

Griekenland, Europa en de legitimatie van politiek

Dat de nieuwe Griekse regering op haar kop krijgt wegens ‘verkiezingsretoriek’ is een scherpe illustratie van de oplopende spanning tussen politiek die het volk vertegenwoordigt en politiek die draait om goed bestuur. Wanneer sociaal-democraten geloofwaardig willen blijven met pleidooien voor sociaal beleid moeten ze een beter antwoord verzinnen op de Griekse crisis dan ‘geld terug’.

RUUD KOOLE

Hoogleraar politieke wetenschap Universiteit Leiden en redacteur van S&D

De grote overwinning van de Coalitie van Radicaal Links (Syriza) bij de verkiezingen in Griekenland van januari en de daarna snel geformeerde regering onder leiding van haar leider Alexis Tsipras zette de verhoudingen binnen de Europese Unie op scherp. Eind februari kon de eurogroep op het nippertje een voorlopig vergelijk treffen, maar het debat over de schulden van Griekenland aan andere EU-landen, het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Europese Centrale Bank (ECB) is daarmee niet van de agenda.

De stelling van dit artikel is dat het hier gaat om méér dan meningsverschillen over bezuinigingen, terugbetalingen en hervormingen. Achter deze Griekse tragedie schuilt een groeiende spanning tussen de verscherpte democratische norm dat burgers invloed moeten hebben op overheidsbeleid en de bestuurspraktijk waarin besluiten steeds vaker op technocratische gronden en zonder duidelijke

lijk kiezersmandaat worden genomen.

Deze ontwikkeling is structureel en niet uniek voor de Griekse casus; zij speelt in alle landen en in versterkte mate in de Europese Unie. De democratie staat onder druk. Wat is nog de democratische legitimatie van politieke besluiten? Daaraan mag niet schouderophalend voorbij worden gegaan, zeker niet door sociaal-democraten, omdat zulke besluiten de mogelijkheden om sociale politiek te voeren in de kern raken.

Tsipras voerde campagne met de belofte dat de door de trojka verlangde bezuinigingen niet op de gevraagde wijze zouden worden gerealiseerd. Die leningen hebben een humanitaire crisis in Griekenland veroorzaakt en bovendien een gezonde groei van de Griekse economie verhinderd, waardoor leningen niet kunnen worden terugbetaald.

In de eerste weken na de Griekse verkiezingen probeerden Tsipras en zijn minister van

Ruud Koole *Griekenland, Europa en de legitimatie van politiek*

Financiën, Yanis Varoufakis, de leiders van de andere zeventien landen van de eurogroep te overtuigen een flexibelere houding tegenover Griekenland in te nemen. Schouderklopjes werden afgewisseld met gevoeligheden. Zo verwezen ze naar het Duitsland van het interbellum, toen het land door het verdrag van Versailles met enorme schulden werd opgezaald. De opkomst van Hitler kwam daardoor niet uit de lucht vallen.

Geopolitiek werd evenmin geschuwd. Terwijl de burgeroorlog in de Oekraïne dreigde uit te groeien tot een internationale oorlog, liet de nieuwe Griekse regering niet na openingen te maken naar het bewind van Poetin, daarmee bewust suggererend: 'Drijf ons niet in de armen van Rusland en kom dus over de brug'.

Het conflict gaat om veel meer dan geld alleen, het raakt de essentie van onze democratie

De andere Europese leiders reageerden met kilte en soms ook met verontwaardiging. De Grieken moesten ophouden met hun 'verkiezingsretoriek' en zich houden aan de afspraken. Griekenland had honderden miljarden aan leningen ontvangen in ruil voor bezuinigingen en hervormingen. Het zou onverantwoordelijk zijn om die afspraken eenzijdig op te zeggen. Voor je het weet zou er een domino-effect ontstaan en zouden ook Spanje of Portugal en misschien wel Frankrijk in de verleiding komen gemaakte afspraken niet na te komen. Het geld voor die leningen was bovendien opgebracht door de belastingbetalers in andere landen zoals Duitsland en Nederland. En de politici van die laatste landen hebben ook kiezers die juist weinig ophebben met kwijtschelding van de Griekse schulden.

Er leek al met al sprake van een dialoog tussen doven. Verschillen in inzicht over geld en hervormingen waren echter maar een deel van het verhaal. De oplopende spanning tussen de verscherpte democratische norm en de realiteit van de bestuurspraktijk die alles te maken heeft met verschillende concepties van democratie speelde eveneens een niet te onderschatten rol.

Vertegenwoordigende en verantwoordelijke politiek

De (politiek)wetenschappelijke literatuur maakt al lang onderscheid tussen verschillende vormen van democratie met verschillende termen die niet steeds hetzelfde betekenen, maar tot één van de twee clusters van denken over politiek horen. In navolging van de helaas te vroeg overleden Ierse politicoloog Peter Mair noem ik ze vertegenwoordigende politiek en verantwoordelijke politiek. Mair maakte zich zorgen om het functioneren van de democratie, omdat regeringen steeds minder in staat zijn tegelijk het volk te vertegenwoordigen én verantwoordelijk te regeren.¹

Hij kiest daarbij het perspectief van veranderende politieke partijen. Regeringspartijen organiseren de regeringsinstituties en leggen daarover verantwoording af aan het parlement, maar partijen waren óók lange tijd de kanalen waarlangs de 'stem des volks' hoorbaar werd in de parlementaire arena. Juist die balans tussen vertegenwoordigende en verantwoordelijke politiek is essentieel voor het goed functioneren van de democratie.

Die balans is echter verstoord. Partijen zijn niet meer de massa-integrerende partijen van weleer en hebben de band met de samenleving zien verwateren, aldus Mair. Steeds meer zijn zij in de richting van de staat opgeschoven, waardoor hun intermediaire rol is uitgespeeld.

Daarbij komt dat regeringen veel meer dan voorheen gebonden zijn aan afspraken uit het verleden en internationale afspraken. Verant-

Ruud Koole *Griekenland, Europa en de legitimatie van politiek*

woordelijke politiek brengt ook het respecteren van die afspraken met zich mee. Europeanisering en internationalisering beperken de bewegingsruimte van nationale regeringen. Regeren is in toenemende mate complex geworden en kost zoveel tijd dat partijen daardoor niet of nauwelijks meer aan partijpolitieke mobilisatie toekomen. De responsiviteit neemt af. Besturen is de hoofdtaak geworden. Die complexiteit vereist bovendien technische expertise die niet iedereen is gegeven. Vandaar dat deze ontwikkeling gepaard gaat met een grote invloed van technocraten op de politieke besluitvorming. Vaak zijn die werkzaam in instituties, zoals de Europese Centrale Bank (ECB), die niet functioneren op basis van een kiezersmandaat.

Maar de oppositiepartijen dan? Zij kunnen dan toch de bestuursfocus van de regeringspartijen compenseren door representatie en responsiviteit voorop te stellen? Dat is voor de mainstream-oppositiepartijen even moeilijk geworden als voor de regeringspartijen. Zij zijn in de loop van de tijd bijna allemaal potentiële regeringspartijen geworden en stellen zich ook als zodanig op. In de Nederlandse situatie delen verschillende oppositiepartijen tegenwoordig zelfs regelmatig de verantwoordelijkheid voor regeringsbeleid door middel van allerlei deelakkoorden.

Bij Mairs sombere analyse kunnen kanttekeningen worden gezet. Functioneerde de democratie wel zo goed in het veronderstelde tijdperk van de massapartijen? Is het wel zo dat de 'wederzijdse terugtrekking' van burgers en politici uit het representatieve proces onvermijdelijk leidt tot 'uitholling' van de democratie?²

Verminderde deelname aan het electorale proces van met name jongeren hoeft nog niet te betekenen dat zij zich ook uit het politieke proces terugtrekken, zoals Russell Dalton laat zien in zijn studie *The good citizen*.³ Moet bovendien over representatie niet veel meer in dynamische termen worden gedacht dan de tamelijke statische opvatting van representa-

tie via alleen het electorale kanaal?⁴ Van Reybrouck sluit zich met zijn pamflet *Tegen verkiezingen* aan bij eerdere publicaties van Manin en Dahl, door de mogelijkheid van loting af te stoffen als alternatief voor verkiezingen bij het samenstellen van vertegenwoordigende vergaderingen.⁵ Problemen in het electorale proces — de bekende 'kloof' tussen kiezers en gekozenen — zouden daarmee, zo niet verholpen, dan toch gereduceerd kunnen worden.

Oplopende spanning

Al deze optimistische benaderingen nemen echter de aloude spanning tussen de twee genoemde concepties van democratie niet weg. Het permanente karakter daarvan geeft al aan dat zij niet eenvoudig is op te lossen. 'Vertegenwoordigende' of responsieve politiek enerzijds en 'verantwoordelijke' politiek anderzijds raken namelijk aan de eeuwige vraag hoe de invloed van 'het volk' te garanderen is en tegelijk kan worden voldaan aan het vereiste dat de leiding van een stad of land in bekwaame handen is.⁶

Al bij de klassieke Atheense democratie van vóór de christelijke jaartelling, ook nu nog vaak gezien als het prototype van een waarlijk democratische gemeenschap, werden kanttekeningen geplaatst. Plato was van oordeel dat het bestuur van de polis in handen moest komen van mensen die daarvoor jarenlang waren klaargestoomd: de filosoof-koningen. Op zijn beurt plaatste Aristoteles in zijn beroemde classificatie van politieke systemen de democratie aan de kant van onwenselijke systemen. Regeren moest niet aan een zelfzuchtige massa worden overgelaten. Hij pleitte daarom voor een mengvorm van aristocratie en regering door de massa: de 'politeia'.

Een late echo daarvan was te horen bij de sociaal-democraat en democratietheoreticus Willem Bongers in de jaren dertig van de twintigste eeuw. Hij verdedigde in de periode dat het algemeen kiesrecht nog maar net was ingevoerd de democratie met hartstocht tegen

Ruud Koole *Griekenland, Europa en de legitimatie van politiek*

zowel degenen die vonden dat zij de bron van alle ellende was en om een sterke man riepen als degenen die vonden dat democratie betekende dat bestuurders de wil van de massa zonder meer moesten uitvoeren. Hij verbond daaraan wel de voorwaarde dat alleen de besten voor het politieke bestuur in aanmerking kwamen: 'De democratie zal selectionistisch zijn, of niet zijn!'⁷

Na de Tweede Wereldoorlog werd het debat voortgezet. Aanvankelijk overheerste de door Schumpeter in 1942 geformuleerde omschrijving van democratie als concurrentiestrijd tussen verschillende politieke elites om de stemmen van de kiezers – het pluralisme. Van het klassieke Atheense model zoals dat in de achttiende eeuw door Rousseau was verheerlijkt moest hij niets hebben.⁸

Hij achtte politieke besluitvorming rechtstreeks door het volk zelf onwenselijk. In de massacultuur van de twintigste eeuw was dat bovendien onmogelijk. De kiezers kunnen wel het leiderschap van een individu of een groep aanvaarden, net zoals zij hun steun ook weer kunnen intrekken. Daar dienen verkiezingen voor, maar daar moest het volgens Schumpeter ook bij blijven. Het klassieke model zou daarnaast te hoge verwachtingen wekken over wat een democratie vermag. Frustratie daarover kon dan weer te gemakkelijk leiden tot afkeer van de democratie en hadden de jaren dertig niet laten zien waar dat toe kan leiden?

Op deze tamelijk beperkte, 'elitistische' opvatting van democratie kwam in de jaren zestig forse kritiek, met name in de Verenigde Staten, maar zeker niet alleen daar. Het democratisch-elitisme bevestigde in de ogen van de 'neodemocraten' de status quo.⁹ Zij hekelden onder meer het weinig inclusieve karakter van deze opvatting. Zo moest de zwarte bevolking in de Verenigde Staten haar gelijkberechtiging nog bevechten. Ook werden vraagtekens gezet bij de concurrentiestrijd tussen verschillende elites.

Die elites opereerden weliswaar onder verschillende partij-etiketten, maar in feite be-

hoorden zij allemaal tot de hogere klasse van de Ivy League, waardoor zij weinig oog hadden voor de belangen van andere klassen. De Amerikaanse politicoloog Schattschneider schreef in 1960: 'The flaw in the pluralist heaven is that the heavenly chorus sings with a strong upper-class accent.'¹⁰

Het moest daarom allemaal veel inclusiever. De geluiden van het gehele volk dienden door te dringen in het parlement. Participatiedemocratie werd het toverwoord.¹¹ Inspraak en medezeggenschap hoorden daarbij. In het denken over politieke vertegenwoordiging kwam 'responsiviteit' hoog in het vaandel te staan. In hoeverre handelt een politieke elite overeenkomstig de wensen van de burgers?¹²

De praktijk zou echter weerbarstiger blijken dan de nieuwe leer van de participatiedemocratie. Het merendeel van de burgers bleek toch veel minder frequent te participeren in de politiek dan door neodemocraten werd gehoopt. Er is eerder sprake van een toeschouwersdemocratie.¹³ Maar wat na de revolutie van de jaren zestig en zeventig bleef was een verscherpte democratische norm: inclusiever, op meer terreinen en soms ook directer.

Ook al realiseerde men zich dat het ideaal van een regering door het volk niet volledig haalbaar is, en sprak men daarom soms liever van de polyarchie, de oplossing voor veel problemen werd doorgaans gezocht in méér democratie.¹⁴ Alle debatten over legitimiteitscrises en de kloof tussen burgers en de politiek mondden daarin uit. Anders dan in de jaren dertig van de twintigste eeuw pleit vrijwel niemand in het huidige westerse politieke debat voor minder democratie. De verscherpte democratische norm is gemeengoed geworden. De 'vertegenwoordigende of responsieve politiek', of zo men wil: het vereiste van democratische legitimiteit staat daarmee als norm in het publieke debat steviger dan ooit.

De praktijk van het politieke bestuur laat evenwel een andere ontwikkeling zien. Toegenomen complexiteit van het landsbestuur noopte al langer tot professionalisering van

Ruud Koole *Griekenland, Europa en de legitimatie van politiek*

het ambtelijke apparaat. De laatste decennia kwam daar de professionalisering van de politiek nog eens bij. Beroepspolitici zijn de parlementaire besluitvorming gaan domineren. Zolang die professionals zich laten voeden door wat er onder de bevolking leeft, is daar vanuit democratische optiek weinig op tegen, zou men kunnen zeggen. Maar de vraag is of zij niet reeds te zeer zijn bevangen door de financieel-bestuurlijke logica 'die efficiency belangrijker vindt dan doen wat goed is voor de burgers'.¹⁵ Het wordt nog ingewikkelder wanneer die professionele politici op hun beurt veel zaken van groot politiek gewicht overlaten aan technisch specialisten, waarachter men zich vervolgens kan verschuilen zonder zich verantwoordelijk te achten.

Men wil meer democratie, maar krijgt meer technocratie

Politieoptreden en oorlog voeren laat men van oudsher over aan politionele en militaire specialisten, maar de finale besluitvorming over hun inzet ligt bij de politici: de democratische tucht. Hoe anders ligt dat echter bij centrale banken. De verstrekkende gevolgen van hun besluiten worden overgelaten aan niet-democratisch gelegitimeerde specialisten. Er is dus sprake van een technocratische tucht. Het onttrekken van belangrijke besluiten aan democratische tucht is overigens niet altijd een verkeerde zaak. Het beoordelen van de toepassing van de wet in individuele gevallen, bijvoorbeeld, laat men in een rechtsstaat over aan onafhankelijke rechters. Democratische invloed kent zijn beperkingen.

Wat er nu de laatste decennia in veel landen plaatsvindt, is de onderbrenging van veel meer zaken onder technocratische in plaats van democratische tucht. Majone wijst als belangrijke reden voor deze ontwikkeling op

de tijdsdimensie in het politieke besluitvormingsproces.¹⁶ Hoezeer politici ook mogen spreken over een schitterende toekomst, de reguliere verkiezingen beperken hun feitelijke manoeuvreerruimte tot één mandaatperiode. Na de volgende verkiezingen kan er een andere regering worden gevormd die op basis van andere inzichten reeds genomen besluiten weer kan proberen terug te draaien.

'Short-termism', aldus Majone. Democratische politiek brengt noodzakelijkerwijs onzekerheid met zich mee. Dat is van alle tijden, maar de aard en omvang van de problematiek zijn ingrijpend gewijzigd. De aanpak van milieuvuiling vereist bijvoorbeeld een lange adem en internationale samenwerking. Economische groei en werkgelegenheid zijn door de globalisering als politieke doelen steeds minder door alleen nationale politiek te realiseren. Dat betekent ook een verschuiving van politiek bedrijven via 'dwang' (coercion: een nationale staat die binnen zijn eigen grenzen naleving van de eigen wetten kan afdwingen) naar politiek bedrijven via 'geloofwaardigheid' (credibility: andere landen moeten erop kunnen vertrouwen dat een land zijn afspraken nakomt).

Om die geloofwaardigheid op lange termijn veilig te stellen, is een verschuiving waarneembaar van politieke macht in de richting van 'non-majoritarian institutions', instellingen die niet afhankelijk zijn van de kiezersgunst. Van government naar governance, zo wordt het ook wel genoemd. Juist om een democratisch gewenst doel zoals prijsstabiliteit te kunnen realiseren, is meer macht nodig voor technocraten in niet-democratische instellingen, zoals in dit geval de centrale bank, aldus Majone. Dat schuurt met de gewenste democratische legitimiteit, maar omdat de geschetste ontwikkeling door veel leidende opiniemakers als onvermijdelijk, zo niet als wenselijk wordt beschouwd, is het legitimiteitsdiscours geproblematiseerd.

Zonder een zekere mate van legitimiteit kan ook een moderne democratie niet. In de zoektocht daarnaar is men verschillende ty-

Ruud Koole *Griekenland, Europa en de legitimatie van politiek*

pen legitimiteit gaan onderscheiden, waarbij nogal eens wordt verondersteld dat het ene type het gebrek bij de andere vorm zou kunnen compenseren. Outputlegitimiteit krijgt zo meer nadruk dan inputlegitimiteit.¹⁷ Inputlegitimiteit ontstaat wanneer wensen van burgers worden vertaald in regeringsbeleid. Bij outputlegitimiteit gaat men ervan uit dat burgers de vruchten van goed regeringsbeleid zullen waarderen, ook al kwam dat beleid niet overeen met de eerdere wensen van de burger.

De verdergaande Europese integratie heeft dit proces nog eens versterkt. Het bekende democratisch tekort dat op dit niveau bestaat, mag door de toegenomen bevoegdheden van het Europees parlement dan enigszins in omvang zijn teruggebracht, het centrale probleem is blijven bestaan, namelijk dat een echt regering-oppositiemechanisme op het Europees niveau ontbreekt.¹⁸ Hierdoor kunnen Europese verkiezingen niet uitmonden in een werkelijke wisseling van de wacht. De vraag of er op Europees niveau een reële scheiding der machten bestaat, kan evenmin positief worden beantwoord. Een duidelijk omschreven regeringsactor is niet te vinden en kan dus ook niet worden weggestemd; competitie tussen intergouvernementele en supranationale instellingen verhindert dit. In een dergelijke situatie van 'institutionele schizofrenie' is democratische legitimiteit vooralsnog moeilijk te realiseren.¹⁹

Mede hierom is de nadruk op outputlegitimiteit juist op Europees niveau in zwang geraakt. Immers, Europese politiek overstijgt per definitie de nationale grenzen en omdat dat zo is, bestaat volgens Majone grote behoefte aan lange-termijn geloofwaardigheid, die alleen kan worden verzekerd via de door technocraten bevolkte non-majoritarian instituties. Deze instituties kunnen zich per definitie niet beroepen op rechtstreekse inputlegitimiteit via verkiezingen en zullen het dus vooral moeten hebben van outputlegitimiteit.²⁰

Om de steun van de bevolking in de diverse lidstaten voor Europees beleid te krijgen moet

die bevolking worden overtuigd van de zegenrijke effecten van dat beleid. Anders gesteld: terwijl in het publieke debat de verscherpte democratische norm aan de inputzijde sterker staat dan ooit, laat de praktijk van het politieke bestuur op nationaal niveau en in nog heviger mate op Europees niveau een versterkte trend zien in de richting van technocratische politiek aan de outputzijde.

De verschuiving van vertegenwoordigende politiek naar verantwoordelijke politiek die Mair op het niveau van de nationale politiek constateert, wordt door verdergaande Europese integratie nog eens bevorderd. Hoe meer bevoegdheden aan het Europees niveau worden gegund (bijvoorbeeld op het punt van begrotingsbeleid), des te meer de besluitvorming in de categorie verantwoordelijke politiek valt. Dat heeft ook Griekenland gemerkt.

Het protest in Griekenland en elders in Europa

De opkomst van de Syriza-beweging in Griekenland kan men zien als een gevolg van de toegenomen spanning tussen de democratische norm en de technocratische praktijk. Na de eerste confrontatie tussen de nieuwe Griekse regering en de andere landen van de eurogroep in februari 2015 schreef columniste Caroline de Gruyter: 'De Grieken hebben als eersten ontdekt dat globalisering en echte democratie niet samengaan. Maar zij zullen de laatsten niet zijn'.²¹ Twee dagen later verwoordde columnist René Cuperus het aldus: 'Sinds afgelopen vrijdag weten we dat verkiezingen er niet meer toe doen in Europa. Dat de nationale democratie binnen de eurozone zo'n beetje is afgeschaft'.²² Vertegenwoordigende politiek lijkt het dus inderdaad af te leggen tegen verantwoordelijke politiek. De Franse premier Valls wist in februari dit jaar een Frans hervormingspakket aan de Europese Commissie aan te bieden, maar alleen doordat hij het Franse parlement omzeilde.²³

Ruud Koole *Griekenland, Europa en de legitimatie van politiek*

Dat geeft te denken. Krijgt Plato alsnog gelijk: de ongekozen ‘eurocraat’ als de moderne filosoof-koning?

Het gemak waarmee sommigen zich daarbij lijken neer te leggen is opvallend. Het gedrag van de nieuwe Griekse regering die het aandurfde een herziening voor te stellen van de afspraken over bezuinigingen en hervormingen in ruil voor leningen, werd door de

De voorstellen van Syriza kunnen niet zomaar worden afgedaan als verkiezingsretoriek

Duitse minister van Financiën Schäuble geheld als ‘onverantwoordelijk’ en weggehoond. De Grieken moesten door de pomp, en op de knieën. Nu kan een heel debat gevoerd worden over de naïviteit dan wel arrogantie waarmee de Griekse regering de strijd is aangegaan, feit is dat hun inbreng tijdens de besprekingen in hoge mate correspondeerde met wat Tsipras en de zijnen tijdens de verkiezingscampagne naar voren hadden gebracht. Het was inputlegitimiteit en vertegenwoordigende politiek bij uitstek.

Tsipras werd echter te verstaan gegeven de ‘verkiezingsretoriek’ achter zich te laten. Iedereen in Brussel weet toch dat de verkiezingsdag de uiterste houdbaarheidsdatum is van verkiezingsbeloften, zo luidden cynische commentaren.²⁴ Naar verluidt hebben vooral de christen-democraten zich geroerd;²⁵ niet alleen Schäuble, maar dit keer vooral ook zijn Spaanse collega Luis de Guindos.²⁶ Door de Griekse minister van Financiën Varoufakis te vernederen, een achterwaartse salto (kolo-toumba) te laten maken en met lege handen naar huis te sturen, moest worden voorkomen dat rond Syriza een aura van succes zou gaan

hangen. Een succes zou vergelijkbare politieke bewegingen in andere landen electoraal in de kaart kunnen spelen. In Spanje hijgt de nieuwe beweging Podemos de conservatieve regering van premier Rajoy in de nek. Die beweging moest niet nog meer allure krijgen.

Het is zeer de vraag of deze strategie verstandig is. Zij miskent de noodzaak in een goed functionerende democratie van een balans tussen input- en outputlegitimatie, tussen vertegenwoordigende en verantwoordelijke politiek. De opkomst van radicale politieke groeperingen ter linker- en ter rechterzijde in veel Europese landen is een belangrijk signaal dat het niet goed zit met die balans, zowel in die lidstaten zelf als in de Europese Unie.

Hoe verschillend Syriza in Griekenland, Podemos in Spanje, UKIP in het Verenigd Koninkrijk, het Front National in Frankrijk of de PVV in Nederland ook zijn, zij hebben met elkaar gemeen dat zij niet tot de mainstreampartijen van hun land behoren, felle tegenstanders van het door die partijen gevoerde beleid zijn en sterk eurokritisch zijn. Dat duidt erop dat grote groepen kiezers zich niet kunnen herkennen in het door de ‘verantwoordelijke’ partijen gevoerde politiek. Zo’n signaal kan niet eenvoudigweg afgedaan worden als verkiezingsretoriek. Wat betekent de stelling dat globalisering en echte democratie niet samengaan? Zou de kracht van Europa nu juist niet moet liggen in de verdediging van de democratische rechtsstaat?

Een andere benadering van Syriza ligt daarom voor de hand. Een benadering waarin meer evenwicht is tussen input- en outputlegitimiteit. Outputlegitimiteit alleen is immers niet met democratische legitimiteit gelijk te stellen.²⁷ Dat betekent niet dat aan alle wensen van Syriza tegemoet kan worden gekomen – in een overleg tussen 28 (of 19) landen zal het altijd een kwestie van geven en nemen zijn –, maar wel dat niet neerbuigend wordt gedaan over de inzichten van een op basis van democratische verkiezingen tot stand gekomen regering.

Ruud Koole *Griekenland, Europa en de legitimatie van politiek*

Van een regering in een democratie kan niet worden geëist dat zij zonder meer afstand neemt van de inzichten die de regeringspartijen in de voorafgaande verkiezingscampagne hadden geformuleerd en die de basis vormden voor hun electoraal succes. Dat zou immers betekenen dat de nationale regering niet mag luisteren naar de eigen bevolking en dat verhoudt zich slecht met de democratische waarden waarvoor de Europese Unie zegt te staan.

Van Tsipras en de zijnen mag worden gevraagd diezelfde openheid op te brengen voor de opvattingen van politici van andere landen die immers te maken hebben met hun eigen kiezers. Bij botsingen tussen de opvattingen van de verschillende achterbannen ('De Grieken moeten elke cent terugbetalen!' versus 'Geen bezuinigingen meer die de Griekse samenleving ontwrichten') zijn democratische politici gehouden om te zoeken naar eerlijke, creatieve oplossingen. Dat zullen altijd politieke compromissen zijn, waarvoor de verantwoordelijkheid dan ook gedragen moet worden door de politici zelf, zonder dat zij zich verschuilen achter technocratische instellingen of regels. Expertise van non-majoritaire instituties kan hierbij worden ingeroepen, maar ze kunnen niet in de plaats treden van politici.

Die politici zullen ook de moed moeten hebben aan hun achterban uit te leggen dat het bereikte resultaat inderdaad een compromis is en dat niet aan alle wensen van de eigen achterban kon worden voldaan. In de Griekse casus kan dit niet anders betekenen dan dat de Griekse schulden deels worden kwijtgescholden, maar wel onder gelijktijdige invoering van bepaalde structurele hervormingen. Bij die hervormingen moet enige ruimte zijn voor de Griekse regering om die naar eigen inzicht in te vullen. Een dictaat van de trojka werkt averechts.

Dat is in de netto donorlanden binnen de Europese Unie, waaronder Nederland, geen gemakkelijke boodschap. Door de eerderge-

noemde 'institutionele schizofrenie' worden Europese successen doorgaans geclaimd door nationale politici die in eigen land moeilijk verkoopbare effecten van Europese compromissen juist zullen wijten aan 'Europa'. Door het ontbreken van een Europese demos vindt de identificatie van burgers met de politiek, voor zover aanwezig, vooral plaats met de politiek op nationaal niveau. Ook al wordt er door sommige politici heel eerlijk (zij het vaak achteraf) bij gezegd dat belangrijke intergouvernementele 'Europese besluiten' worden genomen door ministers uit nationale regeringen en dus dat 'we het zelf hebben besloten', voor veel kiezers is de Europese Unie een besluitenproducent waarop de eigen nationale regeringsleiders relatief weinig greep hebben.

De inputlegitimiteit van Europese besluiten via de nationale politiek is hierdoor bijna non-existent. Het rechtstreeks gekozen Europees parlement kan dat maar zeer ten dele goedmaken, door de betrekkelijke onbekendheid van dat parlement bij de kiezers en door genoemd ontbreken van een echt regering-oppositiemechanisme. Het beroep van (Europese) politici op outputlegitimiteit is daarom tegelijk begrijpelijk en weinig succesvol, zeker in tijden van economische crisis: 'Waar is dan die werkgelegenheid die Europa zou brengen?'

Daarom zal door politici toch een uiterste poging gedaan moeten worden om de inputlegitimiteit te vergroten. Op korte termijn moeten politici uit andere Europese landen dan Griekenland de eigen bevolking het 'eerlijke verhaal' vertellen: van de onmogelijkheid om alle Griekse schulden terugbetaald te krijgen en van het belang dat de Griekse kiezers de Europese Unie juist gaan zien als een gemeenschap die oog heeft voor de noden van Griekse bevolking. Dan zal die bevolking ook begrip tonen voor de noodzaak van hervormingen, zoals op het terrein van het innen van belastingen en het bestrijden van corruptie.

Het vernederen van de huidige Griekse regering kan anders wel eens als een boemerang terugkomen. Kiezers zouden extra teleurge-

Ruud Koole *Griekenland, Europa en de legitimatie van politiek*

steld kunnen uitwijken naar de neonazistische Gouden Dageraad, waarop de regering al dan niet onder druk van die dreiging zou kunnen kiezen voor het helemaal afwenden van de Europese Unie. Dat is in een geopolitiek instabiele regio geen wenkend perspectief.

Op de lange termijn is een grondig debat nodig in de verschillende lidstaten en de EU als geheel over de vraag of de trend naar door technocratische inzichten gedomineerde verantwoordelijke politiek ten koste van de door kiezerswensen bepaalde vertegenwoordigende of responsieve politiek niet is doorgeschooten. Is een minimum aan responsieve politiek

Lidstaten moeten zich afvragen of het toekennen van macht aan instellingen zonder democratisch mandaat wel wenselijk is

niet noodzakelijk, ook wanneer men ervan uit zou gaan dat het prestige van het electorale proces blijvend verminderd is en dat er dus aanvullende vormen van legitimiteit nodig zijn?²⁸ Hoe kan de balans tussen input- en outputlegitimiteit meer in evenwicht worden gebracht? En waar ligt dat evenwicht dan? Hoe kunnen kiezerswensen en noodzakelijke technische expertise met elkaar worden verzoend? Moet de immer groeiende invloed van non-majoritaire instituties niet worden ingedamd en in sommige gevallen worden teruggedrongen of aan democratisch tucht onderworpen?

Dat is geen gemakkelijke opgave. De eerder aangehaalde De Gruyter schrijft: 'Veel Europeanen denken dat Brussel hun de macht heeft ontfutseld. Als die niet-gekozen "eurocraten" die democratische rechten even willen teruggeven, zou alles weer goed komen. Onzin.' Zij heeft gelijk. Maar dat mag niet betekenen dat

het steeds meer ontbreken van 'echte democratie' zonder meer als voldongen feit moet worden geaccepteerd. Wachten op een nieuwe Montesquieu of een Europese James Madison is echter als wachten op Godot.

Wel kan worden gewerkt aan het terugbrengen van de 'institutionele schizofrenie' op Europees niveau door de verantwoordelijkheden tussen intergouvernementele en supranationale instellingen scherper te omschrijven, zodat zij ook beter ter verantwoording kunnen worden geroepen. Op het niveau van de lidstaten dient men zich af te vragen of steeds vaker toekennen van (politieke) macht aan instellingen zonder effectief democratisch mandaat wel altijd wenselijk is. En als die instellingen al nodig zijn, is een vorm van 'democratisch tucht' dan niet gewenst? Dat zal niet altijd het geval zijn — de rechterlijke macht en de centrale bank zijn daar voorbeelden van — maar vaak ook wel.²⁹ De bovengenoemde verscherpte democratische norm wijst in elk geval in die richting.

En de sociaal-democratie?

Juist de sociaal-democratie heeft er belang bij om het domein van door technocraten bevolkte instituties tot het noodzakelijke minimum te beperken, ook al zal de groei van hun aantal niet helemaal te vermijden zijn. Majone constateert in zijn analyse van de onvermijdelijke opkomst van technocratische non-majoritaire instituties dat deze instituties goed werken bij doelmatigheidskwesaties, maar niet geschikt zijn voor herverdelingsvraagstukken.³⁰ Daarom is de Europese Unie in de huidige constellatie zijns inziens niet geschikt voor herverdeling van welvaart.

Voor sociaal-democraten, die solidariteit hoog in het vaandel hebben staan, is de herverdeling van welvaart van groot belang, binnen landen en tussen landen. Maar daarnaast zullen zij het met anderen eens zijn dat de doelmatigheid van overheidsbestedingen eveneens gewenst is. Dat verklaart ook het ongemak van sociaal-democraten met Europa:

Ruud Koole *Griekenland, Europa en de legitimatie van politiek*

overtuigd van de noodzaak van Europese samenwerking om redenen van veiligheid en welvaart, constateren zij ook dat een eenzijdige nadruk op doelmatigheid de (neo)liberale agenda in de hand werkt. Overdracht van bevoegdheden naar Europa betekent vaak minder vrijheid om op nationaal niveau verzorgingsstaat-arrangementen vorm te geven, terwijl dat verlies op Europees niveau niet of in elk geval niet in dezelfde mate wordt gecompenseerd door Europese redistributieve politiek. Dat kan tot gevolg hebben dat het bruto nationaal product van een land door Europese samenwerking groeit, maar de afstand tussen rijk en arm in dat land evenzeer.

Neoliberalen die een zo klein mogelijke overheid en een zo vrij mogelijke markt voorstaan hebben weinig moeite met deze ontwikkeling. Sociaal-democraten des te meer. Juist zij zien zich geplaagd voor de uitdaging de mogelijkheid van redistributieve politiek in stand te houden en waar nodig te versterken, zonder de doelmatigheid te verwaarlozen. De verschuiving van de politiek naar non-majori-taire instituties zullen sociaal-democraten, zowel op Europees als nationaal niveau, aan kritisch onderzoek moeten onderwerpen, willen zij niet verder meegezogen worden in de technocratische logica ervan, die juist de neoliberale agenda in de kaart speelt.

Dat betekent zowel het versterken van de greep van het Europees Parlement op de Europese Commissie als die van nationale parlementen op de regeringen van de lidstaten. Dat is niet alleen nodig om een verschuiving te voorkomen van de Europese Unie richting het

Singapore-model van veel welvaart, weinig democratie, maar ook om überhaupt ruimte te houden en te maken voor herverdelingspolitiek en daarmee voor het behoud van een nationale verzorgingsstaat.³¹ Natuurlijk moet er dan wel een sterke sociaal-democratische beweging zijn die deze ruimte benut. Net zoals een eeuw geleden de sociaal-democratie er uiteindelijk voor koos om de staat niet meer af te wijzen maar juist te veroveren, zal zij nu niet in de verleiding moeten komen om de Europese Unie af te wijzen, maar deze door politieke strijd moeten proberen te veroveren.

Bijvoorbeeld door te bewerkstellingen dat in Europa werkgelegenheid ten minste een even belangrijk na te streven doel is als begrotingsevenwicht. Maatregelen die het begrotingstekort reduceren maar tegelijk de werkgelegenheid doen afnemen, moeten niet zomaar voorrang krijgen. Die strijd is het waard om aan te gaan. Maar dat kan alleen succesvol wanneer de sociaal-democratie de kiezers weet te overtuigen dat hun stem ertoe doet; dat hun opvattingen een langere geldigheidsduur hebben dan de verkiezingsdag.

De Griekse crisis kan zo de aanleiding zijn tot een herbezinning op de technocratische verleiding van al te veel 'verantwoordelijke politiek' waaraan veel politici in nationale staten en in de Europese Unie sinds de opkomst van het neoliberalisme zijn gaan lijden. Ook al zal Griekenland zelf niet ontkomen aan grondige hervormingen, die herbezinning zou de grote winst van de Griekse crisis zijn: voor de Griekse bevolking zelf, maar ook voor de democratie.

Noten

- 1 Peter Mair (2009), 'Representative versus Responsible Government', opgenomen in Peter Mair (2014), *On Parties, Party Systems and Democracy. Selected Writings of Peter Mair*, Colchester: ECPR Press, p. 598.
- 2 Peter Mair, (2013), *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*, London/New York: Verso.
- 3 Russell J. Dalton (2008), *The Good Citizen: How a Younger Generation is Reshaping American Politics*, Washington, D.C.
- 4 Michael Saward (2010), *The representative claim*, Oxford New York: Oxford University Press.
- 5 Robert Dahl (1990), *After the Revolution. Authority in a Good Society. Revised edition*, New

Ruud Koole *Griekenland, Europa en de legitimatie van politiek*

- Haven: Yale University Press, 122-125 Bernard Manin (1997), *The Principles of Representative government*, Cambridge: Cambridge University Press; David Van Reybrouck (2013), *Tegen verkiezingen*, Amsterdam: Bezige Bij.
- 6 A. Hoogerwerf (1997), *Elites in de democratie. De verleiding van de politicus*, Alphen aan den Rijn: Samsom.
 - 7 W.A. Bongers (1934), *Problemen der democratie: een sociologische en psychologische studie*, Groningen/Batavia, Noordhoff, p. 100.
 - 8 Joseph Schumpeter (1942), *Capitalism, Socialism, and Democracy* 3rd edition (1957), New York: Harper & Row.
 - 9 P. Bachrach (1967), *The Theory of Democratic Elitism: A Critique* Boston, Little Brown.
 - 10 E.E. Schattschneider (1960), *The Semi-Sovereign People: A realist view of democracy in America*, New York, p. 35.
 - 11 Pierre Rosanvallon (2011), *Democratic Legitimacy. Impartiality, Reflexivity, Proximity*, Princeton: Princeton University Press, p. 205.
 - 12 Hoogerwerf (1997), *Elites in de democratie*, 165 en H.H. Pitkin (1967), *The Concept of Representation* Berkeley/Los Angeles: University of California Press.
 - 13 Manin (1997), *The Principles of Representative government*.
 - 14 Robert Dahl (1973), *Polyarchy: Participation and Opposition* New Haven: Yale University Press.
 - 15 Marc Chavannes (2013), 'PvdA moet politiek hervinden', *NRC Handelsblad*, 16 februari.
 - 16 Giandomenico Majone (1996), *Temporal Consistency and Policy Credibility: Why Democracies Need Non-Majoritarian Institutions*, European University Institute, Working Paper RSC No. 96/57.
 - 17 Fritz Scharpf (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?* New York/Oxford: Oxford University Press.
 - 18 Peter Mair (2007), *Political Opposition and the European Union, Government and Opposition* 42:1, pp. 1-17. Opgenomen in: Mair (2014), pp. 481-494.
 - 19 Christoph Möllers (2013), *The Three Branches. A Comparative Model of Separation of Powers*, Oxford, Oxford University Press, p. 193.
 - 20 Rosanvallon (2010), beschrijft de 'revolutie' die sinds circa 1980 heeft plaatsgevonden. De klassieke legitimatie via de stembus is 'gedesacraliseerd'; de ondersteunende bureaucratie is eveneens gedelegeerd. Deze ineenstorting van electorale en bureaucratische legitimiteit is gevolgd door het ontstaan van nieuwe, hybride vormen van legitimiteit, namelijk die van onpartijdigheid (bij onafhankelijke toezichhoudende en regelgevende autoriteiten), reflexieve legitimiteit (bij constitutionele hoven) en de legitimiteit van de nabijheid (niet aan specifieke instituties gelieerd). Deze nieuwe vormen van legitimiteit kunnen volgens Rosanvallon worden beschouwd als een aanvulling op het onderscheid tussen input- en outputlegitimiteit (p. 8). In dit artikel zal ik me beperken tot deze laatste twee termen.
 - 21 Caroline de Gruyter in *NRC Handelsblad*, 21 februari 2015.
 - 22 René Cuperus in *de Volkskrant*, 23 februari 2015.
 - 23 Zie *Le Monde*, 15 februari 2015.
 - 24 Marc Peepkorn in *de Volkskrant*, 23 februari 2015.
 - 25 Caroline de Gruyter in *NRC Handelsblad*, 28 februari 2015.
 - 26 Helena Smith in *The Guardian*, 1 maart 2015; 'Alexis Tsipras comes under fire from Spanish prime minister'.
 - 27 Herman van Gunsteren (2003), *Woordenschat voor verwarde politici*, Amsterdam: Van Geneep, p. 65.
 - 28 Rosanvallon (2011), *Democratic Legitimacy. Impartiality, Reflexivity, Proximity*.
 - 29 In Nederland zou men kunnen aansluiten bij de destijds door de WBS uitgebrachte notitie *Verplaatsing van de politiek. Een agenda voor democratische vernieuwing* door Mark Bovens, Wim Derksen, Willem Witteveen, Frans Becker & Paul Kalma (WBS, 1995).
 - 30 Majone (1996: 12): 'Efficient policies attempt to increase aggregate welfare, that is, to improve the conditions of all, or almost all, individual and groups in society, while the objective of redistributive policies is to improve the conditions of one group at the expense of another. Now, in a democracy, redistribution of income and wealth can only be achieved by majority decision since any issue over which there is unavoidable conflict cannot be resolved by unanimous agreement. Efficient policies, on the other hand, may be thought of as positive-sum games where everybody can gain. Hence, such policies could be decided, in principle, by unanimity. The unanimity rule guarantees that the result of collective choice is a Pareto-efficient outcome, since anybody adversely affected by the collective decision can veto it. It follows that redistributive policies can only be legitimated by the will of the majority, while efficient policies are basically legitimated by the results they achieve.'
 - 31 Soek-Fang Sim (2001), 'Asian Values, Authoritarianism and Capitalism in Singapore', *The Public*, vol. 8, pp. 45-66.