

# VU Research Portal

## **De Kwetsbaarheid van de Democratie: Collectief zelfbestuur in een tijdperk van internationalisering**

Crum, B.J.J.

2015

### ***document version***

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### ***citation for published version (APA)***

Crum, B. J. J. (2015). *De Kwetsbaarheid van de Democratie: Collectief zelfbestuur in een tijdperk van internationalisering*. Vrije Universiteit Amsterdam.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

**De Kwetsbaarheid van de Democratie:  
Collectief zelfbestuur in een tijdperk van internationalisering**

*prof.dr. B.J.J. Crum*

*Rede in verkorte vorm uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van  
hoogleraar Politicologie aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen  
van de Vrije Universiteit op 2 oktober 2015.*

## **De Kwetsbaarheid van de Democratie: Collectief zelfbestuur in een tijdperk van internationalisering\***

Mijnheer de Rector Magnificus,  
Geachte toehoorders,

Ergens in 1987 zag ik een documentaire over het leven van Jan Tinbergen. Tinbergen is wellicht de grootste sociale wetenschapper uit Nederland van de vorige eeuw. Hoezeer zijn economisch onderzoek ook werd gekenmerkt door mathematische methoden, uiteindelijk diende het altijd een uitgesproken maatschappelijke missie. Tinbergen was er van overtuigd dat het gedrag van mensen en bedrijven gevangen kon worden in wetmatigheden.<sup>1</sup> Met de wetenschappelijke kennis van deze wetmatigheden zou de maatschappij in staat zijn gerichte interventies te doen ter verhoging van de algemene welvaart; een overtuiging die nog steeds doorklinkt in de positie van het Centraal Planbureau in de Nederlandse politiek en waarvan Tinbergen de eerste directeur was.

De oprechte gedrevenheid die Tinbergen toonde om met wetenschap de wereld te verbeteren deed mij definitief besluiten om Politicologie te gaan studeren in plaats van journalistiek (dat me tot dan toe ook erg aantrekkelijk had geleken).

### ***1989 en de “Overwinning” van de Liberale Democratie***

1988 was een gelukkig moment om politicologie te gaan studeren. In Amsterdam, aan de UvA, protesteerden we onder leiding van Maarten van Poelgeest tegen onderwijsminister Deetman en, later, Ritzen. Nog interessanter waren de ontwikkelingen op het wereldtoneel. In het voorjaar van 1989 protesteerden Chinezen op het plein van de Hemelse Vrede – een protest dat uiteindelijk met harde hand en de beruchte tanks werd neergeslagen. Met een handvol medestudenten schaarde ik me bij het protest voor de Chinese ambassade in Den Haag. Maar de grootste politieke ommezwaai vond plaats in het najaar van 1989, toen de migrantenstroom die via Hongarije Oostenrijk bereikte uiteindelijk leidde tot de val van de Berlijnse muur. Met een vriend lifte ik naar Berlijn om dit historische moment met eigen ogen te aanschouwen. We zagen het dansen op de muur, het gastvrij uitdelen van gratis soep bij de Gedächtniskirche in West-Berlijn, de eindeloze mensenstroom over de Glienickeer Brücke, en ook het uitgestorven en haast surrealistische Oost-Berlijn in de avond.

---

\* Bijzondere dank aan Maaïke den Otter, Edwin Kreulen, Barbara Vis, Wolfgang Wagner, Hans Keman, Jaap Woldendorp, Trineke Palm, Bart Bes en Henk Overbeek voor hun nuttige en bemoedigende opmerkingen op eerdere versies van deze tekst.

<sup>1</sup> Zie bij uitstek Tinbergens polemieken met Keynes (Tinbergen 1940: 152), waar hij stelt: “*If there is no reason to suppose that the laws that have governed the reactions of individuals and firms in the past will have changed in the near future, it seems possible to reach conclusions for the near future by measuring as exactly as possible those same reactions in the past*” (nadruk in origineel).

Aan de Universiteit van Amsterdam gingen we gewoon door met het lezen van Marx. Francis Fukuyama (1989) had echter al enkele maanden voor de val van de muur het “einde van de geschiedenis” uitgeroepen. Dat leek, en lijkt, een overdreven en zelfs belachelijke claim van een verdachte, rechtse Amerikaan. Maar met de jaren ben ik Fukuyama’s verhaal blijven herlezen, en heb ik het zelfs voorgeschreven als verplichte literatuur aan mijn studenten. Fukuyama biedt namelijk niet alleen een bijzonder sterk tijdsbeeld, hij durft ook een idee te verwoorden dat intuïtief een groot appeal heeft. Dat idee is dat er eigenlijk geen serieuze alternatieve maatschappijordening denkbaar is voor wie eenmaal gewend is aan de combinatie van verkiezingen, grondrechten en markteconomie. In die zin markeert de westerse democratische natiestaat het stabiele eindpunt van een moeizame en veelal gewelddadige historische geschiedenis; een geschiedenis waarbij het Keizerrijk van Karel de Grote als vertrekpunt kan dienen en die vervolgens onder andere is gekenmerkt door godsdienstoorlogen, heerszuchtige koningen, de opkomst van het nationalisme, industrialisering en, niet in de laatste plaats, wereldoorlogen.

De kern van Fukuyama’s betoog is dat alle politieke systemen die een alternatief leken te bieden voor de liberaal-democratische orde zijn uitgeput. Niet alleen liep het communisme inmiddels op zijn einde. Het fascisme had haar geloofwaardigheid al met het einde van de Tweede Wereldoorlog verloren. Interessant genoeg onderzoekt Fukuyama ook de mogelijkheid van een alternatief Aziatisch model, maar hij stelt dat Japan, Zuid-Korea en zelfs China uiteindelijk naar een vorm van liberalisme neigen met slechts een beperkt aantal onderscheidende, lokale kenmerken. Zelfs overweegt hij de mogelijkheid van een opleving van religieuze en nationalistische bewegingen, maar als die zich al voordoen beschouwt hij deze vooral als laatste oprispingen van een orde waarin de religieuze dominantie langzaam maar zeker plaatsmaakt voor een liberaal regime.

Zeker zo interessant is echter dat Fukuyama, naast zijn aandacht voor de internationale verhoudingen, juist ook de nadruk legt op het bijzondere karakter van de interne dynamiek van liberale democratieën. Geïnspireerd door het denken van Hegel en Alexander Kojève benadrukt Fukuyama het vermogen van de liberale democratie om conflicten tussen maatschappelijke groepen vreedzaam te kanaliseren in plaats van dat ze het politiek systeem destabiliseren. Sterker nog, voor zover Fukuyama dan toch nog een radicale politieke ontwikkeling voor mogelijk houdt dan is het dat dit vermogen om maatschappelijke tegenstellingen te internaliseren ook de internationale politiek in haar greep gaat krijgen. Internationale politiek zal dan niet meer zozeer door conflict worden gekenmerkt maar veeleer door toenemende integratie of wat hij treffende karakteriseert als de “Common Marketization” of world politics” – staten die een vreedzame samenwerkingsvorm vinden op basis van het vermeerderen van de gezamenlijke welvaart. Daarmee zijn we opeens heel dicht bij de kern van mijn verhaal. Maar voordat we ons daar op richten, is het nuttig eerst wat tegengeluiden tegen Fukuyama te belichten.

### ***Opkomst en Ondergang van Democratieën***

Een heel concreet tegengeluid tegen Fukuyama's optimistische visie dat ik in die eerste studiejaar tegenkwam was Mancur's Olson's *The Rise and Decline of Nations* (1982), een tekst die wijlen Jos de Beus ons liet lezen in het vak "Welvaarttheorie en Economische Politiek" aan de Economische faculteit van de UvA. Zoals de titel van Olson's boek al aangeeft, ziet hij niet alleen een stijgende lijn in de ontwikkeling van landen, of meer specifiek van liberale democratieën, maar signaleert hij dat ze vervolgens ook onderwerp kunnen zijn van een neergang. Olson's analyse is bovenal ingegeven door de ervaring met het politieke proces in de Verenigde Staten, maar de Beus zag zeker sterke parallellen met de Nederlandse overleconomie. Olson schetst een beeld van een democratische overheid die actief overleg zoekt met maatschappelijke organisaties. Deze organisaties worden dankbaar bij het beleid betrokken en krijgen bepaalde rechten toebedeeld zowel in termen van voorzieningen voor hun achterban als in termen van raadpleging bij nieuwe beleidsvorming. In de loop van de tijd neemt het aantal belangenorganisaties toe omdat de voorrechten van gevestigde belangen gecompenseerd worden door vergelijkbare voorrechten te bieden aan nieuwe groepen. Gaandeweg raakt de overheid zo verstrikt in een web van belangenorganisaties die allemaal hun eigen claims op de staat leggen. Dit ondermijnt niet alleen de legitimiteit van de overheid maar kan op termijn haar functioneren onmogelijk maken (vgl. Crozier et al. 1973). Op dat moment lijkt alleen nog een radicale implosie van het overheidsapparaat haar in staat te kunnen stellen om weer met een schone lei te beginnen.<sup>2</sup>

In mijn herinnering gebruikte de Beus het boek van Olson om te suggereren dat democratische systemen, naast kortere cycli van wisselend politiek sentiment, onderwerp zijn van een langer lopende cyclus waarbij na een generatie of twee het systeem verzadigd raakt en het vertrouwen van het electoraat uitgeput raakt.<sup>3</sup> Heel concreet kan je je voorstellen dat de moderne Europese democratieën na de Tweede Wereldoorlog met een schone lei en veel optimisme opgebouwd zijn, maar dat hun effectiviteit gaandeweg terugloopt en de bevolking ook steeds minder vertrouwen in hun stelt, totdat er een roep ontstaat om deze vastgelopen democratie te vervangen door een ander regime dat effectiever en/of responsiever is.

---

<sup>2</sup> Merk op dat Olson (1982: 130f.) – net als Fukuyama – een positieve rol ziet weggelegd voor (destijds) de EEG, als een middel om de verzadiging van de nationale politiek te doorbreken.

<sup>3</sup> Een dergelijke ontwikkeling vertoont grote gelijkenis met de Kondratieff golf. Kondratieff suggereerde dat de ontwikkeling van economieën een wetmatig patroon volgt waarbij een proces van kortlopende economische cycli van groei en recessie uiteindelijk onderdeel is van een langer lopende cyclus waarbij een opgaande economische trend eens in de ongeveer 50 jaar uitmondt in een dramatische crisis.

### ***Tegen Wetenschappelijk Historicisme***

Fukuyama en Olson bieden sterke beelden voor het denken over de staat van de hedendaagse democratie die ook anno 2015 hun kracht behouden: is de hedendaagse democratie een veilig plateau of staan we op het punt het ravijn in te gaan? Tezamen drukken ze ook de paradox uit dat de westerse wereld democratie enerzijds als een fundamentele internationale norm gebruikt in de politieke oordeelsvorming over andere landen, terwijl er anderzijds in deze landen zelf een wijdverbreide onvrede is met het functioneren van de democratie (vgl. Offe 2006; Mair 2012: 7). Hoe kunnen we aan de rest van de wereld een systeem aanbevelen of zelfs opleggen waarover we zelf zo ontevreden zijn? Of hoe kunnen we zo ontevreden zijn over een systeem dat we elk ander land zouden willen aanraden? Fukuyama's visie staat daarbij dan voor de internationale hegemonie van het idee van democratie, terwijl Olson een diagnose biedt van de onvrede met de eigen democratie.

Maar de kracht van beide theorieën weerspiegelt ook hun simplisme. Uiteindelijk berusten ze op een naïeve en dubieuze opvatting van de aard van politieke wetenschap en van de loop van de geschiedenis; een opvatting die bovendien zelf verre van democratisch is. Daar kwam ik onder meer achter toen ik in 1991 en 1992 aan de London School of Economics studeerde en daar Karl Popper's *The Poverty of Historicism* (1957) las.<sup>4</sup> Net als het werk van Popper's aartsvijanden, Hegel en Marx, zijn de analyses van Fukuyama en Olson allebei bij uitstek voorbeelden van het "historicisme". Dergelijke historiserende denkers veronderstellen dat hun wetenschappelijke theorieën de complexiteit van de realiteit in haar geheel weten te vatten, en dat ze aldus bevindingen uit het verleden kunnen gebruiken om uitspraken te doen over toekomstige ontwikkelingen in de maatschappij. In Popper's visie is dat een veel te overtrokken beeld van de betekenis van wetenschappelijke theorieën. Belangrijker nog is dat dergelijke historiserende benaderingen gebaseerd zijn op de miskenning van de menselijke vrijheid, die zich ten principale verzet tegen het volgen van wetmatige principes.

Het essentiële inzicht van Popper's kennisfilosofie, het falsificationisme, is dat elke kennisclaim uiteindelijk hypothetisch van karakter is en vroeg of laat plaats zal moeten maken voor een scherper inzicht (Popper 1935). Wetenschappelijke kennis is dus nooit compleet en definitief maar altijd slechts een basis om verdere vragen te stellen. Los van de mate waarin wetenschappers zich daadwerkelijk aan Popper's methode willen houden, weerspiegelt deze visie op wetenschap een fundamentele visie op de mens en haar kennis.

---

<sup>4</sup> Naast het vak 'Filosofie van de Sociale Wetenschappen', gedoceerd door Nancy Cartwright, dat ik aan Popper's voormalige afdeling aan de LSE mocht volgen, ben ik voor mijn bekendheid met, en waardering voor, het werk van Popper ook dank verschuldigd aan mijn voorganger op deze leerstoel, Kees van Kersbergen. Toen ik in 2004 als nieuwaangekomen docent aan de VU een wetenschapsfilosofisch vak in de Master Political Science moest geven, wees hij mij op Geoffrey Stokes' *Popper: Philosophy, Politics and Scientific Method* (1998), waarvan ik vervolgens dankbaar gebruik heb gemaakt binnen en buiten het vak.

Het appelleert aan bescheidenheid: onze kennis zal nooit compleet zijn. Het appelleert aan (zelf-)kritiek: je kunt alleen leren als je bereid bent je verworven inzichten te herzien. En bovendien appelleert het in de sociale wetenschappen aan de menselijke vrijheid: mensen zullen de maatschappij steeds anders inrichten en de vrijheid hebben om oude patronen en wetmatigheden te doorbreken.

Historiserende denkers die vasthouden aan historische wetmatigheden miskennen dus in essentie de menselijke vrijheid en haar vermogen om hun gedrag en de maatschappelijke ordening te herzien. Een dergelijke wetenschappelijke hoogmoed in het kennen en beheersen van de maatschappelijke wetmatigheden associeert Popper (1945) ook met het illiberale karakter van de grote terreurregimes van de twintigste eeuw, het Nazisme en het Stalinisme. Uiteindelijk is Popper's falsificationisme (net als overigens zijn methodologisch individualisme) – zijn nadruk op de inherente onvolledigheid en feilbaarheid van wetenschappelijke kennis – ingegeven door zijn humanistische en liberale mensbeeld.

Kort voor zijn dood vat Popper zijn positie prachtig samen als hij schrijft:

The future is open. It is not predetermined and thus cannot be predicted – except by accident.

The possibilities that lie in the future are infinite. When I say 'It is our duty to remain optimists', this includes not only the openness of the future but also that which all of us contribute to it by everything we do: we are all responsible for what the future holds in store. Thus it is our duty, not to prophesy evil but, rather, to fight for a better world. (Popper 1994: xiii)

Deze positie heeft directe implicaties voor hoe we als sociale wetenschappers kunnen denken over democratie en haar historische ontwikkeling. Er is geen reden om aan te nemen dat deze historische ontwikkeling vastligt. Democratie – en de maatschappelijke orde in het algemeen – is mensenwerk, en zolang mensen vrije keuzes kunnen maken kan en zal de toekomst afwijken van het verleden.

### ***Democratie als Collectief Zelfbestuur***

Dat brengt me onvermijdelijk op het punt dat ik moet definiëren wat ik precies versta onder democratie. In mijn visie draait democratie in essentie om collectief zelfbestuur. Dat betekent dat de politieke gemeenschap als collectief controle uitoefent over de regels en omstandigheden die bepalend zijn voor haar onderlinge verhoudingen. Vanzelfsprekend is dit een ideaal en zijn er tal van redenen waarom dit ideaal niet kan worden gerealiseerd. In de praktijk onderscheiden democratische politieke systemen zich echter van niet-democratische systemen doordat ze dit ideaal nastreven en het dus een effectief normerende werking heeft op hun interne organisatie.

Binnen de geschiedenis van het politieke denken – het vak dat ik tien jaar lang heb mogen geven aan deze universiteit – associeer ik dit begrip van democratie als collectief zelfbestuur bovenal met Immanuel Kant. De Kantiaanse invloed betreft beide elementen, zowel het zelfbestuur als het collectieve. Zelfbestuur verwijst naar wat Kant autonomie (letterlijk

“zelfwetgeving”, als een samentrekking van zelf (“auto”) en wetgeving (“nomos”) noemt: het vermogen te leven onder regels die je jezelf stelt in plaats van dat ze je van buitenaf worden opgelegd.

In deze zin is zelfbestuur het tegenovergestelde van een situatie waarin we de regels en omstandigheden waaronder wij leven beschouwen als gegeven door een externe macht, een god, traditie of een buitenlands overheerser. Vanuit dit perspectief is een eerste voorwaarde voor democratie dat we gegeven regels ter discussie stellen, zoals verschillen tussen de rechten die vrouwen en mannen genieten, en ze herdefiniëren in termen die we voor onszelf aanvaardbaar achten.<sup>5</sup> Merk op dat op het moment dat we erkennen dat we controle kunnen uitoefenen over de regels en omstandigheden dit niet alleen macht en vrijheid met zich meebrengt maar ook een verantwoordelijkheid: als de maatschappijordening verkeerd uitpakt, dan hebben we het zelf gedaan. Dat geldt overigens ook voor de situatie waarin we – uit luiheid of lafheid, zou Kant zeggen – de situatie laten voor wat zij is.

De geschiedenis van democratie kan vanuit dit perspectief worden gelezen als een proces waarin steeds meer sociale verhoudingen die aanvankelijk als gegeven werden beschouwd onderwerp zijn geworden van collectief bestuur. Deze ontwikkeling begint met de vorming van de moderne staat die in de eerste plaats de openbare orde onder haar centrale controle brengt door het alleenrecht te claimen op het gebruik van geweld in de publieke omgeving. Vervolgens worden steeds meer maatschappelijke relaties onderwerp van juridische normering: de relatie tussen werkgever en werknemer, tussen rijk en arm, tussen man en vrouw enz. Het gevolg van dat proces van juridificatie is doorgaans dat ongereguleerde machtsrelaties worden getemperd door algemeen aanvaardbare normen waaraan een fundamenteel idee van menselijke gelijkwaardigheid ten grondslag ligt (vgl. Habermas 1988: m.n. I-345ff.).

Het meest ambitieuze onderdeel van het onder collectieve controle brengen van de maatschappelijke verhoudingen betreft waarschijnlijk de economie. Aanvankelijk verschijnt de economie als een “extern” proces met haar eigen onbeheersbare logica en nukken. Het experiment van de communistische planeconomie heeft geleerd dat de markt zich niet laat vervangen door een hiërarchisch bestuursstelsel. Toch heeft in de vorige eeuw de ambitie postgevat dat de overheid de economische conjunctuur, het proces van groei en recessie, kan beïnvloeden of zelfs sturen, en dat we de verdeling van de gerealiseerde welvaart onderwerp kunnen maken van collectieve besluitvorming. Die twee ambities – het sturen van de conjunctuur en het herverdelen van de welvaart – vormen in mijn visie de kern van het

---

<sup>5</sup> In die zin ligt democratie in het verlengde van wat Kant beschouwt als de essentie van verlichting, namelijk het ontworstelen van de mens aan “de onmondigheid die hij aan zichzelf te wijten heeft” (Kant 1784). Die worsteling vergt, in Kants visie, vastbeslotenheid en moed; de durf te denken: “sapere aude!”



Keynesiaanse denken, een intellectuele traditie die net als het idee van collectief zelfbestuur onder druk staat in het huidige tijdperk van internationalisering.

Ook het tweede element van democratie als collectief zelfbestuur kan worden geduid met behulp van Kant, en met Jean-Jacques Rousseau (1762): In welke zin kan collectief zelfbestuur daadwerkelijk “collectief” zijn? Rousseau en Kant onderscheiden zich van andere klassieke politieke denkers omdat zij democratie verbinden aan een proces van collectieve meningsvorming. In die zin is hun idee van democratie veel rijker en ambitieuzer dan de wijdverbreide hedendaagse opvatting die democratie reduceert tot een proces van verkiezingen en meerderheidsbeslissingen dat er voor zorgt dat politieke besluiten de grootste gemene deler weerspiegelen. In de visie van Rousseau en Kant dienen democratische instituties een ambitieuzer democratisch ideaal en dat is dat iedere wet in beginsel aanvaardbaar moet zijn voor iedere burger. Collectieve meningsvorming – in het parlement, de krant en op televisie – is essentieel om deze verbinding tussen de gemeenschappelijke besluitvorming en de individuele voorkeuren tot stand te brengen. Enerzijds zorgt het proces van collectieve meningsvorming er voor dat in de collectieve besluitvorming een veelheid aan overwegingen en argumenten wordt meegewogen. Tegelijkertijd genereert het proces van collectieve meningsvorming een veelheid aan argumenten waarmee ieder individu haar eigen voorkeuren kan verbinden (en deels wellicht nuanceren) met het uiteindelijke collectieve besluit.

In zijn klassieke tekst ‘Over de Gemeenplaats: dat kan in theorie wel juist zijn, maar deugt niet voor de praktijk’ (1793) poneert Kant dit ideaal als bij uitstek een voorbeeld van “een louter idee van de rede die nochtans haar onbetwifelbare (praktische) realiteit heeft”, namelijk de plicht van iedere wetgever om

zijn wetten zo te geven dat zij uit de verenigde wil van heel het volk *zouden* hebben *kunnen* ontspringen, en iedere onderdaan voor zover hij een burger wil zijn, zo te beschouwen alsof hij met een dergelijke wil ingestemd zou hebben. Want dat is de toetssteen van de rechtmatigheid van iedere openbare wet (Kant 1793: 95).

De grote beperking van Kants visie is echter dat hij veronderstelt dat de logica van de rede van zichzelf krachtig genoeg is om dit normatieve ideaal te doen zegeviereren. Zeker in het licht van de huidige samenleving is een nadere specificatie gewenst van de mechanismen en instituties die de realisatie van dit ideaal van democratie als collectief bestuur mogelijk maken en van de maatschappelijke randvoorwaarden waaronder zij kan gedijen.

### ***De Actualiteit van Democratie als Collectief Zelfbestuur***

Ondanks zijn overduidelijke idealisme legt Kant de basis voor de manier waarop we onze huidige politieke systemen als democratieën kunnen begrijpen. De mechanismen die dat mogelijk maken worden verder uitgewerkt in de hedendaagse politieke theorie en kunnen geïllustreerd worden aan de hand van werken die de afgelopen jaren een blijvende invloed hebben gehad op mijn denken.

Het eerste mechanisme identificeer ik met het werk van John Rawls dat ik bovenal lees als een poging om het zelfbegrip van democratische burgers in een heterogene maatschappij te verhelderen en reflexief te maken. Rawls appelleert aan het inzicht dat we als burgers zelf natuurlijk ook wel begrijpen dat democratie niet betekent dat elke wet direct tegemoet komt aan onze persoonlijke wensen. Gezamenlijke regelgeving in een heterogene maatschappij vereist dat iedereen concessies moet doen en dat er wetten worden aangenomen waar we zelf niet voor zouden kiezen. Dergelijke wetten kunnen aanvaardbaar worden voor zover we erkennen dat ze ook rekening houden met de wensen en belangen van anderen. Het proces van collectieve meningsvorming dient de realisatie van dergelijke inzichten. Het gaat er daarbij dus niet zozeer om dat je als burger je eigen belangen herziet, maar wel dat je je realiseert dat in de uiteindelijke besluitvorming ook andere belangen een legitieme rol hebben. Die erkenning van de legitimiteit – en de onvermijdelijkheid – van het bestaan van belangen die strijdig zijn met de jouwe kan beschouwd worden als het wezenskenmerk van het liberalisme (Rawls 1993). De liberale democratie is dan de poging om, onder die voorwaarden, te komen tot besluiten die aanvaardbaar zijn voor alle leden van de politieke gemeenschap. In essentie appelleert Rawls dus aan ons vermogen om de maatschappelijke diversiteit aan redelijke belangen te internaliseren en onder die voorwaarden in te stemmen met wetten die niet uitsluitend en geheel onze eigen belangen dienen.

De overige twee mechanismen die het ideaal dat iedere wet aanvaardbaar moet zijn voor iedere burger verder invullen, bouwen op dit inzicht voort. Dat geldt zeker voor het tweede mechanisme, dat ik associeer met het werk van Jürgen Habermas. Het centrale uitgangspunt van Habermas's denken is het discours-beginsel dat stelt dat normen en wetten slechts geldig zijn als iedereen die mogelijkere wijs door ze geraakt kan worden met hen zou kunnen instemmen op basis van een rationeel debat (Habermas 1992: 138). Dat beginsel maakt Habermas, naast Rawls, uitdrukkelijk één van de vaandeldragers van het hedendaagse Kantiaanse denken.

Waar Habermas echter verder gaat dan Kant en Rawls is in de onderkenning van de complexiteit van hedendaagse politieke systemen. Onder die omstandigheden is het weinig zinvol om het principe dat iedere wet aanvaardbaar moet zijn voor iedere burger te projecteren op de inhoud van ieder overheidsbesluit; dat is praktisch onmogelijk en inhoudelijk onzinnig. In navolging van Weber stelt Habermas dat in moderne democratische staten de instemming is geproceduraliseerd. Dat wil zeggen dat de focus van de instemming is verschoven van de letterlijke en inhoudelijke instemming met iedere wet naar instemming met, en vertrouwen in, de *procedures* van de moderne democratie. Uiteindelijk komen moderne democratieën tegemoet aan het ideaal dat iedere wet aanvaardbaar moet zijn voor iedere burger doordat – en voor zover dat – we er vertrouwen in hebben dat de processen die tot deze wetten leiden fair zijn in de zin dat in beginsel alle belangen gelijke toegang hebben tot dat proces en dat alle relevante belangen en overwegingen serieus worden meegewogen.

Het proces van collectieve meningsvorming is hierbij de cruciale toetssteen: daar moeten alle voor de betrokken burgers relevante argumenten voorbijkomen en gewogen worden.

Het derde mechanisme is concreter van aard, maar geeft bij uitstek uitdrukking aan Rawls's inzicht in de erkenning en internalisering van de onvermijdelijke diversiteit aan belangen. Dit betreft namelijk het functioneren van de moderne democratie als partijdemocratie. De bijzondere normatieve status van politieke partijen kan doorgaans rekenen op weinig erkenning onder burgers en onder politieke theoretici. Het overheersende beeld van politieke partijen is toch dat van opportunistische, op machtsmaximalisatie gerichte, organisaties. Per definitie zijn politieke partijen "partijdig": zij vertegenwoordigen een bepaald maatschappelijk belang. Tegen die achtergrond duidde Elmer Schattschneider (1942: 16) politieke partijen ook aan als "de weeskinderen van de politieke theorie".

In het afgelopen decennium is er echter een herwaardering van politieke partijen op gang gekomen in de politieke theorie, in bijzonder dankzij het werk van Nancy Rosenblum (2008). Het gegeven dat deze onderzoekslijn benadrukt is dat de rol die politieke partijen vervullen hen er toe dwingt dat ze zich nooit uitsluitend als een belangengroep kunnen manifesteren, en dus kunnen volstaan met het benoemen van hun wensen. In plaats daarvan worden ze voortdurend – in het parlement, in de media en in de interactie met de kiezers – gedwongen hun uitgangspunten te vertalen naar een visie op het algemeen belang. Volgens Rosenblum ligt de kerntaak van politieke partijen in het vertalen van specifieke belangen naar een visie op het algemeen belang die ook op steun en weerklink in de rest van de maatschappij kan rekenen. Een tweede aspect is dat juist de oorspronkelijke partijdigheid van partijen hen er toe dwingt de legitimiteit te erkennen van andere partijen die concurrerende visies op het algemeen belang presenteren. In andere woorden, de onderkenning van de eigen oorspronkelijke partijdigheid en de legitimiteit van andere partijen dwingen partijen tot een zekere bescheidenheid en een bereidheid om aan elkaar tegemoet te komen. Deels wordt dat verondersteld met de deelname van een partij in een democratisch meerpartijensysteem, maar anderzijds wordt dat ook afgedwongen door de institutionele context waarin zij opereren (vgl. Budge et al. 2012). Uiteindelijk geeft de organisatie van de democratie als een partijsysteem uitdrukking aan de legitimiteit van een veelheid van partijdige visies op het algemeen belang en ook aan de erkenning van iedere partij dat haar visie niet de enige en ook niet de absoluut juiste is (vgl. Sartori 1997).

Kortom, in complexe moderne democratieën kan het ideaal van democratie als collectief zelfbestuur van kracht blijven voor zover a) burgers de onvermijdelijke diversiteit aan maatschappelijke belangen onderkennen, b) er tenminste een brede maatschappelijke consensus is over de procedures van het politieke proces (in plaats van een inhoudelijke consensus over de gewenste uitkomsten), en c) politieke partijen succesvol invulling geven aan hun duale rol van het vormgeven van het algemeen belang vanuit uiteenlopende deelbelangen.

Deze drie mechanismen die het mogelijk maken hedendaagse complexe maatschappijen als democratieën te blijven beschouwen doen een bijzonder groot beroep op de intellectuele en empathische vermogens van de burgers. Terwijl we als theoretici dergelijke processen kunnen reconstrueren, is het natuurlijk niet zo dat iedere burger dagelijks, of zelfs maar eens in de vier jaar, een dergelijk denkproces doorloopt. In de dagelijkse praktijk berusten politieke handelingen en oordelen veeleer op routine en gevestigd (en bevestigd) vertrouwen. Belangrijk is echter wel dat, wanneer die routine en dat vertrouwen ter discussie worden gesteld, er argumenten voorhanden zijn om alsnog inzicht te bieden in de werking van het politieke systeem en de manier waarop het haar democratische aspiraties probeert waar te maken. In het vermogen om de daarvoor benodigde argumenten en inzichten te kunnen leveren als daar behoefte aan ontstaat, zie ik een belangrijke maatschappelijke rol weggelegd voor politicologen, en voor politieke theoretici in het bijzonder. Tegelijkertijd kunnen de theoretische en historische (re)constructies die politicologen maken van het democratische proces een evaluatieve, kritische functie vervullen voor de beoordeling van veranderingen in het politieke systeem.

### *De Kwetsbaarheid van de Democratie*

Mijn betoog tot dusver draait dus om de stelling dat het idee van democratie en het vertrouwen dat we stellen in de instituties die het belichamen in onze huidige samenleving wordt ingegeven door een normerend ideaal, het ideaal van democratie als collectief zelfbestuur. Meer concreet houdt dit ideaal in dat we collectief verantwoordelijk zijn voor de regels waaronder we leven en dat die regels in beginsel aanvaardbaar moeten zijn voor iedere burger. In moderne complexe maatschappijen kan dit ideaal effectief blijven voor zover burgers de onvermijdelijke diversiteit van politieke belangen onderkennen, de basisbeginselen van de politieke besluitvorming kunnen steunen op een maatschappelijke consensus, en politieke partijen verbindingen creëren tussen specifieke belangen en het algemene maatschappelijke belang.

Aan deze politiek-institutionele voorwaarden voor democratie als collectief zelfbestuur moet ook nog een aantal sociaal-culturele voorwaarden worden toegevoegd; voorwaarden die historisch gezien veelal verbonden zijn geweest met de westerse natiestaat maar waarvan het gemis opvalt zo gauw we democratie buiten die context proberen te realiseren.<sup>6</sup> Dat blijkt bijvoorbeeld wanneer we proberen democratie te exporteren naar een land als Afghanistan of, inderdaad, naar een internationaal samenwerkingsverband zoals de Europese Unie. In die gevallen zie je dat het relatief gemakkelijk is om zogenaamde democratische instituties als

---

<sup>6</sup> Daarbij moet ook worden opgemerkt dat, hoe waardevol en effectief deze voorwaarden ook mogen zijn in de westerse natiestaat, ze doorgaans op een allesbehalve democratische wijze zijn gerealiseerd maar veeleer door middel van geweld en onderdrukking – middelen die tegenwoordig niet gemakkelijk door democratische staten worden toegepast.

verkiezingen en meerderheidsbesluitvorming in te voeren maar dat daarmee de aspiratie dat iedere wet in principe aanvaardbaar kan worden gemaakt voor iedere burger nog niet kan worden waargemaakt.

Bij deze sociaal-culturele voorwaarden gaat het niet simpelweg om culturele homogeniteit; zoals ik hierboven, in navolging van John Rawls, stelde is het hele idee van liberale democratie nu juist gebaseerd op de erkenning van de onvermijdelijkheid van maatschappelijke pluriformiteit en botsende levensopvattingen. Waar het wel om gaat is dat die diverse groepen een politiek vocabulaire delen waarmee ze elkaar inzicht kunnen geven in hun voorkeuren en belangen en zo daadwerkelijk tot collectieve meningsvorming kunnen komen. Rawls (1993) spreekt in die zin van een “publieke rede” (*public reason*) en Habermas benadrukt al sinds het begin van zijn intellectuele carrière (Habermas 1962) het belang van de aanwezigheid van een gedeeld publieke sfeer (*Öffentlichkeit*). De aanwezigheid van een gedeeld politiek vocabulaire voor collectieve meningsvorming kan vervolgens weer verbonden worden met een breder complex van sociale randvoorwaarden, zoals de ontwikkeling van gevoelens van vertrouwdheid en solidariteit met de medeburgers.

Tegen deze achtergrond worden de contouren van de kwetsbaarheid van de democratie zichtbaar. De hedendaagse democratie is kwetsbaar in de zin dat ze uiteindelijk berust op het vertrouwen van burgers dat het politieke proces is ingericht op een faire manier en op het vermogen om dat vertrouwen desgewenst gestand te doen binnen de huidige complexe maatschappelijke verhoudingen. Die kwetsbaarheid wordt nog versterkt door het feit dat haar functioneren berust op een groot aantal politiek-institutionele en sociaal-culturele randvoorwaarden. Buiten de context van de natiestaat zijn deze randvoorwaarden al helemaal niet vanzelfsprekend. Als steeds meer maatschappelijke processen de controlesfeer van de natiestaat overstijgen en alleen nog maar op internationaal niveau gestuurd lijken te kunnen worden, dan is het dus nog maar de vraag of die controle ook democratisch van aard kan zijn.

### ***Internationale Democratie: De Derde Democratische Revolutie?***

Daarmee kom ik bij mijn centrale vraag: *Is het ideaal van democratie als collectief zelfbestuur houdbaar in een tijdperk van internationalisering?* Met internationalisering doel ik daarbij op de ontwikkeling dat de omstandigheden en de regels waaronder wij leven in toenemende mate worden bepaald op internationaal niveau, door afspraken tussen staten en internationale organisaties maar ook doordat tal van machtige actoren, bedrijven in het bijzonder, grensoverschrijdend opereren. Zoals ik graag tegen mijn studenten verkondig, is mijn inschatting dat als toekomstige generaties de geschiedenis van de politieke theorie zullen bestuderen, de 21<sup>e</sup> eeuw zal gelden als de eeuw waarin we probeerden de politieke

orde te internationaliseren.<sup>7</sup> Of die poging tot politieke internationalisering succesvol zal zijn staat allerm minst vast, maar we staan er wel met onze neus bovenop, als burgers en als wetenschappers.

Een andere manier om het historisch belang van de vraag naar de internationale democratie te benadrukken is door hem te formuleren in termen van een “democratische transformatie” zoals Robert Dahl (1989) dat begrip gebruikt. Dahl merkt het direct-democratische model van de klassieke Griekse polis aan als de eerste democratische transformatie. Vervolgens ziet hij in de 18<sup>e</sup> en 19<sup>e</sup> eeuw een tweede democratische transformatie zich voltrekken met de ontwikkeling van een op verkiezingen gebaseerde vertegenwoordigende democratie in de moderne natiestaten. De vraag is dan of we met de internationalisering van de politiek aan de vooravond staan van een derde democratische transformatie: kunnen we een geheel nieuwe institutionele constructie vinden waarmee het onderliggende idee van democratie gerealiseerd kan worden in een wereld waarin een groot deel van de politieke macht wordt uitgeoefend via internationale instellingen?

De vraag naar de houdbaarheid van democratie als collectief zelfbestuur in een tijdperk van internationalisering laat zich opsplitsen in twee componenten. Aan de ene kant is het de vraag of, en onder welke voorwaarden, het mogelijk is internationaal politiek zo te organiseren dat ze de ambities van democratie als collectief zelfbestuur kan waarmaken. Aan de andere kant is het de vraag of en in hoeverre internationalisering onvermijdelijk leidt tot de afbraak van democratie als collectief zelfbestuur op nationaal niveau. In andere woorden, de tweede vraag gaat over het vergroten van de weerbaarheid van de nationale democratie in een internationaliserende omgeving.<sup>8</sup>

Voor de beantwoording van beide vragen ligt het voor de hand om in te zoomen op de Europese Unie, als het meest vergevorderde internationale samenwerkingsverband in de wereld. Om die reden is de Europese Unie de afgelopen 14 jaar ook het centrale onderwerp van mijn onderzoek geweest (zie m.n. Crum 2012), zelfs in die mate dat ik door velen niet zozeer wordt gezien als een politieke theoreticus die gebruik maakt van de case van de EU maar veeleer als een EU-deskundige met een toevallige achtergrond in de politieke theorie. Deze rede beoogt dat beeld weer in het gewenste perspectief te zetten.

Om te komen tot een beantwoording van mijn centrale vraag, begin ik met een nadere

---

<sup>7</sup> Zoals de 17<sup>e</sup> eeuw (erg grofweg) kan worden gezien als de eeuw van de staatsvorming, de 18<sup>e</sup> eeuw als de eeuw van de democratische revoluties, de 19<sup>e</sup> eeuw als de eeuw van de liberale democratie, en de 20<sup>e</sup> eeuw als de eeuw van de (nationale) welvaartsstaat.

<sup>8</sup> Het begrip “weerbaarheid” verwijst hier naar het Engelse begrip “resilience” (dat ook wel wordt vertaald als “veerkracht”) dat centraal staat in het nieuwe onderzoeksinstituut van deze faculteit, het *Institute for Societal Resilience*.

diagnose van de staat van de democratie, eerst op Europees niveau en vervolgens op nationaal niveau. Op basis van die twee redelijk kritische diagnoses werk ik vervolgens toe naar twee ontwikkelingen die zicht geven op de manier waarop het ideaal van democratie als collectief zelfbestuur behouden kan blijven in een internationaliserende omgeving. Zij betreffen enerzijds de internalisering van de internationale omgeving in het nationale politieke debat en anderzijds de ontwikkeling van een supranationale politieke ruimte met een zeker autonomie ten opzichte van de nationale politiek.

### ***Het Democratisch Tekort van de Europese Unie***

Het mooie van het debat over het veelbesproken “democratisch tekort” van de Europese Unie is dat het onvermijdelijk leidt naar twee fundamentele vragen, namelijk: “Wat is de aard van de EU als politiek systeem?” en “Wat verstaan we precies onder democratie en hoe vertaalt dat zich dan naar het specifieke politieke systeem van de EU?”. Twee antwoordstrategieën liggen voor de hand voor deze vragen. De eerste is om te stellen dat de EU een superstaat (in wording) is en dat een democratische EU dus in wezen de instituties en praktijken van democratische natiestaten moet overnemen, in het bijzonder: een direct gekozen parlement en een centrale regering met een direct of indirect democratisch mandaat. De andere antwoordstrategie stelt dat de EU slechts een internationale organisatie is van lidstaten die uiteindelijk hun eigen nationale soevereiniteit behouden. In dat geval is de vraag naar democratisering eigenlijk niet aan de orde zolang de nationale democratieën adequaat functioneren. Op z’n hoogst mag je dan eisen dat de internationale onderhandelingen voldoen aan bepaalde eisen van openbaarheid en dat staten altijd de vrijheid houden zich uit onderhandelingen terug te trekken.

Zoals u al voelt aankomen, schieten allebei deze antwoordstrategieën tekort. De EU is meer dan een doorsnee internationale organisatie in dat het de lidstaten integreert in een zich voortdurend verdiepend politiek systeem dat substantiële beperkingen stelt aan hun vrijheid om eigen nationale keuzes te maken. De mate waarin Europese samenwerking lidstaten dwingt tot concessies is ongekend. Dat uit zich bijvoorbeeld in de brede toepassing van besluitvorming op basis van gekwalificeerde meerderheid waarmee lidstaten overruled kunnen worden; in de invloed die de Commissie en het Europees Parlement (en ook het Europees Gerechtshof en de Europese Centrale Bank) hebben op de Europese besluitvorming; en in het strikte primaat van Europese wetgeving waardoor lidstaten zich niet eenzijdig kunnen onttrekken aan eenmaal gemaakte afspraken.

Tegelijkertijd is de Europese Unie ook geen superstaat, zelfs niet een superstaat-in-wording. Daarvoor zijn de lidstaten veel te sterk verankerd in hun maatschappijen. Bovendien zijn en blijven het uiteindelijk de lidstaten die het laatste woord hebben over de stappen die in de EU genomen worden; en zij zijn er daarbij allesbehalve op uit zichzelf af te schaffen. Zeker de lidstaten delen macht met elkaar, maar als collectief houden ze uiteindelijk altijd een veto over nieuwe wetgeving en besluiten. Iets vergelijkbaars geldt voor de uitvoerende macht die

zij delegeren aan supranationale instellingen: uiteindelijk zijn het de lidstaten (als collectief) die het mandaat van deze instellingen formuleren en daarbij zorgen ze ook altijd voor voldoende controlemechanismen.

De Europese Unie kan daarom het best worden beschouwd als een extra politieke schil die over de lidstaten heen wordt gelegd. De Europese schil houdt ze bijeen, dwingt hen tot samenwerking, en beknot in zeker mate hun beleidsvrijheid. Maar uiteindelijk heft de Europese schil de lidstaten niet op, en voor de Europese burgers blijven de lidstaten ook de primaire politieke gemeenschap waar zij deel van uit maken. Gevolg hiervan is dat een groot deel van het beleid in de EU voortkomt uit de interactie tussen de Europese en de nationale besluitvorming, zonder dat één van beide lagen kan claimen het laatste woord te hebben. Dit inzicht is de kern van het idee van “Multilevel Governance”, waarmee in de context van de EU bij uitstek de namen van mijn collega’s Gary Marks en Liesbet Hooghe worden geassocieerd en dat ook een centrale rol speelt in het politicologische onderzoeksprogramma van de VU: “Multi-Layered Governance in Europe and beyond”.<sup>9</sup>

Als het idee van een meerlaags politiek systeem waarin natiestaten voortbestaan naast een overkoepelende Europese politiek schil een (voorlopig) antwoord biedt op de vraag naar de aard van de Europese Unie, dan kunnen we vervolgens kijken of en hoe het idee van democratie daar op kan worden toegepast. Zoals Giandomenico Majone (1998) heeft gesteld: democratie in de Europese Unie is “a question of standards”. Als je democratie bijvoorbeeld definieert op basis van de afwezigheid van onderdrukking, van ingeperkte macht, of van “checks and balances” en machtscheiding, dan kan je concluderen dat de EU redelijk democratisch, of tenminste niet ondemocratisch, is (vgl. Moravcsik 2002). Ook als je democratie definieert in termen van een direct gekozen parlement dat (het merendeel van) de wetgeving controleert en – sinds de campagne en verkiezing van Jean-Claude Juncker als voorzitter van de Europese Commissie in 2014 – in termen van een op basis van algemene verkiezingen benoemde voorzitter van de uitvoerende macht, dan kan je concluderen dat de EU zich in grote lijnen tot een democratie heeft ontwikkeld (vgl. Hix 2008).

Als je echter uit gaat van het ambitieuze idee van democratie als collectief zelfbestuur zoals ik dat hiervoor heb geschetst, dan is het duidelijk dat de besluitvorming op Europees niveau fundamenteel tekortschiet. Politieke besluitvorming op het niveau van de EU biedt weliswaar mogelijkheden om sociale processen te besturen die zich inmiddels aan de controle van de individuele lidstaten onttrekken; dat geldt bijvoorbeeld voor de grensoverschrijdende

---

<sup>9</sup> In wezen richt veel van mijn onderzoek zich op het doordenken van de normatieve implicaties van het begrip van de Europese Unie als meerlaags systeem: als we het politieke systeem van de Europese Unie inderdaad opvatten als een meerlaags systeem waarin de lidstaten wel met elkaar zijn verbonden maar niet worden opgeheven, wat betekent dat dan voor democratische besluitvorming, maar ook voor herverdeling, keuzemogelijkheden etc.?



aspecten van handel, milieuvervuiling, migratie. Maar tot dusver zijn we er niet in geslaagd de besluitvorming daarover te organiseren op een manier die aannemelijk kan maken dat iedere wet in principe ook voor iedere Europese burger aanvaardbaar kan worden gemaakt.

Dat is uiteindelijk geen kwestie van institutionele hervormingen. Op papier zien de Europese besluitvormingsprocedures er inmiddels best netjes uit. De meeste Europese wetten kunnen slechts worden aangenomen met de steun van een overgrote meerderheid van de nationale regeringen en van een meerderheid van de direct gekozen volksvertegenwoordigers in het Europees Parlement.

Waar het aan ontbreekt, is een effectief proces van pan-Europese collectieve meningsvorming. Politieke debatten blijven in overgrote mate binnen de grenzen van de lidstaten: in nationale kranten en nationale televisieprogramma's, met vooral nationale deskundigen en politici, en veelal met nationale preoccupaties. Dit patroon wordt bij uitstek geïllustreerd door de wijze waarop de Eurocrisis in de verschillende lidstaten wordt beleefd. De Eurocrisis in Finland is een hele andere crisis dan die in Portugal, en die is weer heel anders dan die in Ierland. Het meeste uitgesproken verschil zit natuurlijk in de wijze waarop in Duitsland en in Griekenland compleet uiteenlopende visies dominant zijn op de oorzaken van de crisis, op de successen en fouten in de aanpak van de crisis tot dusver, en op de maatregelen die nu noodzakelijk zijn.

Er is wel een ontwikkeling. Vergeleken met enkele decennia geleden is er in de publieke discussie aanmerkelijk meer belangstelling voor en kennis van de andere EU-lidstaten. Cruciaal is echter dat we vooral *over* de burgers en politici in de andere landen praten, maar zelden direct *met* hen in discussie gaan. Typerend is dat televisieprogramma's voor het behandelen van de crisis in Griekenland graag een beroep doen op Nederlanders die daar wonen of gewoond hebben. In meer algemene termen illustreert dit de stelling van Koopmans en Erbe (2004) dat de nationale publieke sferen in de EU, en dus de processen van collectieve meningsvorming, niet zozeer integreren in één overkoepelende pan-Europese publieke sfeer, maar veeleer onderhevig zijn aan een proces van transnationalisering waarin ze steeds meer open voor elkaar staan maar wel duidelijk onderscheiden blijven.

Als het inderdaad zo is dat er in de processen van collectieve meningsvorming weliswaar steeds meer aandacht is voor ontwikkelingen elders in Europa maar dat ze tegelijkertijd in hoge mate binnen nationale grenzen en in nationale termen plaatsvinden, dan heeft dat belangrijke implicaties voor de mogelijkheden om de EU te democratiseren. Wat het in ieder geval suggereert, is dat de democratie in de EU niet gemakkelijk gevangen kan worden in één centrale instelling, bijvoorbeeld belichaamd door het Europees Parlement. Als de democratische instituties geankerd moeten zijn in processen van collectieve meningsvorming, dan ligt het veeleer voor de hand democratie in de EU als een totaal van genetwerkte nationale debatten en parlementen te zien.

Samen met John Erik Fossum (ARENA Oslo) heb ik het begrip van een ‘Meerlaagse Parlementaire Ruimte’ (*Multilevel Parliamentary Field*) geïntroduceerd om het geheel van parlementen te omvatten die zorgdragen voor de democratische vertegenwoordiging van burgers in Europese besluitvorming (Crum & Fossum 2009; 2013). Door te spreken over een “ruimte” of “veld” benadrukken we daarbij het ongestructureerde karakter van die processen, waarbij er geen eenduidige hiërarchie of procedures zijn die de verhoudingen tussen bijvoorbeeld het Europese Parlement, de Duitse *Bundestag* en het Griekse parlement regelen. In die meerlaagse parlementaire ruimte is zeker ook een onderscheidende rol weggelegd voor het Europese Parlement, maar die is aanvullend op de inbreng vanuit de verschillende nationale parlementen.

De erkenning dat democratie in de EU niet om de nationale parlementen heen kan, is terug te zien in een aantal recente initiatieven. Eén daarvan is de ‘gele kaart procedure’ die nationale parlementen het recht geeft beroep aan te tekenen tegen Europese wetsvoorstellen die naar hun oordeel onnodig ingrijpen in de nationale beleidsruimte. Een ander voorbeeld is het in het leven roepen van regelmatige conferenties waarin Europese parlementen overleggen over beleidsterreinen zoals enerzijds het buitenlands- en veiligheidsbeleid en anderzijds het economische en financiële beleid.

Op het functioneren van beide initiatieven is het nodige af te dingen. Het zijn bij uitstek institutionele ingrepen die alleen maar kunnen slagen als ze ook een verandering in de houdingen en het gedrag van parlementariërs tot stand weten te brengen, en een dergelijke verandering lijkt nog maar moeizaam tot stand te komen. Toch wijzen ze naar een alternatieve organisatie van democratie in een tijdperk van internationalisering, een organisatie die niet wordt belichaamd door één centraal parlement maar veeleer door de interactie tussen parlementen waarbij het nationale en het internationale niveau naast elkaar opereren. Dat veronderstelt echter wel dat de nationale democratie levensvatbaar blijft; en daarmee zijn we bij de tweede component van de vraag naar de impact die internationalisering heeft op de democratie.

### ***De Uitholling van de Nationale Democratie***

Het meest scherpe beeld dat in recente jaren is geschetst van de staat van de nationale democratie en de invloed van het proces van internationalisering daarop komt waarschijnlijk van Peter Mair, voorheen hoogleraar in Leiden en later aan het Europees Universitair Instituut. Mair’s laatste, postuum uitgegeven, boek begint met de vaststelling dat het tijdperk van de partijdemocratie voorbij is. Hij vervolgt:

De partijen zelf bestaan weliswaar nog. Maar ze zijn zo ontkoppeld geraakt van de rest van de maatschappij, en vervallen in een vorm van onderlinge competitie die zo betekenisloos is geworden, dat ze niet langer in staat lijken om de democratie in haar huidige vorm te dragen (Mair 2013: 1, vertaling BC).

Mair's boek heeft de toepasselijke titel *Ruling the Void* – het besturen van de leegte; hij had het ook “het vacuüm van de politiek” kunnen noemen. Als we aannemen dat de eerder genoemde Elmer Schattschneider gelijk had dat moderne democratie slechts denkbaar is in termen van een partijdemocratie, dan impliceert Mair's vaststelling van het einde van de partijdemocratie het einde van de moderne democratie überhaupt.

Mair's diagnose bestaat uit meerdere componenten. Enerzijds baseert hij zijn analyse op ontwikkelingen in het electoraat. Tegen de achtergrond van een individualiserende maatschappij waarin de dynamiek van sociale verbanden toeneemt, is de band van kiezers met partijen steeds losser geworden: burgers worden geen lid meer van een partij, ze gaan minder vaak stemmen, zijn minder trouw in hun kiesgedrag, en besluiten ook steeds vaker pas op het laatste moment op wie ze gaan stemmen. Anderzijds is Mair's analyse ook ingegeven door ontwikkelingen van politieke partijen zelf, waarbij hij voortbouwt op het idee dat hij eerder ontwikkelde samen met Richard Katz van een “karteldemocratie”. In de karteldemocratie verankeren de gevestigde partijen zich in het politieke systeem door institutionele drempels op te werpen tegen nieuwkomers en door zich te verzekeren van materiële ondersteuning uit het overheidsapparaat (Katz en Mair 1995). Op die manier verkleinen deze gevestigde partijen dus hun afhankelijkheid van hun leden en kiezers. In plaats daarvan worden zij in toenemende mate onderdeel van het overheidsapparaat, wat ten koste gaat van hun traditionele functie als intermediair tussen samenleving en bestuur.

Naast ontwikkelingen onder kiezers en onder partijen, is in Mair's diagnose van de uitholling van de partijdemocratie een belangrijke rol weggelegd voor de internationalisering van de politiek en, in het bijzonder, voor Europese integratie. Mair schetst een beeld waarin politici de Europese Unie zien als een welkome vluchthaven waarmee ze de afstand tussen hun besluiten en het blikveld van hun kiezers verder kunnen vergroten. Terwijl hij zich geen enkele illusie maakt over het democratisch gehalte van de Europese besluitvorming (Mair 2013: 138), benadrukt hij hoe de verschuiving van bevoegdheden van het nationale naar het Europese niveau het functioneren van de nationale democratieën ondermijnt. Wat er gebeurt is dat politici bevoegdheden en besluiten eerst delegeren naar de Europese Unie om zich vervolgens achter de in Brussel genomen besluiten te verschuilen door te stellen dat ze daar nu eenmaal aan gebonden zijn. De mate waarin de Europese besluitvorming is ontkoppeld van de kiezers (en de diverse maatschappelijke omgevingen waarin zij leven) leidt ertoe dat politieke besluiten als technisch noodzakelijk worden gepresenteerd in plaats van dat zij de uitkomst zijn van een collectieve keuze tussen alternatieven. Naast dit vertechnocratiseerde besluitvormingsproces verworden verkiezingen tot een betekenis- en doelloos ritueel.

Al met al schetst Mair een systeem van diepgewortelde mechanismen die politici, partijen en burgers meeslepen in een neerwaartse spiraal waarmee de democratie gaandeweg wordt uitgehouden. De depolitisering van de Europese politiek voedt een afnemend vertrouwen in de nationale democratische instituties. Burgers wenden zich af van verkiezingen of brengen hun

stem uit zonder er nog veel waarde aan te hechten. Gevestigde partijen bijten zich alleen maar verder vast in hun machtsposities in de staat en in technocratische oplossingen. De enige die wel varen bij deze ontwikkeling zijn populistische anti-establishment bewegingen. Kenmerk van deze bewegingen is dat zij het Rawlsiaanse inzicht van de onvermijdelijke diversiteit aan politieke belangen betwisten en daarmee ook de waarde van het pluralistische partijstelsel als uitdrukking van die legitieme diversiteit (vgl. Mudde 2004). Maar daarmee miskennen zij dus cruciale beginselen die het mogelijk maken om hedendaagse complexe maatschappijen als democratieën te beschouwen. Terwijl de traditionele politieke partijen er niet in slagen de democratie te doen ademen, is het dus de vraag of haar erfenis bij nieuwe anti-establishment partijen in veilige handen is.

Mair's werk is in veel opzichten een voorbeeld van wat het beste politicologische onderzoek moet zijn: het combineert een sterk maatschappelijk engagement met diepgaande empirische kennis. Maar als we erkennen dat democratie mensenwerk is en dat de toekomst van de democratie niet door historische wetmatigheden wordt gedicteerd, dan is er alle reden om ons te verzetten tegen zijn al te fatalistische conclusies. Natuurlijk kunnen de ontwikkelingen die hiervoor zijn geschetst niet zomaar weg worden gewenst. Zij laten zien dat het gedrag van politici, partijen en kiezers is geworteld in structurele trends en mechanismen. Die veranderinge niet zomaar door het omzetten van een schakelaar of de introductie van een simpele institutionele hervorming. Maar politicologie vindt haar maatschappelijke meerwaarde juist als de patronen en mechanismen die ze blootlegt ook aanknopingspunten bieden voor verandering.<sup>10</sup> Tegen de achtergrond van de aldus gepresenteerde inzichten in de interactie tussen Europese en nationale politiek, is de uitdaging dus om te kijken welke mogelijkheden er zijn om de weerbaarheid van de nationale democratie te vergroten en op die manier uiteindelijk ook bij te dragen aan de democratisering van de Europese Unie.

### ***De Internalisering van de Internationale Omgeving in het Nationale Politieke Debat***

Om nu aanknopingspunten te vinden voor het democratiseren van het meerlaagse systeem van Europese besluitvorming is een eerste stap dat de – ook door Mair gecreëerde – eenzijdige identificatie van democratie met de natiestaat wordt doorbroken. Net zo goed als nationale besluitvorming niet per definitie democratisch is maar bijvoorbeeld ook technocratisch van aard kan zijn, is het onlogisch elke vorm van Europese besluitvorming bij voorbaat als ondemocratisch te bestempelen. Wel kunnen we vaststellen dat het op Europees

---

<sup>10</sup> Voor deze overtuiging put ik inspiratie uit de wetenschapsfilosofie van Richard Rorty. Enigszins provocerend stelt Rorty (1991) dat, waar exacte wetenschappen gericht zijn op de voorspelbaarheid en beheersbaarheid van processen, dat niet *per se* de meest sociaal wenselijke ambities zijn in het sociale of culturele domein. Veeleer heeft de sociale wetenschapper een rol in het zichtbaar maken van alternatieve mogelijkheden en het doorbreken van bestaande sociale patronen: “The image of the great scientist would not be of somebody who got it right but of somebody who made it new” (Rorty 1991: 44; vgl. Crum in voorbereiding).

niveau ontbreekt aan de gewenste sociaal-culturele randvoorwaarden en dat, als gevolg, Europese democratie slechts mogelijk is als ze effectief steunt op goed functionerende en ingebedde nationale democratieën.<sup>11</sup>

De uitdaging is dan om verbindingen te creëren tussen de nationale en de Europese politiek die er enerzijds voor zorgen dat de Europese politieke dynamiek openlijk een rol speelt in de nationale politiek en anderzijds dat politieke voorkeuren zoals die zich ontwikkelen binnen de nationale kaders ook effectief doorklinken in de Europese besluitvorming. De Britse politicologen Deborah Savage en Albert Weale (2009) hebben dit idee vertaald in een tweetal eisen die betrekking hebben op de verschillende niveaus van besluitvorming. Ten eerste moeten besluiten op het internationale of Europese niveau niet alleen op de instemming van de politieke vertegenwoordigers kunnen rekenen maar moeten deze ook rekening houden met hetgeen ieder van hen redelijkerwijze kan verdedigen bij haar of zijn nationale achterban. De tweede eis heeft vervolgens betrekking op het proces van besluitvorming en meningsvorming op nationaal niveau over deze internationale politieke besluiten. Daar geldt dat burgers niet alleen moeten kijken naar de verdeling van de verplichtingen die hen zelf worden opgelegd, maar ook de lasten die deze besluiten hebben voor de inwoners van de andere betrokken landen in hun oordeelsvorming moeten betrekken.

In lijn met het ideaal van democratie als collectief bestuur moeten deze twee eisen vooral als normatieve ambities worden gezien. De bestaande Europese besluitvorming voldoet niet aan hen, en het hoeft ook niet verwacht te worden dat dat op enige termijn het geval zal zijn. Mijn stelling is echter dat het perspectief op een democratische Europese besluitvorming afhangt van de mate waarin deze eisen als geloofwaardige normen of ambities kunnen worden gezien.

De eisen van Savage en Weale hebben radicale implicaties voor de positie van politici en voegen een nieuwe dimensie toe aan hun traditionele rol in het vertegenwoordigen van en terugkoppelen naar hun achterban (vgl. Crum 2012: 49). In een meerlaags politiek systeem als de EU waarin politieke macht wordt gedeeld met andere staten kunnen zij zich namelijk niet meer in het exclusieve centrum van de nationale soevereiniteit wanen. In plaats daarvan dwingt de Europese Unie politici in toenemende mate te opereren als diplomaten tussen verschillende politieke fora, bijvoorbeeld tussen de nationale regering en de Europese Raad of tussen het nationale parlement en het Europese Parlement (of het nationale parlement van een ander land). In die meerlaagse constellatie vervullen politici (parlementariërs én bestuurders) een cruciale rol in het overdragen van de belangen en overwegingen van andere landen naar de eigen, nationale, achterban.

---

<sup>11</sup> Het is in dit opzicht dat mijn positie fundamenteel afstand neemt van de prominente vergezichten van een wereldomvattende, kosmopolitische democratie (zie bijv. Held 2002; Archibugi 2008).

De uitdaging in een democratisch Europa is om de belangen van andere landen niet slechts als een externe beperking te presenteren maar om juist ook inzicht te geven in de ratio (oftewel de redelijkheid) die achter die belangen schuilgaat. Heel concreet, als onze premier instemt met een nieuw hulppakket voor Griekenland en dat vervolgens moet uitleggen in de Tweede Kamer, dan doet hij de Europese democratie een dienst als hij de Grieken niet neerzet als potverteerders die de rest van de Eurozone voor het blok hebben gezet, maar inzicht biedt in het belang dat de Grieken er aan hechten om deel te blijven uitmaken van de Eurozone, de hervormingen die al doorgevoerd zijn, en de obstakels waar de Griekse overheid tegenaan loopt. Tegelijkertijd geldt ook voor de Griekse premier dat hij niet alleen kan afgeven op Europa maar ook invoelbaar moet maken dat het steunpakket een belasting legt op de bevolkingen van de andere Euro-landen.

Een dergelijke rolopvatting is niet vanzelfsprekend. Het is verleidelijk voor politici om het omgekeerde te doen: alleen het nationale belang benadrukken en voor de rest anderen de schuld geven. Dat lijkt ook de makkelijkste manier om de eigen kiezers naar de mond te praten. Maar een dergelijke beperkte rolopvatting doet afbreuk aan het vertrouwen in het meerlaagse politieke systeem als geheel. Belangrijker nog voor politici is dat deze rolopvatting niet is vol te houden als je voor tal van beslissingen toch van andere landen afhankelijk bent. Tsipras weet dat inmiddels als geen ander. Maar ook Rutte zal zich voortaan wel bedenken voordat hij bezweert dat er geen cent meer naar Griekenland zal gaan.

Het belang om de voorkeuren van andere landen te vertalen in het eigen politieke debat geldt niet alleen voor premiers of ministers, maar voor alle politici die meedraaien in het Europese systeem. Denk bijvoorbeeld aan parlementariërs die zich bezighouden met de regulering van bonussen in de financiële sector. Ondanks de Britse weerstand is daar inmiddels een Europees kader voor ontwikkeld; tegelijkertijd doet dat kader ook aanmerkelijke concessies aan het belang dat de City blijkbaar hecht aan de bonussen. Een ander voorbeeld betreft de Europese militaire missies zoals die onderzocht worden door mijn collega's Wolfgang Wagner en Trineke Palm. Als parlementariërs zich moeten uitspreken over de Nederlandse bijdrage aan de EU missie in Mali, dan dienen ze zich rekenschap te geven van de belangen en de motieven van de andere landen die bij die missie betrokken zijn en hem mede vormgeven. De waarde van de nieuwe interparlementaire instituties die ik eerder noemde moet uiteindelijk vooral worden afgemeten aan de bijdrage die ze aan dit soort processen leveren.

### ***Supranationale Politieke Ruimte***

Het integreren van de internationale dimensie in het democratische debat heeft zeker een prijs: het maakt het debat complexer en het dreigt de politieke keuzemogelijkheden te beperken. Het complexiteitsargument is een relatief bezwaar. Democratische politiek is nooit simpel en, zoals ik eerder heb betoogd op basis van het werk van John Rawls, democratische

burgers accepteren ook dat de onvermijdelijke maatschappelijke diversiteit van belangen zelden eenduidige oplossingen toelaat. Dat geldt al binnen de nationale samenleving en wordt versterkt op het moment dat die nationale samenleving wordt verbonden met andere samenlevingen. In andere woorden, elke vorm van moderne democratie stelt hoge eisen aan de analytische en empathische vermogens van burgers. Die vermogens vereisen echter wel dat de conflicterende belangen zichtbaar en invoelbaar worden gemaakt. Zoals gezegd, hebben politici daarin een essentiële rol. Politici die de diversiteit van belangen miskennen en suggereren dat er simpele eenduidige oplossingen zijn die slechts uit kwaadaardigheid door anderen worden ondermijnd, doen de aard van het democratische proces (nationaal en Europees) geen recht en ondergraven op de langere termijn haar geloofwaardigheid.

De grotere uitdaging is om binnen de verhoudingen van een meerlaags politiek systeem uitdrukking te geven aan politieke keuzemogelijkheden. Het vermogen om politieke keuzes te maken kan beschouwd worden als de lakmoesproef van democratie als collectief zelfbestuur. Als de politieke gemeenschap niet de mogelijkheid heeft het één *of* het ander te doen maar noodgedwongen slechts één optie heeft, dan heeft ze eigenlijk geen controle meer over haar eigen lot. Dat geldt als die keuze wordt afgedwongen door de internationale verhoudingen, maar dat geldt ook als er zoveel belangen moeten meewegen dat er uiteindelijk slechts een uiterst kleine gemene deler overblijft. Nationale democratieën kunnen aan die uitkomst ontkomen doordat het proces van collectieve meningsvorming oplossingen aanvaardbaar kan maken die de individuele belangen overstijgen. Bij afwezigheid van een gedeelde internationale publieke sfeer is dat vermogen in de internationale politiek ernstig beperkt.

De gevestigde partijen in de EU lidstaten worstelen echter met Europese issues. Zij zijn onvoldoende in staat samenhangende en onderbouwde posities te ontwikkelen op het thema, en daarbij inzicht te geven in de keuzemogelijkheden die er zijn. De belangrijkste reden daarvoor is de grote verdeeldheid die Europa doorgaans oproept onder hun achterban, en dat wordt weer veroorzaakt door het feit dat voorkeuren over Europa nauwelijks correleren met de issues die van oudsher bepalend zijn geweest voor de ideologische identiteit van de partijen: zowel onder rechtse neoliberalen als onder ouderwetse socialisten kun je mensen vinden die ofwel sterk pro-Europees of juist zeer eurokritisch zijn (Van der Eijk & Franklin 2004).<sup>12</sup> Cees van der Eijk en Mark Franklin suggereren dat gevestigde partijen vanwege hun interne verdeeldheid een groot strategisch belang bij hebben om Europese integratie zo min

---

<sup>12</sup> Als er al een verband is tussen bestaande ideologische identiteiten van politieke partijen en de steun voor Europese integratie dan is dat niet zozeer in sociaaleconomische links-rechts termen maar veeleer in de culturele termen van conservatief-progressief, waarbij progressieve partijen doorgaans pro-Europees georiënteerd zijn. Liesbet Hooghe, Gary Marks en Carole Wilson (2002) identificeren deze dimensie als de GAL-TAN schaal, waarbij GAL staat voor “Green/Alternative/Libertarian” en TAN voor “Traditional/Authoritarian/Nationalism”.

mogelijk aandacht te geven in het publieke debat en in verkiezingscampagnes. De interne verdeeldheid over Europa wordt nog vergroot voor zover partijen zich oriënteren op hun buitenlandse zusterpartijen. Het is bijvoorbeeld niet makkelijk een samenhangende sociaaldemocratische visie op de Eurocrisis te vormen die recht doet aan de positie en de belangen van zowel de SPD in Duitsland, PASOK in Griekenland en de *Parti Socialiste* in Frankrijk.

Gevolg is echter dat gevestigde politieke partijen veelal verzanden in zeer gematigde en breed gedeelde oplossingen over grensoverschrijdende vraagstukken. Daarmee wordt miskend dat er tegenstrijdige belangen op het spel staan en dat die voor zeer uiteenlopende maatregelen pleiten. Zonder een samenhangende visie op Europese integratie worden de standpunten die partijen innemen op relevante issues eerder beïnvloed door hun politieke rol (met name de vraag of ze regeringsverantwoordelijkheid dragen of in de oppositie zitten) dan door inhoudelijke overtuigingen (vgl. Crum 2007).

De Eurocrisis biedt nogmaals nuttig illustratiemateriaal. Logischerwijs is het duidelijk dat er het nodige is te zeggen voor radicale oplossingen die ofwel het uiteenvallen van de Eurozone voorstaan ofwel de vergaande Europese centralisering van economisch beleid (vgl. Crum 2013). Dergelijke uitgesproken scenario's zijn echter niet of nauwelijks ontwikkeld of gearticuleerd door gevestigde partijen. In plaats daarvan zijn deze vooral bezig de korte termijn keuzes te managen waarmee invulling wordt gegeven aan de incrementele, doormodderende manier waarop de EU is omgegaan met de Eurocrisis. De belangrijkste verschillen die daarbij naar voren komen reflecteren de verschillende rollen die regerings- en oppositiepartijen vervullen en nauwelijks verschillen in ideologische overtuiging. Dat zie je bijvoorbeeld terug in de Tweede Kamer stemming over het derde steunpakket aan Griekenland dat de steun kreeg van de twee regeringspartijen en werd afgewezen door alle oppositiepartijen met D66 als enige uitzondering. Dergelijke partijpolitieke manoeuvres wijzen erop hoe moeilijk het is voor partijen om een inhoudelijke koers op Europese issues te varen zonder te vervallen in eenzijdige eurofilie of eurobashing.

Gegeven hun geschiedenis en positionering zijn gevestigde politieke partijen dus slecht in staat om samenhangende visies te ontwikkelen op grensoverschrijdende vraagstukken, en tezamen bieden de partijen geen inzicht in de principiële politieke keuzemogelijkheden die deze vraagstukken bieden. Tegen die achtergrond wend ik me toch weer tot het Europese niveau in de verwachting dat op dat niveau nieuwe politieke constellaties mogelijk zijn. Maatregelen zijn gewenst die een autonome politieke dynamiek op het Europese niveau stimuleren waarin zich nieuwe groepen en partijen kunnen manifesteren die bijdragen aan de systematische ontwikkeling en articulatie van internationale politieke alternatieven zonder dat ze beperkt worden door de belangen van hun nationale moederpartijen.



De tweede oplossingsrichting (naast de internalisering van de internationale politiek in de nationale meningsvorming) die ik wil schetsen om een tastbare invulling te geven aan keuzemogelijkheden, en daarmee het idee van collectief zelfbestuur, in de EU, betreft dus de realisatie van een supranationale politieke ruimte die in zekere mate wordt losgekoppeld van de nationale partijpolitiek. Ook voor deze oplossingsrichting geldt dat ze vooral een perspectief voor de langere termijn probeert te schetsen. Het is logisch dat gevestigde nationale partijen niet geneigd zijn er actief aan bij te dragen. Europese politieke actoren zijn doorgaans nog sterk verankerd in nationale politieke partijen. Dat is het meest zichtbaar bij de Europese partijgroepen die in wezen een optelsom van nationale partijen zijn. Ook voor de politici die actief zijn op het Europese niveau geldt doorgaans dat zij voortkomen uit de nationale politiek en vaak zelfs de ambitie hebben om daar weer terug te keren.

Er zijn echter ook praktische omstandigheden die een zekere ont koppeling van de Europese partijpolitiek van de nationale politiek in de hand werken. Als politici een centrale rol krijgen in de Europese politiek, dan verandert hun perspectief. Ze bouwen nieuwe grensoverschrijdende contacten op en tegelijkertijd neemt hun afstand van de nationale partijpolitiek toe. Tegen die achtergrond ligt het voor de hand dat zij zich niet slechts gebonden voelen door hun nationale partij maar juist ook aannemelijk willen maken dat ze spreken voor een grensoverschrijdende achterban. Dit idee wordt bijvoorbeeld weerspiegeld in het voorstel om een deel van het Europees Parlement te laten verkiezen op basis van transnationale lijsten (Europees Parlement 2010). Op die manier zou de kiezer, naast een stem voor Wim van de Camp of Agnes Jongerius, ook een stem krijgen om te kiezen tussen, bijvoorbeeld, Guy Verhofstadt en Martin Schulz. Het belang en de potentiële autonomie van die transnationale lijsten zou vergroot worden als de kandidaten op die lijsten ook bij uitstek in aanmerking zouden komen voor prestigieuze functies zoals fractieleider of voorzitter in het Europees Parlement of het voorzitterschap van de Europese Commissie.

Een vergelijkbare ontwikkeling zie je bij de verdeling van Europese bestuursposities. Meest opvallend is hoe het benoemingsproces van de voorzitter van de Europese Commissie in plaats van een diplomatieke deal tussen de grote Europese landen en partijen inzet is gemaakt van de Europese verkiezingen. Aldus werd het voorzitterschap van de Commissie vorig jaar opgeëist door de kandidaat van de grootste EP-fractie, Jean-Claude Juncker. Een dergelijke vergroting van de invloed van de verkiezingen is in principe ook voorstelbaar voor andere Europese bestuursposities zoals die van de voorzitter van de Europese Raad (nu Donald Tusk), de Hoge Vertegenwoordiger voor het Buitenlands Zaken en Veiligheidsbeleid (Federica Mogherini) en de voorzitter van de Eurogroep (Jeroen Dijsselbloem) (vgl. Crum 2006; 2009).

Instructief voor het weinig structurerende vermogen van de huidige procedures is de manier waarop Jeroen Dijsselbloem afgelopen zomer is herbenoemd als voorzitter van de Eurogroep. Op het oog bood dit een betekenisvolle keuze omdat de Noord-Europese

sociaaldemocraat Dijsselbloem een opponent vond in de Zuid-Europese conservatief Luís de Guindos. In de praktijk van de verkiezing speelden inhoudelijke overwegingen echter een verwaarloosbare rol. In de geloofsbrieven die beiden overlegden hamerden ze allebei op het belang van Europees toezicht op de nationale begrotingen. De voornaamste steun voor De Guindos kwam van zijn eigen, Spaanse, regering en van Duitsland waar Angela Merkel al in een vroegtijdig stadium haar steun had toegezegd aan de Spaanse premier Mariano Rajoy. Dijsselbloem's uiteindelijke winst had alles te maken met het vertrouwen dat hij inmiddels had verworven onder zijn collega's als crisismanager en weinig met zijn onderscheidende politieke profiel.

Als je je realiseert wat voor een prominente en sturende rol de Eurogroep de afgelopen jaren heeft gespeeld en welke politieke besluiten onder haar verantwoordelijkheid zijn genomen, is dit een opmerkelijke gang van zaken. De depolitisering van deze benoeming suggereert dat er weinig te kiezen is als het gaat om het besturen van de Eurozone en daarmee is zij eigenlijk geen onderwerp meer van democratische controle. Op basis van deze overwegingen lijkt het een kwestie van tijd dat eerdere voorstellen voor het instellen van een fulltime voorzitter van de Eurogroep en zelfs de ontwikkeling van deze functie naar een soort Europees ministerschap van Economische en Financiële Zaken hun beslag krijgen. Dergelijke hervormingen zouden ervoor zorgen dat het Europese beleid en de keuzes die daarbij gemaakt worden een eigen gezicht krijgen en ook op Europees niveau worden verantwoord.

### ***Conclusie: Een Democratische Politicologie***

Democratie volgt geen wetenschappelijke wetmatigheden, en gelukkig maar. Ondanks de ambities van Tinbergen, Fukuyama, Olson en hun navolgers, betekent dat ook dat er geen eenduidig wetenschappelijk antwoord is op mijn vraag of het ideaal van collectief zelfbestuur houdbaar is in een tijdperk van internationalisering. Logischerwijs is het identificeren van wetmatigheden zodat we daarmee onze technische mogelijkheden kunnen vergroten de centrale ambitie van de exacte wetenschappen (Hesse 1987). Maar wanneer je studieobject de democratische maatschappij is, liggen de zaken anders. Richard Rorty (1991: 43) treft dat mooi als hij stelt dat we democratie niet kunnen reduceren tot een formule en dat, als we dat wel zouden kunnen, we het niet zouden willen. In de democratische maatschappij gaat het uiteindelijk niet zozeer om het beheersen van de maatschappij als wel aan het vergoten van haar keuzemogelijkheden.

In die geest heb ik in deze rede het accent in plaats van op wetmatigheden op vrijheid willen leggen. De waarde van de vrijheid om als collectief gezamenlijk richting te geven aan onze levensomstandigheden staat centraal in het idee van democratie als collectief zelfbestuur. In de context van de moderne natiestaat is het ideaal van democratie als collectief zelfbestuur levend gehouden dankzij een fijnzinnige mix van politiek-institutionele mechanismen en sociaal-culturele randvoorwaarden. Maar juist de specificiteit van die randvoorwaarden en

het feit dat democratie uiteindelijk berust op het vertrouwen van burgers dat het politiek systeem effectief in dienst staat van dit ideaal maken de democratie kwetsbaar.

Internationalisering vormt zeker een bedreiging voor de democratische natiestaat zoals we die kennen. Maar die natiestaat komt niet meer terug. Ook ontbreken de sociale randvoorwaarden om de internationale democratische orde te modelleren naar de democratische natiestaat, bijvoorbeeld door simpelweg internationale verkiezingen af te kondigen en een internationale regering in te stellen.

Als we het ideaal van collectief zelfbestuur levend willen houden in een tijdperk van internationalisering, dan zullen we de organisatie van de democratie dus radicaal moeten herzien. Het meest bepalende gegeven dat democratie in een geïnternationaliseerde omgeving daarbij onderscheidt van het vertrouwde idee van nationale democratie is haar meerlagige karakter, juist omdat het moet vorm krijgen in een omgeving waarin die nationale democratieën reeds gevestigd zijn. Concreet heb ik twee complementaire politieke ontwikkelingen geïdentificeerd die een vingerwijziging bieden naar hoe het ideaal van democratie als collectief zelfbestuur behouden kan worden in een tijdperk van internationalisering: de internalisering van buitenlandse belangen in het nationale politieke debat en de ontkoppeling van de supranationale partijpolitiek van nationaal-politieke belangen.

De politicologie die het politieke proces denkt te vangen in wetmatigheden overschat zichzelf. In meer bescheiden mate kan de politiek wetenschapper echter wel inzicht geven in mechanismen die optreden in dit proces, en het aardige hiervan is dat deze kennis het juist mogelijk kan maken om deze mechanismen te doorbreken. Bovendien kan de politicologie helpen om in de veelheid van politieke ontwikkelingen die ontwikkelingen te identificeren die ons in staat kunnen stellen in te spelen op de veranderende context. Op die manier kan de politieke wetenschap bijdragen aan de maatschappelijke vrijheid. Al met al pleit ik daarmee voor een politicologie die voorrang geeft aan vrijheid boven wetmatigheden, aan maatschappelijke betrokkenheid boven objectiviteit. Een democratische politicologie.

### ***Dankwoord***

Deze rede bevat reeds menig eerbetoon aan de mensen en de organisaties die mijn denken hebben gevormd. Volgens goede gewoonte sluit ik nu af met een expliciete dankbetuiging aan degenen aan wie ik het te danken heb dat ik hier vandaag mag staan.

Die dank geldt dan in de eerste plaats de Vrije Universiteit – het stichtingsbestuur en het College van Bestuur –, waar ik inmiddels zo'n 11 jaar werk en die steeds het vertrouwen in mij heeft bevestigd. Dichterbij gaat mijn dank uit naar de mensen in de Faculteit der Sociale Wetenschappen die mijn benoeming hebben mogelijk gemaakt en ondersteund: het

faculteitsbestuur, in het bijzonder de decaan Karen van Oudenhoven en haar voorganger Anton Hemerijck, toenmalig afdelingsvoorzitter Henk Overbeek, en de leden van de benoemingscommissie.

Vanaf mijn eerste werkdag aan de VU heb ik de toenmalige afdeling Politicologie ervaren als een heel fijne werkomgeving: een compacte groep met een grote diversiteit aan opvattingen en benaderingen maar met een gedeelde intellectuele en kritische gedrevenheid. Meer dan ik kan benoemen hebben de regelmatige contacten met mijn directe collega's een blijvende invloed op mijn werk achtergelaten, juist ook vanwege de punten waarover we van mening verschillen. Om me te beperken tot de harde kern: dank jullie wel Barbara, Bastiaan, Wolfgang, Naná, Jaap, Paul, Anton, Liesbet, Gary, Hans, Kees en Henk. Maar deze dank geldt evenzeer alle promovendi die aan de afdeling zijn verbonden geweest en haar steeds nieuwe impulsen hebben gegeven.

In de laatste jaren is de cirkel van directe collega's verder verbreed. Wij zijn als politicologen gefuseerd met de bestuurswetenschappers. En hoewel het groepsgevoel nog kan groeien, voelt het als een prettige en natuurlijke gemeenschap onder de (schijnbaar) ontspannen leiding van Willem Trommel.

Tegelijkertijd is mijn eigen werkkring verbreed door de instelling van ACCESS EUROPE, het Amsterdam Centre for Contemporary European Studies waarin we samenwerken met de collega's van de UvA. Met ACCESS EUROPE ambiëren we invulling te geven aan het ideaal van interdisciplinaire samenwerking door uit te gaan van de autonomie van de betrokken onderzoekers en te focussen op concrete samenwerkingsactiviteiten. Ik ben de vele onderzoekers van VU en UvA dankbaar die ik de afgelopen twee jaar heb mogen ontmoeten bij de levendige en inspirerende activiteiten van ACCESS EUROPE. In het bijzonder dank ik Jonathan, Gijs en Jens voor de intense en productieve samenwerking waarmee we vormgeven aan ACCESS EUROPE.

Zoals het gaat in deze tijd strekt een groot deel van mijn onderzoekssamenwerking zich ver voorbij de grenzen van Amsterdam en van Nederland uit. John Erik Fossum van ARENA Oslo verdient speciale vermelding vanwege de langdurigheid en innigheid van onze samenwerking. Ik heb ook veel te danken gehad aan de contacten in het mede door John Erik gecoördineerde internationale onderzoeksproject RECON, Reconstituting Democracy in Europe. Even zeer geniet ik momenteel van de samenwerking in het Pademia-netwerk, mede-opgezet en gecoördineerd door Katjana Gatterman aan de Universiteit van Keulen voordat ze die verruilde voor Amsterdam.

De meest intense en veelal ook meest dankbare samenwerking is echter met de mensen die ik direct begeleid: Trineke, Bart, Yoav en, eerder, Eric. Wellicht toon ik me vaak kritisch, maar alle nieuwe ideeën die zij aandragen verrijken me en vervullen me met plaatsvervangende

trots. Iets vergelijkbaars geldt voor het lesgeven aan studenten. Elk college leer ik van de respons die ik krijg en er is weinig dankbaarder dan tussen die berg tentamens en werkstukken inzichten te vinden die scherper zijn dan dat je het zelf had kunnen verwoorden.

Tot slot mijn persoonlijke omgeving. Het is geweldig om hier in de zaal zoveel dierbare gezichten van lang geleden en van recent, van ver en van uit de straat, te zien. Het vervult mij met bijzondere blijdschap en trots deze dag te delen met mijn moeder en met mijn broer – de kern waar het toch allemaal is begonnen. Maar bovenal krijgt dit moment zijn glans omdat het niet alleen een professionele mijlpaal is maar omdat ik het samen mag vieren met Eva, Jasmijn en Maaïke. Hen dank ik voor het feit dat ik na elke werkdag met een glimlach thuis kom.

Ik heb gezegd.

**Literatuur**

- Archibugi, D. (2008) *The Global Commonwealth of Citizens*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Budge, I., H. Keman, M.D. McDonald & P. Pennings (2012) *Organizing Democratic Choice: Party Representation Over Time*. Oxford: Oxford University Press.
- Crozier, M., S. Huntington & J. Watanuki (1975) *The Crisis of Democracy: Report on the governability of democracies to the trilateral commission*. New York: New York University Press.
- Crum, B. (2006) 'Parliamentarisation of the CFSP through informal institution-making? The fifth European Parliament and the EU High Representative', *Journal of European Public Policy* 13(3): 383-401.
- Crum, B. (2007) 'Party Stances in the Referendums on the EU Constitution: Causes and Consequences of Competition and Collusion', *European Union Politics* 8(1): 61-82.
- Crum, B. (2009) 'Accountability and Personalisation of the European Council Presidency', *Journal of European Integration* 31(6): 685-701.
- Crum, B. (2012) *Learning from the EU Constitutional Treaty*. Abingdon: Routledge.
- Crum, B. (2013) 'Saving the Euro at the cost of democracy?', *Journal of Common Market Studies* 51(4): 614-30.
- Crum, B. (in voorbereiding) 'Political Science Research and its Political Relevance' in H. Keman & J. Woldendorp (eds) *Handbook of Research Methods and Applications in Political Science*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Crum, B. & J.E. Fossum (2009) 'The Multilevel Parliamentary Field: a framework for theorizing representative democracy in the EU', *European Political Science Review* 1(2): 249-71.
- Crum, B. & J.E. Fossum (eds) (2013) *Practices of Inter-Parliamentary Coordination in International Politics. The European Union and Beyond*. Colchester: ECPR Press.
- Dahl, R. (1989) *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- European Parliament (2010) Draft Report on a proposal for a modification of the Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage of 20 September 1976 (2009/2134(INI)) Rapporteur: Andrew Duff, 5 November.
- Fukuyama, F. (1989) 'The End of History?', *The National Interest* 16: 3-18.
- Habermas, J. (1962) *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Darmstadt: Luchterhand.
- Habermas, J. (1988) *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, J. (1992) *Faktizität und Geltung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Held, D. (2002) 'Laws of States, Law of Peoples: Three models of sovereignty', *Legal Theory* 8: 1-44.
- Hesse, M. (1978) 'Theory and Value in the Social Sciences', in Chr. Hookway and Ph. Pettit (eds), *Action and Interpretation. Studies in the Philosophy of the Social Sciences* (pp. 1-17). Cambridge: Cambridge University Press.
- Hix, S. (2008) *What's Wrong with the European Union and How to Fix It*. Cambridge: Polity Press.
- Hooghe, L., G. Marks & C. Wilson (2002) 'Does Left/Right Structure Party Positions on European Integration?', *Comparative Political Studies* 35(8): 965-89.

- Kant, I. (1988 [1784]) *Wat is Verlichting?* Vertaald en geannoteerd door B. Delfgaauw. Kampen: Kok Agora.
- Kant, I. (2013 [1793]) *Over de Gemeenplaats*. Vertaald, ingeleid en geannoteerd door T. Mertens & E. Boot. Amsterdam: Boom
- Katz, R. & P. Mair (1995) 'Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party', *Party Politics* 1(1): 5-28.
- Koopmans, R. & J. Erbe (2004) 'Towards a European Public Sphere? Vertical and horizontal dimensions of Europeanized political communication' *Innovation: The European Journal of Social Science Research* 17: 97-118.
- Mair, P. (2013) *Ruling the Void*. London: Verso.
- Majone, G. (1998) 'Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards', *European Law Journal*, 4(1): 5-28.
- Marks, G. & L. Hooghe (2001) *Multi-level Governance and European Integration*. Boulder, Co: Rowman & Littlefield.
- Moravcsik, A. (2002) 'In Defence of the 'Democratic Deficit: Reassessing legitimacy in the European Union', *Journal of Common Market Studies*, 40(4): 603-24.
- Mudde, C. (2004) 'The Populist Zeitgeist', *Government and Opposition* 39(4): 542- 63.
- Offe, C. (2006) 'Political Disaffection as an Outcome of Institutional Practices? Some Post-Tocquevillean Speculations', in M. Torcal & J. Ramón Montero (eds) *Political Disaffection in Contemporary Democracies: Social Capital, institutions, and politics* (pp. 23-45). Abingdon: Routledge.
- Olson, M. (1982) *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press.
- Popper, K. (1957) *The Poverty of Historicism*. Reading: Cox and Wyman Ltd.
- Popper, K. (1959 [1935]) *The Logic of Scientific Discovery*. London: Hutchinson.
- Popper, K. (1945) *The Open Society and Its Enemies*. London: Routledge.
- Popper, K. (1994) 'Introduction', in K. Popper *The Myth of the Framework: In Defence of Science and Rationality*. Edited by M.A. Notturmo. Abingdon: Routledge.
- Rawls, J. (1993) *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Rorty, R. (1991 [1987]) 'Science as Solidarity' in R. Rorty, *Objectivity, Relativism, and Truth*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosenblum N. (2008) *On the Side of the Angels: An Appreciation of Parties and Partisanship*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rousseau, J.J. (2002 [1762]) *Het Maatschappelijk Verdrag*. Amsterdam: Boom.
- Sartori, G. (1997) 'Understanding Pluralism', *Journal of Democracy* 8(4): 58-69.
- Savage, D. & A. Weale (2009) 'Political Representation and the Normative Logic of Two-Level Games', *European Political Science Review* 1(1): 63-91.
- Schattschneider E.E. (1942) *Party Government*. New York: Rinehart.
- Stokes, G. (1998) *Popper. Philosophy, Politics and Scientific Method*. Cambridge: Polity Press.
- Tinbergen, J. (1940) 'On a Method of Statistical Business-Cycle Research. A Reply', *The Economic Journal* 50(197): 141-154.
- Van der Eijk, C. & M. Franklin (2004) 'Potential for Contestation on European Matters at National Elections in Europe', in G. Marks & M. Steenbergen (eds) *European integration and Political Conflict* (pp. 33-50). Cambridge: Cambridge University Press.

### Levensloop

Ben Crum is sinds 1 mei 2014 hoogleraar politicologie aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Hij is ook co-directeur van ACCESS EUROPE, het Amsterdam Centre for Contemporary European Studies waarin de Vrije Universiteit en de Universiteit van Amsterdam hun expertise op het gebied van Europa hebben gebundeld.

Crum studeerde politicologie aan de Universiteit van Amsterdam en de London School of Economics, en promoveerde aan het Europees Universitair Instituut onder begeleiding van de Britse politiektheoreticus Steven Lukes. Aansluitend op zijn promotie werkte hij vijf jaar bij het Leidse onderzoeks- en adviesbureau Research voor Beleid waar hij projectleider Economische Zaken was. Daarna keerde hij terug in de academische wereld als post-doctoraal onderzoeker, eerst aan de Universiteit Twente en vervolgens bij de denktank Centre for European Policy Studies in Brussel waar hij van dichtbij de totstandkoming van een Grondwettelijk Verdrag voor Europa meemaakte.

In 2004 begon hij bij de Vrije Universiteit Amsterdam als universitair docent politieke theorie. Gedurende 2006 was hij part-time gedetacheerd bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid als lid van het projectteam “Europa in Nederland”. Van 2010 tot 2014 zat hij in het managementteam van de toenmalige afdeling Politicologie van de VU en was daar onder meer verantwoordelijk voor de herziening van de onderwijscurricula en voor de zelfstudie ten behoeve van de onderzoeksvisiting. Crum is twee keer genomineerd voor de facultaire onderwijsprijs en begeleidt momenteel drie promovendi.

Crum's onderzoek betreft de normatieve implicaties van de internationalisering van de politiek, met een focus op de Europese Unie. In het bijzonder is hij geïnteresseerd in welke veranderingen vertrouwde normen als democratie en sociale rechtvaardigheid ondergaan als gevolg van internationalisering. Vanuit die achtergrond heeft hij zich het vorige decennium met name beziggehouden met de opkomst en ondergang van het Grondwettelijke Verdrag voor Europa. Zijn werk daarover is geïntegreerd in de monografie *Learning from the EU Constitutional Treaty* die in 2012 bij Routledge verscheen. In het verlengde daarvan heeft hij zich, in samenwerking met John Erik Fossum (ARENA Oslo), uitgebreid verdiept in de coördinatie tussen parlementen in Europa. Dat heeft onder andere haar weerslag gevonden in hun veel geciteerde artikel over het “Multilevel Parliamentary Field” in de Europese Unie uit 2009 en in de bundel *Practices of Interparliamentary Coordination in Europe and beyond* (ECPR Press 2013). Een derde onderzoeksthema waarover Crum veelvuldig heeft gepubliceerd is de ontwikkeling van de parlementaire verantwoordingsplicht van Europese bestuurders als de Hoge Vertegenwoordiger voor het Buitenlands Beleid of de Voorzitter van de Europese Raad. In zijn huidige onderzoek zijn de Eurocrisis, de internationalisering van politieke partijen, het idee van een transnationale publieke rede en het republikeinse begrip van collectief zelfbestuur centrale thema's.

Naast de genoemde boeken, publiceert Crum zowel in Nederlandse als in internationale tijdschriften, waaronder het *Journal of Common Market Studies*, het *Journal for European Public Policy*, de *European Political Science Review* en *European Union Politics*. Zijn



artikelen worden veelvuldig gebruikt voor onderwijs in gerenommeerde opleidingen van Harvard tot Cambridge en van de Universiteit van Keulen tot de Luiss Universiteit in Rome.

Crum is vice-coördinator van het Europese PADEMIA-netwerk waarin 56 onderzoekscentra samenwerken rondom het thema parlementaire democratie in Europa. Van 2007 tot 2011 was hij workpackage co-leider in het RECON-project, een grootschalig Europees kaderproject over “Reconstituting Democracy in Europe”. Hij wordt regelmatig geraadpleegd door politieke partijen, de Tweede Kamer en het Europees Parlement en voorziet de Europese politiek van commentaar voor uiteenlopende media.

Crum woont in Amsterdam met zijn vrouw en twee dochters. Hij rent regelmatig zijn rondjes door het park, was ooit een enthousiaste trompettist maar is tegenwoordig vooral een passief muzikliefhebber.