, 2010) staan de (creatieve) ingrepen van de vertegenwoordiger centraal. Hij richt zich op 'wat vertegenwoordiging doet' en ziet vertegenwoordiging minstens als een *two-way street*: "the represented play a role in choosing representatives, and representatives 'choose' their constituents in the sense of portraying them or framing them in particular contestable ways" (Saward 2006:301-302). Saward verwerpt het idee dat tijdens het vertegenwoordigingsproces objectieve, bestaande belangen 'binnengehaald' worden: de belangen van kiezers moeten **read in**, eerder dan **read off** worden: het is een **actief, creatief proces** en geen passief proces waarbij signalen van beneden worden ontvangen. Saward stelt dat de vertegenwoordiger



de vertegenwoordigde **creëert**, evenals zichzelf als vertegenwoordiger en het publiek van die vertegenwoordiging. Een vertegenwoordiger beweert dat een groep kiezers een bepaald kenmerk of belang delen (x); als hij hen daarvan kan overtuigen, probeert hij hen er ook van te overtuigen dat hij over bepaalde eigenschappen beschikt (y) om die belangen of kenmerken te vertegenwoordigen, door de link tussen x en y. De vertegenwoordiger maakt dus **een claim** over zichzelf en over wie hij beweert te vertegenwoordigen. Vertegenwoordiging gebeurt niet zomaar, mensen **'maken'** vertegenwoordiging.

### ... via 'aanspraken van vertegenwoordiging'

Dat gebeurt volgens Saward via **'aanspraken van vertegenwoordiging'**: de vertegenwoordigers maken representatieve claims (over de vertegenwoordigden en hun belangen). Een voorbeeld hiervan is de vertegenwoordiger die in het parlement (publiek) stelt op te komen (vertegenwoordiger) voor de behoeften van de groentetelers (vertegenwoordigden) en daarom pleit voor een vermindering van een bepaalde belasting, omdat dit nodig is om de sector te redden. Die vertegenwoordigers "may well be 'agents', as representatives are conventionally understood, but equally or more importantly they are **'actors'**, makers of claims. The world of political representation is a world of **claim-making** rather than fact-adducing" (Saward 2006:301). En daarom kan een vertegenwoordiger nooit volledig 'vertegenwoordigen' of volledig representatief zijn:

⑥ *"Claims are contestable and contested; there is no claim to be representative of a certain group that does not leave space for its contestation or rejection by the would-be audience or constituency, or by other political actors. To argue in this way is to stress the performative side of political representation. Representing is performing, is action by actors, and the performance contains or adds up to a claim that someone is or can be 'representative'."* (Saward 2006:302)

### Omkering van de relatie tussen vertegenwoordiger en vertegenwoordigde

Saward bekritiseert het eenrichtingsverkeer dat achter de *acting for* van Pitkin zit. Voor Saward maken vertegenwoordigers allerlei veronderstellingen en claims t.a.v. hun vertegenwoordigden. Wanneer men deze redenering doortrekt, dan bestaan de vertegenwoordigden dankzij de vertegenwoordiger. Dat **keert** de

relatie tussen de vertegenwoordiger en de vertegenwoordigde **radicaal om**: de vertegenwoordiger lijkt de *principal* te worden en de vertegenwoordigde de *agent*. Daarbij is uiteraard ook van belang hoe de zogenaamde vertegenwoordigden op die representatieve claims reageren.

## 6.6 Vertegenwoordiging van bovenaf of van onderuit; controle vooraf of achteraf

### Twee dimensies

Tot slot kunnen we deze modellen van vertegenwoordiging nog aanvullen met een interessante typologie. Vanuit twee dimensies verrijkt die de blik op de verhouding tussen vertegenwoordiger en vertegenwoordigde.

- 1 De eerste maakt een onderscheid tussen
  - a **vertegenwoordiging van onderen** (wanneer het zwaartepunt in de verhouding tussen burger en vertegenwoordiger bij de eerstgenoemde ligt) en
  - b **vertegenwoordiging van bovenaf** (wanneer het initiatief van de vertegenwoordigers uitgaat).Ze hebben hun eigen overtuigingen en voorstellen, die ze aan de bevolking voorleggen en waarvoor ze steun vragen. Bij vertegenwoordiging van onderuit worden problemen van burgers naar vertegenwoordigers gestuurd, die er een oplossing voor moeten vinden.
- 2 De tweede dimensie maakt een onderscheid tussen
  - c **Controle vooraf** geeft aan dat de bevolking bij verkiezingen weet hoe de partijprogramma's eruitzien en wie de vertegenwoordigers zijn, zodat ze weet wat te verwachten.
  - d **Controle achteraf** betekent dat de bevolking over het beleid geïnformeerd wordt nadat het werd uitgevoerd, nadat de beslissingen genomen zijn. Dan kan de kiezer dat beleid belonen of afstraffen door de vertegenwoordigers al dan niet te herverkiezen.

### Vier categorieën van vertegenwoordiging

Als we deze twee dimensies combineren, komen we tot vier categorieën van vertegenwoordiging (Deschouwer 2002:55-73; 2003:47-48).<sup>16</sup> Die kunnen als een alternatieve indeling gezien worden t.o.v. de modellen die in de vorige paragrafen beschreven werden.

- 1 Van 'delegatie' is sprake bij **vertegenwoordiging van onderuit en** als de **controle vooraf** gebeurt. Volgens dit ideale model weet de bevolking vooraf wat ze wil, welke problemen opgelost moeten worden en stuurt ze vertegenwoordigers als afgevaardigden

uit met een duidelijke opdracht. Dit is tevens een wereldvreemd model, want zo loopt het nergens in een democratie.

**2** *Responsiviteit* is gebaseerd op **vertegenwoordiging van onderuit en controle achteraf**. Politici moeten responsief zijn, ze moeten inspelen op de wensen van de politieke gemeenschap en moeten die wensen kennen. Daartoe houden ze nauw contact met de bevolking, bijvoorbeeld via allerlei peilingen en buurtvergaderingen, en proberen ze zodoende de thema's die bij de bevolking leven, naar boven, op het politieke niveau, te vertalen. Dat veronderstelt uiteraard dat de samenleving zichtbaar en kenbaar is. Over wat en hoe ze dat gedaan hebben, leggen ze achteraf bij de kiezers verantwoording af. Die gaan na het einde van het mandaat na of de wensen die zij hadden, correct uitgevoerd werden.

**3** 'Toelating', ook wel *responsible party model* of model van de partijdemocratie genoemd, staat voor **vertegenwoordiging van bovenaf en controle vooraf**. Deze analytische vorm van vertegenwoordiging weerspiegelt de werking van partijen in een democratie. Ze bieden zich aan de bevolking aan met hun ideologie en programma - beloftes voor toekomstig beleid - en vragen de kiezers vooraf de steun om een bepaald programma uit te voeren. Ook dit model werkt maar als het min of meer mogelijk is te voorspellen welke problemen zich in de toekomst zullen voordoen. We moeten hier dus een relatief stabiele en eenduidige samenleving veronderstellen. Het moet duidelijk zijn wat tot de mogelijkheden van de politiek behoort en welke de bevoegdheden zijn (wie mag en kan wat doen). Volgens Deschouwer is aan al deze voorwaarden niet meer voldaan. Het is, gelet op de onvoorspelbaarheid van de wereld, ook moeilijk om vooruit te kijken en aan te geven wat er zal gebeuren en wie waar wat zal doen.

**4** Politieke leiders zullen bijgevolg zelf richtsnoeren voor hun daden kiezen en zich daarvoor achteraf verantwoorden. Voor Deschouwer is verantwoording, **vertegenwoordiging van bovenaf en controle achteraf**, het model dat in de praktijk meer en meer voorkomt:

**🗣️** "De vertegenwoordigers zijn relatief vrij: wanneer ze geconfronteerd worden met een probleem, zoals een terroristische aanslag op de WTC-torens, zoeken ze naar een gepaste reactie of een geschikte oplossing. Achteraf leggen ze dan verantwoording af over de efficiëntie, doorzichtigheid of effectiviteit van de maat-

*regelen die ze hebben getroffen. De overheid legt dus niet (alleen) verantwoording af over de manier waarop ze aan de bestaande en vooraf gekende verzuchtingen van de bevolking tegemoet is gekomen. De politieke overheid dankt haar legitimiteit niet in de eerste plaats aan de verantwoording die ze aflegt over de manier waarop ze de wensen van de bevolking heeft vervuld, maar aan een gunstige evaluatie van haar bestuur. Legitimiteit is een kwestie van de output of van het product."* (Deschouwer 2003:48-49)

### **Inputlegitimiteit vs. outputlegitimiteit**

Deschouwer verwijst hiermee naar Fritz **Scharpf**, die in *Governing in Europe: Effective or Democratic?* (1999) het onderscheid maakte tussen **inputlegitimiteit** en **outputlegitimiteit**. Bij de eerste steunt legitimiteit van de besluitvorming op de wensen en verwachtingen van de burgers, op de vragen die ze aan de inputzijde formuleren: heeft het beleid voldoende rekening gehouden met de input van de kiezers? **Outputlegitimiteit** is gebaseerd op een verantwoording voor het gevoerde beleid die minder of niet steunt op de politieke gemeenschap en de daarin levende wensen en verlangens. Gelet op de toenemende volatiliteit van de kiezers, die volgens sommigen van verkiezingen eerder een momentopname maken dan een grondige peiling van de verhoudingen tussen verschillende politieke opties in een samenleving, wordt de verantwoording t.a.v. de kiezers voor het werk dat als vertegenwoordigers is gedaan, gebaseerd op het gevoerde beleid, de output, en op de manier waarop problemen werden aangepakt.

### **Legitimatieargumenten verwijzen naar 'wat moest gebeuren', niet noodzakelijk naar de wil van het volk**

In een dergelijke versie van verantwoording ligt de legitimiteit van het politieke bestel niet in het feit dat burgers de vertegenwoordigers kennen, of dat die vooraf duidelijk hebben gemaakt wat ze zullen doen, noch dat ze alle vooraf meegedeelde problemen van de burgers van een politiek antwoord hebben voorzien. De legitimiteit komt er al dan niet nadat burgers het gevoerde beleid **achteraf** hebben **beoordeeld**. De argumenten die dan gebruikt worden om het beleid te legitimeren, verwijzen niet naar vragen van de bevolking, maar refereren eerder aan **wat moest gebeuren**, aan behoorlijk bestuur of het halen van normen en doelstellingen, m.a.w. 'ik heb mijn werk goed gedaan' en daarbij wordt niet noodzakelijk verwezen naar de wil van het volk. Volgens Deschouwer (2002:70) is deze

evolutie misschien wel een van de belangrijkste oorzaken van **populistisch protest**, waarvan de essentie precies de claim is om in naam van het volk te spreken en ter bescherming van het volk alleen de wil van het volk centraal te stellen tegen de volksvijanden (doorgaans politici van andere partijen of andere delen van het establishment) in.

Dat maakt dat de **verantwoording** die politici aan hun kiezers afleggen, niet meer direct of onlosmakelijk verbonden is met de mobilisatie van burgers vooraf (d.i. vóór het gevoerde beleid) n.a.v. verkiezingen. Politici kunnen tijdens verkiezingen immers niet precies aangeven wat ze de komende jaren heel specifiek gaan doen, om daarop nadien afgerekend te worden. Verkiezingen gaan in deze versie vooral over het **verleden**, minder over wat de komende legislatuur moet gebeuren. Dat is een **realistisch** uitgangspunt omdat het in onze complexe en snel veranderende samenleving steeds moeilijker te weten, te voorzien is welke problemen de toekomst zal brengen en hoe erop gereageerd kan en zal moeten worden. Vertegenwoordiging moet mee met de tijd en dient zich aan te passen, schuift mee op met de algemeen maatschappelijke ontwikkelingen.

## 7 Uitleiding

### **Representativiteitsprobleem van de vertegenwoordigers**

In het debat over representatie gaat het vandaag vaak over de mate van (inhoudelijke en formele) overeenkomst tussen de vertegenwoordiger en de vertegenwoordigde, zeg maar over de representativiteit van vertegenwoordigers, en de mate waarin die ook verantwoording afleggen. Er is veel te doen over de **crisis** van de representatieve democratie, in het bijzonder over de legitimiteit en effectiviteit van het vertegenwoordigingsproces en van de representatieve instellingen. Burgers voelen zich door hun vertegenwoordigers vaak niet vertegenwoordigd, omdat die andere dingen doen of zeggen dan wat kiezers willen, en vertegenwoordiging lijkt voor de burgers vaak niet te volstaan, omdat ze zelf meer betrokken willen worden in het besluitvormingsproces. Ze hebben daardoor een laag gevoel van **empowerment** en staan wantrouwig ten aanzien van vertegenwoordigers en representatieve instellingen (Elchardus & Smits 2002).

Dat komt o.a. omdat politieke besluitvorming vaak plaatsvindt **buiten het bereik** van de representatieve instellingen. Wetgeving komt vooral in de regering tot stand, niet in het parlement. Ten gevolge van *multi-level governance*, waarin verschillende politieke niveaus en extrastatelijke actoren betrokken zijn, is de besluitvorming complex en ondoorzichtig (Deschouwer 2002; Binnema & Vergunst 2005). De macht is **geëmigreerd** naar sectoren buiten de strikt politieke sfeer, onder meer naar de techno-economie, de media en de magistratuur. Politieke partijen, centrale actoren in de vertegenwoordigingspraktijk, zien hun maatschappelijke verankering afkalven. Bovendien zou hun ideologisch profiel vervagen (Deschouwer 2003).

### **Oplossingen**

In een antwoord op de crisis van de representatieve democratie werden oplossingen gezocht zowel in het versterken als in het aanvullen ervan, bijvoorbeeld met vormen van directe democratie, zoals volksraadplegingen of interactief bestuur (De Rynck 2002). Tot de eerste groep oplossingen behoren de **kieshervormingen** die tot doel hebben de transparantie te verhogen en de kiezer meer greep te geven op wie uiteindelijk zetelt. Daarmee zijn we aan het volgende hoofdstuk gekomen. Hoe proberen **verkiezingen** democratie te organiseren?

### **Referenties**

- Andeweg, R. (1999). Towards Representation Ex Post and Ex Alto? Paper voorgesteld op de conferentie *Multi-level Party Systems: Europeanisation and the Reshaping of National Political Representation*, Europees Instituut Firenze, Italië.
- Andeweg, R. (2000). Consociational Democracy. In: *Annual Reviews Political Science*, 3, pp. 509-536.
- Bailey, M. & Braybrook, D. (2003). Robert A Dahl's Philosophy of Democracy, Exhibited in His Essays. In: *Annual Reviews*, 6, pp. 99-118.
- Binnema, H. & Vergunst, N.P. (2005). De uitgeholde staat: de invloed van Europese integratie op politieke partijen en de staat. In: *Res Publica*, 47,1, pp. 5-18.
- Birch, A. (1993). Political representation. In: A. Birch, (red.). *The Concepts and Theories of Modern Democracy*. Londen/New York, Routledge, pp. 69-79.

- Bogaards, M. (1998). The Favourable Factors for Consociational Democracy: A Review. In: *European Journal of Political Research*, 33, pp. 475-495.
- Brennan, B. & Hamlin, A. (1999). On Political Representation. In: *British Journal of Political Science*, 29, pp. 109-127.
- Caluwaerts, D. (2012). *Confrontation and Communication. Deliberative Democracy in Divided Belgium*. Brussels, New York, P.I.E. Peter Lang.
- Calvert, P. (2002). *Comparative Politics. An Introduction*. Harlow, Pearson Education.
- Carpini, M, Cook, F., Jacobs, L. (2004). Public Deliberation, Discursive Participation and Citizen Engagement: A Review of the Empirical Literature. In: *Annual Review of Political Science*, 7, 1, pp.3145-344.
- Celis, K. & Meier, P. (2006). *De macht van het geslacht. Gender, politiek en beleid in België*. Leuven, Acco.
- Chambers, S. (2003). *Deliberative Democracy*. Ithaca, New York, Cornell University Press.
- Chappell, Z. (2012). *Deliberative Democracy. A Critical Introduction*. Houndmills, Palgrave Macmillan.
- Clarck, W.R., Golder, M. & Golder, S.N. (2009). *Principles of Comparative Politics*. Washington, DC, CQ Press.
- Dahl, R.A (1971). *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven, Yale University Press.
- Dahl, R.A. (2006). *A Preface to Democratic Theory*. Cambridge, The University of Chicago Press.
- Dahlerup, D. (ed.) (2006). *Women, Quotas and Politics*. London / New York, Routledge, 2006.
- Danziger, J.N. (2003). *Understanding the Political World. A Comparative Introduction to Political Science*. New York, Longman.
- De Clercq, B. (1997). Hoe maakbaar is politieke cultuur? In: R. Maes (red.). *Democratie, legitimiteit, nieuwe politieke cultuur*. Leuven, Acco, pp. 43-55.
- de Kievid, J. (1996). *Democratie. Ideaal en weerbarstige werkelijkheid*. Bussum, Coutinho.
- de Kievid, J. (2012). *Democratie. Ideaal en weerbarstige werkelijkheid*. Den Haag, ProDemos.
- De La Cruz, R. (2001). *Is it Time to Recall Rick Scott?* Miami, Florida Center For Investigative Reporting.
- della Porta, D. (2005). Deliberation in Movement: Why and how to study deliberative democracy? In: *Acta Politica*, 40, pp. 336-350.
- De Ridder, M., Peterson, R. & Wirth, R. (1978). Images of Belgian Politics: The Effects of Cleavages on the Political System. In: *Legislative Studies Quarterly*, 3,1, pp. 83-108.
- De Rynck, F. (2002). Hybride democratie en het primaat van de politiek. In: B. Hubeau & M. Elst (red.). *Democratie in Ademnood? Over legitimiteit, legitimatie en verfijning van de democratie*, Brugge/Leuven, Die Keure / Van Halewyck, pp. 339-454.
- De Smaele, H. & Tollebeek, J. (red.) (2002). *Politieke representatie*. Leuven, Universitaire Pers Leuven.
- de Tocqueville, A. (1992 [1835]). *De la démocratie en Amérique*. Paris, Gallimard.
- de Tocqueville, A. (2000 [1835]). *Democracy in America*. Chicago, University of Chicago Press.
- de Tocqueville, A. (2011 [1835]). *Over de democratie in Amerika*. Rotterdam, Lemniscaat.
- Depauw, S. (2002). *Rebellen in het parlement. Fractiecohesie in de Kamer van volksvertegenwoordigers (1991-1995)*. Leuven, Universitaire Pers.
- Deschouwer, K. (2002). Federalisering, subsidiariteit en democratie. In: B. Hubeau & M. Elst (red.). *Democratie in Ademnood? Over legitimiteit, legitimatie en verfijning van de democratie*, Brugge/Leuven, Die Keure / Van Halewyck, pp. 55-73.
- Deschouwer, K. (2003). De vertegenwoordigende democratie. In: T. Heysse & W. Goossens (red.). *Democratie als filosofisch vraagstuk*. Kapellen, Uitgeverij Pelckmans, pp. 33-49.
- Deschouwer, K. (2006). And the peace goes on? Consociational democracy and Belgian Politics in the twenty-first century. In: *West European Politics*, 29,5, pp. 895-911.
- Devos, C. (2001). Machtsdimensie van multi-level structuren. Een algemene verkenning. In: *Res Publica*, 43,1, pp. 81-101.
- Devos, C., Boucké, T., Staelraeve, S. & Verstraete, T. (2004). De schizofrene jaren negentig. In: C. Devos & H. Gaus (red.). *Schijn of scharnier. Politieke trendbreuken in de jaren negentig*. Gent, Academia Press, pp. 81-122.
- Dewachter, W. & Maddens, B. (1997). Het begint nog voor de verkiezingen. In: R. Maes (red.). *Democratie, legitimiteit, nieuwe politieke cultuur*. Leuven, Acco, pp. 11-24.
- Diamond, L. (1992). Economic Development and Democracy Reconsidered. In: Marks, G., Diamond, L. (red.). *Reexamining Democracy. Essays in the Honor of Seymour Martin Lipset*. Newbury Park, Sage, pp. 93-139.
- Dierickx, G. (2001). *De logica van de politiek*. Leuven, Garant.
- Edwards, L. (2010). Re-thinking Putnam in Italy: The Role of Beliefs about Democracy in Shaping

- Civic Culture and Institutional Performance.  
In: *Comparative European Politics*, 8, pp. 161-178.
- Elchardus, M. (red.) (1998). *Wantrouwen en onbehegen. Over de vertrouwens- en legitimiteitscrisis*. Brussel, VUB Press.
- Elchardus, M. (1999). Democratie zonder politiek?  
In: *Samenleving en Politiek*, 6,2, pp. 30-43.
- Elchardus, M. (2003). *De dramademocratie*. Tielt, Lannoo.
- Elchardus, M., Huyse, L. & Hooghe, M. (red.) (2000). *Het maatschappelijk middenveld in Vlaanderen. Een onderzoek naar de sociale constructie van democratisch burgerschap*. Brussel, VUB Press.
- Elchardus, M. & Smits, W. (2002). *Anatomie en oorzaken van het wantrouwen*. Brussel, VUB Press.
- Elster, J. (red.) (1999). *Deliberative Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Eulau, H. & Wahlke, J. (red.) (1978). *The Politics of Representation. Continuities in Theory and Research*. Beverly Hills, Sage.
- Fenno, R.E. (1978). *Home style: House Members in Their Districts*. Boston, Little Brown.
- Fiers, S. (2009). *De spelregels van de democratie. Kiesstelsels en politieke systemen in Europa*. Brussel, ASP.
- Gastil, J. (2000). *By Popular Demand*. Berkeley, University California Press.
- Goossens, W. (2003). Het gelijk van politieke partijen.  
In: T. Heysse & W. Goossens (red.). *Democratie als filosofisch vraagstuk*. Kapellen, Uitgeverij Pelckmans, pp.61-80.
- Gundersen, A.G. (2000). *The Socratic Citizen. A Theory of Deliberative Democracy*. Lanham, Lexington Books.
- Heirman, M. (2002). *De loge en het opus dei. Een geschiedenis van de democratie*. Antwerpen, Houtekiet.
- Held, D. (1996). *Models of Democracy*. Cambridge, Polity Press.
- Held, D. (2006). *Models of Democracy*. Cambridge, Polity Press.
- Heywood, A. (1997). *Politics*. Houndmills, Macmillan.
- Heywood, A. (2002). *Politics*. Hampshire / New York, Palgrave.
- Hirst, P. (1990). *Representative Democracy and its Limits*. Cambridge, Polity Press.
- Hooghe, M. (red.) (2000a). *Sociaal kapitaal en democratie. Verenigingsleven, sociaal kapitaal en politieke cultuur*. Leuven, Acco.
- Hooghe, M. (2000b). Inleiding. Verenigingen, democratie en sociaal kapitaal. In: M. Hooghe (red.). *Sociaal kapitaal en democratie. Verenigingsleven, sociaal kapitaal en politieke cultuur*. Leuven, Acco, pp. 9-20.
- Horowitz, D. (1985). *Ethnic groups in Conflict*. Berkeley, University of California Press.
- Horowitz, D. (1993). Democracy in Divided Societies.  
In: *Journal of Democracy*, 4,4, pp. 18-38.
- Horowitz, D. (2000). Constitutional Design: An Oxymoron? In: I. Shapiro & S. Macedo (red.). *Designing Democratic Institutions* (Nomos 41). New York, New York University Press.
- Huyse, L. (1970). *Passiviteit Pacificatie en verzuiling in de Belgische politiek*. Antwerpen, Scriptoria.
- Huyse, L. (2000). Over burgerschap, inburgering en de rol van het middenveld. In: M. Elchardus, L. Huyse & M. Hooghe (red.). *Het maatschappelijk middenveld in Vlaanderen. Een onderzoek naar de sociale constructie van democratisch burgerschap*. Brussel, VUB Press, pp. 137-146.
- Huyse, L. (2003). *Over politiek*. Leuven, Van Halewyck.
- Irwin, G. & van Holsteyn, J. (2002). De kloof tussen burger en bestuur. In: J. van Holsteyn & C. Mudde (red.). *Democratie in verval*. Amsterdam, Boom, pp.33-49.
- Judge, D. (1999). *Representation. Theory and Practice in Britain*. Londen/New York, Routledge.
- Lees-Marshment, J. (2001). *Political Marketing and British Political Parties*. Manchester, Manchester University Press.
- Lijphart, A. (1968). *The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley, University of California Press.
- Lijphart, A. (1969). Consociational Democracy.  
In: *World Politics*, 21, pp. 207-225.
- Lijphart, A. (1977). *Democracy in Plural Societies: A Comparative Explanation*. New Haven, Yale University Press.
- Lijphart, A. (1984). *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Democracies*. New Haven, Yale University Press.
- Lijphart, A. (1994a). Democracies: Forms, Performance and Constitutional Engineering.  
In: *European Journal of Political Research*, 25,1, pp. 1-17.
- Lijphart, A. (1994b). *Electoral Systems and Party System. A Study of Twenty-seven Democracies 1945-1990*. Oxford, Oxford University Press.

- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy*. New Haven, Yale University Press.
- Lijphart, A. & Crepaz, M. (1991). Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries: Conceptual and Empirical Linkages. In: *British Journal of Political Science*, 21,2, pp. 235-246.
- Lin, N. (2001). *Social Capital. A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Lin, N. & Erckson, B.H. (2008). Theory, Measurement, and the Research Enterprise on Social Capital. In: N. Lin & B.H. Erickson (red.). *Social Capital. An International Research Program*. Oxford, Oxford University Press, pp. 1-24.
- Lipset, S.M. (1960). *Political Man*. New York, Basic Books.
- Mair, P. (2008). Democracies. In: D. Caramani (red.). *Comparative Politics*. New York, Oxford University Press, pp. 108-132.
- Mansbridge, J. (2003). Rethinking Representation. In: *American Political Science Review*, 97, 4, pp. 515-528.
- McLean, I. (1991). Forms of Representation and Systems of Voting. In: D. Held (red.). *Political Theory Today*. Cambridge, Polity Press, pp.172-196.
- Meier, P. & Deschouwer, K. (2002). *Tussen wens en werkelijkheid: reële en mogelijke impact van quota-wetten op kieslijsten*. Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Migl, H. (2003). Other States Must Not Follow California Recall Example. In: *The Battalion Online*, <<http://www.thebatt.com/2.8482/other-states-must-not-follow-california-recall-example-1.1208868>>.
- Moore, B. Jr. (1969). *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Harmondsworth, Penguin Books.
- Mutz, D. (2008). Is Deliberative Democracy a Falsifiable Theory? In: *The Annual Review of Political Science*, 11, pp.521-538.
- Norton, P. (1993). *Does Parliament Matter?* Londen, Harvester Wheatsheaf.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Harvard University Press.
- Ostrogorski, M. (1964[1902]). *Democracy and the Organization of Political Parties*. Chicago, Quadrangle Books.
- Passerin D'Entrèves, M. (red.) (2002). *Democracy as Public Deliberation. New Perspectives*. Manchester, Manchester University Press.
- Pennings, P., Keman, H. & Kleinnijenhuis, J. (1999). *Doing Research in Political Science. An Introduction to Comparative Methods and Statistics*. London, Sage Publications.
- Pennock, R. (1968). Political Representation: An Overview. In: R. Pennock & J.W. Chapman (red.). *Representation (Nomos X)*. New York, Atherton Press, pp. 3-27.
- Phillips, A. (1995). *The Politics of Presence*. Oxford, Clarendon Press.
- Pitkin, H.F. (1969). *Representation*. New York, Atherton Press.
- Pitkin, H.F. (1972 [1967]). *The Concept of Representation*. Berkeley, University of California Press.
- Portes, A. (1998). Social Capital: It's Origins and Applications in Modern Sociology. In: *Annual Review of Sociology*, 24, pp. 1-24.
- Portes, A. (2000). The Two Meanings of Social Capital. In: *Sociological Forum*, 15, pp. 1-12.
- Przeworski, A. (1997). *Sustainable Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, Princeton University Press.
- Putnam, R. (1995a). Bowling Alone. America's Declining Social Capital. In: *Journal of Democracy*, 6,1, pp. 65-78.
- Putnam, R. (1995b). Tuning in, Tuning out. In: *Political Science & Politics*, 28,4, pp. 664-683.
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York, Simon and Schuster.
- Putnam, R. (2002). *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. Oxford, Oxford University Press.
- Rae, D. (1971). *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven, Yale University Press.
- Raes, K. (2002). De democratie op zoek naar een basis. In: B. Hubeau & M. Elst (red.). *Democratie in Ademnood? Over legitimiteit, legitimatie en verfijning van de democratie*, Brugge/Leuven, Die Keure / Van Halewyck, pp. 18-34.
- Reinalda, B. & Verbeek, B. (2004). The Issue of Decision Making within International Organizations. In: B. Reinalda & B. Verbeek, *Decision Making within International Organizations*. London, Routledge, pp. 9-41.
- Reynaert, H., Devos, C. & Steyvers, K. (2003). *Verkiezingstaal. Kamer en Senaat*. Brugge, Vanden Broele.

- Reynaert, H., Devos, C. & Steyvers, K. (2004). *Verkiezingstaal. Vlaams Parlement*. Brugge, Vanden Broele.
- Reynolds, A. (red.) (2002). *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management and Democracy*. Oxford, Oxford University Press.
- Roskin, M., Cord, R. & Medeiros, J. (2003). *Political Science. An Introduction*. Upper Saddle River, Prentice Hall.
- Sartori, G. (1987). *The Theory of Democracy Revisited*. New York, Chatham House Publishers.
- Saward, M. (2006). The Representative Claim. In: *Contemporary Political Theory*, 5, pp. 297-318.
- Saward, M. (2010). *The Representative Claim*. Oxford University Press.
- Scharpf, F. (1999). *Governing in Europe: Effective or Democratic?* Oxford, Oxford University Press.
- Schattschneider, E.E. (1960). *The Semi Sovereign People. A Realist's View of Democracy in America*. New York, Holt, Rinehart & Winston.
- Schumpeter, J.A. (1942, 1947, 1976). *Capitalism, Socialism and Democracy*. London/New York, Unwin / Harper and Brothers.
- Schumpeter, J.A. (1979). *Kapitalisme, socialisme en democratie*. De Haan, Haarlem.
- Shalom, S.R. (2003). *Which Side Are You on? An Introduction to Politics*. New York, Addison Wesley Longman, Inc.
- Sodaro, M.J. (2004). *Comparative Politics. A Global Introduction*. New York, McGraw-Hill.
- Sønderskov, K.M. (2010). Does Generalized Social Trust Lead to Associational Membership? Unravelling a Bowl of Well-Tossed Spaghetti. In: *European Sociological Review*, 26, pp. 1-16.
- Steiner, J. & Ertman, T. (red.) (2002). Consociationalism and Corporatism in Western Europe. Still The Politics of Accommodation? In: *Acta Politica*, 37, spring/summer (special issue).
- Stolle, D. (2000). Onderzoek naar sociaal kapitaal. Naar een attitude benadering. In: M. Hooghe (red.). *Sociaal kapitaal en democratie. Verenigingsleven, sociaal kapitaal en politieke cultuur*. Leuven, Acco, pp. 25-59.
- Stolle, D. (2001). Clubs and Congregations: The Benefits of Joining an Association. In: K.S. Cook (red.). *Trust in Society*. New York: Russell Sage Foundation, pp.202-204.
- Stolle, D. (2007). Social Capital. In: R.J. Dalton & H.-D. Klingemann (red.). *The Oxford Handbook of Political Behavior*. Oxford, Oxford University Press, pp. 655-674.
- Stouthuysen, P. (2002). Waarom de burgers niet meer meedoen. De crisis van de democratie in perspectief gezet. In: B. Hubeau & M. Elst (red.). *Democratie in Ademnood? Over legitimiteit, legitimatie en verfijning van de democratie*, Brugge/Leuven, Die Keure / Van Halewyck, pp. 7-17.
- Talmon, J.L. (1952). *The Origins of Totalitarian Democracy*. Harmondsworth, Penguin.
- Tansey, S. (2004). *Politics. The Basics*. London, Routledge.
- Tilly, C. (2007). *Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Thompson, D. (2008). Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science. In: *The Annual Review of Political Science*, 11, pp.497-520.
- Tromp, B. (1995). *De wetenschap der politiek. Verkenningen*. Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Valadez, J.M. (2001). *Deliberative Democracy, Political Legitimacy and Self-determination in Multicultural Societies*. Colorado, Westview Press.
- Van Cauwelaert, R. (2004). België telde in 1831 meer kiezers dan vandaag. Interview met Kamervoorzitter Herman De Croo. In: *Knack*, 11 augustus 2004, pp. 24-26.
- van de Peppel, R. (2001). Effecten van interactieve beleidsvorming. In: J. Edelenbos & R. Monnikshof (red.). *Lokale interactieve democratie. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht, Lemma, pp. 33-49.
- Van den Wijngaert, M. (2007). Politieke democratisering in België. In: M. Van den Wijngaert et al. (red.). *Democratisering in België. Een verhaal zonder einde*. Antwerpen, Standaard Uitgeverij.
- van Gelder, K. (2005). Aspecten van ministeriële verantwoordelijkheid. In: *Openbaar Bestuur. Tijdschrift voor beleid, organisatie en politiek*, 15, 3, pp. 7-11.
- van Holsteyn, J. & Mudde, C. (red.) (2002). *Democratie in verval*. Amsterdam, Boom.
- Van Hunsteren, H. (2002). Voor democratie maar tegen politiek. In: J. van Holsteyn & C. Mudde, (red.). *Democratie in verval*. Amsterdam, Boom, pp. 17-32.
- Van Reybrouck, D. (2013). *Tegen verkiezingen*. Antwerpen, De Bezige Bij.

- van Schendelen, M. (1984). The views of Arend Lijphart and collected criticisms. In: *Acta Politica*, 19, 1, pp. 19-49.
- Vermeersch, E., Braeckman, J., (2009). De rivier van Herakleitos. Een eigenzinnige visie op de wijsbegeerte. Antwerpen, Uitgeverij Houtekiet.
- Wellman, B. (2001). Physical Place and Cyberplace: The Rise of Personalized Networking. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, 25, pp. 227-252.
- Williams, M. (1998). *Voice, Trust, and Memory. The Failings of Liberal Representation*. Princeton, Princeton University Press.
- Witte, E. (1996). *Politiek en democratie*. Brussel, VUB Press.
- Witte, E., Craeybeckx, J. & Meynen, A. (1997). *Politieke geschiedenis van België. Van 1830 tot heden*. Antwerpen, Standaard Uitgeverij.
- Woolcock, M. (2010). The Rise and Routinization of Social Capital, 1988-2008. In: *Annual Review of Political Science*, 13, pp. 469-487.
- Yergin, D. & Stanislaw, J. (1998). *The Commanding Heights. The Battle between Government and The Marketplace That Is Remaking the Modern World*. New York, Simon and Schuster.

## Noten

1 Elster stelt dat collectieve besluitvorming tussen vrije, gelijke en rationele individuen niet altijd de vorm van *deliberative democracy* moet aannemen. Er zijn ook andere mogelijkheden. Wanneer een dergelijke groep een beslissing moet nemen over een zaak die hen allen aanbelangt en de initiële verdeling van opinies leidt niet tot consensus, dan zijn drie manieren van collectieve besluitvorming mogelijk: argumentatie, onderhandeling, stemming. Volgens Elster is dat in moderne samenlevingen een exhaustieve lijst. Zo kennen wij geen duels of steekspellen meer. Uiteraard zijn combinaties van die drie mogelijk. Deze driedeling is verbonden met een andere. In het proces van collectieve besluitvorming zijn de preferenties van groepsleden onderhevig aan drie operaties: aggregatie, transformatie en misrepresentatie. Aggregatie kan door stemming, een vorm van onderhandeling. Transformatie gebeurt via argumentatie. Misrepresentatie kan door alle drie. Dat komt omdat deelnemers verschillende motieven hebben: rede, eigenbelang en passie. Al deze opdelingen maken het mogelijk om verschillende

combinaties te maken en om tot een ideaal model te komen, bijvoorbeeld van rationele argumentatie waarin preferenties geaggregeerd en tot algemeen belang getransformeerd worden.

2 Niet alle sporten van de ladder zijn vormen van interactieve besluitvorming: hoe lager op de ladder, hoe interactiever. De scheidingslijn varieert bij auteurs, maar ligt doorgaans tussen adviseren en coproduceren. Bij informeren bepalen bestuurders in hoge mate zelf de agenda voor besluitvorming en leveren de betrokkenen niet echt input bij de beleidsontwikkeling. In het geval van raadplegen staan de agenda en het beleidsproces nog steeds onder controle van bestuurders, maar worden de betrokkenen gesprekspartners. De resultaten van de gesprekken zijn input voor het beleidsproces, maar bestuurders verbinden zich niet aan de resultaten van het gesprek. In het geval van advies kunnen de betrokkenen ook zelf problemen aankaarten en oplossingen formuleren. Deze input speelt wel een belangrijke rol in het beleidsproces: de bestuurders verbinden er zich toe om er rekening mee te houden, al kunnen ze bij de uiteindelijke besluitvorming van deze input afwijken. Dat kan niet of toch veel minder bij coproductie, waar er sprake is van gezamenlijke probleemdefinitie en voorstellen voor oplossingen. De bestuurders kunnen van die gezamenlijke oplossingen niet meer afwijken. Mee beslissen impliceert dat bestuurders de besluitvorming aan de betrokkenen zelf overlaten. De bestuurders nemen deze beslissingen over en voeren ze, na toetsing aan vooraf bepaalde randvoorwaarden, uit.

3 Zie bv. [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org) of [www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm](http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm) (Polity IV Project) of [www.v-dem.net/en](http://www.v-dem.net/en) (V-DEM, Varieties of Democracy) of de PACL Measure (Przeworski, Alvarez, Cheibub, Limongi (PACL) van democratie in 199 landen (tussen 1946 en 2000). (Clarck, Golder & Golder 2009:154).

4 Mark Heirman schreef in *De loge en het opus dei. Een geschiedenis van de democratie* (2002) een boeiend en toegankelijk geschiedenisverhaal van de democratie. De (hoofd)titel doet vermoeden dat het boek vooral over de loge en het opus dei gaat. Dat is echter niet het geval: het is vooral een interessant boek over democratie door de eeuwen heen.

5 Het origineel, gebaseerd op de rondreis van de Tocqueville in Amerika in 1831-1832, verscheen in twee volumes, het eerste in 1835, het tweede in 1840. Deze wereldwijde klassieker en alomtgeprezen studie werd pas laat integraal naar het Nederlands vertaald (2011).



6 Zie bijvoorbeeld *Federalist Paper n° 10: The Utility of the Union as a Safeguard Against Domestic Faction and Insurrection*, 22 november 1787.

7 Calvert (2002:32) noemt dit een *inclusive definition* van democratie, zoals er ook een *procedural definition* is (hij citeert daarvoor Schumpeter, *cf. supra* in paragraaf 3 van dit hoofdstuk), en een *exclusive definition*, die zich concentreert op de vraag of er kenmerken zijn die incompatibel zijn met vrije keuze door het volk (zoals militaire interventie, gewapende verdrukking van de oppositie of minderheden, geheime politiek enz.).

8 Over pacificatiedemocratie en consociationalisme en de kritiek erop verscheen in 2002 een uitstekend themanummer van *Acta Politica* (Steiner & Ertman 2000). Daarin geeft Lijphart zelf een overzicht van de ontwikkelingen in zijn theorie (1965-2000) en gaat hij in op de kritieken. Verder wordt nagegaan hoe het vandaag zit met het consociationalisme in Nederland, België, Zwitserland, Oostenrijk, Duitsland en de EU.

9 Uit allerlei termen als *segmented pluralism*, *vertical pluralism*, *consociational democracy*, *Konkordanzdemokratie* of *Proporzdemokratie*, de *politics of accommodation*, kwam gaandeweg de term *consociational democracy* of *consociationalism* als meest gebruikte om dit fenomeen aan te duiden. Consociationalisme verwijst o.a. naar een concept van Johannes Althusius, namelijk *consociatio*, in zijn *Politica Methodice Digesta* (1603), en naar de term van David Apter, *consociational*, in zijn boek *The Political Kingdom in Uganda: A Study in Bureaucratic Nationalism* (1961:24-25).

10 Een *package deal* is een heel breed, veelomvattend akkoord waarin van elke partij punten zijn opgenomen. Het gaat dan om een breed 'pakket', waarin in één beweging niet enkel veel, maar ook veel verschillende kwesties beslist worden, soms zonder duidelijke inhoudelijke samenhang. Ze komen in dat pakket samen aan bod omdat ze nodig waren om het politieke compromis te smeden, zelfs al hebben ze betrekking op heel andere of uiteenlopende kwesties. Zodoende kan elke partij met die punten naar de achterban om het akkoord te verdedigen (Lehmbruch 1974).

11 Vertegenwoordigers die zonder externe incentives, volgens eigen, interne regels en normen handelen, zijn enkel verantwoording verschuldigd aan hun eigen geloofssysteem. Daarom gedragen ze zich als gyroscoopen, roterend rond hun eigen as, waarbij ze een aantal interne doelstellingen nastreven.

12 Van vrouwenstemrecht was er toen uiteraard nog geen sprake. In 1919 kregen bepaalde categorieën vrouwen stemrecht (oorlogsweduwen en moeders van soldaten), maar voor het stemrecht bij parlementsverkiezingen was het wachten tot de wet van 26 juli 1948. Het stemrecht werd nog op andere manieren uitgebreid, via de verlaging van de leeftijd waarop men mocht stemmen en via het stemrecht voor niet-Belgen (zie hoofdstuk 12).

13 Voor Nederland bijvoorbeeld, zie Irwin & van Holsteyn 2002.

14 Sinds 1805 vertegenwoordigen de Nederlandse Kamerleden het hele Nederlandse volk. Dat was een reactie op het systeem zoals het bestond in de Republiek der Zeven Verenigde Provinciën (tot 1795). Dat systeem kende duidelijke mandaten waarin, bijvoorbeeld, de Provinciale Staten van Friesland afgevaardigden stuurden naar de Staten-Generaal in Den Haag, die daar met een welomschreven opdracht voor of tegen een bepaald ontwerp moesten stemmen. Zo'n vertegenwoordiger moet stemmen zoals in zijn Provincie, met elf steden en 30 gemeenten, was afgesproken. Als er tijdens het debat evenwel nieuwe oplossingen naar voren kwamen, waarover vooraf niet was bepaald hoe de vertegenwoordiger daarover moest stemmen, moest hij terugkeren naar de opdrachtgever om een nieuw mandaat te vragen. Zo'n tocht duurde echter al snel twee dagen. De bedoeling van dat delegatiesysteem was om de macht van de afzonderlijke provincies te beschermen en de Staten-Generaal te verzwakken.

15 Zie ook <http://www.quotaproject.org>.

16 Deschouwer baseert zich voor deze indeling op het werk van de Nederlandse politicoloog Andeweg (1999).

