

De toekomst van de ongeschreven regels van de democratie

Diesrede 2024 - Mark Bovens

De democratie heeft een mooie toekomst achter zich. In de decennia na de val van de Muur nam het aantal landen dat democratiseerde sterk toe. In steeds meer landen werden er vrije verkiezingen gehouden, was er persvrijheid en vrijheid van vereniging en vergadering. In steeds meer landen ook werd de uitoefening van de overheidsmacht aan het recht gebonden. Op het hoogtepunt, in 2009, waren er wereldwijd 44 democratische rechtsstaten. In de afgelopen vijftien jaar is al deze winst verloren gegaan en zijn we wereldwijd terug op de situatie van vóór 1989. Inmiddels leeft bijna driekwart van de wereldbevolking in een autocratie en leeft slechts 13% in een volwaardige democratische rechtsstaat.

Dat blijkt uit de data van Varieties of Democracy – afgekort V-dem. Voor de collega's van geografie en natuurwetenschappen in de zaal: V-dem is voor de democratie wat het IPCC is voor het klimaat. V-dem, dat verbonden is aan de Universiteit van Gotenburg, houdt jaarlijks voor elk land in de wereld bij wat de stand van de democratie is. Dat gebeurt op basis van expert-oordelen van ruim 4.000 correspondenten die elk jaar de staat van de democratie in hun land scoren met behulp van een grote reeks van indicatoren. Ik ben zelf een van de correspondenten voor Nederland.

Twee weken geleden verscheen hun meest recente rapport. Bijgaande figuur uit hun rapport laat zien hoe vooral vanaf 2012 de wereldwijde democratisering is omgeslagen in autocratisering.¹ Een land democratiseert – dat is de blauwe stippellijn - wanneer het beter scoort op de dimensies vrije en eerlijke verkiezingen, evenwicht van machten, ruimte voor politieke participatie en deliberatie, en de mate van politieke gelijkheid. Bij autocratisering - de rode stippellijn - nemen de scores op deze dimensies af. Links het aantal landen dat democratiseert. Rechts de trend op basis van het percentage van de wereldbevolking. Vanaf ongeveer 2010 gaat de rode lijn scherp omhoog. Het enige goede nieuws is dat de blauwe lijn vorig jaar iets omhoog is gegaan – met name dankzij de ontwikkelingen in Brazilië.

Wanneer we wat preciezer kijken naar die autocratisering, dan vallen een paar patronen op. Het eerste wat op valt is dat autocratisering tegenwoordig niet alleen verloopt via staatsgrepen, met tanks in de straten en kolonels in een *junta*. Autocratisering verloopt ook via het democratische proces zelf. Veel autocratische leiders komen aan de macht via reguliere verkiezingen.

Vervolgens, en dat is het tweede patroon, wordt de democratie van binnenuit uitgehold. Bij V-dem spreekt men van een overgang van electorale democratieën naar electorale autocratieën. Daarmee bedoelen ze dat de formele democratische instituties blijven bestaan. Er zijn nog steeds verkiezingen, politieke partijen en een parlement, maar daar blijft het dan ook bij. Alle randvoorwaarden voor een levende democratie, zoals een vrije pers, vrijheid van vereniging en vergadering, vrije en eerlijke verkiezingen, worden stap voor stap afgebroken.

Uiteindelijk worden het DINO's – *democracy in name only*. Of misschien is zombie-democratieën nog wel een beter woord. Voor de collega's van biologie: ze zijn als de rupsen waar sluipwespen hun eitjes in hebben gelegd. Van buiten gedragen ze zich nog enigszins als democratieën, maar van binnen zijn ze volledig overgenomen door het autocratische regime. Hongarije, Turkije en Rusland zijn nabijgelegen voorbeelden van zulke zombie-democratieën.

Het derde patroon is dat die autocratisering begint met kleine, op het oog onschuldige overtredingen van de ongeschreven regels van de democratie. Autocratisering is het dia-negatief van verzet, zoals beschreven in de eerste regels het bekende gedicht van Remco Campert:

Verzet begint niet met grote woorden
maar met kleine daden

zoals storm met zacht geritsel in de tuin
of de kat die de kolder in zijn kop krijgt

Autocratisering begint niet met grote gebaren, maar met kleine woorden. Autocratisering begint met zacht geritsel in de tuin, met een kat die de kolder in zijn kop krijgt.

Een levende democratie heeft namelijk veel meer nodig dan formele instituties, vastgelegd in Grondwetten, formele regels en reglementen van orde. Een democratie blijft alleen in leven bij gratie van democratische manieren van doen. Veel van die manieren van doen zijn nergens formeel vastgelegd. Sterker nog, een van de oudste liberale democratieën ter wereld, het Verenigd Koninkrijk, heeft niet eens een Grondwet.

Wie bezorgd is over autocratisering moet daarom aan formatietafels niet alleen afspraken maken over de Grondwet en de formele regels van de rechtsstaat, maar vooral ook over de ongeschreven regels van de democratie.

Maar wat zijn dan die ongeschreven regels van de democratie?

In hun boek *How Democracies Die* bespreken de Amerikaanse politicologen Levitsky en Ziblatt twee ongeschreven basisregels van de democratie.ⁱⁱ

Als eerste *politieke tolerantie*: de basisregel is dat politieke partijen elkaars legitimiteit erkennen. Onderlinge tolerantie is de hoeksteen van de democratie. Politieke verschillen zijn legitiem en politieke strijd mag niet leiden tot het verketteren van tegenstanders.

Als tweede *bestuurlijke terughoudendheid*: de regerende meerderheid dient terughoudend te zijn in het gebruik van haar bevoegdheden. De zittende regering beschikt over het geweldsmonopolie en een reeks van ingrijpende bevoegdheden, maar in een democratie worden deze zo min mogelijk ingezet.

In Nederland herkennen we deze basisregels in de spelregels van de pacificatiepolitiek die al sinds de verzuiling in ons land gelden. Volgens Arend Lijphart, de chroniqueur van de verzuiling, is verdraagzaamheid een van de centrale spelregels van de pacificatiepolitiek.ⁱⁱⁱ Dat houdt bijvoorbeeld in dat wordt getracht pijnlijke verliezen voor minderheden zoveel mogelijk te voorkomen. De meerderheid beslist, maar niet dwars tegen de minderheid in. Een andere pacificatieregule is evenredigheid. Bij de verdeling van subsidies, functies, zendtijd en zetels wordt rekening gehouden met de maatschappelijke pluriformiteit. Dat betekent dat de regerende meerderheid de overheidsmiddelen niet alleen inzet ten gunste van de eigen achterban, maar ook recht doet aan politieke en maatschappelijke minderheden.

Uit deze twee basisregels vloeien concrete ongeschreven spelregels voort die van land tot land kunnen verschillen. In ons land kun je bij de eerste basisregel, politieke tolerantie, bijvoorbeeld denken aan de volgende ongeschreven spelregels:

- Partijen die de verkiezingen verliezen feliciteren de winnaars en trekken de uitslag niet in twijfel.
- Politieke strijd blijft beperkt tot de politieke debatten. Na afloop van Kamerdebatten gaat men collegiaal met elkaar om. Ook de oppositie feliciteert een bewindspersoon wanneer deze een wetsvoorstel krijgt aangenomen.
- Tijdens politieke debatten wordt niet op de persoon gespeeld. Politici vallen elkaar niet aan op uiterlijk kenmerken, geaardheid of afkomst. Tegenstanders worden niet fysiek of anderszins bedreigd.

De tweede basisregel, bestuurlijke terughoudendheid, is eveneens herkenbaar in een reeks van concrete spelregels in ons land:

- Een eerste voorbeeld is de grote terughoudendheid in het gebruik van geweld bij het handhaven van de openbare orde. In ons land wordt bijvoorbeeld geen gebruik gemaakt van speciale ordetroepen bij demonstraties en rellen, maar probeert men te de-escaleren door de inzet van 'platte petten'.
- Een grote terughoudendheid bij het verbieden van uitingen, demonstraties, organisaties, boeken en films.
- Politieke terughoudendheid bij benoemingen van publieke functionarissen, ambtenaren en rechters.

Bij die laatste ongeschreven regel wil ik wat langer stilstaan. In ons land is het op zich legitiem dat de regering of het Parlement bemoeienis heeft met de benoeming van leden van Hoge Colleges van Staat, zoals de Raad van State, Algemene Rekenkamer of de Nationale ombudsman, of van leden van adviescolleges. Vanouds geldt daarbij de evenredigheidsregel: een zittende regering benoemt niet alleen mensen van de eigen partij, maar probeert een zekere evenredigheid over het politieke spectrum te betrachten. Het geritsel in de tuin begint wanneer een kabinet die terughoudendheid laat varen en alleen maar partijgenoten gaat benoemen.

Een bijzonder geval is de benoeming van leden van de Hoge Raad. De Grondwet (artikel 118 lid 1) bepaalt dat de regering de leden van de Hoge Raad benoemt op basis van een voordracht van drie personen door de Tweede Kamer. In de praktijk stelt de Hoge Raad zelf een lijst van zes personen op en nemen de Tweede Kamer en de regering altijd de volgorde van de Hoge Raad over. Dit is een mooi voorbeeld van bestuurlijke terughoudendheid. Nergens staat geschreven dat de meerderheid van de Tweede Kamer niet met eigen kandidaten mag komen of dat de regering niet mag afwijken van de prioritering van de Tweede Kamer. Toch is dat in ons land in de afgelopen eeuw nooit gebeurt, het is een ongeschreven regel dat de politiek zich niet bemoeit met benoemingen van rechters. Slechts één keer, in 2011, ontstond enige beroering, nadat de PVV-fractie verklaarde blanco te hebben gestemd omdat men niet wilde dat een kandidaat met een vermeend activistisch verleden op de voordracht stond.

Wanneer een volgend kabinet of een Kamermeerderheid afwijkt van deze ongeschreven regel, en niet kiest voor de eerste op de lijst van de Hoge Raad, is dat 'geritsel in de tuin'. In Nederland is politieke bemoeienis met benoeming van leden van de rechterlijke macht volstrekt ongebruikelijk en onwenselijk, zelfs als er een zekere mate van politieke evenredigheid zou worden betracht. In ons land

ligt, anders dan bijvoorbeeld in de VS, bij de verhouding tussen de rechterlijke macht en de andere twee machten de nadruk meer op de scheiding der machten dan op evenwicht van machten. Politieke bemoeienis met benoemingen van rechters is daarom kolder in de kop van de kat.

De toekomst van de democratie in ons land begint dus met de toekomst van deze ongeschreven regels.

Hoe kunnen we die toekomst waarborgen? De eerste reflex, zeker van academici, is natuurlijk om ze te onderwijzen, bijvoorbeeld als onderdeel van het burgerschapsonderwijs. Maar dat miskent het karakter van deze regels. Die leer je niet door erover te lezen, maar door ze al op jonge leeftijd te ervaren en te praktiseren.

Onderzoek van Avril Keating en Jan Germen Janmaat, een Nederlandse onderzoeker in Engeland, laat zien dat leerlingen die op de middelbare school de ruimte kregen om zelf ervaring op te doen met burgerschap en democratie, bijvoorbeeld als klassenvertegenwoordiger, lid van de schoolkrant, of van het leerlingenparlement, veel positiever staan tegenover democratie en politieke participatie, dan leerlingen die alleen maar les erover kregen. Die positieve effecten bleven bovendien lang bestaan nadat men de middelbare school had verlaten.^{iv}

Dat brengt me bij onze mooie universiteit. Universiteiten, en de Universiteit Utrecht in het bijzonder, hebben een belangrijke verantwoordelijkheid voor het instandhouden van de open samenleving en de democratie. In landen die autocratiseren ligt de academische vrijheid als een van de eerste vrijheden onder vuur. En in landen die juist democratiseren hebben universiteiten en studenten vaak een voortrekkersrol. Zie bijvoorbeeld de situatie in Polen waar verdere autocratisering voorlopig is afgewend doordat de jonge, universitair opgeleide kiezers massaal zijn gaan stemmen.

Een van de manieren waarop universiteiten kunnen helpen de toekomst van de democratie veilig te stellen is door studenten zoveel mogelijk de ongeschreven regels van de democratie te laten ervaren. Dat kan door het stimuleren van een rijk verenigingsleven voor alle sociale groepen, door brede inspraak voor alle geledingen, door veel ruimte voor studentenparticipatie in universitaire journalistiek. Daarbij past ook het onderhouden van een pluriforme en liberale debatcultuur, waarbij tegenstanders niet worden verketterd en er ruimte is om kennis te nemen van onderzoek naar ongemakkelijke onderwerpen. En daarbij hoort ten slotte ook dat studenten via maatschappelijke stages kennis maken

met andere leefwerelden, waardoor men over en weer leert dat politieke tegenstanders ook gewone mensen zijn met gewone zorgen.

Dames en heren, ter afsluiting daarom een kleine parafrase van de laatste regels van het gedicht van Campert:

jezelf een vraag stellen
daarmee begint democratie
en dan die vraag aan een ander stellen.

Dank u wel.

ⁱ Nord, Marina, Martin Lundstedt, David Altman, Fabio Angiolillo, Cecilia Borella, Tiago Fernandes, Lisa Gastaldi, Ana Good God, Natalia Natsika, and Staffan I. Lindberg (2024). *Democracy Report 2024: Democracy Winning and Losing at the Ballot*. University of Gothenburg: V-Dem Institute: p. 20 (figure 10).

ⁱⁱ Steven Levitsky & Daniel Ziblatt (2018), *How Democracies Die*, New York.

ⁱⁱⁱ Arend Lijphart (1976), *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, 2^e druk, Amsterdam.

^{iv} Keating, A; Janmaat, G; (2016) Education Through Citizenship at School: Do School Activities Have a Lasting Impact on Youth Political Engagement? *Parliamentary Affairs*, 69 (2) pp. 402-429.