

## **Robert A. Dahl: Kleine stappen brengen ons niet meer verder**

Hans Blokland

(*Facta: Sociaal-Wetenschappelijk Magazine*, Jg.12, Nr.8, pp.8-12)

Robert Dahl (1915) behoort tot de grand old men van de Amerikaanse politieke wetenschap. Vanaf zijn eerste publicaties in de jaren veertig is hij mede bepalend geweest voor de ontwikkeling van de centrale debatten in deze discipline. Lees zijn werk over deze jaren en men leest tevens een overzicht van de ontwikkeling van de politicologie: de vaak heftige discussies over de problemen waarmee zij zich zou moeten bezighouden, de onderzoeksmethoden die hiervoor het meest geëigend zijn, de inzichten die al dan niet met de verschillende methoden zijn verworven, de maatschappelijke positie en opdracht van de politicoloog, et cetera.<sup>1</sup> De democratie vormt Dahls hoofdonderwerp: Hoe functioneren de politieke stelsels in de praktijk die wij doorgaans met de term 'democratie' aanduiden? *Welke* groepen hebben in deze stelsels invloed op of macht over de besluitvorming binnen *welke* beleidsterreinen? Onder *welke* maatschappelijke condities ontwikkelen zich deze stelsels? Aan *welke* normatieve criteria zou een politiek systeem moeten voldoen wil het een waarlijke democratie genoemd kunnen worden? Hoe verhouden de bestaande 'democratische' systemen zich tot deze criteria? Hoe zouden zij verbeterd kunnen worden om meer aan deze democratische criteria te voldoen? Geen onbelangrijke vragen, zeker in een tijd waarin binnen de gevestigde 'democratieën' zoveel klachten zijn te horen over 'de kloof tussen politiek en burger', 'het einde van de politiek' of 'de malaise van de politiek' en pogingen worden ondernomen de desbetreffende stelsels nieuw leven in te blazen.

De lange loopbaan van Dahl begon in 1940 met een dissertatie over de mogelijkheid van een socialistische markteconomie, een onderwerp dat sindsdien voortdurend in zijn werk terug zou komen. Na de oorlog kwam hij terug naar Yale University, waaraan hij tot op de dag van vandaag verbonden is gebleven. Sindsdien publiceerde hij een ontelbaar aantal artikelen en niet minder dan 23 boeken waaronder het samen met Charles E. Lindblom (1917) geschreven monumentale *Politics, Economics, and Welfare* (1953). Vermeldingswaardig zijn zeker nog *Who Governs?* (1961), *After the Revolution?* (1970), *Polyarchy: Participation and Opposition* (1971), *Dilemmas of Pluralist Democracy* (1982), *Democracy and its Critics* (1989), *On Democracy* (1998) en *How Democratic is the American Constitution?* (2001). Gezamenlijk met Lindblom en Robert Lane (1915) maakte hij aldus de politicologiefaculteit van Yale in de jaren zestig, zeventig en tachtig tot het middelpunt van de discipline.

Opmerkelijk is de politieke ontwikkeling van Dahl, of wellicht beter: van zijn politieke omgeving. In de jaren veertig en vijftig gold Dahl als een radicaal met staatsgevaarlijke socialistische ideeën (zo werd hem aanvankelijk de toegang tot de militaire dienst geweigerd omdat hij in de jaren dertig lid was geweest van de Amerikaanse Socialistische Partij). In de jaren zestig en zeventig werd hij door de nieuwe generatie maatschappijcritici weggezet als een reactionaire vertegenwoordiger van het zelfvoldane establishment, die onder meer blind was voor de enorme emancipatoire waarde van de participatie-democratie. En vanaf de jaren tachtig is Dahl weer terug bij af: terwijl de samenleving zich steeds meer in neo-liberale richting ontwikkelde en de hippe 'radicalen' zich breeduit vestigden, zag hij zich genoodzaakt de *status quo* steeds radicaler, scherper en meedogenlozer te bekritisieren. Ver achter ons liggen zijn, toegegeven, enigszins bedaaide en afstandelijke politicologie uit de behavioristische jaren zestig en zijn overdreven optimisme over met name de mogelijkheden van gewone burgers om

---

<sup>1</sup> In het deze maand verschenen *Pluralisme, Democratie en Politieke Kennis: Ontwikkelingen in de Moderne Tijd* (Assen, Van Gorcum) geef ik onder meer een analyse van de ontwikkeling in het denken van Dahl.

invloed uit te oefenen op de politieke besluitvorming. In toenemende mate maakt Dahl zich zorgen om en kwaad over de groeiende sociaal-economische ongelijkheid, de, bijgevolg, groeiende ongelijkheid in politieke hulpbronnen en de ernstige consequenties hiervan voor de democratische idee, dat alle burgers er recht op hebben, dat in de politieke besluitvorming rekening wordt gehouden met hun belangen en voorkeuren. Meer en meer ergert hij zich aan de wijze waarop het neo-liberale marktdenken tot een religie wordt verheven, een religie die iedere redelijke beoordeling van het private ondernemerschap en zijn maatschappelijk en politieke gevolgen bij voorbaat onmogelijk maakt. Ook maakt hij zich steeds meer zorgen om de afnemende politieke competentie en daarmee invloed van gewone burgers in een steeds complexer en grootschaliger wordende samenleving.

Interview met Robert A. Dahl

*Wat maakt een democratie een democratie? Aan welke criteria moet een politiek systeem voldoen willen we het een democratie kunnen noemen?*

In het ideale geval is een democratie een systeem waarin de burgers effectief worden behandeld als politieke gelijken. Om dit ideaal te realiseren moet er aan een aantal criteria worden voldaan. Het moet een systeem zijn waarin de burgers door verschillende vormen van politieke participatie het overheidsbeleid kunnen bepalen, waarin bij verkiezingen hun stemmen even zwaar wegen, waarin vrijheid van meningsuiting en vereniging bestaat en waarin burgers de mogelijkheid bezitten om de relevante alternatieven te leren kennen en te leren begrijpen. Deze laatste voorwaarde – de aanwezigheid van door, onder meer, publiek debat geïnformeerde voorkeuren en keuzen – acht ik buitengewoon belangrijk en wordt naar mijn gevoel ook steeds belangrijker, ook al is er voor dit onderwerp betrekkelijk weinig aandacht. En tenslotte moeten de burgers natuurlijk de politieke agenda kunnen beheersen. Wanneer uiteindelijk niet de burgers maar de leiders bepalen welke kwesties onderwerp van de politieke besluitvorming zijn, kunnen burgers nooit het overheidsbeleid bepalen.

*Wat zijn de sociale, economische of culturele bestaanscondities van een democratie?*

Er zijn er vele, maar een belangrijke, zeker in de huidige tijd, lijkt mij sociale gelijkheid. Naarmate politieke hulpbronnen ongelijker zijn verdeeld, kunnen de democratische criteria minder worden vervuld en is er minder sprake van een democratie. Met politieke hulpbronnen bedoel ik alles dat gebruikt kan worden om andere mensen en het overheidsbeleid te beïnvloeden. Het kan dus gaan om geld, status, prestige, informatie, beheersing van informatie, beheersing van hiërarchieën, enzovoorts. Een cruciaal en permanent probleem van bestaande democratieën is natuurlijk dat er een krachtige tendentie in iedere samenleving bestaat om politieke hulpbronnen ongelijk te verdelen. Een centrale uitdaging voor iedere democratie is daarom om, tegen deze tendentie in, een redelijk gelijkheid in politieke hulpbronnen te creëren en te waarborgen. We zouden furieus zijn wanneer niet iedereen zou mogen stemmen en wanneer stemmen verschillend zouden worden gewogen. Maar de mogelijkheid om een stem uit te brengen is slechts een van de politieke hulpbronnen waarover mensen kunnen beschikken om invloed uit te oefenen. Waarom zouden we met betrekking tot het stemrecht geen enkele ongelijkheid accepteren en met betrekking tot de andere hulpbronnen onverschillig staan tegenover de grofste ongelijkheden? Natuurlijk, het is irreëel te eisen of te verwachten dat iedereen gelijk is of wordt, maar in een democratie is het wel redelijk om te vragen, dat de

politieke hulpbronnen enigermate gelijk zijn verdeeld. Doen we dit niet, dan moeten we ook niet langer van ‘democratie’ spreken.

Goed, in de praktijk blijkt dit dus een buitengewoon moeilijk te realiseren opdracht. Een fundamentele verklaring hiervan is dat er een permanente spanning bestaat tussen economische markt en democratie. Enerzijds is het zo dat alle bestaande democratieën markteconomieën hebben. Anderzijds genereert een markteconomie onvermijdelijk maatschappelijke ongelijkheid en dus een ongelijke verdeling van politieke hulpbronnen. Deze spanning is een elementaire en continue uitdaging voor hen die een bevredigende mate van politieke gelijkheid en dus van democratie wensen te ontwikkelen. Zeker in de Verenigde Staten zijn wij er onvoldoende in geslaagd, in de laatste jaren bovendien in afnemende mate, om deze uitdaging aan te gaan.

*In het verleden, goedbeschouwd vanaf het vroegste begin van uw loopbaan, heeft u zich in dit verband altijd een voorstander betoond van een socialistische markteconomie, een economie waarin bedrijven worden bestuurd door werknemers en andere direct betrokkenen en worden gecoördineerd door het marktsysteem.*

Ja, ik heb altijd gedacht dat een dergelijk systeem zowel een gelijkere spreiding van de macht binnen de economische markt zou realiseren, als een wijdere spreiding van inkomen en vermogen. De politieke en maatschappelijke steun voor dit idee is echter zeer gering en is, bij voorbeeld sinds ik *A Preface to Economic Democracy* (1985) schreef, alleen maar afgenomen. Dit zowel in de Verenigde Staten als in Europa. Een van de verklaringen hiervoor is overigens dat met name voor de best opgeleide werknemers bedrijven minder hiërarchisch zijn geworden – stijl hiërarchische bedrijven zijn gewoon minder efficiënt – en dat juist zij daarom minder warm zijn te maken voor de idee van economische democratie. In een economie waarin de uitwisseling van informatie steeds belangrijker wordt, kunnen degenen die hiervoor de meeste vaardigheden hebben, steeds daadkrachtiger voor het eigen belang opkomen. Zij hebben de carrièreperspectieven. Alleen de mensen onderaan de trap, om het zo uit te drukken, blijven over om zich in te spannen voor economische democratie. Dat is politiek niet genoeg.

Hoe dan ook, zoals ik al opmerkte, wij moeten nieuwe oplossingen vinden voor de spanning tussen economische markt en democratie. Economieën zonder markten zijn uiterst inefficiënt en leiden tot machtsconcentraties die de democratie ondergraven. Het laatste gebeurt echter ook in markteconomieën. Wanneer we de democratie werkelijk serieus nemen moeten we dus een economisch stelsel creëren waarin politieke hulpbronnen aanmerkelijk minder scheef zijn verdeeld als vandaag. Ik denk dat dit een buitengewoon belangrijke uitdaging is. Ik zou heel graag zien dat grote aantallen academici zich met dit probleem zouden bezighouden. Tegenwoordige academici hebben het echter druk met andere zaken.

*Zou daar nog verandering in kunnen komen?*

Ik weet het niet, ik zelf zal het in ieder geval niet meer meemaken. Maar het is mogelijk dat 30 of 50 jaar van fabelachtige overvloed meer en meer mensen voortbrengt die zich meer fundamentele vragen gaan stellen dan men vandaag geneigd is te doen. Ed Lindblom en ik pleitten een halve eeuw terug, in *Politics, Economics and Welfare* (1953), voor incrementalisme, voor het stapje voor stapje, door trial and error, dichterbij brengen van maatschappelijke doeleinden. We deden dit echter in een tijd waarin er grote concurrerende ideologieën bestonden met visies op het Goede leven en de Goede maatschappij. Deze visies ontbreken vandaag met als gevolg dat het incrementalisme doelloos en stuurloos is geworden. Incrementalisme zonder een visie van de maatschappij waarnaar je je incrementeel wilt

bewegen, is, denk ik, failliet. Alleen maar incrementalisme is bankroet. Wij hebben een visie op de Goede maatschappij nodig en we hebben die niet meer, denk ik, door de uitputting van de oude ideologieën. Waar we nu mee zitten is de triomf van een sullige marktideologie, maar dit is geen visie, dit is geen visie op de Goede samenleving.

*Hoe zou zo'n visie eruit kunnen zien?*

Ik denk dat we moeten beginnen met een fundamenteel moreel principe dat de meeste mensen, in ieder geval verbaal, kunnen onderschrijven. Een dergelijk principe zou kunnen zijn dat de belangen van elk individu gelijk gerespecteerd behoren te worden. Op deze basis kan je vervolgens een enorme structuur bouwen. Hoe realiseer je dit principe? Wat voor economisch stelsel heb je nodig? Wat voor politiek stelsel? Wat voor onderwijsstelsel? Door aldus een denkstructuur op te bouwen, creëer je een visie, of misschien meerdere visies, op de Goede samenleving. Dit zou, denk ik, meer stimulerend voor het denken zijn, dan incrementalisme zonder een beeld waarnaar je je beweegt.

*Wanneer je deze theoretische perspectieven hebt ontwikkeld, is een volgend probleem hoe ze in de praktijk moeten worden vertaald. Je moet kunnen aangeven welke kleine stappen geboden zijn om het ideaal dichterbij te brengen. De visie moet publiek worden, maar ook de instrumenten om haar te realiseren. Dit brengt ons terug op een van uw criteria van een democratie: het geïnformeerde debat.*

Zeker, op dit terrein moeten wij absoluut nieuwe instituties bouwen. Hoe faciliteren wij dat gewone burgers een adequaat begrip van hun waarden krijgen en van de alternatieve beleidsmiddelen om deze te realiseren? We kunnen denken aan het jury-systeem of aan de deliberatieve peiling zoals voorgesteld door James Fishkin (Fishkin is een van Dahls promovendi, zie zijn: *The Voice of the People*, 1995). Er zijn tal van andere mogelijkheden. Er is grote behoefte aan institutionele creativiteit. Wij moeten niet denken dat de bestaande democratische instituties, die goedbeschouwd al in de negentiende eeuw werden ontwikkeld, ook vandaag toereikend zijn. Wij hebben nieuwe instituties nodig.

*Hoe ziet u in dit verband de toekomst van politieke partijen?*

Politieke partijen zijn noodzakelijk in een democratie om mensen effectief met elkaar te kunnen laten concurreren om politieke steun. Zonder partijen zou je waarschijnlijk een verschanste elite hebben, die wellicht zelf geen politieke partij nodig zou hebben, maar die eerst met de hulp van een politieke partij uit haar loopgraven gejaagd zou kunnen worden. Partijen zijn dus noodzakelijk, maar zij zijn ook onvermijdelijk: de vrijheid van vereniging en de voordelen die zij bieden in de machtsstrijd leiden vanzelf tot hun oprichting. En verder zijn zij ook wenselijk: zij bieden het electoraat de mogelijkheid te kiezen uit samenhangende alternatieven, zijn voorkeuren uit te spreken en invloed op de regering uit te oefenen. Politieke partijen maken het voor kiezers eenvoudiger rationeel te kiezen. Zij hebben een verleden, een heden en een waarschijnlijke toekomst. Je weet als kiezer ongeveer wat een partij gaat doen wanneer zij aan de macht zou komen, want je weet wat zij in het verleden heeft gedaan en in de tegenwoordige tijd doet. Partijen vereenvoudigen dus het electorale proces. Je hoeft niet zelfstandig te beslissen over ieder beleidsdetail, want je kunt er enigszins op vertrouwen dat een partij alle mogelijke kwesties vanuit een specifieke invalshoek zal benaderen, een invalshoek waarmee je het al dan niet eens kunt zijn. Zonder partijen zouden burgers in een meer en meer complexe samenleving waarin tal van politieke kwesties steeds moeilijker te begrijpen zijn, steeds meer moeite hebben

om samenhangende keuzen te maken. Ik denk dat de last van het desondanks voortdurend moeten kiezen een enorme afkeer van de politiek zou opwekken.

*In hoeverre beantwoordt de Europese Unie aan de eerder door U genoemde democratische criteria? In uw boek *On Democracy* stelt U dat de kansen op een democratische EU buitengewoon beperkt zijn. Er zijn binnen de EU nauwelijks politieke instituties die burgers mogelijkheden bieden tot politieke participatie, invloed en controle. Er is geen geïnteresseerd en geïnformeerd electoraat. Er is geen Europees publiek debat. Er is geen competitie tussen verschillende politieke partijen en individuen om de regeringsmacht. Het is onmogelijk een voor iedereen acceptabele balans te vinden tussen gelijke politieke vertegenwoordiging en de bescherming van minderheden van kleine landen. Dit zal voortdurend leiden tot spanningen, spanningen die alleen weerstaan kunnen worden dankzij een Europese politieke cultuur die de bestaande politieke instituties ondersteunt, een politieke cultuur die evenwel ontbreekt. U concludeert dat de besluiten in de praktijk genomen zullen worden 'by bargaining among political and bureaucratic elites' en dat het als 'democratisch' betitelen van deze praktijk 'would be to rob the term of all meaning' (1998: 117). Denkt U, vanuit dit perspectief, dat de eenwording moet worden stopgezet? Is zij reeds te ver voortgeschreden?*

Wanneer ik een Europeaan zou zijn dan zou ik zeer terughoudend zijn de Europese Unie verdergaande bevoegdheden te verlenen. Zoals ik in *On Democracy* en elders uiteen heb gezet ben ik extreem sceptisch over het democratische gehalte van de EU, nu en in de overzienbare toekomst. De besluiten zullen inderdaad hoofdzakelijk door bureaucratie en politieke elites worden genomen en als een aanhanger van de democratische gedachte kan ik daar niet enthousiast over worden. Het uitbreiden van de bevoegdheden van het Europese parlement lost het probleem niet op dat er geen Europese natie bestaat met een duidelijke gemeenschappelijke identiteit, een identiteit waarop men terug kan vallen in tijden van spanningen. Algemene wettelijke maatregelen die tegen de belangen van inwoners van bepaalde lidstaten ingaan, zullen daarom op termijn steeds minder door deze inwoners worden geaccepteerd. Ik zie geen gemeenschappelijke Europese cultuur of identiteit ontstaan die dit zou kunnen ondervangen, een cultuur dus van gedeelde waarden en van wederzijds begrip en respect die voorkomt dat bepaalde minderheden voortdurend door meerderheden in hun belangen worden geschaad en die zorgt voor de solidariteit die mensen doet accepteren dat hun kosten soms de baten van anderen zijn. Ik betwijfel of je zelfs maar naar deze identiteit zou moeten streven.