

ONDEMOCRATISCHE VERKIEZINGEN?

Legitimiteit, fraude en wantrouwen in de democratie

UNDEMOCRATIC ELECTIONS?

Legitimacy, fraud and mistrust in democracy

Even if elections are a contested aspect of democracy, the free and fair elections of political representatives play a pivotal role in the legitimization of political power. Election fraud was, and still is, a main threat to this form of democratic legitimacy. But even in countries with low levels of fraud and corruption, electoral democracy is undermined by a growing mistrust of representative institutions and their capacity to serve the interest of the people.

Het is moeilijk om over de democratie te spreken zonder in clichés te vervallen. Een van de meest afgesleten zegswijzen is wel dat verkiezingen het feest van de democratie zijn. Dat is nog maar de vraag: de weinig verheffende verkiezingscampagnes, lage opkomstcijfers, onvoorspelbare en voor velen ook onvoorstelbare uitkomsten van verkiezingen zijn misschien niet erg feestelijk. Toch zit er ook in dit cliché een kern van waarheid. Als democratie een regerings- en maatschappijvorm is waarin de geregeerden – de leden van de *demos* – zichzelf regeren, dan moet een democratische regering door het volk en uit de gelederen van het volk gekozen zijn. Zo bezien zijn verkiezingen niet alleen het hoogtepunt van de democratie, maar zelfs de essentie ervan.

Die gedachte staat bijvoorbeeld centraal in de bespiegelingen over democratie van Sir Winston Churchill in het House of Commons aan het einde van de Tweede Wereldoorlog:

How is that word 'democracy' to be interpreted? My idea of it is that the plain, humble, common man, just the ordinary man who keeps a wife and family, who goes off to fight for his country when it is in trouble, goes to the poll at the appropriate time, and puts his cross on the ballot paper showing the candidate he wishes to be elected to Parliament – that he is the foundation of democracy. And

it is also essential to this foundation that this man or woman should do this without fear, and without any form of intimidation or victimization. He marks his ballot paper in strict secrecy, and then elected representatives together decide what government, or even in times of stress, what form of government they wish to have in their country. If that is democracy, I salute it. I espouse it. I would work for it.¹

346

Churchill sprak op een moment dat de waardering voor de democratie naar een historisch hoogtepunt reikte. Zo verklaarde in 1948 Jan van de Giessen in zijn Utrechtse dissertatie *De opkomst van het woord democratie als leuze in Nederland* dat democratie ‘hèt modewoord in de tegenwoordige tijd’ en een ‘alom bejubeld ideaal’ was, dat algemeen opgevat werd als ‘indirecte, potentiële heerschappij’: ‘Het volk oefent zijn heerschappij uit door middel van het kiesrecht. Het kiest zijn vertegenwoordigers, die de directe, actuele heerschappij uitoefenen. Algemeen kiesrecht is het kenmerk geworden van democratie’.² Ook vandaag wordt die opvatting nog breed gedeeld. Zo wordt in de rapporten die het Freedom House, de Amerikaanse organisatie die sinds 1941 de bedreigingen van de democratie in beeld probeert te brengen, het democratisch karakter van een staat in de eerste plaats bepaald door de vraag of een regering gekozen wordt in vrije en eerlijke verkiezingen.³ In een tijd waarin het democratisch ideaal onder druk lijkt te staan, kan het geen kwaad nog een keer te doordenken waarom verkiezingen zo belangrijk zijn, maar ook te bezien waardoor het democratisch karakter van verkiezingen ondermijnd kan worden.

ONDEMOCRATISCHE VERKIEZINGEN?

De gelijkstelling van democratie met verkiezingen is niet vanzelfsprekend. Zo worden er verkiezingen gehouden in veel landen die verder niet erg democratisch zijn: in 2017 bijvoorbeeld in Turkmenistan, Iran, Congo, en zelfs Syrië, allemaal landen die moeilijk als democratisch aan te merken zijn. Bovendien werden er lang voordat de moderne democratie ontstond al verkiezingen gehouden: de Romeinse koningen waren gekozen, net als de consuls en tribunen in de Romeinse Republiek. Ook onder de keizers in het Romeinse Keizerrijk werden allerlei posities door *suffragatio*, verkiezingen, ingevuld. Zoals vastgelegd in de Gouden Bul, die keizer Karel IV in 1356 uitvaardigde, kozen zeven keurvorsten de keizer van het Heilige Roomse Rijk. In de middeleeuwse steden werden bestuurders geko-

-
- 1 Winston Churchill in House of Commons, 8 december 1944, in: *Hansard*, volume 406, cc908-1013: 925. Geraadpleegd op 1 juni 2017, <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1944/dec/08/liberated-europe-british-intervention>.
 - 2 Jan van de Giessen, *De opkomst van het woord democratie als leuze in Nederland* (Den Haag: W.P. Van Stockum en zoon, 1948), 7, 10.
 - 3 Zie Freedom House. Geraadpleegd op 1 juni 2017, www.freedomhouse.org.

zen, net zoals aan de universiteiten die vanaf de dertiende eeuw ontstonden. En in de katholieke kerk werd en wordt de paus in verkiezingen voor het hoogste ambt uitverkoren.

Een stap verder nog gaat Bernard Manin in zijn invloedrijke boek *The principles of representative government*. Volgens hem zijn verkiezingen niet de kern maar de antithese van de democratie en bedoeld om aan de gevaren van de democratie te ontkomen. Terwijl in een democratie iedereen – ook de minst gekwalificeerde en deugdzame burger – moet kunnen regeren, is een vertegenwoordigende regeringsvorm ingericht op de selectie van de meest geschikte regeerders. Met verwijzing naar het politieke denken van Aristoteles tot en met Montesquieu betoogt Manin dat loting de geëigende vorm van selectie is in een democratie, en verkiezingen passen bij een aristocratie.⁴

In navolging van Manin heeft David Van Reybrouck betoogd dat loting een aantrekkelijk democratisch alternatief vormt voor de ‘electoraal-representatieve democratie’. Die laatste vorm is niet alleen vastgelopen in een ‘democratisch vermoeidheidssyndroom’, maar volgens Van Reybrouck zijn verkiezingen zelfs

[...] nooit als democratisch instrument bedoeld [...] geweest. Het is dus nog veel erger! [...] Wij, electorale fundamentalisten, klampen ons al decennia vast aan de stembusgang als Heilige Graal van de democratie, en nu beseffen we dat we ons aan het verkeerde gehecht hebben, niet aan een graal, maar aan een gifbeker, aan een procédé dat nadrukkelijk als antidemocratisch instrument in stelling werd gebracht.⁵

Manin heeft een punt, maar Van Reybrouck overdrijft. Verkiezingen zijn niet het alfa en omega van de democratie, maar zij vervullen wel degelijk functies die van essentieel belang zijn voor een democratie. De participatie van de burgers, de representatie van maatschappelijke belangen en de selectie van politiek personeel, die in verkiezingen gestalte krijgen, dienen uiteindelijk ter legitimatie van besluitvorming. Nu zijn er allemaal manieren om besluiten te rechtvaardigen: door te verwijzen naar morele principes waar besluiten uit voortvloeien, door vertrouwen te stellen in de wijsheid van degene die de besluiten neemt, of bijvoorbeeld door te wijzen op te verwachten positieve effecten van een besluit. Kenmerkend voor een electorale rechtvaardiging van besluiten is dat die procedureel van aard is: niet de inhoud van besluiten, maar de manier waarop ze tot stand komen

4 Bernard Manin, *The Principles of Representative Government* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), 70-74. Zie Aristoteles, *Politica* (ca. 335-323 BC) hoofdstuk IV.9, editie: Aristotle, *Politics*. With an English translation by H. Rackham (Cambridge MA: Harvard University Press, 1944), 327-337; Montesquieu, *De l'esprit des lois* (Paris 1748), hoofdstuk II.2, editie Montesquieu, *Over de geest van de wetten*. Vertaling en nawoord Jeanne Holierhoek (Amsterdam: Boom, 2006), 48-53.

5 David Van Reybrouck, *Tegen verkiezingen* (Amsterdam: De Bezige Bij, 2013), 89.



Afb. 1 Een betoging voor algemeen kiesrecht in Amsterdam op het terrein achter de Emmastraat met de spreekster Helena Ankersmit. Foto door C. Hofker in *Het Leven*, 1913. (Collectie Nationaal Archief/Collectie Spaarnestad)

maakt ze aanvaardbaar. Kiezers dragen in verkiezingen de bevoegdheid om besluiten te nemen over aan vertegenwoordigers. De rechtvaardiging van besluitvorming komt tot stand door delegatie van politieke zeggenschap.

De besluiten van volksvertegenwoordigers ontlenen derhalve hun legitimiteit aan het feit dat zij *gekozen* zijn om besluiten te nemen. Anders dan bij loting het geval is, is het de keuze van kiezers die vertegenwoordigers het gezag geeft om besluiten te nemen. Verkiezingen zijn in dat opzicht een uitwerking van het principe dat het gezag van de regering voortkomt uit de instemming van de geregeerden, dat al te vinden is in het *Second Treatise of Government* (1690) van John Locke, en in de Amerikaanse Constitutie en de Franse Verklaring van de Rechten van de Mens en de Burger, beide van 1789. In dat laatste document luidt het eerste deel van artikel 6: 'De wet is de uitdrukking van de algemene wil.' De notie van 'algemene wil' duidt tegelijkertijd een probleem aan: het gezag van de regering berust op een wilsbesluit van het volk, maar die wil is niet de voorkeur van een wille-

keurige groep burgers, maar wat Rousseau noemt de ‘algemene wil’. De betekenis daarvan heeft sinds de publicatie van Rousseau’s *Du Contrat Social* (1762) aanleiding gegeven tot eindeloze discussie. Ten onrechte wordt daarin vaak verondersteld dat Rousseau vertegenwoordiging als zodanig zou afwijzen. Kern van zijn betoog is evenwel dat de algemene wil niet beschouwd kan worden als de optelsom van een veelheid aan meningen en niet gezien kan worden als uitdrukking van willekeurige opvattingen in een samenleving, die altijd beïnvloed worden door overwegingen van macht en belang. De algemene wil kan slechts vastgesteld worden door individuen die zelfstandig en op rationele gronden tot hun wilsbesluit komen. Dat besluit kan inhoudelijk zijn maar ook de keuze van een vertegenwoordiger betreffen. In alle gevallen komt de legitimiteit van besluitvorming voort uit de faire condities waaronder het besluit tot stand is gekomen.⁶

ONBETROUWBARE VERKIEZINGEN

Op dat punt heeft altijd grote zorg bestaan. Voor een deel heeft die zorg betrekking op de vraag of mensen wel over voldoende intellectuele kwaliteiten of morele deugden beschikken om tot een verantwoordelijk besluit te komen. Uitsluitingen van het kiesrecht, of dat nu gaat om arbeiders en vrouwen in de negentiende eeuw, of kinderen, gevangenen en mensen met een geestelijke stoornis in de huidige tijd, worden altijd gerechtvaardigd op basis van veronderstellingen over het oordeelsvermogen van kiesgerechtigden – ook als het heimelijke doel was om het stemmen op politieke tegenstanders te voorkomen. Maar ook als mensen kiesgerechtigd worden geacht, zijn er zorgen over de kwaliteit van de verkiezingen. Niet alleen zijn mensen vatbaar voor propaganda en misleiding, maar ook corruptie en omkoping werden en worden gezien als gevaren die verkiezingen ondermijnen.

De mogelijkheden daartoe waren talrijk. In de eerste helft van de negentiende eeuw kregen kiezers in Frankrijk een *carte d’electeur* die zij moesten invullen op de tafel waaraan de voorzitter van de kiesraad zat, die zo kon meekijken en invloed kon uitoefenen. Hoewel vanaf 1830 een aparte tafel voor het invullen van het stemformulier buiten het zicht van anderen verplicht werd, werd op veel plaatsen sociale druk uitgeoefend de keuze voor de kandidaat openbaar te maken, en niet zelden overigens ook een formulier uitgereikt waarin de naam van de kandidaat al door de kiesraad was ingevuld.⁷

6 De literatuur over Rousseau is eindeloos. Een heldere uiteenzetting van de normatieve democratische beginselen in zijn werk is te vinden in Joshua Cohen, *Rousseau. A Free Community of Equals* (Oxford: OUP, 2010).

7 Malcolm Crook en Tom Crook, ‘The Advent of the Secret Ballot in Britain and France, 1789-1914. From Public Assembly to Private Compartment,’ *History* 92 (2007) 308: 452-455.

In Nederland werd in de eerste helft van de negentiende eeuw op per post verstuurd stembriefjes gestemd voor kiescolleges, die samen met stadsbesturen en ridderschappen vervolgens leden van de Provinciale Staten kozen – en die kozen de leden van de Tweede Kamer. Op alle niveaus was er ruimte om druk uit te oefenen, die benut werd door aanhangers van de conservatieve en Oranjegezinde regering om iedere oppositie de kop in te drukken. Ook na 1848 vond in Nederland nog dergelijke afstemming plaats, maar nu in kiesverenigingen, waarin besloten werd welke kandidaat ieders steun verdiende. De stembriefjes moesten nu op het stembureau worden ingediend, waar zo nodig met mentale of fysieke intimidatie de keuze voor de juiste kandidaat werd afgedwongen. Klaarblijkelijk gebeurde dat op zo'n grote schaal dat in 1886 dergelijke praktijken strafbaar werden gesteld.⁸

De invoering van een geheime stemming was een manier om dergelijke druk te voorkomen. Al in de Romeinse oudheid was dat een onderwerp van discussie: sinds de Lex Gabinia tabellaria (139 v.C.) waren Romeinse verkiezingen voor allerlei ambten geheim. Dit vormde een bron van ergernis voor de Romeinse staatsman Cicero, die een eeuw later in *De Legibus* klaagde over het feit dat een geheime stemming de *optimates* van al hun invloed op verkiezingen zou beroven. Niemand zou in gelegenheid gesteld moeten worden in het geheim een 'oneerlijke stem' (*vitiosum suffragium*) uit te brengen.⁹

Ook in de moderne tijd was geheimhouding nog verdacht, zoals bleek in het jarenlange debat in Frankrijk in de aanloop naar de invoering van de geheime stemming in *l'isoloir* (het stemhokje) in 1913. Voorstanders zagen dat stemhokje als garantie tegen ongeoorloofde pressie en manipulatie, maar tegenstanders beschouwden geheimhouding als bron van de ongeremde woekering van heimelijke harts-tochten, onbeheersbare wanen en gevaarlijke besmetting – ook letterlijk, zoals bleek uit de circulaire van 17 oktober 1913 waarin de kiezer werd gemaand niet in het geheim te likken aan het stempotloodje.¹⁰ Ook in Nederland waren bezwaren tegen het stemgeheim. Zo meende de antirevolutionaire voorman Abraham Kuyper dat stemmen een vorm van getuigen was, dat in alle openheid vorm diende te krijgen. Pas toen het aantal kiezers en daarmee de zorg over de beïnvloeding van laag opgeleide en weinig weerbare kiezers groter werd, kregen de voorstanders van de invoering van stemhokjes de overhand. Het beginsel van geheime stemming werd in de Kieswet van 1896 ingevoerd, maar pas in 1983 in de Grondwet vastgelegd.¹¹

8 Ron de Jong en Mart Rutjes, 'Slecht gekozen. Politieke vertegenwoordiging en electorale wanpraktijken in Nederland, 1795-1917,' *Tijdschrift voor Geschiedenis*, 128 (2015) 4: 579-598.

9 Alexander Yakobson, 'Secret Ballot and its Effects in the Late Roman Republic,' *Hermes* 123 (1995) 4: 426-442.

10 Alain Garrigou, 'Le secret de l'isoloir,' *Actes de la recherche en sciences sociales (Penser la politique 1)*, 71-72 (1988), 22-45.

11 Ron de Jong, 'Verkiezingsfraude in Nederland in de negentiende en twintigste eeuw,' in: *Fraude en ongewenste beïnvloeding bij verkiezingen. Lezingen uitgesproken op het sym-*



Afb. 2 'Op den overwinningdag', prent door A. Hahn in *De Notenkraaker*, 26 mei 1917, met onderschrift: 'De Notenkraaker neemt, onder het aanbieden van deze prent, afscheid van het geëerde publiek voor wat het "Algemeen Mannenkiesrecht" betreft, en wijdt voor het vervolg zijn wapen aan den strijd voor het Algemeen Vrouwenkiesrecht'. (*Universiteitsbibliotheek Amsterdam, Bijzondere Collecties*)

Hoewel verkiezingsfraude als aantasting van de democratie moet worden beschouwd, is het onbedoelde gevolg soms geweest dat de steun voor de democratie erdoor toenam. Zoals Margaret Lavinia Anderson heeft laten zien in haar studie van de algemene verkiezingen in het Duitse Keizerrijk, waar sinds 1871 voor de Rijksdag het algemeen mannenkiesrecht was ingevoerd, vormden de protesten tegen fraude een belangrijke bron voor de politieke bewustwording van de nieuwe kiezers. Juist in confrontatie met de wijdverbreide fraude maakten zij zich niet alleen de regels maar ook de cultuur van eerlijke verkiezingen eigen (en was de democratie dus veel dieper verankerd in Duitsland dan voorgesteld door de historici die alle wegen naar Hitler zien leiden).¹²

De uitbreiding van het kiesrecht zorgde wel voor een verandering in frauduleuze verkiezingspraktijken. Met een sterk uitgebreid electoraat werd het zinloos om de stem van enkele individuele kiezers te manipuleren en moeilijker dat voor grote groepen te doen. Effectievere mogelijkheden tot manipulatie boden de beperking van de uren waarop gestemd kan worden, het verduisteren van stembussen, het posten bij stembureaus of het hacken van elektronische stemmachines. In Nederland bood en biedt het stemmen bij volmacht nog steeds gelegenheid tot frauderen. Hoewel kort na de invoering daarvan in 1951 de mogelijkheden voor stemmen bij volmacht werden beperkt, zijn deze sinds 1976 weer uitgebreid en vormen zij een terugkerende zorg voor de Kiesraad, die sinds een eeuw toeziet op de uitvoering van de Kieswet.¹³

Nog belangrijker is dat met de schaalvergroting die het algemeen kiesrecht te weeg bracht de rol van geld in de verkiezingscampagnes sterk toenam. Dergelijke campagnes zijn erg kostbaar: in de Verenigde Staten worden miljarden uitgegeven, maar elders in de wereld zijn de kosten per stem soms nog hoger. Televisie-spotjes en *social media* campagnes zijn duur, maar directe of indirecte betalingen aan invloedrijke individuen of groepen zijn nog veel kostbaarder. In landen als de Phillippijnen, Thailand en Oeganda, waar op grote schaal stemmen gekocht worden, wordt per hoofd van de bevolking meer geld aan verkiezingscampagnes uitgegeven dan in de Verenigde Staten. Bovendien maken dure campagnes de kandidaten gevoelig voor financiële donaties in ruil voor een tegenprestatie in de vorm van een gunstige wetgeving, vrijstelling van belastingen, of het kwijtschelden van straffen.¹⁴

posium ter gelegenheid van het 90-jarig bestaan van de Kiesraad, red. J.G. van Eerden en R. de Jong (Den Haag: Kiesraad 2008), 17-28; Ron de Jong, 'Stemvrijheid en stemgeheim. Eroderende waarborgen van het verkiezingsproces?', *Nederlands Juristenblad* 21 (2014): 1427-1431.

12 Margaret Lavinia Anderson, *Practicing Democracy. Elections and Political Culture in Imperial Germany* (Princeton: Princeton University Press, 2000).

13 Zie Ron de Jong, 'Verkiezingsfraude in Nederland'.

14 Michael Pinto-Duschinsky, 'Financing Politics. A Global View,' *Journal of Democracy* 13 (2002) 4: 69-86.

In veel landen is daarom wetgeving geïntroduceerd die kandidaten financieel minder afhankelijk maakt. De belangrijkste daarvan is nog steeds dat volksvertegenwoordigers betaald krijgen voor hun functie. Maar daarnaast krijgen politieke partijen vaak financiële steun van de staat en gratis zendtijd. Bovendien moeten politici en partijen vaak inzicht geven in de financiële steun die zij ontvangen.¹⁵

Toch hebben zich ook in landen waar al deze wetgeving van kracht is, zoals Frankrijk en Italië, omvangrijke politieke corruptieschandalen voorgedaan. Dat kan te maken hebben met de omvang en impact van de politieke financiering. In Nederland lijkt de omvang daarvan beperkt, maar in sommige andere landen gaat het om aanzienlijke bedragen. Maar of die omvang nu groot of klein is, publieke financiering van politieke activiteiten biedt ampel mogelijkheden om misbruik ervan te maken. Dat hoeft niet alleen de persoonlijke bevoordeling van familie en vrienden te betreffen. De corrumperende effecten van politieke financiering kunnen ook zijn dat de gefinancierde partijen over meer middelen beschikken voor het opleiden van politiek personeel en het voeren van campagnes, en dus meer mogelijkheden hebben om de toegang tot de politieke arena voor nieuwe groeperingen te belemmeren. Hoewel er discussie is over de feitelijke omvang van dergelijke politieke kartelvorming, is het vermoeden dat zittende kandidaten uit overwegingen van financieel gewin aan het pluche gehecht zijn een belangrijk aspect van de delegitimatie van het democratisch bestel.¹⁶

WANTROUWEN IN VERKIEZINGEN

De vraag of verkiezingen als vrij en eerlijk kunnen worden beschouwd is van belang voor de legitimiteit van politieke macht. Die vraag lijkt lang niet altijd positief beantwoord te kunnen worden. Toch is het opvallend dat ook in landen waar weinig tekenen zijn dat verkiezingen op grote schaal gemanipuleerd worden, er grote zorgen zijn over de legitimiteit van de vertegenwoordigende democratie. Niet alleen in Frankrijk en Italië, waar vooraanstaande politici verdacht worden van politieke corruptie, maar ook in landen als Nederland en Duitsland, respectievelijk nummer vijf

15 Het meeste werk over dit thema betreft de wettelijke regeling van politieke financiering en slechts zelden de feitelijke financiële omvang ervan. Zie Laurens Dragstra, *Enige opmerkingen over partijfinanciering. De regelgeving voor publieke en private financiering van politieke partijen in Nederland en Duitsland nader bekeken en beoordeeld* (Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2008); Pinto-Duschinsky, 'Financing Politics', 76-77. Zie ook Susan Rose-Ackerman, *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*. 2de druk (New York: Cambridge University Press, 2016), hoofdstuk 11 'Democracy: Corruption, Connections, and Money in Politics', 341-373.

16 Zie Ingrid van Biezen en Petr Kopecky, 'The State and the Parties. Public Funding, Public Regulation and Rent-Seeking in Contemporary Democracies,' *Party Politics* 13 (2007) 2: 235-254; Susan E. Scarrow, 'Party subsidies and the freezing of party competition. Do cartel mechanisms work?,' *West European Politics* 29 (2006) 4: 619-639.

en tien op de lijst van minst corrupte landen van Transparency International, wordt bezorgd geschreven over een crisis van de representatieve democratie en over het ontstaan van een postdemocratisch tijdperk.¹⁷ De symptomen van die crisis zouden te zien zijn in dalende opkomstcijfers bij verkiezingen en in de toenemende wisselvalligheid (of zoals politicologen dat noemen: volatiliteit) van verkiezingsuitslagen. Deze verschijnselen zouden duiden op een afnemend vertrouwen van burgers in de vertegenwoordigende democratie. Burgers stemmen niet, of tegen kandidaten van gevestigde partijen, waarmee ze ook steeds minder binding voelen – met als gevolg dat de legitimiteit van politieke instellingen wegvloeit.

354

Tegenover dergelijke lamentaties over ‘de kloof tussen burgers en de politiek’ brengen politicologen soms een aantal ontvullende observaties in stelling. Zo beantwoorden Jacques Thomassen, Carolien van Ham en Rudy Andeweg de ondertitel van hun studie *De wankele democratie. Heeft de democratie haar beste tijd gehad?* per saldo ontkennend. Toenemende volatiliteit duidt erop dat burgers steeds minder uit gewoonte stemmen en bij iedere verkiezing opnieuw een afweging maken. Uit democratisch oogpunt kan dat alleen maar als winst worden beschouwd. Uit het langjarige Eurobarometeronderzoek naar de opvattingen van burgers over politieke instellingen blijkt bovendien dat in Nederland de tevredenheid over het functioneren van de democratie tussen 1973 en 2012 enigszins fluctueert, maar per saldo is gegroeid, van rond 60 procent naar bijna 80 procent van tevreden burgers. Wel zakt het vertrouwen in de regering en politieke partijen steeds verder weg, en kunnen individuele politici nog maar op weinig waardering rekenen. Veel mensen geven aan dat ze zich niet gehoord voelen.¹⁸

Belangrijker nog is dat deze onvrede het grootste is bij lager opgeleide burgers. Terwijl hoger opgeleide burgers redelijk veel vertrouwen hebben in politieke instellingen en menen dat hun stem gewaardeerd wordt, hebben lager opgeleiden dat veel minder. Zoals Mark Bovens en Anchrit Wille hebben betoogd, dreigt Nederland zo een ‘diplomademocratie’ te worden. De grote verschillen in vertrouwen in de democratie hangen volgens hen samen met een even groot verschil in politieke participatie, en daarmee met de representativiteit van politieke instellingen. De vertegenwoordigende democratie is een systeem geworden dat onder een steeds beperkter deel van de bevolking politiek personeel rekruteert, en daardoor steeds meer aan democratisch gehalte inboet.¹⁹ Het is evenwel de vraag of deze diagnose vanuit historisch oogpunt hout snijdt. Zo stelden de Amsterdamse politicologen Hakhverdian, Van der Brug en De Vries dat de verschillen tus-

¹⁷ Zie Transparency International. Geraadpleegd 1 juni 2017, www.transparency.org.

¹⁸ Jacques Thomassen, Carolien van Ham en Rudy Andeweg, *De wankele democratie. Heeft de democratie haar beste tijd gehad?* (Amsterdam: Prometheus/Bert Bakker, 2014).

¹⁹ Mark Bovens en Anchrit Wille, *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie* (Amsterdam: Prometheus/Bert Bakker, 2011).

sen hoog- en laagopgeleiden met betrekking tot het vertrouwen en de deelname in verkiezingen en andere politieke activiteiten opmerkelijk stabiel zijn, en dat die verschillen in sommige opzichten de laatste tijd zelfs zijn afgenomen.²⁰ Je zou zelfs kunnen concluderen dat de toenemende zorg over de afstand tussen 'hoeden' en 'petten' (zoals de tegenstelling tussen de burgerij en de arbeiders in een eerdere fase van de Nederlandse geschiedenis werd geduid) juist wijst op democratisering: een toenemende sociaal-culturele gelijkheid en een afnemende tolerantie voor verschillen.²¹

DE DEMOCRATISCHE STAAT

355

Als het gaat om democratische legitimiteit leveren de recente verkiezingen een gemengd beeld op. De steun voor antisysteempartijen zoals in Nederland de PVV en elders Alternative für Deutschland, het Franse Front National of Donald Trump in de Verenigde Staten, kan gezien worden als teken dat de steun voor de democratie afneemt en het wantrouwen tegen verkiezingen als procedure om tot geldige besluiten te komen groeit. Zorgwekkend in dat opzicht is dat dergelijke partijen, zelfs wanneer zij verkiezingswinst hebben behaald, de verdenking uiten dat er op grote schaal verkiezingsfraude is gepleegd.²² Tegelijk zijn de opkomstcijfers onveranderlijk hoog en hebben in opeenvolgende verkiezingen steeds weer nieuwe groeperingen weten door te dringen tot het parlement.

De reden dat niettemin het wantrouwen groot blijft zou dan niet zozeer het gevolg zijn van het slechte functioneren van verkiezingen op zich, maar van het vermoeden dat de besluitvorming in electoraal gelegitimeerde organen zelf steeds minder betekenis heeft. De 'post-democratie' duidt dan niet op het falen van democratische instellingen, maar op de transformatie van de staat, waarin ongekozen bestuurders een steeds grotere rol gaan spelen, en op een uitputting van de krachten van de nationale staat, die steeds minder vermogen heeft om de wil van

²⁰ Armen Hakhverdian, Catherine de Vries en Wouter van der Brug, 'Kloof laag- en hoogopgeleiden wordt juist kleiner,' *Sociale vraagstukken*, 10 februari 2011. Geraadpleegd 23 maart 2017, <https://www.socialevraagstukken.nl/de-%e2%80%98opleidingskloof-%e2%80%99-is-eerder-geslonken-dan-gegroeid>.

²¹ Homme Wedman, 'Hoeden en petten. Socialisme en burgerlijke cultuur in Nederland,' in: *De stijl van de burger. Over Nederlandse burgerlijke cultuur vanaf de middeleeuwen*, red. Remieg Aerts en Henk te Velde (Kampen: Kok, 1998), 218-245.

²² Enzo van Steenberghe, Clara van de Wiel en Kees Versteegh, 'Onder de trots knaagt onrust en wantrouwen over de uitslag,' *NRC Handelsblad* 18 maart 2017. Geraadpleegd op 23 maart 2017, www.nrc.nl/nieuws/2017/03/17/onder-de-trots-knaagt-onrust-en-wantrouwen-7433144-a1550887.

het volk in daden om te zetten.²³ Dan kunnen verkiezingen nog zo vlekkeloos verlopen, de democratie zou dan alsnog ten onder kunnen gaan.

LITERATUUR

- Anderson, Margaret Lavinia. *Practicing Democracy. Elections and Political Culture in Imperial Germany*. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- Aristoteles. *Politika* (ca. 335-323 BC), ed.: Aristotle, *Politics*, with an English translation by H. Rackham. Cambridge MA: Harvard University Press, 1944.
- Biezen, Ingrid van, en Petr Kopecky. 'The State and the Parties. Public Funding, Public Regulation and Rent-Seeking in Contemporary Democracies,' *Party Politics* 13 (2007) 2: 235-254.
- Bovens, Mark en Anchrit Wille. *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Prometheus/Bert Bakker, 2011.
- Cohen, Joshua. *Rousseau. A Free Community of Equals*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Crouch, Colin. *Post-Democracy*. Cambridge: Polity, 2004.
- Crook, Malcolm, en Tom Crook. 'The Advent of the Secret Ballot in Britain and France, 1789-1914: From Public Assembly to Private Compartment,' *History* 92 (2007) 308: 449-471.
- Dragstra, Laurens. *Enige opmerkingen over partijfinanciering. De regelgeving voor publieke en private financiering van politieke partijen in Nederland en Duitsland nader bekeken en beoordeeld*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2008.
- Garrigou, Alain. 'Le secret de l'isoloir,' *Actes de la recherche en sciences sociales (Penser la politique 1)* 71-72 (1988): 22-45.
- Jong, Ron de. 'Verkiezingsfraude in Nederland in de negentiende en twintigste eeuw,' in *Fraude en ongewenste beïnvloeding bij verkiezingen. Lezingen uitgesproken op het symposium ter gelegenheid van het 90-jarig bestaan van de Kiesraad*, red. J.G. van Eerden en R. de Jong. Den Haag: Kiesraad, 2008, 17-28.
- Jong, Ron de. 'Stemvrijheid en stemgeheim. Eroderende waarborgen van het verkiezingsproces?,' *Nederlands Juristenblad* (2014) 21: 1427-1431.
- Jong, Ron de, en Mart Rutjes. 'Slecht gekozen. Politieke vertegenwoordiging en electorale wanpraktijken in Nederland, 1795-1917,' *Tijdschrift voor Geschiedenis* 128 (2015) 4: 579-598.
- Giessen, Jan van de. *De opkomst van het woord democratie als leuze in Nederland*. Den Haag: W. P. van Stockum en zoon, 1948.
- Hakhverdian, Armen, Catherine de Vries en Wouter van der Brug. 'Kloof laag- en hoogopgeleiden wordt juist kleiner,' *Sociale vraagstukken* 10 februari 2011. Geraadpleegd 23 maart 2017, <https://www.socialevraagstukken.nl/de-%e2%80%98opleidingskloof-%e2%80%99-is-eerder-geslonken-dan-gegroeid>.
- Manin, Bernard. *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Montesquieu. *De l'esprit des lois* (Paris 1748), ed. Montesquieu, *Over de geest van de wetten*. Vertaling en nawoord Jeanne Holierhoek. Amsterdam: Boom, 2006.

23 Colin Crouch, *Post-Democracy* (Cambridge: Polity 2004); Frank Vibert, *The Rise of the Unelected. Democracy and the New Separation of Powers* (Cambridge: CUP 2007); Erik Schrijvers, *Ongekozen bestuur. Opkomst en ondergang van het stelsel van adviescolleges en bedrijfsorganen (1945-1995)* (Utrecht: Ongepubliceerd proefschrift Universiteit Utrecht, 2012); Adriejan van Veen, *Regulation without Representation? Independent Regulatory Authorities and Representative Claim-Making in the Netherlands* (Utrecht: Ongepubliceerd proefschrift Universiteit Utrecht, 2014).

- Steenbergen, Enzo van, Clara van de Wiel en Kees Versteegh. 'Onder de trots knaagt onrust en wantrouwen over de uitslag,' *NRC Handelsblad*, 18 maart 2017. Geraadpleegd op 23 maart 2017, <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/03/17/onder-de-trots-knaagt-onrust-en-wantrouwen-7433144-a1550887>.
- Pinto-Duschinsky, Michael. 'Financing Politics. A Global View,' *Journal of Democracy* 13 (2002) 4: 69-86.
- Reybrouck, David van. *Tegen verkiezingen*. Amsterdam: De Bezige Bij, 2013.
- Rose-Ackerman, Susan. *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*. 2de druk. New York: Cambridge University Press, 2016.
- Scarrow, Susan. 'Party Subsidies and the Freezing of Party Competition. Do Cartel Mechanisms Work?,' *West European Politics* 29 (2006) 4: 619-639.
- Schrijvers, Erik. *Ongekozen bestuur. Opkomst en ondergang van het stelsel van adviescolleges en bedrijfsorganen (1945-1995)*. Utrecht: Ongepubliceerd proefschrift Universiteit Utrecht, 2012.
- Thomassen, Jacques, Carolien van Ham, en Rudy Andeweg. *De wankele democratie. Heeft de democratie haar beste tijd gehad?* Amsterdam: Prometheus/Bert Bakker, 2014.
- Veen, Adriejan van. *Regulation without Representation? Independent Regulatory Authorities and Representative Claim-Making in the Netherlands*. Utrecht: Ongepubliceerd proefschrift Universiteit Utrecht, 2014.
- Vibert, Frank. *The Rise of the Unelected. Democracy and the New Separation of Powers*. Cambridge: CUP, 2007.
- Wedman, Homme. 'Hoeden en petten. Socialisme en burgerlijke cultuur in Nederland,' in *De stijl van de burger. Over Nederlandse burgerlijke cultuur vanaf de middeleeuwen*, red. Remieg Aerts en Henk te Velde. Kampen: Kok, 1998, 218-245.
- Yakobson, Alexander. 'Secret ballot and its effects in the late Roman Republic,' *Hermes* 123 (1995) 4: 426-442.

Ido de Haan is sinds 2003 hoogleraar Politieke Geschiedenis aan de Universiteit Utrecht. Hij is opgeleid als filosoof en politicoloog aan de Universiteit van Amsterdam, waar hij in 1993 promoveerde op het proefschrift *Zelfbestuur en staatsbeheer. Het politieke debat over burgerschap en rechtsstaat in de twintigste eeuw* (Amsterdam: AUP, 1993). Hij publiceerde onder andere *Het beginsel van leven en wasdom. De constitutie van de Nederlandse politiek in de negentiende eeuw* (Amsterdam: Wereldbibliotheek, 2003) en *Een nieuwe staat. Het begin van het Koninkrijk der Nederlanden*, redactie samen met Paul den Hoed en Henk te Velde (Amsterdam: Bert Bakker, 2013). Dit stuk is onderdeel van een beknopte inleiding over de geschiedenis van de democratie die in 2018 zal verschijnen bij AUP.