

David Van Reybrouck

Tegen verkiezingen

Met een voorwoord van Kofi Annan



2022

DE BEZIGE BIJ
AMSTERDAM

‘Le peuple anglais pense être libre, il se trompe fort, il ne l’est que durant l’élection des membres du Parlement; sitôt qu’ils sont élus, il est esclave, il n’est rien.’

Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social* (1762)

I SYMPTOMEN

Geestdrift en argwaan: de paradox van de democratie

Er is iets vreemds aan de hand met de democratie: iedereen lijkt ernaar te verlangen, maar niemand gelooft er nog in. Wie de internationale statistieken erbij haalt, stelt vast dat steeds meer mensen zich er een voorstander van noemen. Het World Values Survey, een grootschalig internationaal onderzoeksproject, ondervroeg de afgelopen jaren meer dan 73.000 mensen uit 57 landen, die bijna 85 procent van de wereldbevolking representeerden. Op de vraag of democratie een goede manier is om het land te besturen antwoordde maar liefst 91,6 procent van de ondervraagden positief.¹ Het deel van de wereldbevolking dat gunstig staat tegenover het concept democratie was nog nooit zo groot als tegenwoordig.

Zoveel geestdrift is ronduit spectaculair, zeker wanneer men beseft dat nog geen zeventig jaar geleden de democratie er bijzonder slecht voor stond. Aan het eind van de Tweede Wereldoorlog telde de wereld als gevolg van fascisme, communisme en kolonialisme slechts twaalf volwaardige democratieën.² De teller kwam traag op gang. In 1972 waren er 44 vrije staten.³ Dat aantal liep in 1993 op tot 72. Nu zijn er 117 electorale democratieën op een totaal van 195 landen. Negentig daarvan gelden ook in de praktijk als vrije staten. Nooit eerder in de geschiedenis waren er zoveel democratieën, nooit eerder kende dit staatsbestel zoveel aanhangers.⁴

En toch loopt de geestdrift terug. Datzelfde World Values Survey bracht namelijk ook aan het licht dat wereld-

wijd de roep om sterke leiders ‘die geen rekening hoeven te houden met verkiezingen of het parlement’ de afgelopen tien jaar flink is toegenomen en dat het vertrouwen in parlementen, regeringen en politieke partijen historisch laag is.⁵ Het lijkt of men de idee democratie wel genegen is, maar niet de praktijk ervan, of in elk geval niet de huidige praktijk.

Die terugval is deels op het conto van prille democratieën te schrijven. Twintig jaar na de val van de Muur is de desillusie in verschillende landen van het voormalige Oostblok bijzonder groot. De Arabische Lente lijkt evenmin overal tot een democratische zomer te leiden. Zelfs in de landen waar verkiezingen zijn gehouden (Tunesië, Egypte) ontdekken velen de schaduwzijde van het nieuwe bestel. Het is een bittere vaststelling: mensen die voor het eerst kennismaken met de democratie leren dat de praktijk vaak minder rooskleurig oogt dan het ideaal, zeker wanneer hun democratisering gepaard gaat met geweld, corruptie en economische neergang.

Maar dat is niet de enige uitleg. Ook gevestigde democratieën kampen steeds meer met gemengde signalen van aantrekking en afstoting. Nergens is de paradox zo frappant als in Europa. Hoewel het concept democratie er historische wortels heeft en tegenwoordig nog steeds op massale steun kan rekenen, slinkt het vertrouwen in de feitelijke democratische instellingen zienderogen. In de herfst van 2012 noteerde de Eurobarometer, het officiële onderzoeksbureau van de Europese Unie, dat nog slechts 33 procent van de Europeanen vertrouwen in die Europese Unie stelde. (In 2004 bedroeg het vertrouwen nog 50 procent!) Het vertrouwen in de nationale parlementen en regeringen lag nog lager, op resp. 28 en 27 procent.⁶ Die cijfers behoren tot de laagste in jaren. Vandaag wantrouwt

twee derde tot drie kwart van de mensen de belangrijkste instellingen van hun politieke ecosysteem. En hoewel enige scepsis tot de basis van de kritische burgerzin behoort, is de vraag gerechtvaardigd hoe massaal die argwaan mag zijn en wanneer gezonde achterdocht omslaat in regelrechte afkeer.

Recente cijfers geven een goed beeld hoe dat wantrouwen gedrapeerd ligt over Europa. Het beperkt zich lang niet alleen tot de formele politiek, maar behelst ook openbare voorzieningen zoals de post, de zorg en de spoorwegen. Politiek vertrouwen is slechts een onderdeel van een bredere belevingswereld. Maar als we kijken naar de democratische instellingen, dan is het duidelijk dat politieke partijen veruit met het meeste wantrouwen kampen (ze krijgen gemiddeld een waardering van 3,9 op 10 van de EU-burger), gevolgd door regeringen (4 op 10), parlementen (4,2 op 10) en de pers (4,3 op 10).⁷

Het wantrouwen is overigens wederzijds. De Nederlandse onderzoeker Peter Kanne presenteerde in 2011 interessante cijfers over hoe de partijpolitiek in Den Haag naar de Nederlandse samenleving kijkt. 87 procent van de bestuurlijke elite in Nederland beschouwt zichzelf als vernieuwend, vrijheidslievend en internationaal georiënteerd, maar 89 procent ervan denkt dat het volk eerder traditioneel, nationalistisch en conservatief is ingesteld.⁸ Politici gaan er dus massaal van uit dat burgers er andere, in hun ogen minder hooggestemde waarden op na houden dan zijzelf. Er is geen reden om eraan te twijfelen dat die cijfers ook elders in Europa gelden.

Terug naar die burger. Als verklaring voor diens toegenomen argwaan wordt vaak 'apathie' genoemd. Individualisering en consumentisme zouden de kritische betrokkenheid van de burger zo afgevlakt hebben dat zijn

geloof in de democratie is omgeslagen in lauwhartigheid. Tegenwoordig zwabbert hij hooguit nog rond in lusteloze onverschilligheid en zapt hij weg zodra het over politiek gaat. De burger 'haakt af', heet het dan. Dat strookt niet helemaal met de feiten. Ja, velen hebben slechts een geringe interesse in politiek, maar hun aandeel was altijd al substantieel. Van een recente afname van de belangstelling is geen sprake. Onderzoek toont juist aan dat de belangstelling voor politiek groter is dan vroeger: meer dan vroeger praten mensen met vrienden, familie en collega's over politiek.⁹

Geen golf van apathie dus. Moet dit ons geruststellen? Dat is nog maar de vraag. Een tijdperk waarin de politieke belangstelling groeit terwijl het politieke vertrouwen daalt, heeft altijd iets explosiefs. Dan groeit immers de kloof tussen wat de burger zelf vindt en wat hij de politicus ziet doen, tussen wat hij als burger noodzakelijk acht en wat de staat in zijn ogen veronachtzaamt. Frustratie is het gevolg. Wat betekent het voor de stabiliteit van een land wanneer steeds meer burgers gepassioneerd de *whereabouts* van gezagsdragers volgen die ze steeds minder vertrouwen? Hoeveel schampere blikken kan een bestel aan? En zijn die blikken nog wel enkel blikken, nu iedereen zijn hartstochten online kenbaar kan maken en delen?

We leven in een wereld die omgekeerd is aan die van de jaren zestig. Toen kon een eenvoudige boerin politiek volkomen apathisch zijn en tegelijkertijd voluit vertrouwen op de politiek.¹⁰ De boerin, zo toonde sociologisch onderzoek aan, was er gerust op, en dat geloof kenmerkte grote delen van West-Europa. Toen was het devies: apathie en vertrouwen. Nu is het echter: geestdrift en wantrouwen. Het zijn woelige tijden.

Crisis van de legitimiteit: het draagvlak kalft af

Democratie, aristocratie, oligarchie, dictatuur, despotisme, totalitarisme, absolutisme, anarchie: elk politiek stelsel moet een evenwicht zien te vinden tussen twee fundamentele criteria: efficiëntie en legitimiteit. Efficiëntie gaat over de vraag: hoe snel kan een overheid succesvolle oplossingen vinden voor de problemen die zich voordoen? Legitimiteit gaat over de vraag: hoezeer kunnen inwoners zich vinden in die oplossingen? In hoeverre erkennen zij het gezag van de overheid? Efficiëntie gaat over daadkracht, legitimiteit over draagvlak. De twee criteria zijn doorgaans omgekeerd evenredig aan elkaar: een dictatuur is ongetwijfeld de meest efficiënte vorm van regeren (één persoon beslist, en klaar), maar veel duurzame legitimiteit geniet ze zelden. Het omgekeerde, een land dat over elke maatregel eindeloos palavert met alle inwoners, verhoogt vast het draagvlak, maar zeker niet de slagkracht.

Democratie is de minst slechte van alle regeringsvormen, juist omdat het aan beide criteria tegemoet probeert te komen. Elke democratie streeft naar een gezond evenwicht tussen legitimiteit en efficiëntie. Soms is er kritiek op het een, soms op het ander. Het systeem houdt zich dan overeind zoals een schipper op het dek: door het gewicht van het ene op het andere heen te verplaatsen, al naargelang de deining. Maar vandaag kampen westerse democratieën met een legitimiteitscrisis én met een efficiëntiecrisis. Dat is uitzonderlijk. Dit is geen deining meer, dit wijst op storm. Om dat te begrijpen moeten we cijfers bekijken die zelden de voorpagina halen. Wanneer we enkel met de loep blijven turen naar de rimpelingen van elke opiniepeiling of verkiezingsuitslag, verliezen we

het zicht op de grote zeestromen en weerspatronen. In wat volgt kijk ik naar het niveau van de nationale overheid in diverse landen. Dat er daarnaast lokale, regionale en supranationale echelons bestaan, elk met hun eigen dynamiek en wisselwerking, is evident. Maar het nationale niveau leent zich het best voor een breed onderzoek naar de gezondheid van de representatieve democratie.

De crisis van de legitimiteit blijkt uit drie onmiskenbare symptomen. Ten eerste gaan steeds minder mensen stemmen. In de jaren zestig nam meer dan 85 procent van Europa deel aan verkiezingen. In de jaren negentig was dat minder dan 79 procent. In het eerste decennium van de eenentwintigste eeuw zakte het zelfs onder de 77 procent, het laagste cijfer sinds de Tweede Wereldoorlog.¹¹

In absolute aantallen gaat het om miljoenen Europeanen die niet langer naar de stembus wensen te gaan. Weldra betreft het een kwart van de stemgerechtigden. In de vs is het nog dramatischer: bij presidentsverkiezingen bedraagt de *voter turnout* minder dan 60 procent, bij *midterm* verkiezingen slechts om en nabij de 40 procent. Electoraal absenteïsme is de belangrijkste politieke stroming in het Westen aan het worden, maar daar gaat het nooit over. In België ligt het verzuim door de opkomstplicht uiteraard een stuk lager (de afgelopen tien jaar gemiddeld rond de 10 procent), maar het cijfer stijgt: van 4,91 procent in 1971 naar 10,78 procent in 2010.¹² De hevig gemediatiseerde Belgische gemeenteraadsverkiezingen van 2012 kenden zelfs de laagste opkomstcijfers in veertig jaar. In steden als Antwerpen en Oostende liep het absenteïsme op tot 15 procent.¹³ Vooral dat Antwerpse cijfer is verbijsterend: de strijd om de burgemeesterssjerp beheerste maandenlang de nationale media. Bij de Nederlandse parlementsverkiezingen van september 2012 bleef maar liefst 26 procent

van de kiesgerechtigden thuis.¹⁴ In 1977 was dat slechts 12 procent.¹⁵ De democratie heeft een ernstig legitimiteitsprobleem als burgers niet langer wensen deel te nemen aan haar belangrijkste procedure, de stembusgang. Is het parlement dan nog wel representatief? Moet er dan niet een kwart van de zetels vier jaar leeg blijven?

Ten tweede, naast kiezersverzuim is er kiezersverloop. Stemgerechtigden in Europa stemmen niet alleen minder, maar ook grilliger. Zij die nog wel gaan stemmen erkennen misschien nog wel de legitimiteit van de procedure, maar vertonen steeds minder loyaliteit met een en dezelfde partij. De organisaties die hen mogen vertegenwoordigen genieten slechts de zeer voorlopige steun van het kiezerskorps. Politieke wetenschappers spreken in die context van 'electorale volatiliteit' en stellen vast dat die enorm is toegenomen sinds de jaren negentig: scores van meer dan tien, twintig of zelfs dertig procent kiezersverloop komen voor. De zwevende kiezer heerst. Politieke aardverschuivingen worden steeds gewoner. 'De verkiezingen die tot nog toe in de nieuwe eeuw zijn gehouden, bevestigen die nieuwe trend,' stelt een recente synthese. 'Oostenrijk, België, Nederland en Zweden hebben nieuwe recordhoogten bereikt, met de plotse groei van extreem rechts (in Nederland in 2002) of de plotse terugval ervan (Oostenrijk in 2002), waardoor verkiezingsuitslagen ontstaan die tot de meest volatiele van de West-Europese geschiedenis behoren.'¹⁶

Ten derde zijn steeds minder mensen lid van een politieke partij.¹⁷ In de Europese lidstaten is nu nog slechts 4,65 procent van de kiesgerechtigden aangesloten bij een partij. Het gaat om een gemiddelde. In België heeft 5,5 procent nog een lidmaatschapskaart (tegenover 9 procent in 1980), in Nederland slechts 2,5 procent (tegenover 4,3

procent in 1980), maar de gestage neergang is overal onmiskenbaar. Een recente wetenschappelijke studie noemt de het fenomeen ‘*quite staggering*’. Na een systematische analyse concludeerden de onderzoekers: ‘In extreme gevallen (Oostenrijk, Noorwegen) bedraagt het verlies meer dan 10 procent, in andere is het rond de 5 procent. Alle landen, met uitzondering van Portugal, Griekenland en Spanje [die pas in de jaren zeventig democratiseerden], noteren tevens een ingrijpend langetermijnverlies in absolute ledenaantallen: een terugval van 1 miljoen of meer in Groot-Brittannië, Frankrijk en Italië, ongeveer een half miljoen in Duitsland en bijna evenveel in Oostenrijk. Politieke partijen in Groot-Brittannië, Noorwegen en Frankrijk hebben meer dan de helft van hun leden verloren sinds 1980, in Zweden, Ierland, Zwitserland en Finland bijna de helft. Dit zijn opvallende cijfers, die suggereren dat de aard en de betekenis van een partijlidmaatschap ingrijpend veranderd zijn.’¹⁸

Wat betekent het voor de legitimiteit van het democratische bestel als steeds minder mensen aansluiting zoeken bij de belangrijkste spelers binnen dat bestel? Hoe erg is het dat politieke partijen de meest gewantrouwde instellingen zijn van Europa? En hoe komt het dat diezelfde politieke partijen daar zo zelden wakker van liggen?

Crisis van de efficiëntie: de daadkracht kalft af

Niet alleen de legitimiteit van de democratie verkeert in een crisis, ook de efficiëntie is in zwaar weer beland. Krachtdadig besturen wordt steeds lastiger. Parlementen komen soms pas na anderhalf decennium toe aan het

stemmen over een wet. Regeringen raken allengs moeizamer gevormd, zijn dikwijls minder stabiel en worden na afloop steeds zwaarder door de kiezer afgestraft. Verkiezingen, waaraan toch al steeds minder mensen meedoen, werken de efficiëntie steeds vaker tegen. Ik bespreek op nieuw drie symptomen.

Ten eerste, het formatieberaad duurt steeds langer, zeker in landen met complexe coalitieregeringen. Dat geldt niet alleen in België, dat na juni 2010 alle records brak en anderhalf jaar zonder regering zat, maar ook in Spanje, Italië en Griekenland, waar na de recentste stembusgang slechts moeizaam een bewindsploeg op de been werd gebracht. Zelfs in Nederland gaat het steeds lastiger. Van de negen formatieonderhandelingen uit de naoorlogse periode die langer dan tachtig dagen duurden, vonden er vijf na 1994 plaats.¹⁹ De redenen zijn divers. Een ervan is zeker dat regeerakkoorden steeds langer worden, steeds gedetailleerder. Op zich gaat het hier om een heel merkwaardige evolutie: de tijden zijn onvoorspelbaarder dan ooit, flexibel inspelen op acute noden is aan de orde van de dag, maar kennelijk moet het beleid op voorhand tot in de puntjes worden uitgestippeld en dichtgespijkerd, zo groot is het wantrouwen onder de coalitiepartners geworden, zo groot ook de nervositeit voor een afstraffing door de kiezer. Elke partij wil eieren voor haar geld. Zoveel mogelijk moet op voorhand onwrikbaar vastliggen, het is een kwestie van de schapen van het partijprogramma op het droge van het regeerakkoord te krijgen. Het gevolg is: langer onderhandelen.

Ten tweede, regeringspartijen worden steeds zwaarder aangepakt. Het comparatieve onderzoek van representatieve regeringen is een vrij jong vakgebied, maar sommige resultaten zijn indrukwekkend. Dat geldt zeker

voor het onderzoek naar de electorale ‘beloning’ in Europa. Wat is het lot van een regeringspartij bij de volgende verkiezingen? In de jaren vijftig en zestig verloren partijen die aan een regering hadden deelgenomen tussen 1 en 1,5 procent, in de jaren zeventig 2 procent, in de jaren tachtig 3,5 en in de jaren negentig 6 procent. Sinds de eeuwwisseling gaat het om 8 procent en hoger. Bij recente verkiezingen in Finland, Nederland en Ierland verloren regeringspartijen respectievelijk 11, 15 en 27 procent van hun kiezers.²⁰ Wie wil nog krachtdadig besturen in Europa als de prijs voor regeringsdeelname zo onverbiddelijk hoog is? Aan de kant blijven staan is momenteel een veel rationelere optie, zeker als dat geen invloed heeft op de partijfinanciering: de overheid betaalt toch.

Ten derde, besturen gaat steeds trager. Grote infrastructurele werken zoals de Amsterdamse Noord-Zuidlijn, het nieuwe station van Stuttgart, de sluiting van de Antwerpse ring en de geplande internationale luchthaven van Nantes raken niet of nauwelijks gerealiseerd. Nationale regeringen in Europa hebben veel van hun aanzien en macht verloren, gebonden als ze zijn aan tientallen lokale en supranationale spelers. Waren zulke projecten vroeger een bron van prestige en kundigheid, tegenwoordig zijn ze op hun best een bestuurlijke nachtmerrie. De fiere tijd van de Deltawerken, de Afsluitdijk, het TGV-net en de Kanaaltunnel is voorbij. Als een tunnel of een brug bouwen al niet langer haalbaar is, wat vermogen nationale overheden dan nog wel op eigen kracht? Weinig, want wat ze ook doen, ze zijn met handen en voeten gebonden aan de nationale schuld, aan de Europese wetgeving, aan Amerikaanse ratingbureaus, aan multinationale ondernemingen en aan internationale verdragen. Bij het begin van de eenentwintigste eeuw is soevereiniteit, ooit het

fundament van de natiestaat, een zeer relatief begrip geworden. Daardoor kunnen de grote uitdagingen van onze tijd – klimaatverandering, bankencrisis, eurocrisis, economische crisis, offshorefraude, migratie, overbevolking – niet meer door nationale regeringen adequaat worden aangepakt.

Machteloosheid is het codewoord van deze tijd: machteloosheid van de burger jegens de regering, van de regering jegens Europa, en van Europa jegens de wereld. Iedereen kijkt neer op de puinhopen onder hem en blikte vervolgens omhoog, niet langer met hoop en vertrouwen, maar met wanhoop en woede. Macht vandaag: een ladder vol vloekenden.

Politiek is altijd al de kunst van het haalbare geweest, en tegenwoordig is het de kunst van het microscopische geworden. Want het onvermogen om structurele problemen aan te pakken gaat gepaard met een overbelichting van het triviale, aangewakkerd door een dolgedraaid mediabestel dat, de marktlogica getrouw, het opkloppen van futiele conflicten belangrijker is gaan achten dan het inzicht bieden in reële problemen, zeker in tijden van dalende omzetcijfers. Anders gezegd: de waan van de dag regeert als nooit tevoren. Het Nederlandse parlement boog er zich in 2009 over. Het getuigde van veel zelfinzicht toen de stuurgroep parlementaire zelfreflectie in haar rapport schreef:

Politici willen, om de volgende verkiezingen te overleven, voortdurend scoren. De in toenemende mate vercommercialiseerde media bieden daarvoor maar al te graag een podium, waardoor deze drie sectoren [politiek, media en bedrijfsleven] zich met elkaar bevinden in een houdgreep, een ‘Bermudadriehoek’ die alles op myste-

rieuze wijze naar beneden trekt, waarbij iedereen zich afvraagt waardoor dat nu komt. [...] De wisselwerking tussen politiek en media lijkt inderdaad een belangrijke factor te zijn voor toenemend incidentalisme in de politiek. Media leven van nieuws. In het gesprek met journalisten is opgemerkt dat incidenten meer de aandacht van media trekken dan goede debatten, die ook worden gevoerd.²¹

Incidentalisme: een goede term. De cijfers liegen er niet om. De afgelopen jaren is het aantal mondelinge vragen, schriftelijke vragen, ingediende moties en spoeddebatten in het Nederlands parlement pijlsnel de hoogte in geschoten, parallel aan de kijkdichtheid van politieke praatprogramma's op de Nederlandse televisie, want de parlementariër zal en moet scoren als de camera's eenmaal lopen. 'Kamerleden zijn liever elke dag "verbijsterd", "geschokt" en "hoogst onaangenaam verrast",' stelde een van de informanten in het rapport. 'De negentiende eeuw telde wellicht te veel bedaagde juristen in de Tweede Kamer; de huidige telt er te weinig.'²²

Als profileringsijver het wint van besturen, als de verkiezingskoorts een chronische aandoening wordt, als compromissen steevast verraad heten, als partijpolitiek systematisch minachting wekt, als regeringsdeelname geheid een zware electorale afstraffing tot gevolg heeft, waarom zou een idealistisch jongmens zich dan nog in de politiek begeven? Er dreigt bloedarmoede in het parlement. De rekrutering van nieuwe, gedreven mensen wordt steeds lastiger: een secundair symptoom van de efficiëntiecrisis. Met het beroep van politicus vergaat het zoals met dat van onderwijzer: vroeger een nobele functie met aanzien, nu een hondenbaan. De titel van een Ne-

derlandse brochure over de werving van nieuw politiek talent had de veelzeggende titel: *Vinden en vasthouden*.²³

Dat vasthouden is niet simpel, want politiek talent brandt sneller op dan vroeger. Herman Van Rompuy, voorzitter van de Europese Raad, zei daar onlangs over: ‘De wijze waarop onze democratieën werken “verslijt” mensen in een angstaanjagend tempo. We moeten er wel voor zorgen dat de democratie zelf niet verslijt.’²⁴

Ziehier de kern van de efficiëntiecrisis: de democratie is steeds tandelozer geworden, maar verrassend genoeg ook steeds luidruchtiger. In plaats van binnensmonds in een hoekje te zitten mummelen, beduusd over het eigen onvermogen, bescheiden over de beperkte actieradius, mag, nee, móét de politicus van vandaag de eigen deugden van de daken schreeuwen – de verkiezingen en de media laten hem geen keus – liefst met de vuisten gebald, de poot stijf en de lippen opeen, want dat staat goed en komt krachtdadig over. Denkt hij. In plaats van ootmoedig de gewijzigde machtsverhoudingen te erkennen en op zoek te gaan naar nieuwe vormen van zinvol bestuur, moet de politicus het electoraal-mediatische spel blijven spelen, vaak tegen zijn wil én die van de burger, die het allemaal een beetje vermoeiend begint te vinden: zoveel opgefokte en doorzichtige hysterie is immers niet van dien aard dat zijn vertrouwen wordt herwonnen. De efficiëntiecrisis vergroot de legitimiteitscrisis alleen maar.

De resultaten zijn ernaar. De symptomen waaraan de westerse democratie lijdt zijn even veelvuldig als vaag, maar wie kiezersverzuim, kiezersverloop, leegloop van de partijen, bestuurlijk onvermogen, politieke verlamming, electorale faalangst, rekruteringschaarste, compulsieve profileringsdrift, chronische verkiezingskoorts, afmattende mediastress, achterdocht, onverschilligheid

en andere hardnekkige krampen naast elkaar legt, ziet de contouren opdoemen van een syndroom, het *Democratisch Vermoeidheidssyndroom*, een aandoening die nog niet helemaal in kaart is gebracht, maar waaraan niettemin talrijke westerse samenlevingen onmiskenbaar lijden. Laat ons even kijken welke diagnoses er al voor bestaan.