

Politieke representatie in een veranderende samenleving

Een evaluatie van de representatieve democratie binnen een
normatief conceptueel kader.

Floor Doesburg

Studentnr. 0441384

Masterthesis Wijsbegeerte

Universiteit Utrecht

Begeleider: Joel Anderson

Augustus 2011

Inhoudsopgave

Inleiding	2
1. Rechtvaardiging van democratie	4
1.1 Non-instrumentele opvatting van democratie	4
1.2 Partnership conception van democratie	5
1.3 Normatieve dimensies van democratie.....	6
1.4 Verscheidenheid aan democratietheoretische perspectieven	6
2. De representatieve democratie	8
2.1 Politieke representatie	8
2.1.1 <i>Formele representatie</i>	8
2.1.2 <i>“Standing for” representatie</i>	9
2.1.3 <i>“Acting for” representatie</i>	10
2.2 De mandate-independence controversy.....	11
2.3 Attached versus unattached interests	12
2.4 Normatieve dimensies van democratie.....	12
2.5 Uitdagingen	14
3. Uitdagingen voor de representatieve democratie	15
3.1 Het proces van individuele modernisering	15
3.1.1 <i>Emancipatie van de burger</i>	16
3.1.2 <i>Ontzuiling en de fragmentatie van waardepatronen</i>	16
3.2 De opkomst van de netwerksamenleving	18
3.3 Het proces van meritocratisering.....	20
3.4 Conclusie	21
4. Implicaties voor de theoretische context	22
4.1 Verschuiving in het mandate-independence debat	22
4.2 Verschuiving van “standing for” naar “acting for” representatie	23
4.3 Verschuiving van attached interests naar unattached interests.....	24
4.4 Complexe vormen van representatie.....	24
4.5 Conclusie	25
5. Evaluatie	28
5.1 “Acting for” representatie	29
5.2 Belangenbehartiging.....	29
5.3 Meer invloed.....	30
5.4 Conclusie	31
5.5 Tot slot	31
Literatuurlijst	33

Inleiding

Sinds een aantal jaren is er veel te doen om de status van de representatieve democratie in Nederland. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid constateerde in 2004 dat “[z]orgen over het functioneren van onze democratie wijdverbreid zijn. [...] Hoewel de zorgen ruim worden gedeeld, verschillen de meningen aanzienlijk over de diagnose van de problematiek en dus eveneens over de oplossingen die in aanmerking komen.”¹ Veel wetenschappers hebben zich reeds aan dit onderwerp gewijd. Sommigen claimen dat in de afgelopen decennia bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen tot fundamentele veranderingen in de samenleving hebben geleid en dat de politieke instituties zich niet zouden hebben aangepast aan deze veranderingen. Als gevolg hiervan zou het vertrouwen in de democratie zijn gedaald en zou de ontevredenheid onder burgers over het functioneren van politieke instituties zijn toegenomen.

In zijn afscheidsrede aan de Universiteit Twente besprak Jacques Thomassen vorig jaar de permanente crisis waarin de democratie volgens hem verkeert. Zijn stelling is dat er twee verschillende opvattingen bestaan van representatieve democratie die in zeker opzicht strijdig zijn met elkaar. Volgens de collectivistische opvatting is representatieve democratie een surrogaat voor directe democratie en ligt de nadruk op volkssoevereiniteit en politieke gelijkheid. Volgens de liberale opvatting is de representatieve democratie een staatsvorm *sui generis* en ligt de nadruk op machtscheiding en het waarborgen van de rechten van het individu en minderheden. Omdat de institutionele democratie in de praktijk altijd neigt naar de ene dan wel naar de andere kant, is er volgens de aanhangers van de ene dan wel de andere opvatting immer sprake van een crisis, die zich mogelijk uit in een dalend politiek vertrouwen.²

Probleemstelling

De empirische vraag of het goed of slecht gaat met de representatieve democratie staat in deze thesis echter niet ter discussie. In plaats van de feitelijke effecten die de recente maatschappelijke ontwikkelingen tot gevolg zouden hebben te onderzoeken, worden de empirische ontwikkelingen in deze thesis bekeken vanuit een normatief conceptuele benadering. Thomassen doet hiervoor reeds een eerste aanzet, door voorafgaand aan het interpreteren van empirische gegevens onderscheid te maken tussen twee normatieve opvattingen van democratie. Het uitgangspunt van deze thesis is dat, los van de empirische gevolgen die recente maatschappelijke ontwikkelingen zouden kunnen hebben, zij implicaties zouden kunnen hebben voor de wijze waarop de representatieve democratie in een normatief conceptueel kader wordt geëvalueerd. De vraag die in deze thesis centraal staat is zodoende welke implicaties recente maatschappelijke ontwikkelingen hebben op de wijze waarop de representatieve democratie binnen een normatief conceptueel kader wordt geëvalueerd.

1 E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.), *De staat van de democratie: Democratie voorbij de staat*, WRR Verkenningen 4 (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2004), p. 3.

2 J. Thomassen, “De permanente crisis van de democratie”, Afscheidsrede 24 september 2010 (Universiteit Twente, 2010), p. 6.

Methode

De benadering is normatief omdat wordt uitgegaan van bepaalde normatieve criteria op basis waarvan de representatieve democratie wordt gerechtvaardigd. Wanneer aan deze criteria wordt voldaan kan het systeem als legitiem worden beschouwd. In deze thesis wordt bekeken of de maatschappelijke ontwikkelingen afbreuk doen aan één van de primaire criteria op basis waarvan democratie wordt gerechtvaardigd, namelijk de dimensie van volkssoevereiniteit. De benadering is conceptueel van aard omdat wordt ingegaan op het brede spectrum waarbinnen het concept politieke representatie kan worden begrepen. In deze thesis wordt bekeken of de maatschappelijke ontwikkelingen kunnen worden begrepen binnen dit conceptuele spectrum of dat de implicaties buiten dit spectrum vallen en politieke representatie niet langer volstaat als legitieme bron van representatieve democratie.

In deze thesis worden bepaalde vooronderstellingen gedaan ten aanzien van de rechtvaardiging voor democratie, het bestaan van de representatieve democratie en de feitelijkheid van de recente maatschappelijke ontwikkelingen. Hoewel democratie in de literatuur op verschillende wijzen wordt gerechtvaardigd, is er voor gekozen rechtsfilosoof Ronald Dworkin te volgen in zijn opvatting van democratie als ideaal. De reden hiervoor is dat deze opvatting, evenals de benadering die in deze thesis wordt gebruikt, normatief van aard is. Bovendien maakt zijn opvatting onderdeel uit van een breed spectrum van non-instrumentele benaderingen, die allen als uitgangspunt hebben dat democratie een intrinsieke waarde heeft. Hoewel de representatieve democratie een theoretisch construct is en er in de praktijk verschillende (meng)vormen van democratie zichtbaar zijn in de maatschappij, wordt in deze thesis de representatieve democratie beschouwd als een realiteit. De reden hiervoor is dat de onderzoeksvraag, evenals het construct, theoretisch van aard is. De feitelijkheid van de maatschappelijke ontwikkelingen staat evenmin ter discussie, omdat dit zoals gezegd niet de plek is waar empirische discussies worden uitgevochten maar waar een theoretische probleemstelling wordt geponeerd.

Structuur

Om de legitimiteit van de representatieve democratie in het licht van recente maatschappelijke ontwikkelingen vast te stellen, wordt allereerst in hoofdstuk 1 ingegaan op de normatief conceptuele rechtvaardiging van democratie. In hoofdstuk 2 wordt het brede theoretische spectrum waarbinnen het concept politieke representatie kan worden begrepen behandeld en wordt ingegaan op de normatieve rechtvaardiging van representatieve democratie. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 een drietal maatschappelijke ontwikkelingen uitgelicht, die implicaties zouden kunnen hebben voor de legitimiteit van de representatieve democratie. In hoofdstuk 4 worden de ontwikkelingen die zijn besproken in hoofdstuk 3 beschouwd binnen het conceptueel theoretische framework van politieke representatie. Tot slot wordt in hoofdstuk 5 geëvalueerd of de representatieve democratie in het licht van deze maatschappelijke ontwikkelingen nog kan worden gerechtvaardigd. Betoogd wordt dat de maatschappelijke ontwikkelingen geen afbreuk doen aan de legitimiteit van de representatieve democratie, omdat zij kunnen worden begrepen binnen het conceptueel theoretische framework op basis waarvan de representatieve democratie wordt geëvalueerd.

1. Rechtvaardiging van democratie³

Het concept democratie kan verschillende betekenissen hebben. Het kan refereren aan een specifieke regeringsvorm waarin er sprake is van volkvertegenwoordiging en waarin wetgeving door middel van een parlement tot stand komt. Het concept kan tevens betrekking hebben op een bepaalde opvatting van democratie die refereert aan de vraag waarom democratie wenselijk is. Om de theoretische status van de representatieve democratie te evalueren is het noodzakelijk een theoretisch kader te scheppen waarbinnen deze evaluatie plaatsvindt. In dit hoofdstuk wordt dit kader gevormd en wordt geschetst hoe het framework eruitziet waarbinnen de representatieve democratie zal worden geëvalueerd.

1.1 Non-instrumentele opvatting van democratie

In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen een instrumentele en een non-instrumentele opvatting van democratie. De instrumentele variant richt zich met name op de uitkomst van het democratische besluitvormingsproces en op de voor- en nadelen die een democratie heeft voor het maken van wetgeving. Deze benadering wordt ook wel de consequentialistische benadering genoemd. Instrumentalisten stellen dat de enige basis waarop democratie dient te worden benaderd, geëvalueerd of vergeleken, argumenten zijn die betrekking hebben op de uitkomst van democratische besluitvorming. John Stuart Mill betoogde dat democratische besluitvorming om drie redenen te prefereren is boven niet-democratische besluitvorming. Strategisch gezien zou democratische besluitvorming besluitmakers verplichten rekening te houden met de belangen, wensen en opvattingen van de meeste mensen in de samenleving. Epistemologisch gezien zou democratische besluitvorming betrouwbaarder zijn in het ondersteunen van participanten in hun zoektocht naar de juiste beslissing. Omdat in een democratie veel verschillende mensen betrokken zijn bij het besluitvormingsproces, zijn er meerdere bronnen van informatie beschikbaar op basis waarvan men een beslissing kan maken. Tot slot zou democratische besluitvorming een positief effect hebben op het karakter van burgers omdat in een democratie, meer dan in andere politieke systemen, een beroep wordt gedaan op de rationaliteit en redelijkheid van burgers, wat hen tot verstandiger en moreler burgers maakt.⁴

In deze thesis wordt echter uitgegaan van een non-instrumentele opvatting van democratie. Deze opvatting legt de nadruk op de intrinsieke waarde van democratie en stelt dat de vraag of democratie moreel wenselijk is, onafhankelijk is van de uitkomst van het democratische besluitvormingsproces. De primaire intrinsieke waarde van democratie is voor non-instrumentalisten gelegen in de twee basisprincipes van democratie: vrijheid en gelijkheid. Volgens hen heeft ieder individu het recht op zelfregering en aangezien dit inherent is aan de basisprincipes van democratie, wordt het recht op zelfregering binnen de democratie gegarandeerd. Het is volgens deze benadering niet relevant of het democratische besluit uiteindelijk de grootst mogelijk positieve uitkomst realiseert maar dat het

³ Delen van onderstaande tekst zijn overgenomen uit mijn premasterthesis: F.A. Doesburg (unpublished). *De democratie voorbij: Wat het democratisch ideaal betekent voor de afschaffing van de parlementaire democratie*, Universiteit Utrecht.

⁴ T. Christiano, "Democracy", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2010 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <<http://plato.stanford.edu/archives/spr2010/entries/democracy/>>.

democratische proces in essentie de vrijheid en gelijkheid van de betreffende burgers en daarmee het recht op zelfregering waarborgt.⁵

1.2 Partnership conception van democratie

Binnen dit non-instrumentele kader ontwikkelt filosoof Ronald Dworkin in hoofdstuk 10 van zijn boek "Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality" (2002) een normatieve opvatting van democratie, waarin democratie wordt begrepen als een ideaal: "We need a conception of democracy that matches that sense of democracy's value: We need an understanding that shows us what is so *good* about democracy".⁶ Volgens Dworkin heeft democratie een intrinsieke waarde en is het van groot belang deze intrinsieke waarde te erkennen bij het beoordelen van politiek-filosofische vraagstukken. Dworkin's opvatting van democratie als ideaal maakt onderdeel uit van een breed spectrum van non-instrumentele benaderingen die allen als uitgangspunt hebben dat democratie een intrinsieke waarde heeft: "Almost all of us think that democracy is a valuable, even indispensable, form of government. We think it is worth fighting, and perhaps even dying, to protect."⁷

Volgens Dworkin beroepen veel mensen zich op een intuïtief idee van wat democratie is maar verschillen deze intuïtieve ideeën veelal van elkaar. Volgens hem is de alom aanvaarde betekenis van democratie "regering door het volk in plaats van door een bepaalde familie, klasse of tiran" maar bestaat er een belangrijk onderscheid tussen twee verschillende concepties van democratie.⁸ De eerste conceptie is de 'majoritarian conception', die inhoudt dat er geregeerd wordt door de meerderheid. Het democratische uitgangspunt van deze conceptie is gelegen in de overeenkomst tussen een politiek besluit en de wil van de meerderheid. De majoritarian conception stelt dat als de wil van de meerderheid wordt gehoorzaamd, er sprake is van een democratie. Volgens Dworkin is de majoritarian conception echter slechts eerlijk of waardevol wanneer bepaalde condities worden gehandhaafd, zoals gelijkheid onder burgers in het politieke proces waarin de wil van de meerderheid wordt gerealiseerd. Het is volgens hem niet voldoende om deze condities als externe factoren te beschouwen in de formulering van een conceptie van democratie: "[...] we must [...] explore the rival, partnership conception of democracy, which insists on recognizing these conditions as essential to true democracy."⁹

De conceptie van democratie die Dworkin hier voor ogen heeft is de 'partnership conception', die stelt dat er geregeerd wordt door alle burgers, die samen handelen als volle, gelijke en actieve partners in een collectieve onderneming van zelfregering. In de partnership conception oordelen burgers niet alleen over politieke kwesties maar zijn zij tevens participanten in diezelfde politieke kwesties. "We test how well any society has succeeded in creating a partnership democracy not by holding its institutions to a single standard, like the standard I constructed to illustrate the majoritarian conception,

5 T. Christiano, "Democracy", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2010 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <<http://plato.stanford.edu/archives/spr2010/entries/democracy/>>.

6 R. Dworkin, *Sovereign Virtue: the Theory and Practice of Equality* (USA: Harvard University Press, 42002, '2000), p. 363.

7 R. Dworkin, *Sovereign Virtue: the Theory and Practice of Equality* (USA: Harvard University Press, 42002, '2000), p. 363.

8 R. Dworkin, *Sovereign Virtue: the Theory and Practice of Equality* (USA: Harvard University Press, 42002, '2000), p. 357.

9 R. Dworkin, *Sovereign Virtue: the Theory and Practice of Equality* (USA: Harvard University Press, '2002, '2000), p. 363.

but against a more complex set of ideals encompassing different dimensions.”¹⁰ Het is deze conceptie van democratie die in deze thesis zal worden gebruikt om inhoud te geven aan het theoretische framework waarbinnen de representatieve democratie zal worden geëvalueerd.

1.3 Normatieve dimensies van democratie

De eerste normatieve dimensie die Dworkin inherent acht aan democratie is de dimensie van volkssoevereiniteit, die de relatie omvat tussen het publiek als geheel en de verscheidene politieke figuren die de regering vormen. Deze dimensie vereist dat het volk regeert in plaats van de officials, waardoor het recht op zelfregering wordt gegarandeerd en daarmee het recht op (politieke) vrijheid van elk individu wordt gewaarborgd. Volkssoevereiniteit wordt hier opgevat als een relatie tussen burgers en geregeerden. De gedachte achter het recht op zelfregering is dat men invloed uit kan oefenen op de sociale, juridische en culturele omgeving waarin iemand leeft. De tweede normatieve dimensie is burgergelijkheid, wat refereert aan de rol als participant die de burger heeft in de kwesties waarover zij oordeelt. Deze dimensie vereist dat alle burgers in de samenleving participeren als gelijken. ‘Gelijk’ betekent in deze context niet ‘hetzelfde’ maar eerder ‘gelijkwaardig’. Iedere burger heeft een unieke achtergrond, streeft unieke belangen na en verschilt daarmee van zijn buurman. Burgergelijkheid impliceert dat iedereen, hoe verschillend ook, het recht heeft op gelijke behandeling en dezelfde rechten heeft als ieder ander. Deze dimensie is met name bedoeld om minderheden te beschermen tegen de meerderheid: “[...] partnership democracy is damaged when some groups of citizens have no or only a sharply diminished opportunity to appeal for their convictions [...]”.¹¹ De derde en laatste normatieve dimensie van de partnership conception is het democratisch discours, dat refereert aan de noodzaak tot interactie binnen een democratie. De conceptie vereist deliberatie en debat binnen het besluitvormingsproces: burgers dienen voordat zij collectief handelen, eerst samen te overleggen als individuen. Dit overleg richt zich op de redenen die men heeft vóór of tegen een collectieve handeling en geeft de burger de mogelijkheid anderen te overtuigen van zijn standpunt.

De drie dimensies van de partnership conception waarborgen volgens Dworkin dat wat eerlijk en inherent waardevol is aan een democratie. Hij concludeert dat de partnership conception de beste conceptie is om een democratische constitutie op te baseren: “This conception explains, while the majoritarian conception cannot, the Constitution’s provision of individual rights against a democratic majority”.¹²

1.4 Verscheidenheid aan democratietheoretische perspectieven

Het normatief theoretische kader waarbinnen de representatieve democratie zal worden geëvalueerd begint nu vorm te krijgen. Democratie is goed omdat het volkssoevereiniteit, burgergelijkheid en een democratisch discours garandeert en op die manier zorgdraagt voor een stabiele samenleving waarin de vrijheid en gelijkheid van burgers wordt gewaarborgd. Over de invulling van de dimensies is

10 R. Dworkin, *Sovereign Virtue: the Theory and Practice of Equality* (USA: Harvard University Press, 2002, 2000), p. 363.

11 R. Dworkin, *Sovereign Virtue: the Theory and Practice of Equality* (USA: Harvard University Press, 2002, 2000), p. 364.

12 R. Dworkin, *Sovereign Virtue: the Theory and Practice of Equality* (USA: Harvard University Press, 2002, 2000), p. 371.

Dworkin echter weinig specifiek. Wanneer is er precies sprake van volkssoevereiniteit? Als ieder afzonderlijk individu in de samenleving heeft deelgenomen aan het besluitvormingsproces? Of als in dit proces rekening is gehouden met alle belanghebbenden? Tot hoever reikt het idee van burgergelijkheid? Gaat het hier alleen om gelijke rechten of ook om gelijke kansen? En, in aanmerking genomen dat een goede opleiding de kans op een goede baan vergroot, is een samenleving dan ondemocratisch wanneer er grote verschillen bestaan in opleidingsniveau? Eenzelfde soort vraag gaat tenslotte op voor de derde normatieve dimensie: is er sprake van een democratisch discours als een burger vrijuit zijn mening mag verkondigen of is het noodzakelijk dat deze mening ook effect heeft op het te maken beleid? En is het voldoende dat deze mogelijkheid bestaat of moet deze tevens worden gefaciliteerd door de overheid?

Dit soort vragen is niet eenduidig te beantwoorden. Over de invulling van democratische principes bestaat zo mogelijk nog minder consensus dan over het begrip democratie zelf. Globaal kan een viertal democratiethoretische perspectieven worden onderscheiden: de aggregatieve democratie, de deliberatieve democratie, de associatieve democratie en de representatieve democratie.¹³ De verschillende perspectieven maken legitimiteitclaims op basis van de nadruk die zij leggen op centrale waarden. In een aggregatieve democratie wordt bijvoorbeeld de voorkeur gegeven aan het tellen en het meten van keuzesignalen zodat er een directe, onbemiddelde, door burgers zelf aangedreven vorm van democratie ontstaat.¹⁴ Met betrekking tot de kernwaarden van democratie ligt in dit model de nadruk op het waarborgen van de volkssoevereiniteit, evenals in de associatieve democratie het geval is. Voorstanders van deliberatieve vormen van democratie benadrukken juist het belang van discussie en uitwisseling van argumenten en leggen een grotere nadruk op de normatieve dimensie van een democratisch discours. De voornaamste bron van legitimiteit van de representatieve democratie is politieke representatie. Hier wordt in het volgende hoofdstuk op ingegaan.

13 De verschillende democratiethoretische perspectieven worden onder anderen uitgewerkt in F. Hendriks, *Vitale Democratie: Theorie van democratie in actie* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006); E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.), *De staat van de democratie: Democratie voorbij de staat*, WRR Verkenningen 4 (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2004); en J. Cohen en A. Fung, "Radical Democracy", *Swiss Political Science Review*, Vol. 10, No. 4 (2004).

14 F. Hendriks, *Vitale Democratie: Theorie van democratie in actie* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006), pp. 102-3.

2. De representatieve democratie¹⁵

Hoewel er in de maatschappij meerdere vormen van democratie zichtbaar zijn, is de representatieve democratie in Nederland dominant. Volgens de auteurs van “The Future of Representative Democracy” (2011) heeft de ‘standaard’ representatief democratische regeringsvorm vier belangrijke kenmerken: a) de soevereiniteit van de burgers uit zich in de electorale benoeming van de vertegenwoordigers¹⁶; b) representatie wordt begrepen als een relatie op basis van een vrij mandaat; c) er bestaan electorale mechanismen om een bepaalde mate van responsiviteit aan de burgers te garanderen, door de vertegenwoordigers die spreken en handelen in hun naam; d) er is sprake van universeel stemrecht, wat politieke representatie fundeert op een belangrijk element van politieke gelijkheid.¹⁷

De voornaamste bron van legitimiteit in de representatieve democratie is politieke representatie. Het uitgangspunt is dat dankzij politieke representatie de kernwaarden of normatieve dimensies van democratie worden gewaarborgd. In dit hoofdstuk wordt het normatief theoretische kader waarbinnen de representatieve democratie zal worden geëvalueerd verder uitgewerkt en wordt ingegaan op de normatieve rechtvaardiging van de representatieve democratie. Allereerst worden in dit hoofdstuk verschillende vormen van politieke representatie behandeld. Hierna wordt ingegaan op de wijze waarop politieke representatie de normatieve dimensies van democratie zou waarborgen.

2.1 Politieke representatie

Representatie betekent letterlijk het aanwezig maken van iets dat desondanks niet letterlijk aanwezig is.¹⁸ Het geeft burgers de mogelijkheid hun beslismacht over te dragen aan een vertegenwoordiger en op die manier invloed uit te oefenen op hun leefomgeving zonder dat dit hun primaire bezigheid wordt. Politieke representatie kan verschillende vormen aannemen. Hanna Pitkin onderscheidt drie vormen: formele representatie (‘formalistic views of representation’), “standing for” representatie en “acting for” representatie.¹⁹

2.1.1 Formele representatie

Formele representatie richt zich op de formele procedure die voorafgaat aan of volgt op de claim van representativiteit. Binnen deze formele visie op representatie onderscheidt Pitkin de *authorization view* en de *accountability view*. Volgens de *authorization view* is een vertegenwoordiger (‘representative’)

15 Delen van deze tekst heb ik aanvankelijk geschreven voor het WRR rapport *Vertrouwen in de burger* (forthcoming) onder begeleiding van Jona Specker.

16 Met ‘vertegenwoordiger’ wordt in deze thesis gerefereerd aan zowel vrouwelijke als mannelijke vertegenwoordigers. Ook ‘burger’ en verwijzingen naar deze term slaan op zowel vrouwelijke als mannelijke burgers, ondanks dat uitsluitend de term ‘hij’ of ‘hem’ wordt gebruikt.

17 N. Urbinati en M. Warren, “The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory”, in S. Alonso, J. Keane en W. Merkel (red.), *The Future of Representative Democracy* (New York: Cambridge University Press, 2011), p. 23.

18 H.F. Pitkin, *The Concept of Representation* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1967), p. 144.

19 H.F. Pitkin, *The Concept of Representation* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1967).

“someone who has been authorized to act.”²⁰ Volgens de accountability view is een vertegenwoordiger “someone who is to be held to account, who will have to answer to another for what he does.”²¹

Behalve het criterium van autorisatie of afrekenschap stelt de formele vorm van representatie geen verdere criteria aan representativiteit, zoals de duur van de representatie of de inhoudelijke invulling ervan. Wanneer iemand 50 jaar geleden is verkozen tot vertegenwoordiger is er volgens de authorization view dus theoretisch nog steeds sprake van legitieme vertegenwoordiging, ondanks het feit dat de vertegenwoordiger in kwestie wellicht niet de belangen van de vertegenwoordigden behartigt.

2.1.2 “Standing for” representatie

De tweede vorm van representatie die Pitkin onderscheidt is “standing for” (‘staan voor’) representatie. Binnen deze categorie onderscheidt zij twee vormen van representatie: descriptieve representatie en symbolische representatie.

In de descriptieve, ook wel identitaire, opvatting van representatie is de vertegenwoordiger in opvattingen en in sociologisch opzicht een kopie van degenen die hij vertegenwoordigt. De verhouding tussen burger en vertegenwoordiger wordt in deze opvatting gezien als de relatie tussen een landschap en een landkaart: de landkaart is een kleinschalige, doch perfecte, afspiegeling van hetgeen dat hij representeert.²² Politiek filosoof Frank Ankersmit hanteert hiervoor de term ‘mimetische representatie’.²³ Representatie hangt volgens deze opvatting af van de kenmerken van de vertegenwoordiger en is afhankelijk van hoe iemand is, in plaats van de manier waarop iemand wordt aangesteld (‘initiation’) of afgerekend (‘termination’) zoals bij formele representatie het geval is. De vertegenwoordiger is volgens de descriptieve opvatting idealiter in opvattingen en in sociologisch opzicht (sociaal-economische positie, opleidingsniveau) een exacte kopie van degene(n) die hij vertegenwoordigt. “The representative stands for others, by virtue of a correspondence or connection between them, a resemblance or reflection.”²⁴

Volgens de opvatting van symbolische representatie moet politieke representatie worden begrepen op dezelfde wijze als dat een vlag een natie representeert of een afbeelding een bepaalde groepering. Bij symbolische representatie ligt de nadruk op het emotionele en gevoelsmatige aspect van representatie. Zolang de mensen zich gerepresenteerd voelen door een politiek leider, hem accepteren als iemand die hen vertegenwoordigt en geloven in deze symbolische connectie, representeert de leider in kwestie de vertegenwoordigden per definitie. “[r]epresenting is coextensive with satisfying, being-accepted-by the constituent.”²⁵

20 H.F. Pitkin, *The Concept of Representation* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1967), p. 38.

21 H.F. Pitkin, *The Concept of Representation* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1967), p. 55.

22 H.F. Pitkin, *The Concept of Representation* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1967), p. 60.

23 F.R. Ankersmit, *Macht door representatie. Exploraties III: politieke filosofie* (Kampen en Kapellen: Kok Agora, Pelckmans, 1997).

24 H.F. Pitkin, *The Concept of Representation* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1967), p. 61.

25 H.F. Pitkin, *The Concept of Representation* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1967), p. 109.

2.1.3 “Acting for” representatie

Wat formele representatie en standing for representatie gemeen hebben is het feit dat in beide opvattingen representatie niet wordt opgevat als een activiteit of functioneren. Met betrekking tot de twee vormen van formele representatie stelt Pitkin dat “[t]hey recognize no such thing as ‘the activity of representing’; to represent simply means to act after authorization or to act before being held to account.”²⁶ Met betrekking tot descriptieve representatie stelt Pitkin dat “[descriptive representation] does not allow for an activity of representing, except in the special and restricted sense of “making representations”, giving information.”²⁷ Met betrekking tot symbolische representatie tot slot stelt ze dat “[...] political representation will not be an activity but a state of affairs, not an acting for others but a “standing for”; so long as people accept or believe, the political leader represents them, by definition.”²⁸ Het feit dat een vertegenwoordiger in een ver verleden is geautoriseerd tot het uitoefenen van een bepaalde functie, betekent niets voor de manier waarop hij deze functie inhoudelijk uitvoert. Gelijkenis tussen vertegenwoordiger en vertegenwoordigde betekent niets voor de invulling die de vertegenwoordiger geeft aan zijn functie, evenmin als dat geloven dat iemand een politiek leider is hem per definitie een goed politiek leider maakt.

Pitkin pleit daarom voor een vorm van politieke representatie waarin representatie wordt beschouwd als een activiteit. Zij noemt dit “substantive acting for others”.²⁹ In deze “acting for” vorm van representatie wordt representatie opgevat als de substantie, inhoud of leidend principe van het handelen van een vertegenwoordiger. Representeren wordt opgevat als een taak die is toebedeeld aan de vertegenwoordiger en die hij naar behoren dient uit te voeren. “Their role, the reason for labelling their job as “representing”, is to speak for, to act for, to look after the interests of their respective groups.”³⁰ Volgens Pitkin moet de vertegenwoordiger op die wijze handelen dat er geen conflict bestaat tussen wat de vertegenwoordiger besluit en wat de kiezer wenst, en is hij de kiezer een verklaring schuldig wanneer dit wel gebeurt. “He must not be found persistently at odds with the wishes of the represented without good reason in terms of their interest, without a good explanation of why their wishes are not in accord with their interest.”³¹

Deze vorm van representatie komt overeen met wat Frank Ankersmit esthetische representatie noemt. De verhouding tussen volksvertegenwoordiging en electoraat moet volgens hem worden beschouwd als de verhouding tussen een kunstwerk en de werkelijkheid. “[...] zoals het absurd zou zijn om van een kunstwerk te verlangen dat het identiek zal zijn aan wat het representeert, zo zal er onvermijdelijk een verschil bestaan tussen electoraat en volksvertegenwoordiging. Een verschil dat geenzins op onjuistheid, onwaarheid, foutiviteit of vertekening wijst – althans niet noodzakelijkerwijs – want zo

26 H.F. Pitkin, *The Concept of Representation* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1967), p. 59.

27 H.F. Pitkin, *The Concept of Representation* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1967), p. 90.

28 H.F. Pitkin, *The Concept of Representation* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1967), p. 102.

29 H.F. Pitkin, *The Concept of Representation* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1967), p. 115.

30 H.F. Pitkin, *The Concept of Representation* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1967), p. 116.

31 H.F. Pitkin, *The Concept of Representation* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1967), p. 209-10.

noemen wij een schilderij ook niet 'onwaar, 'foutief' etc. *louter en alleen* omdat het een representatie is, en niet het gerepresenteerde zelf."³²

Ankersmits inspiratiebron is Edmund Burke, een Ierse staatsman in de achttiende eeuw. Burke zette zich af tegen de identitaire opvatting van de Anti-federalisten. Zij eisten dat de vertegenwoordigers een zo sterk mogelijke gelijkenis vertoonden met hun kiezers, en dat zij "dezelfde belangen, sentimenten, voorkeuren etcetera zouden moeten hebben als hun kiezers. Of, om het in één woord samen te vatten, zij verlangen dat de kiezer en de gekozene in feite *identiek* zullen zijn – pas dan zal de vertegenwoordiger precies datgene doen wat ook de kiezer ter vergadering gedaan zou hebben."³³ Burke hing de liberale opvatting van representatie aan, de opvatting die Pitkin als substantief handelen voor anderen of "acting for" definieert. Hij sprak de beroemde woorden:

"Parliament is not a *congress* of ambassadors from different and hostile interests, which interests each much maintain, as an agent and advocate, against other agents and advocates; but Parliament is a *deliberative* assembly of *one* nation, with *one* interest, that of the whole – where not local purposes, not local prejudices, ought to guide, but the general good, resulting from the general reason of the whole. You choose a member, indeed; but when you have chosen him, he is not a member of Bristol, but he is a member of *Parliament*."³⁴

2.2 De mandate-independence controversy

In de inleiding van dit hoofdstuk werden vier kenmerken genoemd van een representatief systeem. Het tweede kenmerk betreft de manier waarop politieke representatie in de representatieve democratie wordt opgevat: "representatie wordt begrepen als een relatie op basis van een vrij mandaat." Wat moeten we precies verstaan onder een vrij mandaat? Deze vraag brengt ons bij wat Pitkin de "mandate-independence controversy" noemt.³⁵ In dit debat staat de vraag centraal in hoeverre de vertegenwoordiger de vrijheid heeft op zijn eigen oordeel af te gaan of dat hij gebonden is aan de expliciete wensen van zijn kiezers.

Aan weerszijden van dit debat staat enerzijds de 'mandate theorist' en anderzijds de 'independence theorist'. De mandate theorist stelt dat "if the situation is such that we can no longer see the constituents as present, then there is no representation, and if the man habitually votes the opposite of their wishes we can no longer see them as present in his voting." De independence theorist stelt echter dat "if the situation is such that we can no longer see the representative acting, but rather see

32 F.R. Ankersmit, *Macht door representatie. Exploraties III: politieke filosofie* (Kampen en Kapellen: Kok Agora, Pelckmans, 1997), pp. 14-5.

33 F.R. Ankersmit, *Macht door representatie. Exploraties III: politieke filosofie* (Kampen en Kapellen: Kok Agora, Pelckmans, 1997), p. 10.

34 E. Burke, "The works of the right honourable Edmund Burke" in F.R. Ankersmit, *Macht door representatie. Exploraties III: politieke filosofie* (Kampen en Kapellen: Kok Agora, Pelckmans, 1997), p. 13. De cursieven zijn aangebracht door Edmund Burke zelf.

35 H.F. Pitkin, *The Concept of Representation* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1967), p. 145.

the constituents acting directly for themselves, then there is no representation, and were he merely carries out their orders, they seem to be acting for themselves.”³⁶

2.3 Attached versus unattached interests

In de vorige twee paragrafen is ingegaan op respectievelijk het brede spectrum van manieren waarop burgers door hun vertegenwoordigers kunnen worden gerepresenteerd en op het brede spectrum van de wijze waarop invulling kan worden gegeven aan politieke representatie. We zijn er in deze paragrafen vanuit gegaan dat representatie gaat om wie wordt gerepresenteerd en hoe hij wordt gerepresenteerd. In deze paragraaf wordt niet ingegaan op de vraag *wie* wordt gerepresenteerd, maar *wat* wordt gerepresenteerd.

Pitkin maakt in dit kader onderscheid tussen attached en unattached interests. We spreken van attached interests wanneer we het hebben over belangen die verbonden zijn aan een specifiek persoon of specifieke groep. Wensen, gevoelens en opvattingen zijn per definitie attached interests omdat het altijd wensen *van* of opvattingen *van* iemand zijn en daarmee onlosmakelijk verbonden zijn met degene die ze heeft. We spreken van unattached interests als we het hebben over objectieve belangen waar niemand in het bijzonder belang bij heeft.³⁷ Dit geldt bijvoorbeeld voor het milieu of dierenrechten.³⁸

2.4 Normatieve dimensies van democratie

In “The Future of Representative Democracy” bundelen meerdere vooraanstaande politieke wetenschappers hun krachten en brengen zij diverse argumenten te berde voor de rechtvaardiging van de representatieve democratie. Zoals gezegd heeft de ‘standaard’ representatief democratische regeringsvorm vier belangrijke kenmerken. Deze kenmerken of normen zijn een concretisering van de democratische waarden op basis waarvan de representatieve democratie wordt gerechtvaardigd.

Ten eerste geeft politieke representatie volkssoevereiniteit volgens de auteurs de mogelijkheid te bestaan en te opereren in een legale en sociale context. Deze context zou gevormd worden door individuen met dezelfde rechten, zonder dat zij gedefinieerd worden door hun sociale status of doordat zij behoren tot een bepaalde klasse of gemeenschap.³⁹ Daarnaast draagt politieke representatie volgens hen zorg voor “ideological unification” en is het in staat “of transforming the plurality of interests and views held by its free and equal citizens into a unitary process of decision that is able to protect the ‘general interest’ from direct interference by factions and classes.”⁴⁰ Tot slot benadrukt Michael Saward, eveneens een vooraanstaand politiek wetenschapper op het gebied van

36 H.F. Pitkin, *The Concept of Representation* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1967), p. 153.

37 H.F. Pitkin, *The Concept of Representation* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1967), p. 158.

38 Men kan uiteraard verschillen in de *waarde* die iemand aan deze unattached interests hecht maar niemand heeft er meer of minder *belang* bij.

39 S. Alonso, J. Keane en W. Merkel (red.), *The Future of Representative Democracy* (New York: Cambridge University Press, 2011), pp. 30-1.

40 T. Paine, “The rights of man” in S. Alonso, J. Keane en W. Merkel (red.), *The Future of Representative Democracy* (New York: Cambridge University Press, 2011), p. 31.

democratietheorie, dat representatieve claims een sterke bron van legitimiteit vormen vanwege de helderheid en transparantie die gepaard gaat met vertegenwoordiging.⁴¹

Een belangrijk aspect in deze argumenten is de wijze waarop politieke representatie zorg kan dragen voor het behoud van individuele vrijheid maar tegelijkertijd in staat is een collectieve entiteit te scheppen. Dit scheppende karakter van politieke representatie zien we tevens terug in de opvatting van Frank Ankersmit. Volgens hem is politieke representatie noodzakelijk om een politiek domein te scheppen. De zuivere kloof tussen kiezer en gekozene die ontstaat dankzij representatie, is volgens Ankersmit essentieel voor het bestaan van een politieke realiteit. "Political reality only comes into being thanks to being represented. Only thanks to political representation do we have a (political) nation and not a mere assembly of a-political individual human beings".⁴² Hij stelt dat de volkssoevereiniteit en het legitieme gezag ontstaan in de esthetische afstand tussen volk en staat, die werd geschapen op het moment dat de representatieve democratie werd aanvaard. Hij verwerpt echter de eigenlijke betekenis van volkssoevereiniteit in de zin dat hiermee wordt bedoeld dat de legitieme politieke macht bij het volk berust maar dat de staat die voor het volk uitoefent. Volgens hem is er in een representatieve democratie namelijk geen sprake van machts*bezit* maar kan men hooguit zeggen dat de volksvertegenwoordiger of de staat het recht heeft om politieke macht te *gebruiken*.

Volgens de auteurs van "The Future of Representative Democracy" maakt politieke representatie volkssoevereiniteit dus mogelijk omdat dankzij politieke representatie een context wordt geschapen waarin de individuele vrijheid gewaarborgd is en men binnen die context de mogelijkheid krijgt tot het maken van autonome keuzes in het politieke proces. Deze waarde zien we tevens terug in het eerste kenmerk van het representatief democratische systeem. In dit systeem wordt de soevereiniteit gewaarborgd op een andere wijze dan bijvoorbeeld in de aggregatieve democratie, vanwege de indirectheid die gepaard gaat met deze vorm van volkssoevereiniteit. De reden hiervoor is dat de vertegenwoordigende democratie gebaseerd is op het idee van een zekere mate van twijfel aan de rationaliteit van de kiezer. De ongenueanceerde en irrationele opvattingen van de burger moeten eerst worden gefilterd, voordat er serieus werk van kan worden gemaakt. "Gebaseerd als het [systeem] is op het principe van arbeidsdeling (de kiezer stemt, de politicus spreekt, delibereert en oordeelt), geeft het de professionele politicus – geselecteerd, opgeleid en naar voren geschoven door bemiddelende partijen – een cruciale rol bij het achterhalen en interpreteren van de kiezerswens, alsmede bij het aansturen en controleren van het bureaucratische apparaat dat in het leven is geroepen om deze bemiddelde en geïnterpreteerde kiezerswens ten uitvoer te brengen."⁴³ Het idee is dat de *output* van dit proces tegemoet komt aan wat de burgers werkelijk willen, wat niet hetzelfde hoeft te zijn als wat de burgers zeggen te willen.

41 M. Saward, "Authorisation and Authenticity: Representation and the Unelected", *The Journal of Philosophy*, 17:1 (2009), p. 4.

42 F. Ankersmit, "On the future of representative democracy" (2008), p. 9, available at <http://www.thefutureofrepresentativedemocracy.org/>.

43 E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.), *De staat van de democratie: Democratie voorbij de staat*, WRR Verkenningen 4 (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2004), p. 30.

De dimensie van burgerlijk gelijkheid is tevens terug te vinden in de rechtvaardiging van representatieve democratie. Sociale klasse of afkomst is in de context die door politieke representatie wordt geschapen niet relevant. Bovendien heeft iedere burger gelijke rechten, waardoor de dimensie van burgergelijkheid wordt gewaarborgd. Hoewel in het regeringsmodel het vierde kenmerk de representatieve democratie fundeert op een essentieel principe van gelijkheid, tolereert dit model wel een zekere mate van ongelijkheid tussen de kiezers en de gekozenen omdat het model zich zoals gezegd kenmerkt door een *division of labour*.

De dimensie van een democratisch discours wordt niet specifiek genoemd in de normatieve rechtvaardiging van de representatieve democratie maar wordt wel gedeeltelijk vereist in het representatief democratische regeringsmodel. Het model stelt geen specifieke voorwaarden aan het overleg dat tijdens verkiezingstijd plaatsvindt tussen de kiezers maar eist wel overleg in de coalitievorming tussen de gekozenen.

2.5 Uitdagingen

Er is een aantal maatschappelijke ontwikkelingen gaande in de samenleving die volgens sommigen de vraag opwerpen of de representatieve democratie nog wel gerechtvaardigd kan worden als het meest geschikte normatieve ideaal op basis waarvan een politiek systeem wordt vormgegeven.⁴⁴ De grootste zorg betreft de dimensie van volkssoevereiniteit: de maatschappelijke ontwikkelingen zouden de legitimiteit van politieke representatie bedreigen en daardoor afbreuk doen aan deze normatieve dimensie. In het volgende hoofdstuk wordt een drietal van deze ontwikkelingen behandeld en wordt bekeken wat de implicaties van deze ontwikkelingen zouden kunnen zijn voor de dimensie van volkssoevereiniteit binnen de representatieve democratie.

⁴⁴ Zie hiervoor onder anderen R. in 't Veld, *Vrij Nederland*, 01-05-2010, p. 50; J. Cohen en A. Fung, "Radical Democracy", *Swiss Journal of Political Science* (2004), Vol. 10, No. 4, pp. 23-34; en F. Hendriks, "Representatieve politiek in de netwerksamenleving: Problemen en perspectieven", *Bestuurskunde* (2002), Vol. 11, No. 07, pp. 265-279.

3. Uitdagingen voor de representatieve democratie

In hoofdstuk 1 is uiteengezet dat een democratie drie normatieve dimensies heeft: volkssoevereiniteit, burgerlijkheid en een democratisch discours. In een representatieve democratie, zo werd in hoofdstuk 2 betoogd, worden deze dimensies gewaarborgd door politieke representatie. Het uitgangspunt is dat zolang iedereen op correcte wijze is vertegenwoordigd, het systeem legitiem is en de gezagsdragers geautoriseerd zijn gezag uit te oefenen.

Andeweg en Thomassen stellen in hun democratische audit “Van afspiegelen naar afrekenen? De toekomst van de Nederlandse democratie” (2011) dat het Nederlandse politieke bestel sinds lange tijd wordt gekenmerkt door de nadruk die ligt op politieke afspiegeling. Zij karakteriseren het systeem als ‘het afspiegelingsmodel’.⁴⁵ In dit model wordt politieke representatie opgevat als descriptieve of mimetische representatie. Deze vorm van politieke representatie sloot goed aan bij de verzuilde samenleving die kenmerkend was voor Nederland. Volgens sommigen hebben diverse, met elkaar samenhangende, maatschappelijke ontwikkelingen er echter toe geleid dat de accuraatheid en daarmee de legitimiteit van deze vorm van politieke representatie onder druk is komen te staan.

Andeweg en Thomassen stellen “zonder te pretenderen uitputtend te zijn” dat vijf clusters van maatschappelijke veranderingen de belangrijkste uitdagingen lijken te vormen voor de hedendaagse Nederlandse democratie: individualisering, horizontalisering van gezagsverhoudingen, globalisering, multiculturalisering, en mediatisering.⁴⁶ De eerste twee ontwikkelingen houden nauw verband met het proces van cognitieve en sociale mobilisatie, een proces dat eveneens het proces van meritocratisering heeft gevoed. In de komende paragrafen worden respectievelijk het proces van individuele modernisering (individualisering), de opkomst van de netwerksamenleving (horizontalisering) en het proces van meritocratisering behandeld en wordt bekeken welke implicaties deze ontwikkelingen zouden kunnen hebben voor de dimensie van volkssoevereiniteit.

3.1 Het proces van individuele modernisering

Door menigeen is betoogd dat de samenleving onderhevig is aan een proces van individuele modernisering.⁴⁷ Kenmerkend aan dit proces is ten eerste dat burgers vanwege een hoger opleidingsniveau en toenemende geografische en sociale mobiliteit minder dan voorheen zijn verankerd in traditionele sociale verbanden. Zij zijn hierdoor minder geneigd tot politieke passiviteit en volgzzaamheid op het moment dat hun belangen in het geding zijn. Ten tweede zou het proces van individuele modernisering gepaard gaan met een verandering in de waardeoriëntatie van burgers.⁴⁸

45 R. Andeweg en J. Thomassen (red.), *Van afspiegelen naar afrekenen? De toekomst van de Nederlandse democratie* (Leiden: Leiden University Press, 2011), p. 24.

46 R. Andeweg en J. Thomassen (red.), *Van afspiegelen naar afrekenen? De toekomst van de Nederlandse democratie* (Leiden: Leiden University Press, 2011), p. 24.

47 Bas Denters noemt in dit verband R. Inglehart, “The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics”; en D. Fuchs en H.D. Klingemann, “Citizens and the State: A Changing Relationship?” in: B. Denters, “Inleiding op deel 1: Burgers en politieke betrokkenheid”, in R. Andeweg en J. Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht: het functioneren van de Nederlandse democratie* (Leiden: Leiden University Press, 2011), pp. 13-4.

48 B. Denters, “Inleiding op deel 1: Burgers en politieke betrokkenheid”, in R. Andeweg en J. Thomassen (red.), *Democratie*

3.1.1 Emancipatie van de burger

Zowel binnen de samenleving als in de verhouding tussen overheid en samenleving is er sprake van een minder vanzelfsprekende acceptatie van gezag.⁴⁹ De burger is mondiger geworden en eist meer dan vroeger zijn stem op in het democratische besluitvormingsproces. Een belangrijke factor in dit verband is de indrukwekkende stijging van het gemiddelde opleidingsniveau in Nederland. Andeweg en Thomassen spreken van een ‘cognitieve mobilisatie’ van grote omvang.⁵⁰ Tezamen met het gestegen opleidingsniveau hebben volgens hen specifieke bevolkingsgroepen een emancipatieproces doorlopen, waarvan de emancipatie van vrouwen het meest in het oog springt. Dit emancipatieproces heeft zich echter niet uitsluitend beperkt tot specifieke bevolkingsgroepen: Andeweg en Thomassen spreken van een bijna bevolkingsbrede *empowerment*.⁵¹ Ook Dalton (2004) constateert dat als gevolg van de snelle groei van welvaart vanaf het einde van de jaren vijftig en het stijgende opleidingsniveau traditionele banden minder begonnen te knellen en dat burgers kritischer en zelfstandiger werden.⁵²

De mondige burger is minder geneigd naar passiviteit en stelt zich actiever op in het politieke proces. Hij neemt zelf initiatieven en stelt als kritische consument eisen aan de overheid.⁵³ Het bekleden van officiële posities van gezag leidt niet langer vanzelfsprekend tot aanvaarding van de door de gezagsdragers genomen beslissingen en roept niet langer automatisch respect op.⁵⁴ De roep om ‘meer democratie’, waarmee doorgaans meer directere vormen van democratie wordt bedoeld, is toegenomen. De emancipatie en de toegenomen mondigheid van burgers kan zodoende implicaties hebben voor de legitimiteit van de representatieve democratie. Volgens de dimensie van volkssoevereiniteit moet het volk en niet de officials regeren. Er moet voldoende gelegenheid zijn voor burgers invloed uit te oefenen op hun eigen leefomgeving. Wanneer dit niet het geval is kan de legitimiteit van de representatieve democratie onder druk komen te staan.

3.1.2 Ontzuiling en de fragmentatie van waardepatronen

Naast een cognitieve mobilisatie is er vanaf de jaren zestig ook een sociale mobilisatie zichtbaar. In de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw was de Nederlandse samenleving sterk verzuild, wat betekent dat een groot deel van de bevolking zich op levensbeschouwelijke basis had georganiseerd.⁵⁵ De zuilen kenmerkten zich door een hoge mate van coherentie onder hun leden op het gebied van sociaal-economische achtergrond, beroepsuitoefening en (geloofs)overtuiging. In de

doorgelicht: het functioneren van de Nederlandse democratie (Leiden: Leiden University Press, 2011), p. 14.

49 J.W. Winkels, “Gezag in Nederland 1970-1985” in R. Andeweg en J. Thomassen (red.), *Van afspiegelen naar afrekenen? De toekomst van de Nederlandse democratie* (Leiden: Leiden University Press, 2011), p. 25.

50 R. Andeweg en J. Thomassen (red.), *Van afspiegelen naar afrekenen? De toekomst van de Nederlandse democratie* (Leiden: Leiden University Press, 2011), p. 25.

51 R. Andeweg en J. Thomassen (red.), *Van afspiegelen naar afrekenen? De toekomst van de Nederlandse democratie* (Leiden: Leiden University Press, 2011), p. 25.

52 R. Dalton, “Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of political Support in Advanced Industrial Democracies” in R. Andeweg en J. Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht: het functioneren van de Nederlandse democratie* (Leiden: Leiden University Press, 2011), p. 106

53 R. Andeweg en J. Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht: het functioneren van de Nederlandse democratie* (Leiden: Leiden University Press, 2011), p. 105

54 R. Andeweg en J. Thomassen (red.), *Van afspiegelen naar afrekenen? De toekomst van de Nederlandse democratie* (Leiden: Leiden University Press, 2011), p. 25.

55 G. Voerman en W. van Schuur, “De Nederlandse politieke partijen en hun leden (1945-2010)”, in R. Andeweg en J. Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht: het functioneren van de Nederlandse democratie* (Leiden: Leiden University Press, 2011), p. 205.

zuilen werd een groot deel van verantwoordelijkheden door passieve burgers gedelegeerd aan gescheiden middenklasse-elites.⁵⁶ Hierdoor werd de grote achterban sterk vertegenwoordigd door de relatief kleine politieke top die aan het hoofd van de betreffende zuil stond. Burgers werden verondersteld te stemmen en vervolgens een loyaal lid te zijn van 'hun' zuil. De middenklasse-elites rapporteerden de zorgen van hun achterban aan hun nationale koepelorganisaties en bestuurden bovendien de door de overheid gesubsidieerde instellingen.⁵⁷ De 'gewone' burger bemoeide zich nauwelijks met de politiek maar zag zijn belangen vertegenwoordigd door een politieke zuiltop in wie ze zich herkenden.

Het proces van ontzuiling dat in de jaren zestig op gang kwam, betekende een fragmentatie van homogene sociale categorieën van weleer als arbeiders of kerkleden. Traditionele bindingen met collectieve organisaties als partijen, kerken, vakbonden en omroepen werden zwakker of kregen een andere invulling.⁵⁸ Zo was in 1948 nog 13,9% van de kiesgerechtigden lid van een politieke partij, in 2010 was dit percentage gedaald tot 2,5%.⁵⁹ Andeweg en Thomassen stellen dat een geïndividualiseerde massa zich moeilijk laat afspiegelen. Dit kan volgens hen implicaties hebben voor een bestel dat zozeer op afspiegelen gericht is als het Nederlandse bestel.⁶⁰

Roel in 't Veld constateert in dit kader een "fragmentatie van waardepatronen." De onderlinge samenhang tussen iemands waarden, normen en opvattingen die in Nederland ten tijde van de verzuiling relatief hoog was, is in steeds mindere mate aanwezig. Dit maakt het voor politieke partijen moeilijk, zo niet onmogelijk, aan te sluiten bij de uiteenlopende waarden van een individu, en deze 'in den brede' te vertegenwoordigen.⁶¹ Frank Ankersmit trekt een soortgelijke conclusie: "Citizens become more divided within themselves, especially between exploiting short-term advantages and suffering long-term effects. Political parties would seem utterly incapable of processing such cleavages and, therefore, should be doomed to functional extinction."⁶² Hier komt bij wat door Bell al in 1964 "the end of ideology" is genoemd: politieke partijen zijn een pragmatischer koers gaan varen en hebben hun ideologische veren afgeschud.⁶³ Ook kiezers plaatsen zich in toenemende mate in het midden.⁶⁴ De inhoudelijke binding tussen politici en kiezers, concludeert bestuurskundige Arthur Ringeling, komt op die manier meer en meer onder druk te staan.⁶⁵

56 A. Lijphart, *Democracy in plural societies: a comparative exploration* (New Haven: Yale University Press, 1977).

57 B. Denters en L.E. Rose, "Towards local governance?", in B. Denters en L.E. Rose, *Comparing local governance: Trends and developments* (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2005), p.70.

58 G. Voerman en W. van Schuur, "De Nederlandse politieke partijen en hun leden (1945-2010)", in R. Andeweg en J. Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht: het functioneren van de Nederlandse democratie* (Leiden: Leiden University Press, 2011), p. 211.

59 G. Voerman en W. van Schuur, "De Nederlandse politieke partijen en hun leden (1945-2010)", in R. Andeweg en J. Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht: het functioneren van de Nederlandse democratie* (Leiden: Leiden University Press, 2011), p. 210.

60 R. Andeweg en J. Thomassen (red.), *Van afspiegelen naar afrekenen? De toekomst van de Nederlandse democratie* (Leiden: Leiden University Press, 2011), p. 25

61 R. in 't Veld, "Participatie in het Nederlandse politiek systeem", in *Participatie-inspiratie Magazine OPEN*, Ministeries van VWS en VROM (2010), p. 94.

62 F. Ankersmit, "Political Representation", in P.C. Schmitter, "Re-presenting Representation", *Government and Opposition* (2009), Vol. 44, No. 4, p. 481.

63 D. Bell, *The end of ideology* (Glencoe: The Free Press, 1960).

64 R. Eisinga, Ph. H. Franses en P. Scheepers, "Trends in de links-rechts oriëntatie van de Nederlandse kiezers, 1978-1995", in R. Andeweg en J. Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht: het functioneren van de Nederlandse democratie* (Leiden: Leiden University Press, 2011), p. 211.

65 A. Ringeling, "Wie vertegenwoordigt wat? En hoe?", in B.F. Steur, H. van Dijk en G.J. van den Nieuwenhuizen (red.)

Niet alleen de onderlinge samenhang tussen iemands waarden, normen en opvattingen is veranderd. Ook de focus op of oriëntatie van de waarden van burgers is aan verandering onderhevig. Burgers zouden tegenwoordig minder waarde hechten aan zogenaamde materialistische zaken die men in de naoorlogse welvaartsstaten als vanzelfsprekend is gaan beschouwen, zoals werk, welvaart, vrede en veiligheid. In plaats daarvan hebben andere, post-materialistische waarden zoals milieu, mensenrechten en emancipatie, prioriteit gekregen.⁶⁶

Door de fragmentatie van waardepatronen van de kiezer is het voor vertegenwoordigers dus steeds moeilijker geworden deze waardepatronen te spiegelen, omdat ze niet langer een samenhangend geheel vormen. Wanneer we uitgaan van descriptieve of mimetische representatie en de politieke top niet langer een afspiegeling is van degenen die zij vertegenwoordigt, dan kan het proces van individuele modernisering en de daarmee gepaard gaande ontzuiling en fragmentatie van waardepatronen belangrijke implicaties hebben voor de legitimiteit van het representatieve systeem. De waarden en opvattingen van de kiezer worden volgens deze opvatting dan namelijk niet correct vertegenwoordigd door de politieke top, wat betekent dat de beslissingen die worden gemaakt wellicht niet worden genomen op basis van de waarden die de kiezer aanhangt. De beslismacht van de vertegenwoordiger komt op die manier los te staan van de opvattingen en waardepatronen van de burger, wat de normatieve dimensie van volkssoevereiniteit kan ondermijnen.

3.2 De opkomst van de netwerksamenleving

De tweede belangrijke maatschappelijke ontwikkeling die implicaties zou kunnen hebben voor de legitimiteit van de representatieve democratie is de opkomst van de netwerksamenleving.⁶⁷ Deze ontwikkeling hangt nauw samen met het proces van sociale mobilisatie en de ontzuiling.

De netwerksamenleving kan beschouwd worden als een vervanging van de industriële, hiërarchisch gestructureerde samenleving. Een netwerk is een relatief open systeem dat een aantal relatief gesloten systemen verbindt.⁶⁸ Deze vorm van organisatie heeft altijd al bestaan maar de reden dat er tegenwoordig gesproken wordt over een netwerksamenleving, is volgens Castells vanwege het feit dat dankzij nieuwe ict-mogelijkheden meer dan in het verleden maatschappelijke functies en processen via netwerken worden georganiseerd.⁶⁹ Kenmerkend aan netwerken is dat zij niet statisch zijn maar zichzelf voortdurend vernieuwen.⁷⁰ Door de combinatie van geordendheid en willekeur in de ontwikkeling van netwerken is de voorspelbaarheid van die ontwikkeling laag. Netwerken zijn dus dynamisch en daardoor moeilijk beheersbaar. Ze komen op en verdwijnen weer waardoor traditionele

Democratische vergezichten. Essays over de representatieve democratie in Nederland, Raad voor het Openbaar Bestuur (2004), p. 54.

66 B. Denters, "Inleiding op deel 1: Burgers en politieke betrokkenheid", in R. Andeweg en J. Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht: het functioneren van de Nederlandse democratie* (Leiden: Leiden University Press, 2011), p. 14.

67 Zie hiervoor onder anderen M. Castells, M. Castells, *The information age: economy, society and culture, volume I: The rise of the network society* (Malden: Blackwell Publishing, 1996-2000).

68 J. van Dijk, *Netwerken, het zenuwstelsel van onze maatschappij* (Enschede: Universiteit van Twente, 2001).

69 M. Castells, *The information age: economy, society and culture, volume I: The rise of the network society* (Malden: Blackwell Publishing, 1996-2000), p. 500.

70 F. Stalder, *Manuel Castells, The theory of the network society* (Cambridge: Polity Press, 2006), p. 171.

sturing vaak averechts werkt. Daarnaast worden netwerken gedomineerd door scheve verdelingen: ze zijn niet normaal verdeeld maar hebben doorgaans een 'lange staart'. Een zwijgende meerderheid heeft in deze context dan niet dezelfde opvattingen of belangen als een sprekende minderheid. Binnen die zwijgende meerderheid bestaat vrijwel zeker een divers scala aan meningen en belangen.

Volgens Frank Hendriks gaan de netwerksamenleving en de representatieve politiek niet goed samen. De ontwikkeling van horizontalisering in de netwerksamenleving past slecht bij de verticale structuur van de representatieve democratie.⁷¹ Bovendien is vertegenwoordiging moeilijk wanneer door de dynamiek en lange staart van een netwerk niet duidelijk is welke belangen precies vertegenwoordigd dienen te worden. Daarnaast zien Urbinati en Warren binnen de netwerksamenleving steeds meer voorbeelden van zelfverklaarde of niet-gekozen vertegenwoordigers (*self-authorized* of *unelected representatives*). Zij schetsen het beeld van een groot aantal *representative bodies* (zowel belangengroepen als individuen) die claimen vertegenwoordigers te zijn van een bepaalde groep burgers of van een bepaald belang, zonder dat sprake is geweest van een stemprocedure.⁷² Het bestaan van deze vertegenwoordigers is niet nieuw, maar de grote hoeveelheid en de diversiteit van deze groep zeker wel.⁷³ Dit sluit aan bij het beeld dat Keane schetst van een steeds onoverzichtelijker wordende kluwen van (zelfverklaarde) vertegenwoordigers.⁷⁴ Deze ontwikkeling doet afbreuk aan de helderheid en transparantie van het politieke proces, die volgens Saward belangrijke bronnen van legitimiteit vormen voor de representatieve democratie. Bovendien worden deze vertegenwoordigers geselecteerd buiten het grondwettelijk geïnstitutionaliseerde politieke proces om. Hierdoor wordt de zuivere kloof die volgens Ankersmit bestaat tussen kiezer en gekozenen als het ware vervuild. Volkssoevereiniteit en het legitieme gezag ontstaan volgens hem in de esthetische afstand tussen volk en staat, die werd geschapen op het moment dat de representatieve democratie werd aanvaard. Zelfverklaarde of niet-gekozen vertegenwoordigers maken inbreuk op deze esthetische afstand tussen volk en staat. Zij ondermijnen daarmee niet alleen het legitieme gezag maar claimen daarnaast zelf legitieme vertegenwoordigers te zijn, terwijl zij niet als zodanig zijn aanvaard.

De opkomst van de netwerksamenleving zou zodoende om een tweetal redenen implicaties kunnen hebben voor de normatieve dimensie van volkssoevereiniteit. Ten eerste is het dankzij het dynamische karakter en de lange staart van het netwerk moeilijk vast te stellen wie onderdeel uitmaakt van het netwerk en welke noden er spelen. Ten tweede ondermijnt de opkomst van zelfverklaarde en niet-gekozen vertegenwoordigers in de netwerkmaatschappij de esthetische afstand tussen volk en staat, die volkssoevereiniteit en het legitieme gezag doet ontstaan.

71 F. Hendriks "Representatieve politiek in de netwerksamenleving: Problemen en perspectieven", *Bestuurskunde* (2002), Vol. 11, No. 7, pp. 265-279.

72 N. Urbinati en M. Warren "The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory", *The Annual Review of Political Science*, no. 11 (2008), pp. 387-412

73 M. Warren, "Democracy and Association" in N. Urbinati en M. Warren "The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory", *The Annual Review of Political Science*, no. 11 (2008), p. 403.

74 J. Keane, *The Life and Death of Democracy* (London: Simon & Schuster, 2009).

3.3 Het proces van meritocratisering

Hoewel Nederland officieel een constitutionele democratie is, wordt steeds vaker gewezen op de meritocratische tendens die zich sinds een aantal decennia openbaart.⁷⁵ Hoewel meritocratie enerzijds als een ideologie kan worden gekarakteriseerd - “een maatschappij die niet wordt bestuurd door haar beste mensen is een sociologische en morele absurditeit”⁷⁶ - werd tevens reeds met de lancering van het begrip gewaarschuwd voor de negatieve consequenties die een dergelijk politiek systeem met zich meebrengt.⁷⁷ Opleidingsniveau is de primaire pijler geworden op basis waarvan regenten worden geselecteerd. Volgens wetenschappers Mark Bovens en Anchrit Wille heeft dit geleid tot een verontrustende kloof tussen lager- en hogeropgeleiden in de politiek en in de samenleving.⁷⁸ Onder de lageropgeleide burgers heerst cynisme en ontevredenheid. Zij zijn maatschappelijk minder actief en uit alle politieke en overleg-arena's uitgesloten.⁷⁹ Lageropgeleiden vertonen ander stemgedrag, zijn minder tolerant en hebben minder vertrouwen in de politiek dan hogeropgeleiden.⁸⁰

Het proces van meritocratisering heeft er toe geleid dat “ons land wordt geregeerd door zeer geleerden”.⁸¹ Niet alleen heeft sinds 1940 meer dan 80% van de ministers een universitaire graad en behoort meer dan 90% van hen tot de hoger opgeleiden, ook de Tweede Kamer wordt gedomineerd door academici.⁸² Ter vergelijking: het percentage hoogopgeleiden in de samenleving ligt rond de 30%.⁸³ Er is zodoende geen sprake van evenredige descriptieve of mimetische representatie van kiezers door vertegenwoordigers op het gebied van opleidingsniveau. Nu was het altijd al zo dat vertegenwoordigers doorgaans een hoger opleidingsniveau of meer kennis van zaken hadden dan degenen die zij vertegenwoordigden. Sterker nog, dit was vaak één van de redenen waarom juist deze persoon als vertegenwoordiger werd aangewezen. Volgens Bovens en Wille zijn de verschillen echter dermate fors toegenomen dat het implicaties heeft voor evenredige politieke vertegenwoordiging. Tussen hoog- en laagopgeleiden bestaan volgens hen grote verschillen in de zorgen en de voorkeuren die zij hebben. Dit zou betekenen dat de zorgen en de voorkeuren van lager opgeleiden niet of nauwelijks worden vertegenwoordigd door de politieke top. Daarnaast lijkt een diploma tegenwoordig een vereiste in de rekrutering van nieuwe politieke spelers en is het voor laagopgeleiden zodoende moeilijk om in de politieke top plaats te nemen. De constatering dat de zorgen en de voorkeuren van laagopgeleiden niet of nauwelijks worden vertegenwoordigd en de

75 Zie hiervoor onder anderen R. Cuperus in: M. Fogteloo en C. Thomas, “Het einde van de voorbeeldige wereldburgers”, *De Groene Amsterdammer*, 23-04-2011; E. Tonkens in: Y. Zonderop, “De tien grootste problemen: de kloof tussen de elite en het volk”, *De Groene Amsterdammer*, 20-04-2011; M.A.P. Bovens en A.C. Wille, *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie* (Amsterdam: Bert Bakker, 2010).

76 D. Bell, “On Meritocracy and Equality”, *The Public Interest*, no. 29 (1972), pp. 29-68.

77 M.D. Young, *The Rise of the Meritocracy*, (London: Thames & Hudson, 1958).

78 M.A.P. Bovens en A.C. Wille, *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie* (Amsterdam: Bert Bakker, 2010).

79 M.A.P. Bovens en A.C. Wille, *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie* (Amsterdam: Bert Bakker, 2010).

80 S. de Lange in Y. Zonderop, “De tien grootste problemen: de kloof tussen de elite en het volk”, *De Groene Amsterdammer*, 20-04-2011.

81 M.A.P. Bovens en A.C. Wille, *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie* (Amsterdam: Bert Bakker, 2010), p. 64.

82 M.A.P. Bovens en A.C. Wille, *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie* (Amsterdam: Bert Bakker, 2010), p. 64-5.

83 M.A.P. Bovens en A.C. Wille, *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie* (Amsterdam: Bert Bakker, 2010), p. 26-7.

constatering dat het steeds moeilijker wordt voor hen om onderdeel uit te maken van het politieke proces, zouden implicaties kunnen hebben voor de dimensie van volkssoevereiniteit.

3.4 Conclusie

In het voorgaande hebben we gezien dat er drie belangrijke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden die implicaties zouden kunnen hebben voor de legitimiteit van de representatieve democratie. De ontwikkelingen lijken, elk op hun eigen manier, de wijze waarop politieke representatie doorgaans wordt begrepen te bedreigen. Wanneer het politieke representatie niet langer kan worden gerechtvaardigd, staat de voornaamste bron van de legitimiteit van de representatieve democratie onder druk en wordt er inbreuk gedaan op de normatieve dimensie van volkssoevereiniteit.

Ten eerste stelt het proces van individuele modernisering, en de daarmee gepaard gaande toegenomen mondigheid en emancipatie van burgers de representatieve democratie voor een uitdaging omdat burgers meer invloed eisen in de besluitvorming. Ten tweede heeft het proces van ontzuiling en de daarmee gepaard gaande fragmentatie van waardepatronen de representatieve democratie voor een uitdaging gesteld omdat descriptieve of mimetische vormen van representatie hierdoor moeilijk te realiseren zijn. Ten derde vormt de opkomst van de netwerksamenleving een uitdaging voor het representatieve systeem, omdat deze horizontale vorm van organisatie slecht aansluit op de hiërarchische structuur die in een representatief systeem wordt gehanteerd. Een netwerk is moeilijk te representeren dankzij de dynamiek en de ongelijke verdeling die eigen is aan een netwerk. Daarnaast verstoren zelfverkleerde en niet-gekozen vertegenwoordigers de zuivere kloof tussen kiezer en gekozene. Tot slot voedt het proces van meritocratisering volgens critici een fundamentele ongelijkheid tussen lager- en hogeropgeleide burgers en is er dankzij dit proces een onevenredige vertegenwoordiging van hogeropgeleiden in de regering en de Tweede Kamer.

Indien we er van uit gaan dat deze ontwikkelingen inderdaad de feitelijke situatie weergeven, de samenleving daadwerkelijk onderhevig is aan het proces van individuele modernisering met alle gevolgen van dien, de huidige maatschappij inderdaad als netwerksamenleving kan worden gekwalificeerd, en het proces van meritocratisering daadwerkelijk de ongelijkheid in de samenleving voedt, welke implicaties heeft dit dan voor de wijze waarop wij de representatieve democratie evalueren binnen een normatief conceptuele context? Op deze vraag zal in het volgende hoofdstuk worden ingegaan.

4. Implicaties voor de theoretische context

In hoofdstuk 2 zijn verschillende vormen van politieke representatie uitgewerkt. Ten eerste beperkt representatie zich niet tot descriptiviteit maar kan vertegenwoordiging op vele andere manieren vorm krijgen. Ten tweede is de mate van zelfstandigheid en onafhankelijkheid van de vertegenwoordiger binnen het theoretisch kader van representatie geen gegeven maar wordt zij aan de hand van het spectrum waarin de mandate-independence controversy voorziet, geëvalueerd. Ten derde hoeft representatie niet uitsluitend begrepen te worden als het vertegenwoordigen van *iemand* en de aan hem verbonden wensen en opvattingen maar kan representatie ook het vertegenwoordigen van *iets* betekenen, zoals een beter milieu.

In de inleiding van hoofdstuk 3 is geconstateerd dat het politieke systeem in Nederland sinds lange tijd wordt gekenmerkt door de nadruk op afspiegeling, ofwel door descriptieve representatie. In de daaropvolgende paragrafen is uiteengezet dat het proces van individuele modernisering, de opkomst van de netwerksamenleving en de tendens van meritocratisering – indien het accuraat is te stellen dat de huidige samenleving aan deze ontwikkelingen onderhevig is of is geweest – deze vorm van representativiteit onder druk hebben gezet en dat hierdoor de legitimiteit van de representatieve democratie zou kunnen worden ondermijnd. In dit hoofdstuk zal worden bekeken hoe de sociologische ontwikkelingen die in het vorige hoofdstuk zijn beschreven, kunnen worden begrepen binnen het brede theoretische kader van representatieve democratie, zoals dit in hoofdstuk 2 uiteen is gezet.

4.1 Verschuiving in het mandate-independence debat

In paragraaf 3.1.1 werd gesteld dat het proces van individuele modernisering zich kenmerkt door cognitieve en sociale mobiliteit. Burgers zouden hierdoor minder geneigd zijn tot politieke passiviteit en zouden meer dan vroeger hun stem opeisen in het politieke proces. Politieke representatie zou echter te weinig ruimte bieden aan mondige burgers om hun stem te laten gelden in dit proces en zou derhalve plaats moeten maken voor meer directe vormen van democratie, zodat de burger zich actiever zou kunnen mengen in en meer invloed zou kunnen uitoefenen op de politiek. Hoe moeten we de ontwikkeling van toegenomen mondigheid en emancipatie van de burger begrijpen binnen het theoretische kader van de representatieve democratie?

In paragraaf 2.2 is de mandate-independence controversy behandeld. De toegenomen mondigheid van de burger als gevolg van cognitieve en sociale mobilisatie kan begrepen worden in het kader van dit debat. Volgens de independence theorists zou een vertegenwoordiger, zodra hij verkozen is, compleet vrij moeten zijn in zijn oordeel. Volgens de mandate theorists is er echter uitsluitend sprake van representatie als de vertegenwoordiger handelt op basis van expliciete instructies van de kiezers. De mondige burger die zich kritisch opstelt ten opzichte van de overheid en zich actief mengt in het democratische besluitvormingsproces kan aan de mandate zijde van het mandate-independence spectrum worden gepositioneerd. Representatie wordt dan begrepen als het handelen op basis van expliciete instructies van de kiezer, waardoor de burger een actievere rol toebedeeld krijgt in het

bestel van de representatieve democratie. Wanneer politieke representatie als zodanig wordt begrepen, hoeft de toegenomen mondigheid van de burger geen bedreiging te betekenen voor de representatieve democratie. De mondig burger kan namelijk, binnen het theoretische framework van politieke representatie, een actieve rol spelen die goed aansluit bij zijn rol kritische consument die eisen stelt aan degene die hem vertegenwoordigt.

4.2 Verschuiving van “standing for” naar “acting for” representatie

In paragraaf 3.1.2 werd gesteld dat het proces van ontzuiling en de daarmee gepaard gaande fragmentatie van waardepatronen het moeilijk gemaakt zou hebben voor vertegenwoordigers om hun kiezers in den brede te vertegenwoordigen. Dankzij onsamenhangende waardepatronen is afspiegeling van de kiezer praktisch onmogelijk geworden. Daarnaast bestaat er dankzij het proces van meritocratisering, zoals besproken in paragraaf 3.3, een onevenredige vertegenwoordiging van hoogopgeleiden in de regering en de Tweede Kamer. Voor een politiek bestel dat voornamelijk gericht is op descriptieve representatie zouden deze ontwikkelingen belangrijke implicaties kunnen hebben voor de normatieve dimensie van volkssoevereiniteit.

In paragraaf 2.1 is echter aangetoond dat er een breed spectrum bestaat van mogelijke manieren om politieke representatie te begrijpen. Wanneer representatie wordt begrepen als “acting for” in plaats van als “standing for”, betekenen de moeilijkheden om de achterban politiek te vertegenwoordigen, die mogelijk tot stand zijn gekomen door de opkomst van de netwerksamenleving en het proces van individuele modernisering, niet per definitie een bedreiging voor de representatieve democratie. Daarnaast vormt ook het proces van meritocratisering en de daarmee gepaard gaande constatering dat Nederland “geregeerd wordt door zeer geleerden” geen bedreiging voor de representativiteit. Wanneer we representatie immers als “acting for” begrijpen is het niet relevant dat de politieke top geen evenredige afspiegeling is van de samenleving, maar uitsluitend dat zij in haar belang handelt.

Het is dus mogelijk dat ontwikkelingen als individuele modernisering en het daarmee gepaard gaande proces van ontzuiling en de fragmentatie van waardepatronen en het proces van meritocratisering de legitimiteit van politieke representatie onder druk hebben gezet, omdat zij afspiegeling tussen vertegenwoordiger en vertegenwoordigden moeilijk of onmogelijk maken. Dit is echter alleen het geval als het concept representatie binnen de representatieve democratie wordt begrepen als descriptief of mimetisch en men derhalve verwacht dat de vertegenwoordiger in sociologisch opzicht gelijk is aan degenen die hij vertegenwoordigt. Wanneer we het complete theoretische kader van representativiteit benutten om de implicaties van deze ontwikkelingen te duiden en we politieke representatie begrijpen als het spreken voor, handelen voor, en het behartigen van de belangen voor degenen die worden gerepresenteerd, kunnen we concluderen dat deze ontwikkelingen geen afbreuk hoeven doen aan de legitimiteit van de representatieve democratie.

4.3 Verschuiving van attached interests naar unattached interests

In paragraaf 3.1.2 werd behalve een waardefragmentatie, ook een waardeheroriëntatie van burgers vastgesteld. Burgers zouden tegenwoordig minder waarde hechten aan zogenaamde materialistische zaken die men in de naoorlogse welvaartsstaten als vanzelfsprekend is gaan beschouwen, zoals werk, welvaart, vrede en veiligheid. In plaats daarvan hebben andere, post-materialistische waarden zoals milieu, mensenrechten en emancipatie, prioriteit gekregen. Deze heroriëntatie van waarden zou implicaties kunnen hebben voor de manier waarop politieke representatie wordt begrepen.

In paragraaf 2.3 is onderscheid gemaakt tussen attached en unattached interests. Attached interests verwijzen naar belangen die verbonden zijn aan een specifiek persoon of specifieke groep. Unattached interests refereren aan objectieve belangen waar niemand in het bijzonder belang bij heeft.⁸⁴ Dit geldt bijvoorbeeld voor het milieu of dierenrechten.⁸⁵ De post-materialistische waarden die de afgelopen decennia meer prioriteit zouden hebben gekregen in de waardeoriëntatie van kiezers kunnen overwegend als unattached interests worden gecategoriseerd.⁸⁶

Betoogd is dat politieke representatie niet uitsluitend hoeft te worden begrepen als het vertegenwoordigen van personen en aan hen verbonden opvattingen of attached interests maar dat representatie tevens kan worden beschouwd als het vertegenwoordigen van unattached interests. De heroriëntatie van waarden als gevolg van individuele modernisering hoeft zodoende geen bedreiging te vormen voor de representatieve democratie omdat het brede spectrum van politieke representatie ruimte laat aan de vertegenwoordiging van zowel materialistische waarden die doorgaans nauw verbonden zijn met specifieke personen of bevolkingsgroepen, als aan de vertegenwoordiging van post-materialistische waarden die doorgaans meer als unattached interests kunnen worden geworden geclassificeerd.

4.4 Complexe vormen van representatie

De opkomst van de netwerksamenleving heeft ertoe geleid dat de samenleving aan een proces van horizontalisering onderhevig is. Representatie is per definitie een hiërarchisch concept wat zodoende moeilijk samen gaat met de horizontale structuur die eigen is aan netwerken. Hoewel “acting for” representatie geen identitaire band vereist tussen vertegenwoordiger en achterban en het verdwijnen van de zuilen in die zin geen bedreiging hoeft te vormen voor de legitimiteit van de representatieve democratie, vormen twee voorname kenmerken van een netwerk dit wellicht wel. Door de dynamiek en de scheve verdeling van een netwerk is het moeilijk te duiden welke personen of groepen onderdeel uitmaken van het netwerk en welke noden er spelen. “Acting for” representatie betekent het spreken voor, handelen voor, en het behartigen van de belangen voor de vertegenwoordigden in kwestie. Wanneer door de dynamiek en de veranderlijkheid van netwerken onduidelijk is wie deze

84 H.F. Pitkin, *The Concept of Representation* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1967), p. 158.

85 Men kan uiteraard verschillen in de *waarde* die iemand aan deze unattached interests hecht maar niemand heeft er meer of minder *belang* bij.

86 Ik zeg met nadruk ‘overwegend’ omdat bijvoorbeeld een waarde als vrouwenemancipatie niet uitsluitend maar wel grotendeels verbonden is aan een specifieke groep.

vertegenwoordigden zijn en wat hun belangen zijn en het door de lange staart onduidelijk is welke noden er spelen in de samenleving, wordt het moeilijk voor hen te spreken, voor hen te handelen en hun belangen te behartigen. Daarnaast komt door de opkomst van de netwerksamenleving de overzichtelijkheid van het representatieve systeem in het geding, omdat zelfverklaarde en niet-gekozen vertegenwoordigers de kloof tussen kiezers en gekozenen 'vervuilen'. Hierdoor zou inbreuk worden gedaan op de esthetische afstand die tussen volk en staat is geschapen en zou het legitieme gezag worden ondermijnd.

Het blijkt lastig deze ontwikkeling te plaatsen binnen de theoretische context van de representatieve democratie, zoals geschetst in hoofdstuk 2. De reden hiervoor is dat de netwerksamenleving zich juist *buiten* de geïnstitutionaliseerde kaders van het politieke systeem afspeelt. Urbinati en Warren pleiten zodoende voor meer "imagination" en stellen dat, om dichterbij het ideaal te komen van inclusie van degenen die geraakt worden door collectieve besluiten, we meer complexe vormen nodig hebben van representatie. "Electoral representation and its territorially based cousins, self-authorized representation, and new forms of representation that are capable of representing latent interests, transnational issues, broad values, and discursive positions."⁸⁷ Volgens Urbinati en Warren heeft zelfverklaarde vertegenwoordiging veel voordelen door de flexibiliteit die kenmerkend is aan deze vorm van vertegenwoordiging en kent deze vorm geen grenzen, in tegenstelling tot institutionele politieke representatie.⁸⁸ Zij stellen dat zelfverklaarde vertegenwoordiging een aanvulling zou kunnen betekenen op het huidige politieke systeem. Dit zou het geval kunnen zijn omdat deze vorm van vertegenwoordiging de noden die spelen in de netwerksamenleving en die nagenoeg onzichtbaar zijn voor politieke vertegenwoordigers, aan de oppervlakte zou kunnen brengen.

4.5 Conclusie

Het proces van individuele modernisering heeft een drietal ontwikkelingen tot gevolg gehad. Ten eerste zijn burgers door een proces van cognitieve mobilisatie mondiger geworden en zijn zij minder geneigd tot politieke passiviteit. Deze ontwikkeling zou implicaties kunnen hebben voor de dimensie van volkssoevereiniteit omdat de mondige burger zijn soevereiniteit wil laten gelden en dit slecht mogelijk is in een systeem waarin de vertegenwoordiger zelfstandig en onafhankelijk van de wensen van zijn kiezers beslissingen zou nemen. De mandate-zijde van het mandate-independence spectrum vereist echter expliciete instructies van de kiezers op basis waarvan de vertegenwoordiger beslissingen neemt. Als representatie wordt begrepen als handelen op basis van een mandaat en niet als handelen op basis van een autonoom oordeel kan de mondige burger actief onderdeel uitmaken van het representatief democratische besluitvormingsproces.

De tweede ontwikkeling die het proces van individuele modernisering tot gevolg zou hebben is de ontzuiling en de daarmee gepaard gaande fragmentatie van waardepatronen als gevolg van sociale

87 N. Urbinati en M. Warren "The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory", *The Annual Review of Political Science*, no. 11 (2008), p. 407.

88 N. Urbinati en M. Warren "The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory", *The Annual Review of Political Science*, no. 11 (2008), pp. 404-5.

mobilisatie. Deze ontwikkeling zou eveneens implicaties kunnen hebben voor de dimensie van volkssoevereiniteit omdat het moeilijker zou zijn voor de vertegenwoordigers hun kiezers 'in den brede' te vertegenwoordigen. Politieke representatie hoeft echter niet uitsluitend te worden begrepen als "standing for" maar kan tevens als "acting for" worden opgevat. Het waardepatroon van de kiezer hoeft in deze vorm van representatie niet identiek te zijn aan het waardepatroon van de vertegenwoordiger en incongruentie in het waardepatroon vormt zodoende geen directe bedreiging voor de wijze waarop men wordt gerepresenteerd. De heroriëntatie van waarden kan daarnaast begrepen worden in het onderscheid dat bestaat tussen attached en unattached interests. Representatie beperkt zich niet uitsluitend tot het vertegenwoordigen van personen of groepen maar kan zich ook richten op het vertegenwoordigen van belangrijke waarden of doelstellingen. De verschuiving van de focus op persoonlijk gebonden belangen naar meer abstracte niet persoonlijk gebonden zaken kan worden opgevangen door politieke representatie niet uitsluitend als persoonlijk concreet maar tevens als algemeen abstract te begrijpen.

De opkomst van de netwerksamenleving blijkt moeilijker te plaatsen binnen het bestaande normatieve framework van de representatieve democratie. Ten eerste maakt de dynamiek en de lange staart van een netwerk het moeilijk voor vertegenwoordigers te bepalen wie er onderdeel uitmaakt van het netwerk en wat de noden zijn die binnen het netwerk spelen. Dit maakt het moeilijk te spreken en te handelen voor de burgers die hier onderdeel van uitmaken. Daarnaast zou het aantal zelfverklearde vertegenwoordigers fors zijn toegenomen, waardoor de zuivere kloof tussen kiezer en gekozene en daarmee de relatie tussen volk en staat onder druk zou zijn komen te staan. Urbinati en Warren pleiten in dit kader voor een ruimere opvatting van representatie en stellen dat deze vorm van vertegenwoordiging een aanvulling zou kunnen betekenen op de geïnstitutionaliseerde vorm van politieke representatie. Ankersmit zou dit standpunt echter afwijzen omdat zelf-verklearde vertegenwoordigers de relatie tussen volk en staat vertroebelt en op die manier het gebruik van legitieme macht in de weg komt te staan.

De laatste maatschappelijke ontwikkeling die in hoofdstuk 3 is behandeld, is het proces van meritocratisering. Dit proces zou eveneens implicaties kunnen hebben voor de dimensie van volkssoevereiniteit omdat het gemiddelde opleidingsniveau van de politieke vertegenwoordigers veel hoger ligt dan het gemiddelde opleidingsniveau van de samenleving. Ook hier geldt dat representatie kan worden begrepen als "acting for" en niet als "standing for". De discrepantie tussen vertegenwoordiging en vertegenwoordigden op het gebied van opleidingsniveau hoeft geen bedreiging te zijn voor de volkssoevereiniteit aangezien de vertegenwoordiger niet in ieder opzicht gelijk hoeft te zijn aan degenen die hij vertegenwoordigt, dus ook niet in opleidingsniveau.

In paragraaf 2.4 is is betoogd dat politieke representatie zorgdraagt voor de normatieve dimensies die Dworkin intrinsiek waardevol acht aan democratie, waaronder de normatieve dimensie van volkssoevereiniteit. In dit hoofdstuk is betoogd dat de maatschappelijke ontwikkelingen waaraan Nederland onderhevig is geweest geen bedreiging hoeven te vormen voor politieke representatie

omdat zij kunnen worden begrepen als een verschuiving binnen het theoretische kader waarbinnen wij de representatieve democratie evalueren. Wanneer wij politieke representatie begrijpen als een substantieve activiteit, waarbij de vertegenwoordiger handelt op basis van instructies van zijn kiezers en niet uitsluitend personen en bevolkingsgroepen maar objectieve waarden vertegenwoordigt, hoeven de maatschappelijke ontwikkelingen geen bedreiging te betekenen voor de legitimiteit van de representatieve democratie. De opkomst van de netwerksamenleving vormt wellicht een grotere uitdaging voor de wijze waarop wij de representatieve democratie evalueren. Wanneer wij representatie echter niet uitsluitend als geïnstitutionaliseerd fenomeen beschouwen maar openstaan voor meer complexe vormen van representatie kunnen tevens vormen van zelfverklaarde en niet-gekozen vertegenwoordiging in dit kader worden begrepen.

In het volgende hoofdstuk wordt de representatieve democratie geëvalueerd en wordt bekeken of er op basis van de voorafgaande hoofdstukken reden tot bezorgdheid is over status van dit bestel.

5. Evaluatie

In de inleiding van deze thesis werd allereerst de vraag gesteld wat de normatief conceptuele rechtvaardiging is voor een representatieve democratie. In hoofdstuk 1 is betoogd dat volgens rechtsfilosoof Ronald Dworkin de rechtvaardiging voor democratie is gelegen in de drie normatieve dimensies die een democratisch politiek systeem waarborgt: volkssoevereiniteit, burgergelijkheid en een democratisch discours. In hoofdstuk 2 is de representatieve democratie besproken. De legitimiteit van deze vorm van democratie ontleent zich aan het concept van politieke representatie. Betoogd is dat het theoretisch kader waarin wij het concept politieke representatie begrijpen veel breder is dan doorgaans wordt aangenomen. Descriptieve of mimetische representatie is niet de enige mogelijke manier waarop representatie vorm kan krijgen. Representatie kan eveneens worden begrepen als formeel, symbolisch of als het substantieel handelen voor anderen. Het spectrum waarop de onafhankelijkheid van de vertegenwoordiger kan worden geëvalueerd is eveneens breed. In dit kader werd de mandate-independence controversy te berde gebracht. In dit debat staan de mandate theorists, die stellen dat er uitsluitend sprake is van representatie wanneer de vertegenwoordiger exact op die wijze handelt als dat de vertegenwoordigden, indien letterlijk aanwezig, zelf zouden hebben gehandeld, tegenover de independence theorists, die stellen dat als de vertegenwoordiger op die wijze handelt als dat de vertegenwoordigden zouden hebben gehandeld, de vertegenwoordiger onzichtbaar is en er juist geen sprake meer is van representatie. Tot slot is ook het spectrum behandeld waarop kan worden begrepen wie of wat precies wordt gerepresenteerd. In dit kader is onderscheid gemaakt tussen attached interests, de behartiging van belangen die verbonden zijn aan een specifiek persoon of specifieke bevolkingsgroep, en unattached interests, de behartiging van belangen waar niemand in het bijzonder belang bij heeft.

Lange tijd is uitgegaan van een descriptieve of mimetische vorm van representatie, wat inhoudt dat de vertegenwoordigers in sociologisch opzicht identiek zijn aan degenen die zij representeren. De verhouding tussen vertegenwoordiger en vertegenwoordigde wordt in deze opvatting begrepen als de verhouding tussen een landkaart en een landschap. In hoofdstuk 3 is betoogd dat Nederland de afgelopen decennia onderhevig is geweest aan processen van cognitieve en sociale mobilisatie. Dit heeft geleid tot verschillende maatschappelijke ontwikkelingen, waaronder het proces van individuele modernisering, de opkomst van de netwerksamenleving en een tendens van meritocratisering. Deze ontwikkelingen zouden volgens sommigen afbreuk doen aan de dimensie van volkssoevereiniteit en zouden de legitimiteit van de representatieve democratie zodoende onder druk zetten. Er van uitgaande dat Nederland daadwerkelijk onderhevig is of is geweest aan deze ontwikkelingen, werd de vraag gesteld welke implicaties deze ontwikkelingen hebben op de wijze waarop we de representatieve democratie in een normatief conceptueel framework evalueren.

In hoofdstuk 4 is betoogd dat de maatschappelijke ontwikkelingen die in hoofdstuk 3 zijn behandeld voor het grootste gedeelte kunnen worden begrepen binnen het normatief conceptuele kader waarbinnen de representatieve democratie wordt geëvalueerd. In dit hoofdstuk wordt de balans

opgemaakt en wordt de vraag beantwoord of, indien we uitgaan van de feitelijkheid van de recente maatschappelijke ontwikkelingen zoals geschetst in hoofdstuk 3, de dimensie van volkssoevereiniteit zoals deze is uitgelegd door Dworkin nog kan worden gewaarborgd in het licht van het normatief conceptuele framework waarbinnen de representatieve democratie wordt geëvalueerd.

5.1 “Acting for” representatie

De dimensie van volkssoevereiniteit vereist volgens Dworkin dat het volk regeert in plaats van de officials, waardoor het recht op zelfregering wordt gegarandeerd en daarmee elk individu's recht op (politieke) vrijheid wordt gewaarborgd. Volkssoevereiniteit wordt gezien als een relatie tussen burgers en regeerders. In een representatieve democratie wordt deze dimensie gewaarborgd door middel van representatie, wat “het aanwezig maken van iets dat desondanks niet letterlijk aanwezig is” betekent. Het uitgangspunt is dat dankzij representatie, kiezers soeverein zijn omdat zij zelf bepalen wie in de politieke top hun belangen behartigt.

Lange tijd is representatie opgevat als een descriptieve of mimetische verhouding tussen vertegenwoordiger en vertegenwoordigde. Door maatschappelijke ontwikkelingen als ontzuiling en meritocratisering is deze verhouding op de tocht komen te staan omdat de politieke top niet langer een correcte afspiegeling is van degenen die zij vertegenwoordigen. Door de fragmentatie van waardepatronen van de kiezer is het voor vertegenwoordigers steeds moeilijker geworden deze waardepatronen te spiegelen, omdat ze niet langer een samenhangend geheel vormen. Bovendien heeft het proces van meritocratisering er toe geleid dat het gemiddelde opleidingsniveau van de regeerders veel hoger ligt dan het gemiddelde opleidingsniveau in de samenleving. Wanneer representatie wordt opgevat als afspiegeling en het uitgangspunt is dat de vertegenwoordiger gelijk is aan de vertegenwoordigden wat betreft opvattingen, sociaal-economische achtergrond en in sociologisch opzicht, dan zouden we kunnen constateren dat de representatieve verhouding tussen vertegenwoordiger en vertegenwoordigden niet langer gerechtvaardigd is en de dimensie van volkssoevereiniteit wordt bedreigd. Het is echter niet noodzakelijk dat representatie als zodanig wordt opgevat. Politieke representatie kan ook worden begrepen als het substantieel handelen voor anderen. Volgens deze opvatting van representatie is het niet relevant wie de vertegenwoordiger is en wat zijn kenmerken zijn, maar is het van belang hoe de vertegenwoordiger zijn functie uitvoert en dat hij de belangen van zijn kiezers behartigt. Wanneer we uitgaan van deze opvatting van politieke representatie vormen de fragmentatie van waardepatronen en het proces van meritocratisering geen bedreiging voor de rechtvaardiging van representatie en voor de dimensie van volkssoevereiniteit, zolang de vertegenwoordiger spreekt en handelt voor zijn kiezers en hun belangen behartigt.

5.2 Belangenbehartiging

Met betrekking tot het behartigen van deze belangen kan het volgende worden opgemerkt. Ten eerste heeft het proces van individuele modernisering niet alleen een fragmentatie van waardepatronen tot gevolg gehad maar ook een heroriëntatie van waarden. Materialistische waarden zouden plaats hebben gemaakt voor post-materialistische waarden. Deze ontwikkeling zou implicaties hebben voor

de dimensie van volkssoevereiniteit omdat de focus van representatie zou liggen op de vertegenwoordiging van personen en de met hen verbonden opvattingen en belangen. Kenmerkend aan het merendeel van post-materialistische waarden is het feit dat specifieke verbondenheid met een persoon of bevolkingsgroep ontbreekt en niemand in het bijzonder belang heeft bij het handelen vanuit deze waarden. Deze heroriëntatie van waarden zou zodoende moeilijk te vertalen zijn naar een representatief bestel. Politieke representatie hoeft echter niet uitsluitend opgevat te worden als het representeren van personen en hun attached interests maar kan ook worden opgevat als het representeren van unattached interests. Het gaat er dan niet om *wie* wordt vertegenwoordigd maar *wat* wordt vertegenwoordigd. De heroriëntatie van waarden hoeft zodoende geen bedreiging te betekenen voor de legitimiteit van de representatie democratie omdat ook vertegenwoordiging van unattached interests kan worden begrepen binnen de theoretische context van politieke representatie.

Ten tweede heeft de opkomst van de netwerksamenleving een horizontalisering in de samenleving gebracht, die slecht verenigbaar is met de hiërarchische structuur van een representatief systeem. Kenmerkend aan een netwerk is de lange staart. Een zwijgende meerderheid heeft niet dezelfde opvattingen of belangen als een sprekende minderheid. Binnen die zwijgende meerderheid bestaat vrijwel zeker een divers scala aan meningen en belangen. Deze ontwikkeling is moeilijker te plaatsen binnen het theoretische kader van de representatieve democratie. Vertegenwoordigers kunnen uitsluitend de belangen van hun kiezers behartigen wanneer zij weten wat deze belangen zijn. De zwijgende meerderheid in een netwerksamenleving maakt substantieel handelen voor deze meerderheid moeilijk omdat de belangen die hier spelen voor de vertegenwoordiger slecht zichtbaar zijn. Dankzij het proces van individuele modernisering zijn burgers echter mondiger geworden en zijn zij minder geneigd tot passiviteit wanneer hun belangen in het geding zijn. Het is zodoende aannemelijk dat ook de aanvankelijk zwijgende meerderheid tot actie bereid is wanneer haar belangen in het geding zijn en deze belangen weet over te brengen aan de vertegenwoordiger, waarna het aan de vertegenwoordiger is deze belangen te behartigen. Bovendien kenmerkt de netwerksamenleving zich door een fors toegenomen hoeveelheid zelfverklaarde vertegenwoordigers. Deze vorm van vertegenwoordiging zou een aanvulling kunnen betekenen op het geïnstitutionaliseerde representatieve systeem en de noden die bestaan in de zwijgende meerderheid kenbaar kunnen maken. De opkomst van de netwerksamenleving hoeft zodoende geen bedreiging te vormen voor de dimensie van volkssoevereiniteit aangezien de uitdaging die deze ontwikkeling vormt voor substantieve representatie kan worden opgevangen door de mondigheid die dankzij het proces van individuele modernisering is toegenomen.

5.3 Meer invloed

Deze toegenomen mondigheid heeft echter een keerzijde. Volgens de dimensie van volkssoevereiniteit moet het volk en niet de officials regeren. Er moet voldoende gelegenheid zijn voor burgers invloed uit te oefenen op hun eigen leefomgeving. Wanneer dit niet het geval is kan de legitimiteit van de representatieve democratie onder druk komen te staan omdat de dimensie van volkssoevereiniteit niet wordt gewaarborgd. De mondige burger eist meer inspraak en invloed in het

politieke besluitvormingssysteem. Het bekleden van officiële posities van gezag leidt niet langer vanzelfsprekend tot aanvaarding van de door de gezagsdragers genomen beslissingen en roept niet langer automatisch respect op. In het debat waarin de invloed van de kiezer centraal staat, staan de mandate theorists tegenover de independence theorists. De roep om meer invloed kan in dit kader worden begrepen als een roep om politieke besluitvorming meer aan de mandate-zijde van het spectrum te laten plaatsvinden, dus op basis van specifieke instructies van de kiezer, in plaats van aan de independence-zijde, waar de vertegenwoordiger handelt op basis van zijn eigen oordeel. De toegenomen mondigheid van de burger kan zodoende eveneens worden begrepen in het conceptuele kader van representatie en hoeft geen bedreiging te vormen voor de representatieve democratie.

5.4 Conclusie

Het proces van individuele modernisering, de opkomst van netwerksamenleving en het proces van meritocratisering hebben allen implicaties voor de wijze waarop de representatieve democratie kan worden geëvalueerd. Het theoretische framework waarbinnen deze evaluatie plaats vindt is echter breed en de uitwassen van deze maatschappelijke ontwikkelingen kunnen binnen dit framework worden begrepen. Zij vormen daarmee geen directe bedreiging voor de legitimiteit van politieke representatie en doen geen afbreuk aan de dimensie van volkssoevereiniteit. Wanneer we er zodoende van uitgaan dat politieke representatie de voornaamste bron van legitimiteit is van de representatieve democratie omdat zij de normatieve dimensie van volkssoevereiniteit waarborgt en dat politieke representatie op verschillende wijzen vorm kan krijgen, kunnen we constateren dat de besproken maatschappelijke ontwikkelingen geen afbreuk hoeven te doen aan de legitimiteit van de representatieve democratie, zolang politieke representatie wordt begrepen binnen een bredere theoretische context. De representatieve democratie kan zodoende gerechtvaardigd worden als een legitieme regeringsvorm in onze hedendaagse tijd.

5.5 Tot slot

Met deze conclusie is het vraagstuk omtrent de legitimiteit van de representatieve democratie echter nog niet ten einde. In het bovenstaande is betoogd dat de maatschappelijke ontwikkelingen waaraan Nederland onderhevig is geen bedreiging voor de representatieve democratie hoeven te betekenen wanneer ze in een bredere normatieve context worden begrepen. De toegenomen mondigheid van de burger hoeft zodoende geen bedreiging te vormen voor representatie omdat representatie opgevat kan worden als een relatie tussen vertegenwoordiger en vertegenwoordigde op basis van een mandaat waarbinnen specifieke instructies worden gegeven. Independence theorists als Edmund Burke en Frank Ankersmit beschouwen het echter als een bedreiging voor het functioneren van de representatieve democratie wanneer representatie wordt begrepen als handelen op basis van een afhankelijk mandaat. Burke bepleit een grote eigen zelfstandigheid of autonomie voor de volksvertegenwoordiger. Vanaf het moment dat hij gekozen is dient hij op zijn eigen oordeel af te gaan en niet langer op dat van de kiezers.⁸⁹ Ankersmit beaamt dit en stelt dat de kloof die burger en politiek

⁸⁹ F.R. Ankersmit, *Macht door representatie. Exploraties III: politieke filosofie* (Kampen en Kapellen: Kok Agora, Pelckmans, 1997), p. 13.

scheidt essentieel is voor het functioneren van de representatieve democratie. “Het instrument van de representatieve democratie zal zijn scherpte en zijn vermogen om politieke problemen aan het snijden verliezen wanneer de politicus begint te opereren alsof die kloof niet bestond”.⁹⁰ De toegenomen mondigheid vormt zodoende niet een directe bedreiging voor de rechtvaardiging van representatie omdat zij kan worden begrepen in het kader van de mandate-independence controversy. Indien deze ontwikkeling echter op die wijze wordt begrepen, vormt zij volgens de independence theorists wel degelijk een bedreiging voor de representatieve democratie. Het *kunnen* begrijpen en plaatsen van maatschappelijke ontwikkelingen binnen het normatief theoretische kader waarbinnen de representatieve democratie wordt geëvalueerd is zodoende niet per definitie voldoende om de maatschappelijke ontwikkelingen als niet bedreigend te beschouwen voor de legitimiteit van de representatieve democratie. Burke en Ankersmit zouden immers de onafhankelijke positie van de vertegenwoordiger niet willen opgeven vanwege de toegenomen mondigheid van de burger. Voor hen zou dit een grove schending betekenen van het functioneren en daarmee van de legitimiteit van de representatieve democratie.

Hetzelfde geldt voor het toegenomen aantal zelfverkleerde en niet-gekozen vertegenwoordigers. Urbinati en Warren pleiten ervoor de theoretische context waarbinnen politieke representatie wordt begrepen open te breken en open te staan voor meer complexe vormen van representatie. Ankersmit zou deze opvatting afwijzen omdat deze complexe vormen de esthetische afstand tussen volk en staat zouden ondermijnen. De zuivere kloof tussen kiezer en gekozene is volgens hem noodzakelijk voor het functioneren van de representatieve democratie. Wanneer die kloof zou worden vervuld met andere vormen van representatie, zou de overzichtelijkheid van de beslistmacht verloren gaan en zou de legitieme beslistmacht aangetast kunnen worden.

Tot slot is het de vraag, indien we er vanuit gaan dat de maatschappelijke ontwikkelingen kunnen worden geplaatst binnen het normatief theoretische kader waarbinnen de representatieve democratie wordt geëvalueerd en zij in die zin geen bedreiging hoeven te vormen voor de normatieve legitimiteit van de representatieve democratie, of deze abstracte en theoretische benadering eveneens zorg kan dragen voor het gevoel van legitimiteit die burgers jegens de politieke gezagsdragers en de democratie hebben. Deze sociologische of ervaren legitimiteit is een belangrijke bron van diffuse steun en gebrek hieraan kan de stabiliteit van een politiek stelsel ernstig onder druk zetten.⁹¹ De conclusie van dit betoog is weliswaar dat de ontwikkelingen geen bedreiging voor de representatieve democratie hoeven te betekenen in een normatief theoretische context maar daarmee is nog niet gezegd dat de legitimiteit in een meer sociologische context dankzij de genoemde maatschappelijke ontwikkelingen niet onder druk is komen te staan.

90 F.R. Ankersmit, *Macht door representatie. Exploraties III: politieke filosofie* (Kampen en Kapellen: Kok Agora, Pelckmans, 1997), p.16.

91 D. Easton, “A systems Analysis of Political Life” in J. Thomassen, “De permanente crisis van de democratie”, Afscheidsrede 24 september 2010 (Universiteit Twente, 2010), p 19.

Literatuurlijst

- Alonso, S. & J. Keane & W. Merkel (red.), (red.) (2011). *The Future of Representative Democracy*, New York: Cambridge University Press
- Andeweg, R.B. & J. Thomassen (red.) (2011). *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*, Leiden: Leiden University Press
- Andeweg, R.B. & J. Thomassen (2011). *Van afspiegelen naar afrekenen?* Leiden: Leiden University Press
- Ankersmit, F. (1997). *Macht door representatie. Exploraties III: politieke filosofie*, Kampen: Kok Agora
- Ankersmit, F. (unknown). "On the Future of Representative Democracy (comments on the Future of Representative Democracy project)", URL: <http://www.thefutureofrepresentativedemocracy.org/files/pdf/resources/Ankersmit%20comments.pdf> (visited on 29-06-2011)
- Bell, D. (1960). *The end of ideology*, Glencoe: The Free Press
- Bell, D. (1972). "On Meritocracy and Equality", *The Public Interest*, no. 29, pp. 29-68
- Bovens, M. & A. Wille (2011). *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Castells, M. (1996 – 2000). *The information age: economy, society and culture, volume I. The rise of the network society*, Malden: Blackwell Publishing
- Christiano, T. (2010). "Democracy", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Edward N. Zalta (ed.), URL = <<http://plato.stanford.edu/archives/spr2010/entries/democracy/>>
- Cohen, J. & A. Fung (2004). "Radical Democracy", *Swiss Journal of Political Science*, 10:4, pp. 23-34
- Denters, B. & L.E. Rose (2005). *Comparing local governance. Trends and developments*, Hampshire: Palgrave Macmillan
- Dijk, van J. (2001). *Netwerken, het zenuwstelsel van onze maatschappij*, Enschede: Universiteit van Twente
- Doesburg, F.A. (unpublished). *De democratie voorbij. Wat het democratisch ideaal betekent voor de afschaffing van de parlementaire democratie*, Universiteit Utrecht
- Dworkin, R. (2002). *Sovereign Virtue: the Theory and Practice of Equality*. Vierde druk. USA: Harvard University Press. (Eerste druk: 2000)
- Engelen, E.R. & M. Sie Dhian Ho (red.) (2004). *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. Verkenning van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Fogteloo, M. & C. Thomas (2011). "Het einde van de voorbeeldige wereldburgers", *De Groene Amsterdammer*, 23-04-2011
- Hendriks, F. (2006). *Vitale Democratie. Theorie van democratie in actie*, Amsterdam: Amsterdam University Press
- Hendriks, F. (2002). "Representatieve politiek in de netwerksamenleving: Problemen en

- perspectieven”, *Bestuurskunde* ,11:7, pp. 265-279
- Keane, J. (2009). *The Life and Death of Democracy*, London: Simon & Schuster
- Lijphart, L. (1977). *Democracy in plural societies: a comparative exploration*, New Haven: Yale University Press
- Pitkin, H.F. (1967). *The Concept of Representation*, Berkely and Los Angeles: University of California Press
- Saward, M. (2009). “Authorisation and Authenticity: Representation and the Unelected”, *The Journal of Philosophy*, 17:1, pp. 1-22
- Schmitter, P.C. (2009). ‘Re-presenting Representation’, *Government and Opposition*, 44:4, pp. 476-490
- Stalder, F. (2006). *Manuel Castells, The theory of the network society*, Cambridge: Polity Press, 2006)
- Steur, B.F. & H. van Dijk & G.J. van den Nieuwenhuizen (red.) (2004). *Democratische vergezichten. Essays over de representatieve democratie in Nederland*, Raad voor het Openbaar Bestuur
- Thomassen, J. (2010). “De permanente crisis van de democratie”, Afscheidsrede 24 september 2010, Universiteit Twente
- Urbinati, N. & Warren, M. (2008). ‘The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory’, *The Annual Review of Political Science*, 11, pp. 387-412
- Veld, in ‘t R.(2010), “Participatie in het Nederlandse politiek systeem”, *Participatie-inspiratie Magazine OPEN*, Ministeries van VWS en VROM
- Young, M.D. (1958). *The Rise of the Meritocracy*, London: Thames & Hudson
- Zonderop, Y. (2011). “De tien grootste problemen: de kloof tussen de elite en het volk”, *De Groene Amsterdammer*, 20-04-2011