

Democracy for the 21st century

Alexandrië, 9 – 11 december 2015

Dit verslag schetst de hoofdlijnen van een 3-daagse internationale conferentie over de uitdagingen en kansen van de democratie aan het begin van de 21e eeuw. De setting is een schitterend bibliotheekgebouw midden in een drukke stad met veel vervallen koloniale grandeur temidden van straten vol zwerfvuil, bouwafval, auto's en zwerfkatten. In de bibliotheek zijn behalve een gigantische collectie, leeszaal enz ook een theater, filmhuis, tentoonstellingsruimte en conferentiezalen. Eén conferentiezaal is ingericht met een podium vol vlaggen en twee dozijn eeuwig glimlachende jongeren die klaar staan om je de weg te wijzen naar de koffietafel of de wc.

De dagen zijn goed gevuld met presentaties door hoogwaardigheidsbekleders (veel ambassadeurs en voormalig staatshoofden) zonder veel ruimte voor discussie. Een aanzienlijk deel spreekt in het Arabisch met live vertaling op de koptelefoon. En aangezien niemand een V.I.P. durft te onderbreken en de meeste van hen hun plek achter het spreekgestoelte graag maximaal benutten loopt de tijdplanning in het programma al snel volledig uit de hand. Achterin de zaal zit 'de jeugd', een tiental studenten die mee mogen luisteren en af en toe een vraag stellen, maar niet bij de lunches en diners aanwezig zijn.

Er zijn een paar bijzonder sterke presentaties die de uitdagingen van democratie in de verschillende werelddelen scherp neerzetten. In twee sessies gaat het over de relatief vreedzame overgang naar democratie in Latijns-Amerika in de jaren 80 en in Oost-Europa in de jaren 90. Er wordt gesproken over de specifieke uitdagingen in de Arabische wereld en over het functioneren van politieke partijen. Tenslotte gaat het (op de derde dag) over mogelijke vernieuwingen van de democratie in de vorm van participatie, deliberatie en het gebruik van loting.

vertrouwen

Een gedeelde analyse is dat overal ter wereld het vertrouwen in de democratie een punt van zorg is.

Gastheer Ismail Serageldin (Egypte, directeur Biblioteca Alexandrina) schetst de geschiedenis van de democratie in oost en west, vanaf het verdrag van Medina (622) respectievelijk de Magna Carta (1297) waarin voor het eerst sinds de oudheid de alleenheerschappij van een vorst wordt ingeperkt ten faveure van lagere rangen en/of minderheden. Dan volgt een lange en bij tijden roerige geschiedenis die zich laat samenvatten als het geleidelijk steeds inclusiever delen van de macht, met de werkende klasse, vrouwen en minderheden. Tenslotte komen we uit bij de huidige democratiën en de problemen waar deze mee kampen: teruglopende ledenbestanden van politieke partijen en vakbonden, teruglopende opkomstpercentages, polarisatie en verlamming, de opkomst van populistische en oligarchen, de invloed van geld in het verkiezingsproces en afnemend vertrouwen in de politici.

Alexander Likhota (Rusland, Club van Rome, adviseur Gorbatsjov) merkt op dat onderzoek laat zien dat democratiën gemiddeld rijker, minder corrupt en minder gewelddadig zijn dan welke andere staatsvorm ook. Maar hoe kan het dan dat de democratie ook daar een neergang meemaakt? Zijn antwoord: het is mensen ook te doen om waarden, zelfontplooiing, waardigheid e.d. en dat staat niet op de radar van hedendaagse politiek.

Dit sluit aan bij de analyse van Anwar Esmat Sadat (Egypte) die stelt dat veel politiek gaat om crisismanagement



dat weliswaar in staat is om brandjes te blussen maar zelden in staat is om fundamentele discussies te voeren en structurele veranderingen te bewerkstelligen. Zijn betoog gaat weliswaar over de situatie in de Arabische wereld, maar het lijkt me soms ook van toepassing op de westerse wereld.

Anna Lührmann (Duitsland) benadrukt nog eens dat een belangrijke eigenschap van een geslaagde democratie de acceptatie is van een stemming door de verliezers, en verwijst daarbij naar het boek "Losers' Consent: Elections and Democratic Legitimacy". Ook Bruno Kaufmann (Zweden) heeft het over het belang van 'happy losers'.

Het draagvlak van een overheid wordt gevormd door het vertrouwen dat inwoners hebben in een eerlijke gang van zaken – the 'Rule of Law' – en het besef vertegenwoordigd of tenminste gehoord te zijn. Een functionerende rechtsstaat en een transparante overheid zijn dus een basisvoorwaarde, nog los van hoe deze precies ingericht worden.

polarisatie

Een metafoor voor de huidige politicus is die van de navigator, d.w.z. iemand die een grotere groep de weg wijst. Door iemand voor vier jaar te benoemen tot navigator wordt deze gedurende die tijd ook steeds beter in navigeren, en blijft de rest verstoken van een actieve prikkel om zelf ook deze vaardigheid te ontwikkelen. Bij de volgende verkiezingen zal de beste navigator de beste papieren hebben om verkozen te worden, en dat is uiteraard degene die de meeste ervaring heeft. Zo kan een klasse van professionele volksvertegenwoordigers ontstaan die zich onderscheidt van degenen die zij vertegenwoordigen. Dit is niet noodzakelijkerwijs een slechte zaak (wie wil nu niet dat de beste persoon aan het roer staat?) ware het niet dat dit onbedoelde neveneffecten heeft, zoals de mogelijkheid van beïnvloeding.

Maar er speelt nog een tweede mechanisme. Verkiezingen zorgen ervoor dat politici zich moeten profileren, en dat kan eigenlijk alleen door het verschil met andere politici te benadrukken. Wanneer ze zich niet onderscheiden is de kans immers klein dat ze worden gekozen. Sterker nog, er bestaat een prikkel om deze verschillen extra aan te zetten, uit te vergroten, eenzijdig te belichten en – in extremere gevallen – om anderen zwart te maken of beloftes te doen die later niet kunnen worden nagekomen. Dit laatste ligt dan vervolgens weer aan de andere partijen.

Een derde mechanisme heeft te maken met de media. Politici zijn afhankelijk van nieuwsmedia om kiezers te bereiken. Maar de concurrentie tussen diverse (commerciële) media zorgt voor een bijzondere focus op de korte termijn en op verschillen van mening ten koste van achtergrondinformatie en onderzoeksjournalistiek. Dit fenomeen is uitgebreid geanalyseerd door Joris Luyendijk (Het zijn net mensen, 2006) en Nick Davies (Flat earth news, 2008).

Tel deze drie mechanismen bij elkaar op – de vorming van een politieke klasse die gedijt bij gratie van polarisatie, wat weer verder wordt uitvergroot door de media – en het wordt duidelijk waarom steeds meer mensen zich niet vertegenwoordigd voelen en het idee krijgen dat de politiek bestaande (of niet bestaande) problemen niet op kan lossen. Er gaat meer energie zitten in een polariserend debat over de 20% aan onderwerpen waarover verschillend wordt gedacht dan over de 80% waarover overeenstemming bestaat of kan worden bereikt.

Opiniepeilingen maken het nog erger. David van Reybrouck (België) citeert James Fishkin: 'In een opiniepeiling vragen we mensen naar wat ze denken wanneer ze niet nadenken'. De kwalijke invloed daarvan wordt ondersteept door verschillende oud-presidenten uit oost Europa die de overgang van communisme naar democratie hebben geleid, maar inmiddels veel van de nieuwe en dikwijls moeizaam bevochten verworvenheden weer onder druk zien komen te staan van populisme.

Boris Tadic (Servië) benadrukt het probleem dat emotionele argumenten het vaak winnen van rationele



argumenten. Of in de woorden van Zlatko Lagumdžija (Bosnië): Dwazen en fanatici zijn altijd zeker van hun zaak, wijze mensen vol twijfel. En de opkomst van ICT zorgt er voor dat politici meer en meer worden geregeerd door instant peilingen en permanent campagne moeten voeren. Emil Constantinescu (Roemenië): moeten we onze vrijheid en waardigheid die we hebben veroverd op de dictatuur nu vervolgens weer onderwerpen aan marktpartijen (media, oligarchen, campagnefinanciering)?

Uiteraard is een scherp debat nuttig om de verschillende invalshoeken bij een onderwerp in beeld te krijgen. Ook is het belangrijk dat minderheidsstandpunten steeds gehoord worden. Maar de manier waarop dit gebeurt zorgt ervoor dat het lastig is om een afgewogen oordeel te vormen en, misschien nog belangrijker, vertrouwen te hebben in de volksvertegenwoordiging.

Terry Bouricius (VS) heeft het over rational ignorance. Het is een rationele keuze om je niet te verdiepen in de kandidaten en standpunten bij verkiezingen omdat de kans dat één van hen de verkiezingen wint en bovendien de daad bij het woord zal voegen te klein is om die moeite te rechtvaardigen. De Amerikaanse president Lincoln omschreef democratie als 'government of the people, by the people and for the people', maar in de praktijk hebben we 'government by a political class with consent of the people'.

deliberatie

Dit alles wil niet zeggen dat democratie niet de oplossing is. David Schecter (VS) citeert J.F. Kennedy: 'De grootste vijand van de waarheid is dikwijls niet de leugen – opzettelijk, vol intriges en oneerlijk, maar de mythe – hardnekkig, overtuigend en onrealistisch.' Onze mythe is misschien wel dat we denken dat democratie gaat om verkiezingen, immers het 'feest van de democratie'.

Op vele plaatsen verspreid over de wereld is in de afgelopen decennia ervaring opgedaan met vormen van deliberatie. Een mooi voorbeeld komt uit Australië:

Een stad kampt met een fors tekort op de begroting dat is ontstaan door achtereenvolgende verkiezingsbeloften voor aan te leggen infrastructuur. Politici zitten met de handen in het haar: Ofwel de gedane beloften waarmee te verkiezingen waren gewonnen moeten worden teruggenomen. Ofwel er moet een flinke lastenverzwaring worden doorgevoerd, en dat was nu juist weer niet beloofd tijdens de verkiezingen.

Wat te doen? Er werd een gelote groep inwoners gevraagd om mee te denken. In een aantal gespreksrondes werd daarmee een begroting opgesteld waarin een afweging van belangen tot uitdrukking kwam die aansloot bij de prioriteiten van deze groep inwoners. De uitkomst was een beperkte lastenverzwaring en een inhoudelijk programma dat kon rekenen op draagvlak.

De inwoners werden geselecteerd d.m.v. loting. Ze maakten voor dit proces zonder moeite veel tijd (tot bij elkaar wel een week) vrij. Er was een hoog deelnamepercentage onder degenen die werden benaderd, en een zeer laag uitvalpercentage gedurende het proces.

De betrokken inwoners hoefden zich, in tegenstelling tot de politici, niet druk te maken over een eventuele herverkiezing. De betrokken politici maakten zich vervolgens hard voor de uitkomst omdat:

- ze deel hebben uitgemaakt van het proces;
- het resultaat makkelijker te verdedigen is dan een partijpolitiek gekleurd voorstel;
- het risicovol is om de inzet van deze inwoners terzijde te schuiven; en
- ze zich tenslotte realiseren dat deze inwoners ook potentiële kiezers zijn.

Voor het structureren van de gesprekken zijn al vele formats en hulpmiddelen ontwikkeld. Janette Hartz-Karp



(Murdoch University Perth, Australië) verzamelt en ontwikkelt deze. Cruciaal voor een geslaagd proces is echter het inzicht dat het niet gaat om winnen en verliezen, en in plaats daarvan om eenieders standpunten te leren begrijpen, alsook om het technische dossier te leren begrijpen.

En cruciaal voor het ook daadwerkelijk effectueren van de uitkomst is de betrokkenheid tijdens het proces van de volksvertegenwoordigers die het besluit door de gemeenteraad moesten loodsen. Dat is volgens van Reybrouck ook het geval geweest bij een aanpassing van de grondwet in Ierland, en juist wat er mis ging in Canada bij een voorgenomen hervorming van het kiesstelsel. Soms worden expliciete spelregels ingesteld om te voorkomen dat de politici het gesprek domineren. Zo werd in één voorbeeld vooraf gecommuniceerd dat ze na afloop zouden worden geëvalueerd op hun luisterend oor en inzet om alle meningen op tafel te krijgen.

gezond verstand

Het deliberatieve model wordt op vele plekken toegepast bij begrotingskwesties, van Australië tot Brazilië, maar bijvoorbeeld ook in Afrika en China (Giovanni Allegretti). In India werd in een vergelijkbaar proces een plan gemaakt voor gebiedsontwikkeling (Sanskriti Menon). Het lijken dus vooral complexe kwesties (grondwet, begroting, stedenbouw) die ermee worden aangepakt. Dit sluit aan bij de door van Reybrouck aangehaalde gedachte die Rousseau al verwoordde in 'Het Sociaal Contract' (1762). Hij stelde dat verkiezing geschikt is waar het gaat om posten die een bepaald talent vereisen, zoals legeraanvoerders, maar dat loting beter gebruikt kan worden bij complexe kwesties waarin het aankomt op gezond verstand, rechtvaardigheid en integriteit.

Iain Walker (newDemocracy, Australië) gebruikt de volgende vraag als lakmoesproef: Is er een gereede kans dat iemands opinie over een onderwerp na 30 seconden wezenlijk verschilt met zijn of haar opinie na 50 uur verdieping en discussie met anderen? Zo ja, dan heeft deliberatie zin, en begrotingsdiscussies zijn bijzonder geschikt omdat iedereen begrijpt dat het hun geld is. Of zoals iemand anders opmerkt: Burgers zijn allemaal expert op het gebied van hun eigen leven. Iedereen heeft ervaring met het gebruiken van de openbare ruimte en het betalen van belasting.

Bij onderwerpen waarin het gaat om diepgekoesterde waarden is een vergelijk minder snel te verwachten en deze zijn misschien geschikter voor een politiek debat.

Ik spreek van Reybrouck ook nog over de G1000 en de verschillen tussen het origineel in België en de navolging in Nederland. Een belangrijk verschil is dat in Gent de onderwerpen al waren geïnventariseerd en geclusterd in een online voortraject. Daardoor was het mogelijk om bij de G1000 zelf experts uit te nodigen die per onderwerp de nodige dossierkennis toe konden voegen. Terugkijkend zou hij bovendien ook liever de combinatie hebben gemaakt van gelote burgers met gekozen volksvertegenwoordigers.

Een stap verder dan deliberatie gaat het model van Bouricius waarbij het hele proces van besluitvorming is ondergebracht in een getrappt systeem van meerdere raden voor de verschillende functies in het proces. Voor elke functie wordt bekeken hoe deze het best kan worden ingericht, met of zonder loting, opdat er geen belangenverstrengeling bestaat tussen de verschillende stappen in het besluitvormingsproces.

Schechter somt de argumenten op voor en tegen het gebruik van loting.

Voor: representatie
diversiteit
onafhankelijkheid
coöperatie (tegenover polarisatie bij verkiezing)
deliberatie
gelijkheid

Tegen: competentie
bereidheid tot deelname
verantwoordelijkheid
participatie
het recht te kiezen



onderwijs

Een terugkerende zijlijn in de conferentie is de rol van onderwijs. Rob Riemen (Nederland, Nexus instituut) voert Hobbes en Spinoza op die al in de 17e eeuw pleitten voor vormingsonderwijs als belangrijkste verdediging tegen de stem van de onderbuik. Het sluit aan bij de eerdere opmerking van Tadic. Riemen stelt dat bildung en kritisch denken al ruim honderd jaar op hun retour zijn en steeds verder ondergeschikt raken aan beroepsonderwijs, ofwel het aanleren van vaardigheden die vooral de economie dienen.

En wat als er in plaats van slecht onderwijs géén onderwijs is? Hisham El Sherif (Egypte) wijst er op dat in Afrika en het Midden-Oosten nog altijd 40% van de bevolking effectief analfabeet is, en een soortgelijk percentage in Opper Egypte onder de armoedegrens leeft. Kan democratie daar überhaupt werken?

Farida El Allaghi (Libië) reageert uitgesproken fel. Ja, zegt ze, ook ongeletterde mensen zijn bekwaam om te oordelen over hun situatie en deel te nemen in een gezamenlijk besluitvormingsproces. Het probleem (in Libië) is eerder dat (olie)belangen van externe partijen ervoor zorgen dat ze geen kans krijgen om hun eigen toekomst uit te stippelen en daar aan te gaan bouwen.

Toch lijkt het een gerechtvaardigd onderwerp. Loting kan misschien effectief de betrokkenheid vergroten en de mogelijkheden voor beïnvloeding verkleinen, maar zegt nog niets over de kwaliteit van de argumentatie. Maar daarom is deliberatie zo belangrijk, aldus Walker. Wanneer iemand zich 50 uur in een onderwerp moet verdiepen heeft de eerste vers-van-de-lever reactie over het algemeen wel plaatsgemaakt voor een meer bezonnen standpunt.

Amersfoort, december 2015

Harmen Zijp

