

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

# Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

[info@boomamsterdam.nl](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

# Over de voorwaarden van democratie en het herstel van de vertrouwensrelatie tussen burger en overheid

*Hoe moet de democratische bestuursvorm zich verhouden tot hedendaagse ontwikkelingen als de horizontalisering en versnippering van de samenleving en internationalisering? Welke gevolgen heeft het gebrek aan vertrouwen van de burger in de politiek voor de democratische legitimatie van de overheid? De christendemocratie heeft nooit genoeg genomen met democratische procedures alleen, maar altijd gewezen op de noodzaak van een rechtsstatelijke inkadering. Maar wat betekent dat precies? En: wat is het belang van instituties voor ons staatsbestel?*

---

door *Maurice Adams, Hans-Martien ten Napel & Maarten Neuteboom*

---

Adams is hoogleraar Encyclopedie van het recht en tevens hoogleraar Democratische rechtsstaat namens het vfonds aan de Tilburg Law School. Ten Napel is universitair docent staats- en bestuursrecht aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden en lid van de redactie van CDV. Neuteboom is lid van de redactie van CDV.

‘HET WOORD “DEMOCRATIE” IS OVER DE hele wereld hard op weg het voorwerp te worden van een politiek geloof’, zo stelt Mark Lilla, hoogleraar geesteswetenschappen aan Colombia University in New York.<sup>1</sup> Het is een begrip geworden dat vooral positieve associaties oproept, en diegenen die het hanteren, lijken het morele gelijk op voorhand aan hun zijde te hebben.<sup>2</sup> Deze ontwikkeling betekent niet dat duidelijk is wat onder democra-

tie moet worden verstaan – integendeel, de verwarring lijkt er juist door toe te nemen. Want een begrip dat van iedereen is, is van niemand. Aldus dringt zich de vraag op wat (a) het democratiebegrip betekent of kan betekenen, in het bijzonder in het licht van (b) de waarden die de christendemocratie wil vertegenwoordigen. Het gaat dan om de betekenis van de politieke democratie-idee, ofwel om democratie als bestuursvorm van de staat.

De voorgaande vragen klemmen te meer nu het functioneren van de moderne democratieën in toenemende mate ter discussie wordt gesteld. In het Verenigd Koninkrijk, toch de bakermat van het parlementaire stelsel, constateerde een ‘Democratic Audit’ onlangs dat de democratie er ‘op sterven na dood’ is. Dat is al te stevige taal, maar uit de lucht vallen komt een dergelijke kwalificatie natuurlijk niet; blijkbaar is er ‘iets’ aan de hand. In de Verenigde Staten lijkt het functioneren van de democratie eveneens moeizaam, getuige de ‘hyperpolarisatie van het Congres’ als gevolg waarvan een president van welke kleur dan ook nog maar bitter weinig van zijn verkiezingsbeloften in daden kan omzetten. En wat te denken van de Europese Unie? De democratische legitimiteit van de EU is al decennia onderwerp van debat, maar de financiële en economische crisis zet daar nu extra druk op. Gedwongen door financiële markten lijkt het Europese eenwordingsproces in een stroomversnelling te geraken, terwijl de kritiek daarop steeds prangender onder woorden wordt gebracht. Ook ten onzent lijkt recent onderzoek aan te tonen dat de problemen groter worden: want hoewel het vertrouwen in de *instituties* nog vrij groot is, lijkt het vertrouwen in de politiek en politici schrikbarend laag.<sup>3</sup> De participatiegraad bij verkiezingen is eveneens laag, vooral onder laagopgeleiden.<sup>4</sup> Bovendien lijken politiek en bestuur maar moeizaam in staat om invloed uit te oefenen op tal van ontwikkelingen in de samenleving.

#### GEBOORTE EN ‘WEDERGEBOORTE’ VAN DE DEMOCRATIE

Historisch gezien is de vrijwel onvoorwaardelijke appreciatie van de democratie opmerkelijk te noemen. Hoewel het begrip democratie vooral gemunt is in het oude Athene en daar werd vormgegeven als een directe democratie waarin de gemeenschap zichzelf de wet verschaftte,<sup>5</sup> werd de democratie door Plato en Aristoteles in de oudheid beschouwd als een van de slechtere staatsvormen. Dit bleef zo gedurende de middeleeuwen, en begon langzaam te veranderen in de vijftiende en zestiende eeuw.<sup>6</sup> Niettemin bleef men ook in de achttiende en negentiende eeuw, toen democratie nog vooral werd opgevat als loutere meerderheidsregel, overwegend kritisch op democratie. De nadruk werd vooral gelegd op het beperken van de democratie door constituties, instituties en maatschappelijke verbanden

(*civil society*), zoals naar voren gebracht door bijvoorbeeld William Blackstone, Edmund Burke, Charles de Montesquieu, de auteurs van de *Federalist papers* en Alexis de Tocqueville. Deze traditie van de inbedding van de democratie in de rechtsstaat kreeg na de Tweede Wereldoorlog een verdere impuls met de aanvaarding van universele en regionale mensenrechtenverdragen, waaronder het in 1950 opgestelde Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden, en de invoering van constitutionele rechtspraak in een reeks van Europese landen. Sinds de jaren zestig heeft de democratie echter in meer ongeclausuleerde vormen een opgang gemaakt.<sup>7</sup> De laatste tien jaar is dit proces nog versneld door het opkomende populisme.<sup>8</sup> Natuurlijk is wat hier met een brede penseelstreek wordt neergezet geen eenduidige ontwikkeling geweest, maar een met de nodige nuances en kwalificaties.

Een belangrijk verschil tussen de democratie in de oudheid en de moderne democratie lijkt inmiddels te zijn gelegen in de conceptualisering van het burgerschapsideaal. In Athene gold de mens als een *zoön politikon*, een ‘politiek dier’ wiens bestemming was gelegen in de *polis*, de (stad)staat. In de idee van het *bonum commune*, het algemeen goede, vielen het politieke en het goede samen. Dat nu is in de moderne democratie fundamenteel anders, omdat in het hedendaagse burgerschapsideaal veel meer de nadruk ligt op persoonlijke vrijheid en autonomie. Als gevolg van deze perceptie kunnen burgers het zich in morele zin eenvoudiger permitteren om zich afzijdig te houden van het publieke leven en zich primair te

*De moderne democratie heeft in de praktijk weinig te melden over wat mensen bij elkaar brengt, maar veel over wat hen uit elkaar houdt*

wijden aan hun eigen, individuele belang, waarvoor zij soms zelfs publieke belangen aanwenden. De moderne democratie heeft daarmee ‘in de praktijk weinig te melden over wat mensen bij elkaar brengt, maar veel over wat hen uit elkaar houdt’.<sup>9</sup> Het risico hiervan is dat

het uiteindelijk de samenleving uit elkaar speelt. Democratie lijkt vandaag niet zonder de vorming en cultivering van burgerschap te kunnen, waarbij besef van algemeen belang, waarden van de rechtsstaat en ruimte en aandacht voor verschil tussen personen en groepen centraal staan.<sup>10</sup>

VORMEN VAN DEMOCRATIE: REPRESENTATIE EN MINDERHEIDSRECHTEN

In de zojuist weergegeven noties over de historische ontwikkeling van de democratie liggen uiteenlopende democratieopvattingen besloten. In Athene kende men een zeer directe vorm van democratie, in die zin dat

besluiten werden genomen in een *volksvergadering* en niet door een *volksvertegenwoordiging*, zoals in de moderne democratie over het algemeen het geval is. (Men zou referenda als een vorm van volksvergadering kunnen beschouwen, maar geen enkele moderne democratie stelt langs deze weg *al* zijn wetgeving vast.) De vertegenwoordigende of representatieve democratie is in zekere zin een beperking op de directe volkswil, omdat bepaalde personen voor een vastgestelde periode worden gemandateerd om namens de kiezer besluiten te nemen op basis van, in principe, meerderheidsbesluiten. Deze vorm van democratie veronderstelt afstandelijkheid, verantwoordelijkheid en vertrouwen.<sup>11</sup> Een afgegeven mandaat schept immers de ruimte – in de vorm van een zekere afstand tussen kiezer en gekozene – voor de gekozenen om vanuit het perspectief van het algemeen belang besluiten te nemen, terwijl daarover pas (eventueel veel) later verantwoording wordt afgelegd bij verkiezingen.

Een dergelijke opvatting kan overigens zeer wel samengaan met het in de vorige paragraaf aangestipte burgerschapsideaal: *civil society* is als democratische activiteit een belangrijke, ja zelfs cruciale aanvulling op de democratische instituties. Het geeft aanleiding tot een permanente bevraging van het politieke handelen. Tussen democratische burgeractiviteit en de geïnstitutionaliseerde democratische politiek kan echter ook spanning bestaan. Anders gezegd: een politieke democratie zonder *civil society* zal teloorgaan, maar de democratie zal een *civil society* zonder stevige instituties evenmin overleven. De *civil society* zal, wil zij succesvol zijn en een positieve invloed hebben op het politieke gebeuren, verstarde verhoudingen moeten doorbreken, nieuwe thema's op de agenda moeten plaatsen en publieke en politieke discussie mee moeten stimuleren. Maar een té sterke *civil society* – dat is er een die in de plaats van de politiek en instituties dreigt te treden – kan ont-aarden in een belangengroependemocratie. *Civil society* en professionele politiek moeten elkaar dus waar nodig ondersteunen, controleren en corrigeren. Daarbij blijft een zekere afstand tussen overheid en burger toch altijd cruciaal, want die overheid moet over voldoende handelingsruimte kunnen beschikken om het belang van de samenleving als geheel te behartigen. Juist dat uitgangspunt lijkt nogal eens te worden vergeten.

Met de idee van democratie zijn meerderheden en minderheden vrijwel als vanzelf gegeven. Unanimitieit is immers over het algemeen geen vereiste voor besluiten in een democratie en dat zou ook niet praktisch zijn (zie bijvoorbeeld de debatten hierover in de Europese Unie of die over de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad). De meerderheidsregel brengt dus over het algemeen uitkomst, terwijl de gekwalificeerde meerderheid als de uitzondering op de regel geldt (bijvoorbeeld bij Grondwetsherziening). Deze constructie roept echter de vraag op naar de positie

van de – al dan niet structurele – minderheid/minderheden in een democratisch bestel. In antwoord op deze vraag wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen democratie en rechtsstaat, waarbij de democratie dan wordt begrepen als de uitdrukking van de volkswil, en de rechtsstatelijke waarden en grondrechten als een beperking daarop.<sup>12</sup> Anderen wijzen erop dat in de democratie-idee zelf een grens ligt besloten.<sup>13</sup> ‘Meerderheidsbeslissingen moeten noodzakelijkerwijs de private autonomie van leden van de minderheid respecteren. Aan de vrijheid en gelijkheid mag niet geraakt worden, omdat daarmee aan een zinvol hedendaags begrip van democratie getornd wordt. Vandaar dat de slagzin die leert dat een

*Een democratie wordt  
gekenmerkt door de tolerante  
wijze waarop er met  
minderheden wordt omgegaan*

democratie zich kenmerkt door de tolerante wijze waarop er met minderheden wordt omgegaan, [de] democratie vandaag de dag nog veel wezenlijker typeert dan het stellen van de meerderheidsregel.’<sup>14</sup> Met Pierre Rosanvallon, de recente winnaar van de Spinozalens, zouden we

kunnen zeggen dat het doel van de democratie is om iedereen te dienen (en niet alleen de toevallige meerderheid). En dat is steeds moeilijker in een samenleving die vooral bestaat uit minderheden met schijnbaar tegengestelde posities.<sup>15</sup> Het maakt de vraag naar hoe de burger te betrekken of te organiseren in het collectieve proces van politieke meningsvorming – ten behoeve van het algemeen belang! – des te prangender.<sup>16</sup>

#### FORMELE *versus* MATERIËLE DEMOCRATIE?

In het verlengde van de democratieopvatting dat de meerderheid rekening moet houden met de rechten en belangen van minderheden, wordt ook wel het onderscheid gemaakt tussen een formele en een materiële democratie. Bij een formele democratie staan de procedure, de democratische spelregels en het besluitvormingsproces centraal als voorwaarden voor democratie. Een materiële democratie stelt niet de *totstandkoming*, maar de *inhoud* van besluiten voorop. Besluiten moeten rechtvaardig zijn en beantwoorden aan fundamentele rechten en vrijheden van mensen. Afhankelijk van de democratieopvatting die men heeft kan men hierin een tegenstelling dan wel een onderlinge samenhang bespeuren. Wat ons betreft kunnen beide opvattingen echter niet los van elkaar worden gezien: formele en materiële democratie hebben uitdrukkelijk betrekking op elkaar. En dat is ook logisch, aangezien de democratische procedure steunt op premissen, opvattingen en intuïties die typisch zijn voor een materiële opvatting van democratie. Bij

het formele kader past vandaag de dag een materiële politiek-sociale orde met een bepaald mens- en maatschappijbeeld, bijvoorbeeld over vrijheid, gelijkheid, tolerantie en ook minderhedenbescherming. De idee achter het vermelde onderscheid is dan dat de spelregels (de formele procedure) van de politieke democratie de vermelde premissen, opvattingen en intuïties moeten bestendigen en bevorderen.<sup>17</sup> Het gaat om een middel-doelrelatie, en ook zo bekeken hebben democratie en rechtsstatelijkheid betrekking op elkaar.

Juist de maatschappelijke diversiteit maakt de discussie over de reikwijdte van onze vrijheid, over de inhoud van het algemeen belang, en over wat tolerantie impliceert, des te belangrijker. Want ondanks de grote diversiteit aan levensbeschouwingen, levensstijlen, culturele gemeenschappen, machtscentra, kennisopvattingen, betekenisverleningen en gedragsmogelijkheden, hebben we onvermijdelijk nood aan een regelgevend raamwerk op basis waarvan we kunnen samenleven. Dat te vinden is een van de grote uitdagingen waarmee de democratie zich geconfronteerd weet! De Wachter heeft eens gesteld dat om een debat over de vrijheid te kunnen voeren er een sociale context moet zijn die dat debat mogelijk maakt.<sup>18</sup> Dat betekent dat er minstens een discussietraditie moet bestaan met interessante discussiepartners, en de mogelijkheid om te kiezen tussen verschillende waardevolle opties die steunen op bloeiende en mondige levensbeschouwingen. Het betekent ook dat er best opvoeding en menselijke wijsheid is, evenals morele ervaring die wordt herinnerd en doorgegeven. Het is daar dat er een taak ligt voor de overheid (onder meer in de garantie van een bloeiende onderwijs-cultuur), en het is een dergelijke veelvormige contextualiteit die door het publieke beleid gegarandeerd en aangemoedigd moet worden. Het gaat er dan om dat de overheid de voorwaarden schept waaronder mensen ondanks diversiteit toch gemeenschapszin kunnen ontwikkelen. De overheid moet de discussie over het 'goede leven' en de vrijheid daarom mogelijk maken en stimuleren, sociaal en politiek, en mag wat dat aangaat dus nooit afstandelijk zijn. Dit behoort tot de kerntaken van democratische politiek. En dit alles omdat de vrijheid immers geen waarborg voor een goed leven is; het is integendeel slechts een kans die wordt geboden, een kans die om voortdurende aandacht en onderhoud vraagt.<sup>19</sup> De verantwoordelijkheid voor de daadwerkelijke invulling van deze vrijheid ligt echter uiteindelijk bij de burger zelf, en daarmee zijn we weer terug bij civil society.

#### PERSPECTIEVEN EN UITDAGINGEN

In de inleiding werd al gewezen op een aantal ontwikkelingen die de democratie onder druk zetten. De uitdaging bestaat erin een omgang te vinden met de spanningen die het huidige tijdsgewricht oproept. Daarvoor heb-

ben we echter wel een beeld van democratie nodig, en zoals de reeds aangehaalde Lilla al zei: democratie is ook een politiek geloof geworden, en daardoor een haast betekenisloze term. Hoe daar een omgang mee te vinden?

Een eerste suggestie is om niet al te zeer te treuren over de bedenking van Lilla, maar die ook als een uitdaging te zien: de vereisten en de constituerende elementen van de democratie zijn namelijk niet scherp omschreven, maar steeds in wording en contextafhankelijk. En dat is ook logisch, want de maatschappij waarvoor die democratie dient is aan verandering onderhevig. ‘Democratie is een eeuwig in twijfel trekken en zoeken naar het betere, en bij dit zoeken en streven zijn er uiteraard verschillende wegen die tot dit doel leiden’, schijnt F.D. Roosevelt ooit te hebben gezegd. Bovendien is het begrip democratie behalve een politiek systeem dat vele ladingen dekt, ook een streefmoraal (‘morality of aspiration’<sup>20</sup>). Dat is niet zozeer een oudtestamentische moraal, maar een *ideaal* dat aanwezig is in de publieke en morele cultuur van een samenleving of groep, waarvan de voorstellingen verschillen en waaraan het praktisch handelen nooit helemaal tegemoet kan komen.<sup>21</sup> Democratie is geen alles-of-nietskwestie, maar bestaat in vormen en stadia. Dat neemt natuurlijk niet weg dat diegenen die het woord democratie in de mond nemen er goed aan doen hun opvatting ter zake zo goed mogelijk te expliciteren.

Een tweede suggestie is dan om democratie minstens te zien als een politiek systeem dat in ieder geval draait om het scheppen van een vertrouwensrelatie tussen burger en overheid, en die dat doet door de burger ernstig te nemen en als focus van de besluitvorming (en dit in het licht van een conceptie van wat het algemeen belang vereist). Een dergelijke benadering kan een vruchtbare voedingsbodem vormen voor al de verschillende opvattingen en perspectieven die onder het democratiebegrip ressorteren. Dat is geldig voor opvattingen over directe en indirecte democratie, over vertegenwoordiging en representatie. Vertrouwen was noodzakelijk in ‘Athene’ toen, en in ‘Den Haag’ en ‘Brussel’ vandaag. Vertrouwen kan tot stand worden gebracht door de burger politieke macht te geven bij verkiezingen, door het debat aan te gaan over wat de publieke zaak en het algemeen belang vereisen, door het pluralisme van de samenleving serieus te nemen, en door de morele autonomie en de fundamentele gelijkwaardigheid van het individu te erkennen.

Sommige staatsrechtsdeskundigen stellen dat een referendum de ultieme methode is om vertrouwen te wekken; anderen zijn dan weer van mening dat de bemiddeling van het parlement altijd nodig is om tot vertrouwenwekkende maatregelen te komen; weer anderen gaan uit van een combinatie van beide. In dit verband breekt Rein Jan Hoekstra in deze CDV een lans voor het correctief wetgevingsreferendum en de herinvoering van



een districtenstelsel.<sup>22</sup> Weer anderen wijzen erop dat globalisering de politieke macht ondermijnt en daardoor het vertrouwen van de burgers in de overheid. En volgens een heel aantal mensen kan de toekomst van de Europese Unie alleen maar democratisch gegarandeerd worden wanneer die Unie in staat is om met de burger in een relatie van vertrouwen te treden.<sup>23</sup> En wat te denken van de ‘vermarkting’ van de samenleving? Dat laatste is van belang aangezien het de aard van politieke machtsuitoefening drastisch verandert. Steeds vaker hebben niet alleen de (nationale) overheden en hun burgers en instellingen de feitelijke macht, maar ook (multinationale) ondernemingen. Die (internationale) economie kent echter geen burgers, slechts consumenten en hun markten. Barber wijst er in die context terecht op dat democratieën weliswaar belangstelling hebben voor markten, maar dat markten die belangstelling niet noodzakelijk hebben voor democratieën.<sup>24</sup> Of nog: wat te denken van de terugtred van het parlement als controlerende instantie, een ontwikkeling die wordt versterkt door een aantal ontwikkelingen die we heel algemeen als ‘globalisering’ zouden kunnen duiden? De democratie is sterk gegroeid met het ontstaan van, en verankerd in, de natie- of de stadstaat. Democratie, gemeenschap en een specifiek omgrensd gebied zijn in hun conceptualisering dan ook nauw met elkaar verbonden. De aard van de ‘demos’, de politieke gemeenschap, de definiëring van burgerschap, ideeën over zelfbestuur, vertegenwoordiging, verantwoording afleggen en transparantie, worden vrijwel exclusief geassocieerd met de instellingen van de natiestaat. En er is hier sprake van een wisselwerking, want de relatie tussen democratie en territorium is in de loop van de tijd versterkt door het toenemende gezag van die natiestaat.<sup>25</sup> Ook die relatie staat echter sterk onder druk. Hoe ermee om te gaan? En welke kansen biedt het internet in de context van democratisering?<sup>26</sup>

Het zou al te hoogmoedig zijn te pretenderen dat we hier het antwoord op al deze vragen kunnen bieden. Desondanks kunnen we wel nadenken over een kader dat de democratiediscussie vorm geeft, en onze suggestie is om dat te doen door de lens van de vertrouwensrelatie tussen burger en overheid.

#### BESLUIT: CHRISTENDEMOCRATISCHE WAARDEN EN DE DEMOCRATIE

Als het voorgaande juist is, hebben we alle reden voor een fundamentele herbezinning op de staat van de democratie, in het besef dat het gaat om ‘werk in uitvoering’.<sup>27</sup> Welke uitdagingen wachten ons, welke bedreigingen dienen zich aan, welke kansen liggen er? In de christendemocratie is historisch gezien sprake van wat men *voorbehouden* bij de democratie kan noemen. De christendemocratie stond daarin zeker niet alleen, getuige de kritische lijn die van de oudheid tot in de twintigste eeuw reikt.

In de eenentwintigste eeuw lijkt deze notie van democratie als *limited government* niet aan belang te hebben ingeboet. Democratie en rechtsstatelijkheid hebben op elkaar betrekking: het recht dient democratisch gelegitimeerd te worden en de volkssoevereiniteit moet een rechtsstatelijke inka-

dering krijgen. De notie van *limited government* komt voor de christendemocratie daarin tot uitdrukking, dat de collectieve en institutionele dimensies van klassieke en sociale vrijheidsrechten, waaronder de vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing, voluit worden erkend.

*In de christendemocratie is historisch gezien sprake van wat men voorbehouden bij de democratie kan noemen*

Een christendemocratische visie op democratie volstaat aldus niet met een theorie over politieke instituties en hoe deze zich tot elkaar moeten verhouden,<sup>28</sup> maar ziet juist ook de civil society als een essentiële buffer tussen burger en staat teneinde de vrijheid van minderheden te garanderen.

Kortom, en zoals reeds gezegd, de formele democratie berust op een materiële politiek-sociale orde met een bepaald mens- en maatschappijbeeld over onder meer vrijheid, gelijkheid, tolerantie en minderhedenbescherming. Deze waarden achter de democratische rechtsstaat zijn ons niet op een goede dag toegevallen, maar zijn de vrucht van een lange traditie en de rechtspolitieke uitdrukking van een historisch gegroeide cultuurconstellatie. Het christendom heeft aan deze ontwikkeling in de westerse cultuurgeschiedenis een belangrijke bijdrage geleverd. Het bouwwerk van onze grondrechten en kernwaarden, de erkenning van de menselijke waardigheid en het besef van persoonlijke verantwoordelijkheid steunen onder meer op de gedachte dat de mens is geschapen naar het beeld van God. Het is een prangende vraag welke gevolgen de erosie van het christendom heeft voor de instandhouding van de democratische rechtsstaat.<sup>29</sup> Vast lijkt in ieder geval te staan dat de democratische rechtsstaat leeft van voorwaarden die zichzelf niet kan garanderen. Het zoeken naar de (geestelijke) voorwaarden van de rechtsstaat is daarmee ongetwijfeld zinvol, maar tegelijkertijd is het onmogelijk in een neutrale rechtsstaat burgers (bij wet) voor te schrijven ook daadwerkelijk te geloven in die voorwaarden. Als de overheid dat namelijk zou doen, ontstaat het risico dat geestelijke vrijheden worden ondermijnd.

Heden ten dage staat de democratie als staatsvorm nauwelijks meer ter discussie, maar onmiskenbaar bevat de terughoudendheid (bij een, door het populisme versterkte, meer ongeclausuleerde opvatting van democratie) wijze lessen. Men zou kunnen zeggen dat historische terughoudendheid en de nadruk op *voorbehouden* bij de democratie heeft geleid tot een democratieopvatting waarin men oog heeft voor de *voorwaarden* voor de

democratie, in de overtuiging dat het deze voorwaarden zijn die de vertrouwensrelatie tussen burger en overheid kunnen bestendigen of bewerkstelligen. In het voorgaande hebben we er al het een en ander over gezegd: naast voorbehouden bij een ongeclausuleerde democratie gaat het onder meer ook over een prominente rol voor civil society, en over een opvatting van tolerantie waarin men elkaar daadwerkelijk ziet staan.

#### Noten

- 1 Mark Lilla, 'Meer democratie heeft ons golven racistisch en anti-intellectueel populisme bezorgd', *NRC Handelsblad*, 19 mei 2012.
- 2 Zie Maurice Adams, *Recht en democratie ter discussie. Essays over democratische rechtsvorming*. Leuven: Universitaire Pers Leuven, 2006, p. 13.
- 3 Zie de bijdrage van Rien Fraanje en Hans-Martien ten Napel in deze CDV-bundel.
- 4 Mark Bovens en Anchrit Wille, *Diplo-mademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Bert Bakker, 2011.
- 5 Adams 2006, pp. 19-20.
- 6 Zie ook de bijdrage van Jan Willem Sap in deze CDV-bundel.
- 7 James C. Kennedy, *Nieuw Babylon in aanbouw. Nederland in de jaren zestig*. Amsterdam/Meppel: Boom, 1995.
- 8 Zie Govert Buijs, Pieter Jan Dijkman en Frank van den Heuvel (red.), *Populisme in de polder* (CDV Lente 2011). Amsterdam: Boom, 2011.
- 9 Adams 2006, p. 22.
- 10 Zie ook de bijdragen van Emma Cohen de Lara, Guy Vanheeswijck en Kars Veling in deze CDV-bundel.
- 11 Adams 2006, pp. 36-40.
- 12 M.C. Burkens e.a., *Beginselen van de democratische rechtsstaat. Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*, Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2012.
- 13 Zie bijvoorbeeld Marcel ten Hooven (red.), *De lege tolerantie. Over vrijheid en vrijblijvendheid in Nederland*. Amsterdam: Boom, 2001.
- 14 Adams 2006, pp. 46-47.
- 15 P. Rosanvallon, *Democratie en tegendemocratie*, Amsterdam: Boom, 2012, p. 99. Zie ook de recensie van dit werk door Jozef Waanders in deze CDV-bundel.
- 16 Zie ook de bijdrage van Toon Braeckman in deze CDV-bundel, waarin de kwestie van de maatschappelijke verdeeldheid heel uitdrukkelijk wordt gethematiseerd.
- 17 In gelijkaardige zin ook G.A. van der Wal, 'Formele en materiële democratie', in: E.C.L.M. Jacobs en A.W. Musschenga (red.), *De liberale moraal en haar grenzen. Recht, ethiek en politiek in een democratische samenleving*. Kampen: Kok, 1992, pp. 99-123.
- 18 F. De Wachter, 'Politiek en het goede leven', in: B.J. De Clercq e.a. (red.), *De burger en zijn staat*. Leuven: Davidsfonds, 1998, p. 45.
- 19 K. Raes, *Tegen betere wetten in. Een ethische kijk op het recht*. Gent: Academia Press, 1997, p. 35.
- 20 Het begrip is afkomstig van L.L. Fuller, *The morality of law*. New Haven: Yale University Press, 1969, pp. 5-6.
- 21 Deze omschrijving steunt op de definitie van een ideaal door W. van der Burg, 'Het belang van idealen. Een programmatische verkenning', in: W. van der Burg en F.W.A. Brom (red.), *Over idealen. Het belang van idealen in recht, moraal en politiek*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, 1998, pp. 1-23.
- 22 Zie het interview met Rein Jan Hoekstra in deze CDV-bundel.
- 23 Zie ook de bijdrage van Margriet Krijtenburg in de CDV-bundel.
- 24 B. Barber, *Jihad vs. McWorld*. New York: Times Books, 1995, p. 243.
- 25 Aldus ook treffend P.B. Lehnig, *De mondialisering van het lokale*. Dies-lezing Erasmus Universiteit Rotterdam 2001. Rotterdam: Erasmus Universiteit, 2001.
- 26 Zie ook de bijdrage van Paul De Hert in deze CDV-bundel.
- 27 Rosanvallon 2012.
- 28 Zie ook de bijdrage van Bart Fleuren in deze CDV-bundel.
- 29 Zie ook de bijdrage van Bart Labuschagne in deze CDV-bundel.