

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/181689>

Please be advised that this information was generated on 2019-03-24 and may be subject to change.

Representatie zonder politieke partijen: van utopie naar praktijk

Paul Lucardie & Monique Leyenaar⁵⁰

'Er is geen alternatief te bedenken dat op dezelfde effectieve manier als ultieme bemiddelaar kan fungeren tussen de maatschappelijke pluriformiteit en de organen die de uiteindelijke beleidsbeslissingen nemen. Het is evenmin eenvoudig een ander politiek voertuig te vinden dat, zoals van politieke partijen mag worden verwacht, de voortdurende transformatie van het maatschappelijk bestel in programmatische vernieuwing weet te vangen en daarmee het politieke bedrijf tot dynamiek dwingt.'

(Van Doorn, 2009, p. 490)

'De dramatische systeemcrisis van de democratie kan worden verholpen door loting een nieuwe kans te geven. Het gebruik van het lot is geen wondermiddel, geen perfect recept, net zomin als verkiezingen dat ooit waren, maar het kan wel een aantal euvels van het huidige systeem verhelpen. Loting is niet irrationeel, het is arationeel: een bewust neutrale procedure waarmee politieke kansen rechtvaardig verdeeld worden en onmin wordt vermeden. Gelote burgers hebben misschien niet de expertise van beroeps-politici, maar ze hebben iets anders: vrijheid. Ze hoeven immers niet gekozen of herkozen te worden.'

(Van Reybrouck, 2013, p. 140-142)

Is het in de 21^{ste} eeuw mogelijk om zich een democratisch politiek systeem voor te stellen zonder politieke partijen die kandidaten stellen, die de opvattingen van burgers samenbundelen in een verkiezingsprogramma en die structuur geven aan verkiezingen, parlement en regering? In deze bijdrage bespreken wij kort vier modellen van een partijloze democratie: een personenstelsel, functionele representatie, vertegenwoordiging door loting en besluitvorming door burgers zelf. De talrijke praktijkvoorbeelden uit het verleden en uit het heden, uit het buitenland en uit Nederland, tonen aan dat politieke representatie zonder politieke partijen geen utopie hoeft te zijn. Toch zullen partijen niet zo snel van het politieke toneel verdwijnen. Hoe bestaande partijen hun voordeel kunnen doen met de hier gepresenteerde inzichten komt in de laatste paragraaf aan de orde.

50 Dr. Paul Lucardie is politicoloog en sinds 1979 verbonden aan het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP) in Groningen. Hij publiceerde over politieke partijen en ideologieën. De laatste jaren doet hij vooral onderzoek naar politiek extremisme en naar nieuwe partijen in Nederland, Duitsland en Canada. Prof. dr. Monique Leyenaar is hoogleraar vergelijkende politicologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Haar onderzoek en publicaties richten zich op burgerparticipatie, politieke hervormingen, verkiezingen en politiek leiderschap van vrouwen. Zij is daarnaast onder meer lid van de Raad voor het openbaar bestuur en de Kiesraad.

1 Inleiding: kritiek op de politieke partij

Een modern politiek systeem zonder politieke partijen moet in de ogen van veel deskundigen en leken ofwel een dictatuur ofwel een onmogelijke utopie zijn. Partijen lijken onontbeerlijk om de veelvormige behoeften en belangen van burgers in een complexe samenleving politiek vorm te geven en in beleid te vertalen – en dat is toch de kern van een democratie, d.w.z. een systeem waar het volk regeert en niet een politieke elite. Autoritaire politieke leiders mogen dan soms beweren dat zij ook zonder tussenkomst van politieke partijen de wil van het volk kennen en zelfs belichamen, maar hun woorden stuiten terecht op veel wantrouwen. Tegelijkertijd wekken echter ook politieke partijen wantrouwen en kritiek op. De kritiek op representatie door politieke partijen is van alle tijden, maar lijkt de laatste jaren eerder toe dan af te nemen, terwijl lidmaatschap en participatie in partijen teruglopen. Zonder volledig te zijn vatten wij de kritiek in vier argumenten samen.

In de eerste plaats behoort slechts een minderheid van de bevolking tot een politieke partij. In Nederland is dat sinds eind 20^e eeuw niet veel meer dan twee procent van de kiesgerechtigde burgers (Voerman & Van Schuur, 2011, p. 210). Daarvan is bovendien de meerderheid slechts slapend lid, terwijl een actieve minderheid van de partijleden de belangrijke beslissingen – over selectie van politieke bestuurders en volksvertegenwoordigers en de vaststelling van verkiezingsprogramma's – neemt. Die minderheid is verre van representatief voor de hele bevolking, qua leeftijd, geslacht, opleidingsniveau en sociale klasse (Den Ridder, Van Holsteyn & Koole, 2011, p. 166-171). En de kandidaten die zij voordragen voor politieke functies zijn dat nog veel minder.

Volksvertegenwoordigers hebben in de 21^e eeuw vrijwel allemaal een diploma van universiteit of hogeschool. Hun politieke opvattingen wijken dan ook op belangrijke punten af van die van de meerderheid van de kiezers, bijvoorbeeld als het gaat over immigratie en integratiebeleid of over Europese eenwording, zoals Mark Bovens en Anchrit Wille laten zien (2009, p. 67-88; zie echter ook Den Ridder, Van Holsteyn & Koole, 2011, p. 171-180).

Omdat politieke partijen zich vooral richten op hun kiezers is er in de tweede plaats de kritiek dat de stem van bepaalde groepen burgers, bijvoorbeeld laagopgeleiden, migranten, of mensen die zich expliciet hebben afgewend van politiek en politici, niet wordt gehoord. Politici zijn niet representatief en de politiek is niet inclusief genoeg. De inbreng van bepaalde groepen wordt niet meegenomen in de afweging voorafgaande aan de politieke besluitvorming (Leyenaar, 2007).

In de derde plaats weerspiegelen de programma's van de partijen slechts in beperkte mate de wensen en belangen van hun kiezers. In de periode van de ideologische massapartijen en de verzuiling was dat waarschijnlijk veel meer het geval. De meeste kiezers groeiden toen immers op binnen een ideologisch vrijwel homogene zuil, waarin familieleden en vrienden, scholen, media, vakbonden en gezelligheidsverenigingen dezelfde katholieke, calvinistische of socialistische waarden en opvattingen deelden. Natuurlijk waren er wel belangenconflicten en meningsverschillen binnen elke zuil, maar die leidden tot compromissen binnen de verzuilde partijen. Kiezers konden zich met de partij van hun zuil vereenzelvigen en het programma op hoofdlijnen accepteren. Ook al lazten de meeste kiezers die partijprogramma's zelden, men raakte er toch mee vertrouwd via de kranten en de radiouitzendingen van hun eigen zuil. De band tussen kiezer en partij is sinds eind jaren zestig steeds lossler geworden. In bepaald opzicht zijn de kiezers geëmancipeerd, men wordt immers

minder gemanipuleerd door geestelijke en politieke leiders van een zuil. Hun opvattingen lopen dan ook steeds verder uiteen. De ideologische samenhang tussen opvattingen over politieke kwesties lijkt bovendien ook steeds lossers te worden, niet alleen bij de kiezers maar zelfs binnen politieke partijen. Daarmee is het voor de kiezers steeds lastiger om een partij te vinden die al hun wensen en meningen, of tenminste de belangrijkste daarvan, in een programma weet te verwerken (zie Van der Kouwe, Pennings & Keman, 2011, p. 357-359). Een enkele kiezer besluit dan ten einde raad maar een eigen partij op te richten; echter, die pogingen leveren in de meeste gevallen meer kosten en frustraties op dan zetels en politieke invloed (Krouwel & Lucardie, 2008, p. 290).

In de vierde plaats kan men vraagtekens plaatsen bij de invloed van partijprogramma's, en daarmee van politieke partijen als zodanig, op het beleid van de regering. Ook als partijen te goeder trouw hun programma's zouden willen uitvoeren – en deze niet als pure propaganda voor de kiezers misbruiken – stuiten zij daarbij op verschillende hindernissen. In een meerpartijstelsel als het Nederlandse moeten zelfs de grootste partijen veel water in de wijn doen wil men een meerderheidscoalitie in de Tweede Kamer vormen. Geen wonder dat regeerakkoorden slechts ten dele overeenkomen met de verkiezingsprogramma's van de betrokken partijen – al blijkt het verband de afgelopen twintig jaar toch vrij sterk (Van der Kouwe, Pennings & Keman, 2011, p. 359-361). Regeerakkoorden kunnen echter op hun beurt lang niet altijd integraal uitgevoerd worden, aangezien de omstandigheden snel en drastisch kunnen veranderen ten gevolge van een economische of financiële crisis, ingrijpen van Europese instellingen of andere gebeurtenissen. Economische globalisering en Europese eenwording beperken de speelruimte voor nationale regeringen. Daarnaast lijken veel regeringen sinds eind 20^e eeuw door middel van privatisering van staatsbedrijven en liberalisering van binnenlandse markten hun eigen invloed ook nog eens vrijwillig te beperken. Voor de kiezer blijft er zodoende steeds minder te kiezen.

Kortom, de politieke partij schiet volgens de kritikasters tekort in representativiteit, inclusiviteit, responsiviteit en effectiviteit. De kritiek mondde soms uit in utopische voorstellen voor een alternatieve vorm van democratie en soms ook in praktische experimenten daarmee. Analyse van de historische en theoretische literatuur op dit gebied laat zien dat de meeste voorstellen tot een viertal modellen vallen te herleiden (zie ook Lucardie, 2000; Lucardie, 2014):

- Verkiezing van volksvertegenwoordigers op persoonlijke titel, zonder banden met partijen.
- Functionele representatie: selectie van volksvertegenwoordigers door bedrijven en beroepsorganisaties.
- Loting: een willekeurige steekproef uit de bevolking dient (voor een korte periode) als volksvertegenwoordiging; besluiten worden genomen door burgerfora bestaande uit willekeurig geselecteerde burgers.
- Directe democratie: representatie door de burgers zelf via volksvergaderingen of veelvuldige referenda en volksinitiatieven.

Van alle vier modellen zijn (historische) voorbeelden te vinden, zij het vaker in afgezwakte dan in zuivere vorm, en soms in onderlinge combinaties. In de zuivere of extreme varianten zijn politieke partijen overbodig, terwijl de gematigde varianten wel te combineren zijn met representatie via partijen – maar dan zullen partijen wel enigszins van karakter moeten veranderen. Voor oplossingen van de huidige problemen komen daarom de gematigde varianten meer in beeld, maar de extreme varianten zijn interessant om de voor- en nadelen van elk model in kaart te brengen.

2 Volkvertegenwoordigers op persoonlijke titel

Tot aan het eind van de negentiende eeuw werden de leden van de Tweede Kamer op persoonlijke titel gekozen, als afgevaardigde van hun district. Nederland kende immers toen een districtenstelsel: om een zetel te bemachtigen moest een kandidaat een absolute meerderheid in zijn district halen (vrouwen mochten zich nog niet kandidaat stellen). Lukte dat niet in de eerste ronde, dan werd een tweede ronde gehouden waarbij kandidaten ook buiten de eigen kring steun trachtten te verwerven. In de Kamer vormden de gekozen leden losse en vaak wisselende fracties. Pas na 1880 begonnen zich buitenparlementaire partijorganisaties te ontwikkelen die met de parlementaire fracties verbonden werden.

De gestaag groeiende macht van de partijen werd drastisch versterkt door de invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging – tegelijk met algemeen (mannen)kiesrecht – in 1917. Vooral in liberale kring werd deze ontwikkeling ten koste van de vrijheid en autonomie van het individuele Kamerlid met lede ogen gezien. Pogingen om personen buiten de partijen om gekozen te krijgen, bleken in de 20^e eeuw echter zelden succesvol (Vossen, 2003, p. 39-66). Pas in de 21^{ste} eeuw lijkt hier weer iets meer ruimte voor te ontstaan, daar de banden tussen kiezers en partijen ten gevolge van ontzuiling en individualisering losser werden, terwijl televisie en internet meer mogelijkheden boden aan markante persoonlijkheden om buiten partijen om bekendheid en aanhang te verwerven. Pim Fortuyn en Geert Wilders wisten nagenoeg zonder steun van een formele partijorganisatie in 2002 respectievelijk 2006 kamerzetels te winnen. De Lijst Pim Fortuyn (LPF) was in mei 2002 niet veel meer dan een los groepje vrienden en sympathisanten van Fortuyn en zou na zijn dramatische dood spoedig uiteenvallen in elkaar (bijna letterlijk) op leven en dood bestrijdende groepjes (Lucardie & Voerman, 2012, p. 116-132). De Partij Voor de Vrijheid die Wilders in 2006 oprichtte, telde feitelijk slechts één lid, Wilders (Lucardie & Voerman, 2012, p. 164). En ook op het lokale niveau kennen wij de zogenaamde persoonslijsten die aan de gemeenteraadsverkiezingen meedoen. Een persoonslijst doet in een gemeente mee aan de verkiezingen en de lijst is genoemd naar de lijsttrekker, die doorgaans een prominente rol speelt in de lokale gemeenschap en daarom grote bekendheid geniet.

In hoeverre komt een stelsel van individuele representatie op persoonlijke titel tegemoet aan de kritiek op de politieke partijdemocratie? In theorie zou een parlement zonder partijen minder elitair en meer representatief voor de hele bevolking kunnen zijn dan een door partijen gedomineerd parlement, maar in de praktijk zou dit wel eens tegen kunnen vallen. Een onbekende en niet al te hoog opgeleide man of vrouw die zich kandidaat stelt, maakt waarschijnlijk weinig kans op een zetel. Wel lijkt het aannemelijk dat een eenmaal gekozen kandidaat meer rekening zal houden met zijn of haar kiezers dan een op een partijlijst gekozen Kamerlid, aangezien de partijloze

parlementariër individueel afgerekend zal worden op het stemgedrag en zich niet kan verschuilen achter fractie-discipline en partijprogramma. Daar staat tegenover dat de effectiviteit van partijloze volksvertegenwoordigers waarschijnlijk nog geringer zal zijn dan die van een fractie, zeker wanneer het een regeringsfractie betreft. Echter, een grotere partijenfragmentatie gecombineerd met minderheidscoalities verschaft de partijloze parlementariër weer meer potentiële effectiviteit.

3 Functionele representatie

Terwijl de meeste burgers zelden of nooit partijvergaderingen bijwonen, gaan zij wel regelmatig, zo niet dagelijks naar hun werk. Voor zover ze belangstelling hebben voor politieke vraagstukken, zullen ze die eerder in de kantine met collega's bespreken dan in de lokalen van een politieke partij. Het is dan ook niet zo'n vreemde gedachte dat in diezelfde kantine ook volksvertegenwoordigers worden aangewezen en ter verantwoording worden geroepen. Deze gedachte vormt de kern van de radendemocratie, zoals deze werd gepropageerd door revolutionaire bewegingen aan het eind van de Eerste Wereldoorlog in Rusland, Duitsland en Hongarije: muitende matrozen, opstandige arbeiders en ontevreden boeren die via raden eerst de macht in de haven, kazerne of fabriek opeisten en zich vervolgens met politieke problemen gingen bemoeien (Gluckstein, 2011; Sirianni, 1982).

In een radendemocratie nemen raden die in bedrijven, scholen, ziekenhuizen en andere instellingen door de werkende bevolking gekozen worden de beslissingen. De bedrijven moeten dan ook democratisch functioneren en dienen bij voorkeur in handen van de gemeenschap te komen. Daarnaast participeren burgers die geen werk (meer) buitenshuis verrichten via wijk- of buurtraden in het besluitvormingsproces. De gekozenen genieten weinig autonomie: ze krijgen vaak een bindend mandaat van hun kiezers en kunnen door hen gemakkelijk terug geroepen worden indien ze niet aan de verwachtingen beantwoorden. Zodoende houden zij meer rekening met de wensen en belangen van hun achterban dan de vertegenwoordigers van politieke partijen. Een radendemocratie zou bovendien effectiever moeten zijn, aangezien de raden niet alleen wetgevende maar ook uitvoerende macht uitoefenen.

Erg lang heeft deze revolutionaire radendemocratie zich echter niet kunnen handhaven. In Rusland wisten de Bolsjewieken via de raden (sovjets) een partijdictatuur te vestigen die alleen nog in naam iets met raden te maken had, terwijl de revolutie in Duitsland en Hongarije door het reguliere leger en reactionaire milities in 1919 bloedig neergeslagen werd. Ondanks deze treurige afloop bleef het ideaal van een radendemocratie ook nadien tal van radicale bewegingen inspireren. Zo ijverde de Pacifistisch Socialistische Partij (PSP) in 1977 voor een *'socialistische radenrepubliek'* in Nederland waar het volk afgevaardigden kiest die *'niet geleverd (...) worden door partijen die een verkiezingscirkus opvoeren, maar (...) vanuit (...) organisatievormen op het desbetreffende werkteerrein'* (PSP, 1977, p. 9). In theorie zou een radendemocratie dus representatiever, inclusiever, responsiever en effectiever kunnen zijn dan een partijendemocratie, maar de praktijk viel tot nu toe nogal tegen.

Functionele representatie kent in de praktijk echter ook andere vormen dan radendemocratie. Katholieke en conservatieve denkers pleitten al vanaf de 19^e eeuw voor terugkeer naar het middeleeuwse gildenstelsel in een moderne uitvoering, waarbij economische en politieke macht toegekend wordt aan vertegenwoordigers van bedrijfstakken en beroepsorganisaties. Geïnspireerd door verschillende encyclieken, waaronder het *Rerum novarum* ('Van de Nieuwe Dingen') uit 1891 opperde de Tilburgse hoogleraar en katholieke politicus Carl Romme in 1935 dat een deel van de Tweede Kamer door bedrijfsorganisaties en andere corporaties gekozen zou moeten worden (Romme, 1935, p. 30). Als politiek leider van de Katholieke Volkspartij (KVP) in de jaren veertig en vijftig wist Romme dit idee niet te verwezenlijken, maar wel droeg hij er toe bij dat de Sociaal-Economische Raad, in feite ook een corporatief orgaan, in die periode veel invloed kreeg. Corporatistische denkbeelden vonden in de jaren dertig meer aftrek in Oostenrijk en Portugal. Van 1933 tot 1938 was Oostenrijk een 'christelijke standenstaat' waar de volksvertegenwoordiging bestond uit afgevaardigden van een Economische Raad, samengesteld uit vertegenwoordigers van verschillende sectoren als landbouw, handel en verkeer, industrie en mijnbouw, naast afgevaardigden van een Culturele Raad en ver-teenwoordigers van de deelstaten en leden van de Staatsraad (Tálos & Manoschek, 1988, p. 80-82). In Portugal had een Corporatieve Kamer vooral raadgevende bevoegdheden (Brongersma, 1940, p. 115-116, 207). In beide landen lag de macht in feite echter bij de regering en niet bij de corporatieve organen. Een recenter voorbeeld is de samenstelling van de Ierse Senaat waarin bijvoorbeeld zes leden worden gekozen door afgestudeerden van twee Ierse universiteiten, hetgeen in de praktijk betekent dat deze senatoren worden gekozen door wetenschappers werkzaam op deze universiteiten. In Nederland kennen we de geborgde zetels van de waterschappen voor – aangewezen – ver-teenwoordigers van bijvoorbeeld boerenorganisaties, natuurorganisaties en Kamers van Koop-handel. Dit om de inbreng uit deze hoek in de besturen van de waterschappen te garanderen. Zo zijn in het Waterschap Rivierenland acht van de dertig zetels 'geborgd' en wel voor vertegenwoordigers van 'ongebouwd', 'bedrijven' en 'natuurterreinbeheer'.

Voor het parlement lijkt corporatisme noch een aantrekkelijk, noch een haalbaar alternatief, omdat alle vertegenwoordigers – ook Kamerleden van de Partij voor de Dieren of van 50PLUS – geacht worden zich in te zetten voor het algemeen belang. Echter voor deelraden, zoals deze tot voor kort functioneerden in Amsterdam, of voor de vele wijkraden die Nederland telt, kan een combinatie van zetels gekozen via partijlijsten en 'geborgde' zetels voor afgevaardigden van relevante bedrijven en organisaties leiden tot grotere betrokkenheid van meer verschillende groepen burgers (vergroten van inclusiviteit en responsiviteit). Toen in 2002 het Stadsdeel Centrum in Amsterdam werd ingericht, is het toewijzen van geborgde zetels aan bijvoorbeeld De Bijenkorf, de Universiteit van Amsterdam en aan wijk- en buurtcentra actief in dit stadsdeel kort aan de orde geweest.

4 Loting

Wil men dat de volksvertegenwoordiging de kenmerken, wensen en belangen van de bevolking zo volmaakt mogelijk weerspiegelt, dan is een Kamer bestaande uit een aselechte of willekeurige steekproef van de kiesgerechtigde bevolking het hoogst haalbare. Opiniepeilers en marktonderzoekers maken al bijna honderd jaar gebruik van deze techniek. Waarom zou de Tweede Kamer niet via een betrouwbare steekproef van 150 burgers kunnen worden samengesteld? Zijn samenstelling

zou drastisch veranderen: huisvrouwen, kassières, schoonmaaksters, bouwvakkers en barmannen zullen de academici van een groot deel van de blauwe zetels verdringen. Dat heeft natuurlijk nadelen. De lotelingen missen de politieke ervaring, kennis en bekwaamheid van de door politieke partijen geselecteerde en (vaak) politiek getrainde Kamerleden. Zij zullen zich wellicht nog meer door deskundige adviseurs, lobbyisten en ambtenaren laten manipuleren dan gekozen volksvertegenwoordigers. Zij kennen geen partijdiscipline en zullen dan ook vaker inconsistent stemgedrag vertonen. Bovendien hoeven zij zich niet voor kiezers of partijcongressen te verantwoorden. Waarschijnlijk mist een groot deel van hen ook de motivatie om zich vele uren per dag in dossiers te verdiepen en tot diep in de nacht te vergaderen. Een presentiegeld zou de lotelingen kunnen motiveren om aan vergaderingen deel te nemen, maar niet om zich ook echt in de stukken te verdiepen en in de debatten te mengen. En ten slotte zouden zij op den duur van hun achterban kunnen vervreemden en niet langer de wensen en opvattingen van het volk weerspiegelen.

Hier staan voordelen tegenover. Zoals de Vlaamse filosoof en schrijver David van Reybrouck betoogt, zou de afwezigheid van partijdiscipline en de afhankelijkheid van deskundigen de kwaliteit van de besluitvorming in een Kamer van lotelingen juist ten goede komen (Van Reybrouck, 2013, p. 122, 143). De lotelingen verspillen minder tijd met campagne voeren en partijbijeenkomsten bezoeken. Zij staan waarschijnlijk meer open voor nieuwe en originele ideeën, zij sluiten eerder een compromis dan de soms door ideologie en partijbelang verblinde gekozen politici. Experimenten met burgerpanels en burgerfora in verschillende landen tonen aan dat de kwaliteit van de discussie en de betrokkenheid van de door loting geselecteerde deelnemers inderdaad vaak verrassend hoog zijn. Tegen een doorgaans bescheiden vergoeding zijn de panelleden bereid om zich in hun vrije weekend in staatkundige of planologische kwesties te verdiepen en na gesprekken met deskundigen en discussies in kleine groepen een degelijk en realistisch voorstel te produceren (Fishkin, 1995, p. 174; Hendriks, 2005, p. 98; Leyenaar, 2009b, p. 21-23). Hiermee is natuurlijk nog niet aangetoond dat een parlement van lotelingen even goed of zelfs beter zal functioneren dan een gekozen parlement. Dat is onmogelijk, zolang geen moderne staat het aandurft hiermee te experimenteren. Verwijzingen naar de door loting samengestelde lichamen in het oude Athene zullen sceptici niet overtuigen, gezien het grote verschil in context (Stockton, 1990, p. 94-95).

Voor de Grieken was loting een wezenlijk kenmerk van democratie, terwijl zij verkiezingen met aristocratie associeerden (zie Aristoteles, 1958, p. 199). Moderne democraten deelden deze mening niet – althans, tot voor kort. Sinds het eind van de twintigste eeuw lijkt loting als alternatief voor verkiezingen zich in toenemende populariteit te verheugen, tenminste onder politieke wetenschappers en theoretici. Politieke partijen en politici die voor loting pleiten – zoals de Spaanse Partido Azar en het onafhankelijke Belgische Kamerlid Laurent Louis – vinden vooralsnog weinig steun (Louis, 2013). Volledige vervanging van verkiezingen door loting lijkt dan ook een niet erg realistische utopie. Iets meer kans maken voorstellen voor een combinatie van loting en verkiezing. Men zou bijvoorbeeld één van de twee Kamers van de volksvertegenwoordiging door een steekproef uit de bevolking kunnen rekruteren. Of men zou bepaalde netelige kwesties aan ad-hoc gelote burgerfora voor kunnen leggen voor een bindend advies. Van Reybrouck komt ook met een dergelijk voorstel, waarbij verschillende burgerfora in verschillende fasen van wetgeving ingeschakeld worden (Van Reybrouck, 2013, p. 148).

Onder gunstige institutionele voorwaarden zou loting de representativiteit, de inclusiviteit en de responsiviteit van het politieke systeem kunnen verbeteren. Indien één van twee Kamers op basis van loting of via een willekeurige steekproef tot stand zou komen, zou deze niet alleen de kenmerken van de bevolking beter weerspiegelen dan gekozen volksvertegenwoordigers, maar ook hun wensen en opvattingen beter articuleren. De nu-niet-gehoorde-stem komt dan ook aan bod. Of de gelote Kamer ook effectiever zal zijn, valt moeilijk te zeggen. Aan de ene kant beschikken de lotelingen over minder politieke ervaring en dus waarschijnlijk over minder invloed op de uitvoerende macht. Aan de andere kant zouden ze door hen gekozen ministers die hun wensen negeren af kunnen zetten, zonder daarmee een politieke crisis of een conflict met eigen partijleiders te veroorzaken, zoals in het huidige bestel.

De door loting of via willekeurige steekproeven samengestelde burgerfora kennen dezelfde voordelen – grotere inclusiviteit, representativiteit en responsiviteit. Deze constructie heeft zich ook in de praktijk bewezen, zowel in Nederland als in andere landen. Een burgerforum is er voor bedoeld om burgers een oordeel te laten geven over een beleidsissue. In tegenstelling tot de meeste vormen van burgerparticipatie, melden burgers zich niet zelf aan voor deelname, maar wordt men door steekproeftrekking op toevalsbasis geselecteerd en benaderd. Uit de groep mensen die mee willen doen, wordt dan, rekening houdend met criteria zoals leeftijd, geslacht, en opleidingsniveau, een burgerforum samengesteld. De groep komt dan meerdere dagen bijeen om samen over het beleidsissue te discussiëren en te oordelen. Men ontvangt vooraf schriftelijke informatie en kan tijdens de bijeenkomsten met deskundigen en belanghebbenden spreken. Het goed beargumenteerde oordeel van het burgerforum dient als input voor de bestuurders en (lokale) vertegenwoordigers. In Nederland is het inzetten van burgerfora een vrij recent fenomeen. Burgerfora maken onderdeel uit van het programma *Beleid met Burgers* van het Ministerie van VROM en in 2006 heeft een burgerforum zich over mogelijke wijzigingen van het Nederlandse kiesstelsel gebogen. Ook op regionaal en lokaal niveau zijn er burgerfora volgens genoemde opzet actief geweest, zoals in 2004 over het waterbeheer van het Markermeer, in 2004 en 2006 in de gemeente Den Haag over veiligheid en leefbaarheid in de wijk, in 2006 in Amsterdam over maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren, in 2010 in Oude IJsselstreek over de verdeling van financiële middelen en voorzieningen over de dorpskernen en in 2010 in de Groningse wijk de Wijert over het aanpakken van overlast en het vergroten van de buurtveiligheid (Leyenaar 2009b; Pauly, 2011). Twee zeer recente praktijk voorbeelden in het buitenland vinden wij in IJsland en in Ierland. In IJsland werd in 2011 het Nationale Forum samengesteld van 950 burgers die de kernwaarden en uitgangspunten hebben aangedragen waaraan een nieuwe IJslandse grondwet moest voldoen⁵¹

Met deze beginselen is vervolgens een Constitutionele Raad aan het werk gegaan. Deze Raad bestond uit 25 mensen gekozen vanuit en door het Nationale Forum. De bevolking is vervolgens voortdurend betrokken bij het werk van de Constitutionele raad. De uiteindelijke tekst voor een nieuwe grondwet is aan de hele bevolking voorgelegd – en aanvaard – in een adviserend referendum in oktober 2012 en in april 2013 in het IJslandse parlement behandeld – maar daar

51 Het Nationale Forum is tot stand gekomen via een gestratificeerde steekproef. Eerst werd een groep random getrokken en daarna een tweede steekproef, rekening houdend met leeftijd, geslacht en woonplaats.

vervolgens afgewezen (Bergmann, 2013; Van Reybrouck, 2013, p. 118-120). Ook in Ierland ging het om een zogenaamde ‘Constitutional Convention’ die zich in 2012 en 2013 heeft gebogen over issues zoals: terugbrengen van de zittingstermijn van de President; hervorming van het kiesstelsel; legalisering van het homohuwelijk en verlaging van de stemgerechtigde leeftijd. Opvallend aan het Ierse burgerforum is dat dit deels bestond uit leden van het parlement en deels uit willekeurig gekozen burgers (Farrell, 2013).

De effectiviteit van burgerfora hangt met name af van de bereidheid van de politieke elite dergelijke initiatieven op te zetten en vervolgens de uitkomst over te nemen of tenminste een plaats te geven in het formele besluitvormingsproces. In de laatste paragraaf komen wij hier kort op terug.

5 Zelf-representatie: directe democratie via volksvergaderingen en referenda

Directe democratie is eigenlijk een pleonasme, zoals witte sneeuw of zoete honing. Democratie betekent immers regering door het volk, dus besluiten worden direct door het volk genomen, in een volksvergadering of via een referendum. De oude Grieken noemden een staat democratisch wanneer de belangrijkste besluiten en wetten door een vergadering van burgers (vrouwen, slaven en immigranten waren uitgesloten) genomen werden. Die besluiten werden doorgaans voorbereid en uitgevoerd door beambten die door het lot werden aangewezen, zoals de Raad van 500 in Athene. De macht van de Atheense volksvergadering werd overigens enigszins beperkt door de volksrechtbanken, die haar besluiten konden terugdraaien, en later ook door de commissies van wetgevers (Hansen, 1991, p. 125-160).

Athene was een relatief grote stadsstaat, waar de burgers met enige moeite nog op één plek bij elkaar konden komen en van gedachten wisselen – mits ze over een krachtige stem beschikten. Moderne staten zijn daar te groot voor. Daar komt bij dat het begrip ‘burger’ een ruimere betekenis heeft gekregen. De democraten die eind achttiende eeuw in Frankrijk, Nederland en elders de macht veroverden, zagen dat ook in. Ze probeerden dan ook volksvergaderingen te combineren met een stelsel van getrapte verkiezingen en volksstemmingen. Alle burgers van een kanton of gemeente zouden in een grondvergadering (zoals het in de Bataafse Republiek heette) of *assemblée primaire* (in Frankrijk) afgevaardigden kunnen kiezen maar ook wetsvoorstellen bespreken en verwerpen (Palmer, 1964, p. 108-110, 201-202; De Wit, 1965, p. 162-164).

In de revolutionaire woelingen van 1792-1799 kwam hier weinig van terecht. Een soortgelijk systeem werd echter op vreedzame wijze in Zwitserland ingevoerd en geconsolideerd. In enkele kantons en in vele gemeenten komen burgers jaarlijks bijeen om bestuurders te kiezen en om wetten en begrotingen vast te stellen (Kriesi, 1995, p. 53-55, 84-88; Carlen, 1976). Daarnaast kunnen zij via volksinitiatief en referendum in het stemlokaal invloed uitoefenen op de wetgeving op federaal niveau (Kriesi, 1995, p. 81-84). Een ander recent voorbeeld is het participerend budgetteren. Dit systeem combineert volksvergaderingen (op wijkniveau) met verkiezingen. Het werd rond 1990 ontwikkeld in de Braziliaanse stad Porto Alegre en heeft zich in snel tempo over steden overal ter wereld verspreid (Sintomer et al., 2012). Per (deel van een) wijk worden er vergaderingen

georganiseerd waarvoor alle bewoners worden uitgenodigd om voorstellen in te dienen voor de besteding van een bepaald budget ten behoeve van de leefbaarheid in de wijk. Als het gaat om een hele stad of heel dorp worden er veelal op een eerste vergadering vertegenwoordigers per wijk/ buurt gekozen die verantwoordelijk zijn voor het verzamelen van voorstellen in hun deelgebied. Deelnemers bespreken welke thema's of knelpunten met prioriteit moeten worden aangepakt en kunnen dan stemmen over de daad-werkelijke besteding van het budget. In Nederland vinden we vormen van participierend budgetteren in bijvoorbeeld Hogeveen, Zwolle en Dordrecht waarbij de wijken een bescheiden budget zelf mogen besteden (Hofman en Kalk, 2007; Albeda, 2013). Ten slotte zijn daar de initiatieven van burgers om zelf een forum op te zetten en te delibereren over tal van politieke zaken. Voorbeelden zijn de G1000 in België dat plaatsvond op 11 november 2011 en als doel had oplossingen aan te dragen voor de politieke crises in dat land (zie het hoofdstuk van D'Hont & Goethals in deze bundel) en de G1000 Amersfoort – eveneens georganiseerd door burgers – dat op 22 maart 2014 delibereerde over de politieke agenda van de raadsperiode 2014-2018.

Technologische ontwikkelingen maken een digitale democratie waar alle besluiten door het volk via internet worden genomen mogelijk en aantrekkelijk. Vooralsnog lijkt dit echter weinig realistisch, omdat slechts een kleine minderheid waarschijnlijk bereid zal zijn zich vrijwel dagelijks in wetgevingsvoorstellen en de uitvoering daarvan te verdiepen en bovendien daarover met andere burgers te discussiëren. De Amerikaanse politicoloog Matthew Hindman laat zien dat het huidige internet in de Verenigde Staten feitelijk wordt overheerst door 'a de facto aristocracy dominated by those skilled in the deliberative arts', dat wil zeggen door journalisten, wetenschappers en juristen (Hindman, 2009, p. 139). Dat voorspelt niet veel goeds voor de inclusiviteit en representativiteit van een op internet gebaseerde democratie.

Idealiter zou een combinatie van een burgerforum en referendum het huidige systeem van partijdemocratie kunnen overtreffen in representativiteit, inclusiviteit en responsiviteit, en mogelijk zelfs in effectiviteit. Het burgerforum dat een doorsnede vormt van de burgers die het aangaan, neemt een beslissing op basis van kennis over het onderwerp en onderlinge deliberatie. Dit besluit wordt voorgelegd aan de kiesgerechtigde bevolking die er in een bindend referendum wel of niet haar goedkeuring aan geeft. Canada bood recentelijk twee voorbeelden van deze combinatie. In de provincies Brits Columbia en Ontario bogen burgerfora die een doorsnede vormden van de bevolking zich over een nieuw ontwerp kiesstelsel. Hun voorstellen werden aan de bevolking voorgelegd door middel van een referendum (Fournier e.a. 2011; Leduc, 2011; D'Hondt & Goethals in deze bundel). In beide gevallen haalde het voorstel overigens niet de vereiste meerderheid.

6 Lessen voor politieke partijen anno 2014

Uit bovenstaand overzicht van vormen van politieke besluitvorming zonder politieke partijen kunnen tenminste drie lessen worden getrokken voor hedendaagse politieke partijen die tegemoet willen komen aan hun critici:

- Partijen moeten personen (kandidaten) meer ruimte bieden.

- Burgers willen, weten en doen meer (zelf) en dienen een grotere rol te spelen in de politieke besluitvorming en niet alleen tijdens verkiezingen.
- Grotere inclusiviteit en representativiteit in het besluitvormingsproces is wenselijk en moet handen en voeten krijgen.

Zoals we onder meer in enkele van de bijdragen in deze bundel hebben kunnen lezen, nemen politieke partijen deze lessen al voor een deel in acht. Lijsttrekkerverkiezingen en voorverkiezingen (*primaries*) bevestigen het belang van persoonlijkheden voor een politieke partij tijdens verkiezingscampagnes. Maar ook daarbuiten zijn fractieleiders en – bij regeringsdeelname – ministers steeds meer het gezicht van de politieke partij en trekken daarmee ook meer (interne) macht naar zich toe. Juist daarom lijkt het wenselijk overige fractieleden en individuele kandidaten meer individuele (speel)ruimte toe te staan. Daarbij komt de vraag op in hoeverre partijen moeten faciliteren dat kandidaten persoonlijk campagne gaan voeren en zoveel mogelijk voorkeurstemmen proberen te krijgen. Het aandeel voorkeurstemmen zou dan moeten doorwerken bij de verdeling van portefeuilles en functies in de fractie. Een andere vraag is of en in hoeverre partijen op een andere manier met fractiediscipline om dienen te gaan, zodat individuele opvattingen zwaarder kunnen wegen.

Burgers meer en vaker betrekken bij de besluitvorming en initiatieven van burgers zelf een plaats geven in die besluitvormingsprocessen is voor de politiek de uitdaging van de toekomst. Het inventariseren van meningen is al gemeengoed voor veel politieke partijen, ook in jaren waarin geen verkiezingen plaatsvinden. In de komende jaren zullen partijen met name het gebruik van internet hiervoor intensiveren. Eén van die manieren is dat politieke partijen nog actiever dan nu het geval is aansluiting zoeken bij vormen van politieke betrokkenheid zoals mensen die nu uiten. Veel burgers zetten zich in voor een beperkt aantal interessegebieden door het doneren van geld, door online petitie te ondertekenen, door te reageren op blogs over die onderwerpen, door zich op LinkedIn of Facebook te verbinden met gelijkgestemden en mee te doen aan discussie-sites over deze thema's. In een Rob-advies uit 2012 over kansen en risico's van sociale media in de representatieve democratie wordt dit nader uitgewerkt. Zo pleit de Rob ervoor dat partijen de *'knooppunten in de digitale netwerken opzoeken en mensen op thema's of voor speciale acties en evenementen aan zich binden'* en dat *'mensen via Facebook 'fan' worden van een politicus of van een partij op basis van een bepaald issue'* (Leyenaar, Van Wijngaarden & Fraanje, 2012). Dit komt dan ook tegemoet aan de wensen van veel betrokken mensen om zich op een of andere manier aan meer dan één partij te verbinden. Minder ervaring is opgedaan met de rol van politieke partijen bij nieuwe vormen van zelf-representatie, zoals de G1000-initiatieven. Maar het is overduidelijk dat partijen op deze ontwikkelingen zullen moeten inspelen, willen zij zichzelf niet overbodig maken (zie ook D'Hont & Goethals in deze bundel).

Initiatieven van gemeentebesturen om burgers vaker en intensiever te betrekken bij de politieke besluitvorming zijn, met name op het lokale niveau, talrijk. Voor het inzetten van verschillende vormen van burgerparticipatie zijn concrete handleidingen voor handen, bijvoorbeeld via het programma 'In Actie met Burgers' van het 'Actieprogramma Lokaal Bestuur' van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Dat geldt ook voor participatievormen waarbij inclusiviteit en grotere representativiteit zijn gegarandeerd, zoals de hierboven genoemde participatieve budgettering en

het burgerforum (Leyenaar, 2009a; Leyenaar & Jacobs, 2011). Echter, ook hiervoor geldt dat in veel gevallen de politieke partijen geen actieve rol spelen, noch in het nemen van initiatieven, noch bij de uitwerking van de burgerparticipatieprojecten. De initiatieven komen eerder van het College van B&W en van betrokken ambtenaren. Zo blijkt dat verschillende voorstellen voor het houden van een burgerforum gesneuveld zijn, omdat fracties van politieke partijen zich op het standpunt stelden dat burgers dan op de stoel van het raadslid gaan zitten (Leyenaar, 2009b, p. 13). Dat is wellicht begrijpelijk vanuit het standpunt van gekozen politici, maar spijtig voor de lokale democratie. Voor sommige beslispunten kan het zeer wenselijk zijn dat fracties zich laten adviseren door een burgerforum, bijvoorbeeld wanneer de fracties er onderling niet uitkomen, wanneer de inbreng van alle groepen uit de samenleving gewenst is of wanneer een burgerforum met een nieuw gezichtspunt kan komen. Dat geldt ook voor nationale politieke issues. Immers, het Burgerforum Kiesstelsel heeft aangetoond dat ook over zeer complexe materie als een hervorming van een kiesstelsel een (willekeurige) selectie van burgers tot een gefundeerd en verrassend oordeel kan komen.

Alles bijeen kan worden geconcludeerd dat er voor partijen voldoende mogelijkheden zijn om te revitaliseren en daarmee de kwaliteit van de democratie te verbeteren. Partijen zouden er goed aan doen deze mogelijkheden (nog meer dan thans) te benutten, willen ze hun functies in de toekomst behouden. Representatie zonder politieke partijen moge dan vooralsnog een utopie lijken, zoals hierboven aangetoond staat geenszins vast dat partijen in een democratisch bestel op langere termijn onmisbare instellingen zullen blijven.

Literatuur

Albeda, H. (2013), halbeda.blogspot.nl.

Aristoteles (1958), *The Politics* (vertaald en geredigeerd door E. Barker), Oxford: Clarendon Press.

Bergmann, E. (2013), *Reconstituting Iceland from an economic collapse to a new 'post revolutionary', 'crowd sourced' constitution*. Paper presented at the Conference on 'Political Legitimacy and the Paradox of Regulation', Universiteit Leiden, 24 en 25 januari.

Bovens, M., & A. Wille (2009), *Diploma democracy. On the tensions between meritocracy and democracy*, Leiden.

Brongersma, E. (1940), *De opbouw van een corporatieve staat. Staatkundige en maatschappelijke grondbeginselen der Portugeesche grondwet van 19 maart 1933*, Utrecht.

Carlen, L. (1976), *Die Landsgemeinde in der Schweiz: Schule der Demokratie*, Thorbecke: Sigmaringen.

Doorn, J.A.A. van (2009), *Nederlandse democratie. Historische en sociologische waarnemingen*, Amsterdam: Mets & Schilt.

Farrell, D. (2013), Governments' efforts to close the legitimacy gap: people's conventions as a means of managing the reform process. Paper presented at the Conference on 'Political Legitimacy and the Paradox of Regulation', Universiteit Leiden, 24 en 25 januari.

Fishkin, J.S. (1995), *The voice of the people. Public opinion and democracy*, New Haven: Yale University Press.

Fournier, Patrick, Henk van der Kolk, R. Kenneth Carty, André Blais & Jonathan Rose (2011), *When citizens decide: lessons from citizens' assemblies on electoral reform*, New York: Oxford University Press.

Gluckstein, D. (2011), 'Workers' councils in Europe: a century of experience', in: I. Ness & D. Azzellini (red.), *Ours to master and to own. Workers' control from the commune to the present*, Haymarket Books, Chicago, p. 32-47.

Hansen, M.H. (1991), *The Athenian democracy in the age of Demosthenes. Structure, principles and ideology*, Oxford: Blackwell Publishers.

Hindman, M. (2009), *The myth of digital democracy*, Princeton: Princeton University Press.

Hendriks, C.M. (2005), 'Consensus conferences and planning cells', in: J. Gastil & P. Levine (red.) *The deliberative democracy handbook. Strategies for effective civic engagement in the 21st century*, San Francisco: Jossey Bass, p. 80-110.

Hofman, J., & E. Kalk (2007), *Vuurdoop. Wijk- en dorpsgericht werken in Hoogeveen*, Hoogeveen (<http://www.lpb.nl/assets/Uploads/answerDocs/Vuurdoop-totaal.pdf>).

Kouwe, E., van der, P. Pennings & H. Keman (2011), 'Tussen mandaat en resultaat: problemen in de vertegenwoordigende democratie', in: Rudy Andeweg & Jacques Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*, Leiden: Leiden University Press, p. 351-368.

Kriesi, H.P. (1995), *Le système politique suisse*, Parijs: Economica.

Krouwel, A., & P. Lucardie (2008), 'Waiting in the wings: new parties in The Netherlands', in: *Acta Politica*, 43, nr. 2/3, p. 278-303.

Leduc, L. (2011), 'Electoral reform and direct democracy in Canada: when citizens become involved', in: *West European Politics*, 34, nr. 3, p. 551-567.

Leyenaar, M. (2007), *De last van ruggespraak, oratie*, Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.

Leyenaar, M. (2009a), *De burger aan zet. Burgerparticipatie: een overzicht en evaluatie*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Leyenaar, M. (2009b), *De burger aan zet. Burgerforum: theorie en praktijk*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Leyenaar, M., & K. Jacobs (2011), 'Burgerparticipatie: last of lust?', in: Rudy Andeweg & Jacques Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*, Leiden: Leiden University Press, p. 83-102.

Leyenaar, M., E. van Wijngaarden & R. Fraanje (2012), 'Kansen van sociale media voor de representatieve democratie', in: *Beleid en Maatschappij*, 3, nr. 39, p. 322-327.

Louis, L. (2013), *Voorstel van resolutie over de herziening van het kiesstelsel en over de instelling van de loting van de leden van het federale Parlement van het Koninkrijk België*, Brussel (<http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/53/2860/53K2860001.pdf>).

Lucardie, P. (2000), 'Representatie zonder partijen. De vergeten alternatieven', in: G. Voerman (red.), *Jaarboek 2000 DNPP*, Groningen: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, p. 75-100.

Lucardie, P. (2014), *All power to the people! Democratic extremism in theory and practice*, Londen: Routledge.

Lucardie, P., & G. Voerman (2012), *Populisten in de polder*, Amsterdam: Uitgeverij Boom.

Palmer, R.R. (1964), *The age of the democratic revolution. A political history of Europe and America, 1760-1800, The Struggle*, Princeton: Princeton University Press.

Pauly, M. (2011a), 'De deliberatieve peiling: een alternatief voor de wijkbijeenkomst?', in: *MO/ Samenlevingsopbouw*, 30, nr. 229, p. 22-25.

Pauly, M. (2011b), 'Peiling of burgerforum?', in: *Openbaar Bestuur*, 21, nr. 1, p. 10-13.

PSP (1977), *Aktieprogramma PSP 1977-1981 voor een werkelijk socialistische politiek*, Amsterdam.

Reybrouck, David van (2013), *Tegen verkiezingen*, Amsterdam: De Bezige Bij.

Ridder, J. den, J. van Holsteyn & R. Koole (2011), 'De representativiteit van partijleden in Nederland', in: Rudy Andeweg & Jacques Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*, Leiden: Leiden University Press, p. 165-184.

Romme, C.P.M. (1935), *De corporatiën in den staat*, Amsterdam: Van Munster's Uitgevers-Maatschappij.

Sintomer, Y., et al. (2012), Transnational models of citizen participation: the case of participatory budgeting, in: *Journal of Public Deliberation*, nr. 2, artikel 9; on-line: www.publicdeliberation.nrt/jpd/vol.8/iss2/art9 (geraadpleegd op 17 april 2013).

Sirianni, C. (1982), *Workers Control and Socialist Democracy. The Soviet Experience*, Londen: Verso.

Stockton, D.L. (1990), *The classical Athenian democracy*, Oxford: Oxford University Press.

Voerman, G., & W. van Schuur (2011), 'De Nederlandse politieke partijen en hun leden (1945-2010)', in: Rudy Andeweg & Jacques Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*, Leiden: Leiden University Press, p. 203-220.

Vossen, K. (2003), *Vrij vissen in het Vondelpark. Kleine politieke partijen in Nederland 1918-1940*, Amsterdam: Wereldbibliotheek.

Wit, C.H.E. de (1965), *De strijd tussen aristocratie en democratie in Nederland, 1780-1848. Kritisch onderzoek van een historisch beeld en herwaardering van een periode*, Heerlen: Uitgeverij Winants.