

# De domesticatie van democratie in Nederland

Democratie als strijdbegrip van de negentiende eeuw tot 1945

HENK TE VELDE

3

*The Domestication of Democracy in the Netherlands: The Concept of Democracy as a Political Weapon from the Nineteenth Century until 1945*

Democracy as we know it is a contested combination of majority rule (as opposed to elite rule) and the rule of law (as opposed to dictatorship). This contribution charts the historical debate about the concept of democracy in the Netherlands. Until the 1880s the word democracy was scarcely used in the Dutch parliament and, if used, usually in the derogatory sense of mob rule. Parliamentarians could ignore it because no large democratic reform movement existed until the neo-Calvinist Abraham Kuiper and Socialists began to advocate democracy as the rule of the common people. They used arguments that today would count as populist. In 1917-1919 general suffrage was introduced. In the interwar period liberals and social democrats used 'democracy' to defend the values of parliamentary democracy against National Socialism. After the war a new consensus emerged – democracy was first and foremost the absence of dictatorship. Democracy was stripped of its populist side, it was 'domesticated'. Today it has become clear that this domestication remains contested.

De opkomst van nieuwe populistische bewegingen heeft de studie van democratie veranderd. Werd populisme aanvankelijk vooral tegenover democratie geplaatst, de laatste jaren wordt het veel meer gezien als een controversieel onderdeel ervan. Volgens politiek filosofen en politicologen als Margaret Canovan en Cas Mudde houdt populisme de democratie een spiegel voor en zegt het iets over de spanningen die bij democratie horen.<sup>1</sup> Vanuit dit perspectief is het ook voor Nederland interessant om historisch

de populistische elementen van democratie te onderzoeken.<sup>2</sup> Politicologen zien in het huidige debat over democratie een strijd tussen twee opvattingen: 1 de meerderheid beslist in plaats van een elite of aristocratie, met aspecten van directe democratie en openheid voor populisme, en 2 de afwezigheid van dictatuur, met nadruk op rechtsstaat, bescherming van minderheden en vrijheid.<sup>3</sup> In Nederland zou vooral de tweede opvatting heersen. Dat is voor de periode vanaf 1945 tot voor kort inderdaad waar, maar in de negentiende eeuw domineerde, zoals zal blijken, vooral de eerste opvatting. De verandering is niet zozeer een kwestie van voortschrijdend inzicht, maar een zaak van politieke strijd. Zolang democratie een oppositioneel geluid was, overwoog de eerste, deels populistische betekenis. Als kern van populisme geldt daarbij het beroep op de wijsheid en kracht van het gewone volk tegenover een bedorven elite met haar formele instituties.<sup>4</sup> Het historische debat over democratie is zo beschouwd de manier geweest om te leren omgaan met haar ongemakkelijke, populistische kant, en de uitkomst van dat debat is altijd voorlopig.

Deze bijdrage is een begripshistorische verkenning van de twee kanten van democratie. Daarbij gaat het niet zozeer om de woordenboekbetekenis van democratie – een klassiek uitgangspunt van begripshistorici – maar om het politiek-strategische gebruik van het woord. Wie gebruikte het woord in de politiek en met welk doel? Intellectuele argumenten waren daarbij niet van doorslaggevende betekenis. De discussie was intellectueel gezien niet origineel, maar weerspiegelde de verandering van politieke omstandigheden. Voor achtereenvolgende periodes leidt de verkenning tot interpretaties op basis van de beschikbare literatuur en enkele centrale politieke acteurs,

- 1 Francisco Panizza (ed.), *Populism and the Mirror of Democracy* (Londen 2005); Margaret Canovan, 'Trust the People: Populism and the Two Faces of Democracy', *Political Studies* 47:1 (1999) 2-16; Cas Mudde, 'The Populist Radical Right: A Pathological Normalcy', *West European Politics* 33 (2010) 1167-1186. Ik dank de studenten van het onderzoekcollege over democratie in Leiden, najaar 2011, voor hun inbreng en discussie. Ook dank ik de redactie van de *BMGN - LCHR* en de referenten voor hun commentaar op een eerdere versie. De basis voor dit artikel was een lezing op de door Jacques Thomassen georganiseerde studiedag 'Populisme: verrijking of bedreiging voor democratie?', *KNAW*, 14 maart 2011.
- 2 Vergelijk Henk te Velde, 'Populisme', in: idem, *Van regentmentaliteit tot populisme. Politieke tradities in Nederland* (Amsterdam 2010).

- 3 Rudy Andeweg en Jacques Thomassen, *Van afspiegelen naar afrekenen? De toekomst van de Nederlandse democratie* (Leiden 2011) 22 en *passim*.
- 4 De literatuur over populisme groeit snel. Nuttig is de lijst met kenmerken in Koen Vossen, 'Hoe populistisch zijn Geert Wilders en Rita Verdonk', *Res Publica* 51:4 (2009) 437-465. De kern van populisme toegespitst op Nederland in Sarah L. de Lange en Matthijs Rooduijn, 'Een populistische tijdgeest in Nederland?', in: Andeweg en Thomassen (eds.), *Democratie doorgelicht*, 320-321 en *passim*. Van deze laatste publicatie is de in de vorige noot genoemde publicatie de conclusie. Ik heb mij verder onder meer laten inspireren door de eerder genoemde Canovan. Verdere uitwerking van populisme hieronder aan de hand van Abraham Kuyper.

aangevuld met verkenningen in gedigitaliseerde Kamerstukken en persmateriaal. Samen levert dat de stelling op dat na de oorlog een ‘getemd’ begrip van democratie was ontstaan dat de nadruk legde op de opvoeding van het volk door een verantwoordelijke (politieke) elite. Ook dat zou later een niet meer dan voorlopig eindpunt blijken, en het motto voor dit stuk zou dan ook kunnen luiden: ‘Democracy is never a destination, a resting place; it is always a work in progress’.<sup>5</sup>

In 1948 promoveerde de jurist Jan van de Giessen op *De opkomst van het woord democratie als leuze in Nederland* in het laatste kwart van de negentiende eeuw. ‘Democratie’, zo begint de inleiding, ‘is hét modewoord van de tegenwoordige tijd. Zij is een alom bejubeld ideaal, waarvan alle partijen, van uiterst links tot uiterst rechts, gebruik maken’.<sup>6</sup> Dat was weliswaar in het naoorlogse enthousiasme rond 1920 ook wel beweerd<sup>7</sup>, maar het was feitelijk in Nederland en elders pas na de Tweede Wereldoorlog echt het geval. Wat democratie inhoudt, is ook nu nog inzet van discussie, maar in de periode tussen 1870 en 1945 kon men in het algemeen vóór of tegen democratie zijn. Tot 1870 was het ongehoord om er ongeclausuleerd voor te zijn, na 1945 was het zeer omstreden om er ongeclausuleerd tegen te zijn, tussen 1870 en 1945 waren de meningen veel meer verdeeld. Dit geeft voor het artikel een driedeling met een accent op de middelste periode, met de grootste meningsverschillen over democratie. De naoorlogse periode dient alleen als afsluiting.

### Tot 1870, liberalisme en *gouvernement mixte*

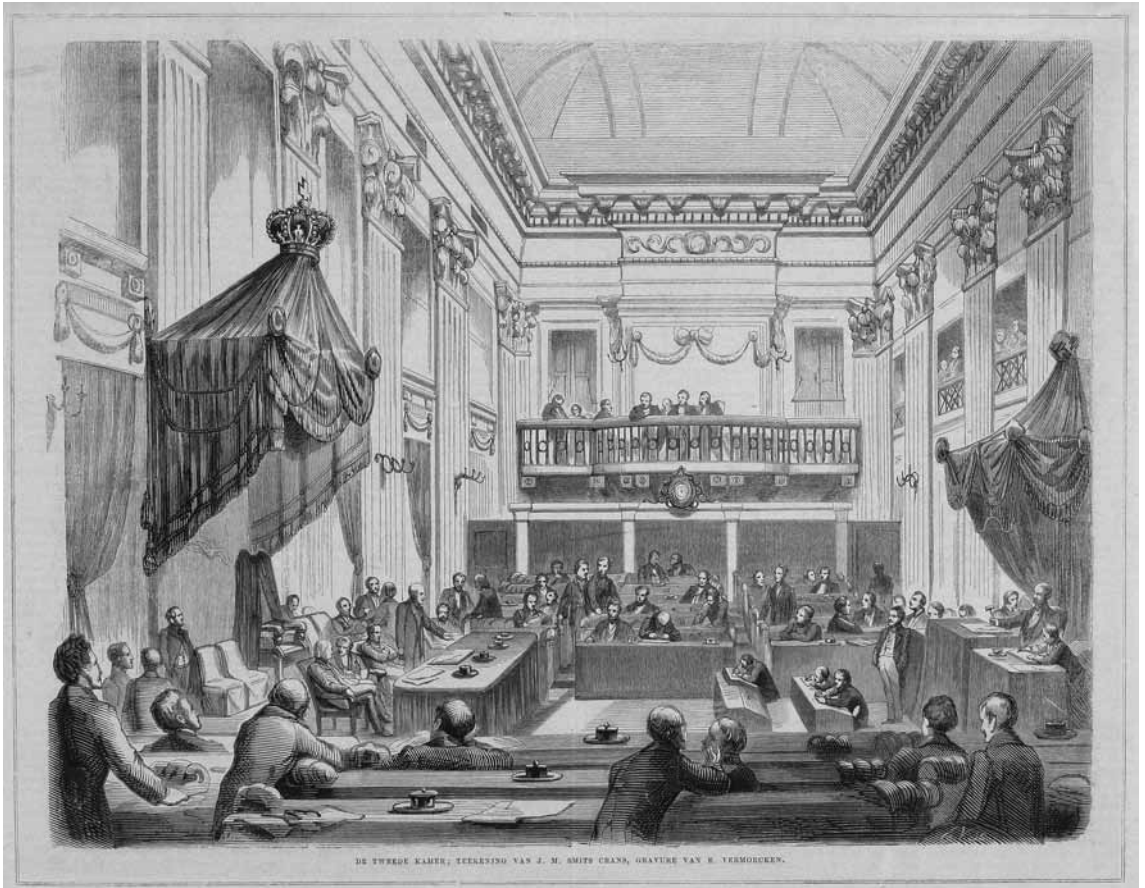
Tot in de achttiende eeuw was het internationale oordeel over democratie zelden positief. De Atheense directe democratie was volgens velen een onberekenbare tirannie van de armen geweest, ondankbaar, emotioneel en het terrein van demagogen.<sup>8</sup> Alleen als democratie in bedwang werd gehouden door aristocratie en monarchie kon ze nuttig zijn. Die visie veranderde pas echt tijdens de Franse Revolutie, toen democratie populair werd en er voor het eerst ‘democraten’ waren. De reactie daarna op de uitwassen van de

5 Margaret Lavinia Anderson, *Practicing Democracy: Elections and Political Culture in Imperial Germany* (Princeton 2000) 437; de woorden waarmee ze daarna afsluit (‘an unfinished search for justice and human dignity’) leggen dan wel weer de nadruk op één kant van democratie.

6 Jan van de Giessen, *De opkomst van het woord democratie als leuze in Nederland* (Den Haag 1948)

7 Bijvoorbeeld James Bryce, *Modern Democracies* I (Londen 1923) 4: ‘the universal acceptance of democracy as the normal and natural form of government’.

8 Jennifer Tolbert Roberts, *Athens on Trial: The Antidemocratic Tradition in Western Thought* (Princeton 1994).



DE TWEDE KAMER; TEKENING VAN J. M. SCHMIDT CRANS, GRAVURE VAN R. VERMORCKEN.

▲  
J.M. Schmidt Crans, Interieur van de Tweede Kamer  
tijdens een vergadering, 1860.  
Gemeente Archief, Den Haag.

revolutie was scherp, en de oude verwijten aan de democratie doken weer op.<sup>9</sup> Opvallend genoeg hield die reactie juist in Nederland lang aan, terwijl daar de revolutie veel minder had huisgehouden dan in Frankrijk. In een internationale vergelijking merkte de Amerikaanse historicus Palmer ooit op dat het begrip democraat in Nederland aan het einde van de achttiende eeuw al vroeg werd gebruikt.<sup>10</sup> Nederland liep toen voorop, in de negentiende eeuw juist achteraan.<sup>11</sup> Elders ging men zich na een aanvankelijke reactie veel sneller weer ‘democraat’ noemen, van de Franse Tweede Republiek die in haar constitutie uit 1848 ‘democratisch’ heette, via Britse liberalen die in de naam van democratie streden, tot linkse Duitse ‘Demokraten’ rond 1848.<sup>12</sup>

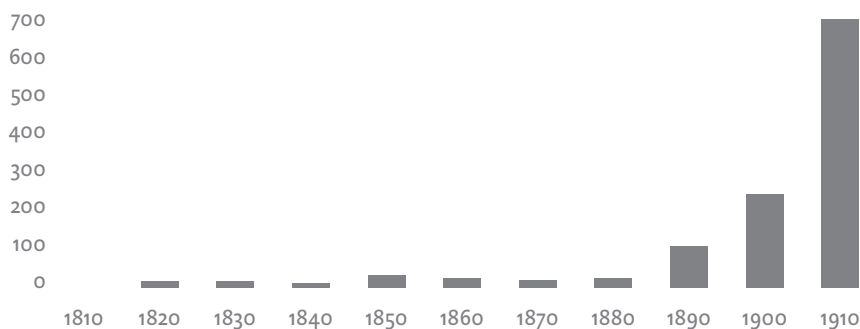
Weinig van dat alles in Nederland. Daar werden zelfs de woorden democratie (of democratie) en democraat/democraten (dan wel demokraat en demokraten) maar weinig gebruikt. Democraat en democraten komen tot 1870 in de *Handelingen* van de Tweede Kamer maar iets meer dan tien maal voor, en vrijwel altijd negatief. Democratie komt daar tussen 1814 en 1890 nog geen 150 maal voor, een erg laag aantal vergeleken met de periode daarna. Vanaf 1890 nam het gebruik van het woord exponentieel toe: van ruim honderd in de jaren 1890, via meer dan 250 in de jaren 1900 naar meer dan

9 Horst Dippel, ‘Démocratie, Démocrates’, in: Rolf Reichardt en Eberhardt Schmitt (eds.), *Handbuch politisch-sozialer Grundbegriffe in Frankreich 1680-1820* VI (München 1986) 95 en *passim* voor het voorgaande.

10 R.R. Palmer, ‘Notes on the Use of the Word “Democracy” 1789-1799’, *Political Science Quarterly* 68:2 (1953) 205. Zie echter binnenkort over de Nederlandse begripsvorming in die tijd: Wyger R.E. Velema, ‘Republic and Democracy in Dutch Late Eighteenth-Century Revolutionary Discourse’, in: Joris Oddens, Mart Rutjes en Erik Jacobs (eds.), *The Political Culture of the Sister Republics* (Amsterdam University Press, ter perse) alsmede de te verschijnen dissertaties van Joris Oddens en Mart Rutjes.

11 De losse opmerking ‘The term [democraat of democratie] retained some positive resonance in the Netherlands’ in Charles S. Maier, ‘Democracy since the French Revolution’, in: John Dunn (ed.), *Democracy: The Unfinished Journey 508 BC to AD 1993* (Oxford 1992) 125, gaat gezien de globale literatuurverwijzing terug op Palmer en kan alleen slaan op de jaren rond 1800.

12 Zie onder meer Christian Meier e.a., ‘Demokratie’, in: *Geschichtliche Grundbegriffe* I (Stuttgart 1972) 821-899; Russell L. Hanson, ‘Democracy’, in: Terence Ball, James Farr en idem (eds.), *Political Innovation and Conceptual Change* (Cambridge 1989) 68-89; Pierre Rosanvallon, ‘L’histoire du mot démocratie à l’époque moderne’, *La pensée politique: Situations de la démocratie* (Parijs 1993) 11-29; idem, *La démocratie inachevée: Histoire de la souveraineté du peuple en France* (Parijs 2000) *passim*; Robert Saunders, *Democracy and the Vote in British Politics, 1848-1867: The Making of the Second Reform Act* (Aldershot 2011).



Frequentie van het woord democratie/demokratie (1814-1919) in de *Handelingen* van de Tweede Kamer.

700 in de jaren 1910.<sup>13</sup> Tot die tijd werd het weinig gebruikt en ook nog eens grotendeels in negatieve zin. De antirevolutionair Groen van Prinsterer haalde in 1850 de bekende Franse conservatief-liberale politicus François Guizot aan voor wie democratie alleen chaos kon betekenen.<sup>14</sup> De aloude verwijten tegen democratie maakten nog opgang. In 1864 merkte een conservatief Kamerlid dus op dat democratie twee kanten kende die beide even onaantrekkelijk waren: ‘losbandigheid’ en ‘despotisme’. Gelukkig kende Nederland ‘dank zij de bezadigdheid, den verstandigen geest der natie’ geen democratie. Maar er was toch een risico:

[...] het democratisch element is aanwezig, het behoeft slechts te worden ontwikkeld en aangeblazen door het politiek fanatisme. Nooit heeft op den duur de democratie zich vertoond als de heerschappij der massa; altijd en overal loste zij zich op in het alvermogen van één man, in naam en voor rekening der massa!<sup>15</sup>

**Die ene man zag hij belichaamd in de liberale leider Thorbecke. Deze reageerde op zijn beurt, zoals bekend, hoogst verontwaardigd op de suggestie**

13 Gegevens via digitale raadpleging van de Kamerstukken; zelfs als rekening wordt gehouden met de fouten van zo’n zoektocht, is het aantal significant laag en is de ontwikkeling duidelijk. Ik dank Jens van der Wee voor zijn assistentie en het vervaardigen van de grafiek.

14 *Handelingen Tweede Kamer* 4 juni 1850, 17. Vergelijk François Guizot, *De la démocratie en France (janvier 1849)* (Parijs 1849) 9. Dit werk van Guizot wordt in veel studies over democratie aangehaald en dient bijvoorbeeld als motto in Jens A. Christophersen, *The Meaning of Democracy as used in European Ideologies from the French to the Russian Revolution* (Oslo 1968) 5.

15 J.P.P. van Zuylen van Nyevelt, *Handelingen Tweede Kamer* 22 november 1864, 149.

dat hij democratie zou wensen. ‘Democratie heeft in mij nooit een begunstiger gevonden, in welke hoedanigheid ik ooit te spreken of te handelen had’.<sup>16</sup> Hij dacht daarbij aan directe democratie die de zelfstandigheid van de afgevaardigden teniet deed, het laatste wat hij wilde. Toen Conrad Busken Huet in *De Gids* opmerkte dat Nederland sinds 1848 een democratische republiek was met een gekroond hoofd en dat het van moed zou getuigen als dit werd erkend, vond hij erg weinig bijval.<sup>17</sup> Zoals tegenwoordig bijna niemand populist genoemd wil worden, zo wilde toen bijna niemand democraat heten.

Democraat was zo ongeveer een scheldwoord, in de eerste decennia van het bestaan van de Kamer werd het in één adem gebruikt met despotisme. Toen werd het ook wel als iets uit het afgesloten tijdperk van de Bataafse Republiek gezien, omdat ‘het democratisch beginsel, thans in andere landen nog gistende, alhier reeds vroeger heeft uitgewoed’. Nederland toonde ‘den zwijmeldrank van de democratische beginselen te kennen en van zich af te werpen’.<sup>18</sup> Later streefden Thorbecke en zijn aanhangers versterking van het vertegenwoordigende stelsel na, maar geen ‘democratie’. In navolging van uitspraken in de Kamer omschreef de liberale NRC ‘de constitutionneele beginselen’ als: ‘geen volks-souvereiniteit, geen democratie, geen absolutisme, de constitutionneele monarchie volgens de grondwet, niets meer, niets minder’.<sup>19</sup> Volgens de radicalere *Arnhemsche Courant* stond in het revolutiejaar 1848 zelfs vast dat ‘de democratie, aan haar zelve overgelaten, niet anders dan regeringloosheid en rust verstoring aanbrengt’. Het ‘democratisch beginsel’ moest ‘een genoegzaam evenwigt’ vinden ‘hetzij aan het monarchaal [beginsel] alleen, hetzij aan het monarchaal en het aristocratisch te gader’.<sup>20</sup>

Met deze redenering sloot het blad aan bij denkbeelden die toen vooral in conservatieve kring populair waren. Conservatieven vielen terug op het in de achttiende en vroege negentiende eeuw populaire idee van een *regnum mixtum* of *gouvernement mixte* met monarchale, aristocratische en democratische elementen die elkaar in evenwicht hielden.<sup>21</sup> Als democratie al een legitieme vorm van politiek kon zijn, dan in een balans met andere elementen. Groot-

16 *De onuitgegeven parlementaire redevoeringen van Mr. J.R. Thorbecke VI*, G.G. van der Hoeven (ed.) (Arnhem 1910) 140 (1868).

17 [C. Busken Huet,] ‘De Tweede Kamer en de staatsbegroting voor 1865’, *De Gids* 29:1 (1865) 42-68, 68 en *passim*, naar aanleiding van de uitspraken van Van Zuylen van Nyevelt.

18 De liberaal gezinde J.G. van Nes in *Handelingen Tweede Kamer 1832-1833*, 581 (Bijlagen).

19 NRC 28 juni 1854. De toen liberale J.P.P. van Zuylen van Nyevelt in *Handelingen Tweede Kamer* 10 december 1850; daarna onder meer aangehaald *ibidem* 10 december 1850, 182; 21 november 1854, 64 en 73; 22 november 1854, 84.

20 *Arnhemsche Courant* 9 september 1848, in een reactie op de revolutie in Frankrijk.

21 Ik dank Roeland Audenaerde voor discussies over dit onderwerp, zie ook zijn dissertatie *Secretaris der natuur. De Franse conservatieve denker Louis de Bonald en zijn Theorie van de Macht* (Leiden 2009).

Brittannië ‘de bakermat der wèlgeregelde vrijheid, die de regten der Kroon, der Aristocratie en der burgerij ongekrenkt bewaart’, was het grote voorbeeld daarvan.<sup>22</sup> Bij de discussie over de grondwetsherziening van 1848 verwierpen conservatieven de nieuwe rechtstreekse verkiezing van de Tweede Kamer als een democratische verstoring van de balans in de constitutie. In ieder geval zou het aristocratische element belichaamd door de Eerste Kamer versterkt moeten worden, zodat de monarchie geen gevaar zou lopen. Zoals de conservatieven zeiden:

Die Kamer is het aristocratisch, de Koning het monarchaal beginsel; het doel der beste constitutie is alle drie beginselen tot een blijvend geheel te zamen te smelten, zoodat het een het ander niet kan overheerschen.<sup>23</sup>

Velen meenden dat overheersing van het democratische element zou leiden tot ochlocratie oftewel regering door het gepeupel, dus bandeloosheid en despotisme. Dit soort kritiek kwam allemaal ook elders veel voor, maar hoe is te verklaren dat het woord democratie tot diep in de negentiende eeuw in de Nederlandse politiek maar zo zelden werd gebruikt? Duidelijk was dat het door de Revolutie besmet was geraakt, maar dat is lang niet alles. In Nederland was het ook tot het einde van de achttiende eeuw maar weinig in positieve zin gebruikt, en men zette dus met de negatieve stereotypering van democratie in feite een oude traditie voort.<sup>24</sup> Ook dit gebeurde echter elders. Het onderscheid met Frankrijk, Groot-Brittannië en de Duitse staten was dat zich daar groepen ‘democraten’ manifesteerden. Die ontbraken in Nederland. Rond 1848 had aansluiting bij een soort van democratische internationale het kortstondige bestaan van de minuscule ‘Democratische Vereeniging’, later de ‘Democratische Hoofdvereeniging’ niet kunnen rekken.<sup>25</sup> Toen decennia later de grondwetsherziening van 1888 kiesrechtuitbreiding mogelijk maakte, werd opgemerkt:

22 Citaat van de conservatieve G.W. Vreede, *De regtstreeksche verkiezingen tot de nationale vertegenwoordiging bestreden* (Amsterdam 1848) 27, zie ook 5-7.

23 De conservatief Christoffel Meyer Nap, *Handelingen Tweede Kamer (1847-1848)* 739 (19 augustus 1848); een overeenkomstige redenering bij Jean François Bijleveld, *ibidem*, 735 en Charles Nepveu, *ibidem*, 944 (5 oktober 1848).

Vergelijk Diederick Slijckerman, *Het geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid. De verhouding tussen koning, kabinet, Kamer en kiezer, 1848-1905* (Amsterdam 2011) 75-80.

24 Zie onder meer E.H. Kossmann, *Politieke theorie in het zeventiende-eeuwse Nederland* (Amsterdam 1960).

25 M.J.F. Robijns, *Radicalen in Nederland (1840-1851)* (Leiden 1967) *passim*.



In verschillende landen in Europa hebben de democratische denkbeelden reeds groote overwinningen behaald. In Nederland bemerkte men tot nu toe niet veel van deze geestesrichting. De Grondwet hield het kiesrecht binnen enge perken. Tegen de bestaande regeling had men vele bezwaren, maar een sterke aandrang tot toekenning van kiesrecht aan alle klassen der maatschappij was er niet.<sup>26</sup>

Er was niet alleen weinig animo voor het woord democratie, maar ook voor de praktijk van kiesrechtuitbreiding – al beperkte de auteur zich feitelijk tot de gevestigde politiek door de grote en geruchtmakende socialistische kiesrecht-demonstratie in Den Haag van 1885 te negeren. De studie van het begrip democratie vestigt zo de aandacht op het geringe aantal ‘democraten’ en in het algemeen de zwakte van radicale bewegingen in Nederland tot zeker omstreeks 1870. In 1871 werd in Amsterdam een radicale Democratische Vereeniging opgericht, maar die bleef nog erg klein.<sup>27</sup> Omdat de voorstanders geïsoleerd bleven, konden tegenstanders van democratie tot die tijd volstaan met nu en dan de bezwaren herhalen en verder stilzwijgen. Ze meenden dus ook de discussie van het einde van achttiende eeuw als achterhaald terzijde te kunnen schuiven.

### Voorstanders van democratie na 1870

Nog in de jaren 1870 was het uitzonderlijk dat het woord democratie in de Kamer positief gebruikt werd. En pas in de jaren 1890 nam het gebruik van het woord enigszins toe, mede gestimuleerd door het debat rond het verworpen kiesrechtontwerp van Tak van Poortvliet (1894). Sociaaldemocraten, christendemocraten en vrijzinnig-democraten gingen het woord ook voor hun naam gebruiken.

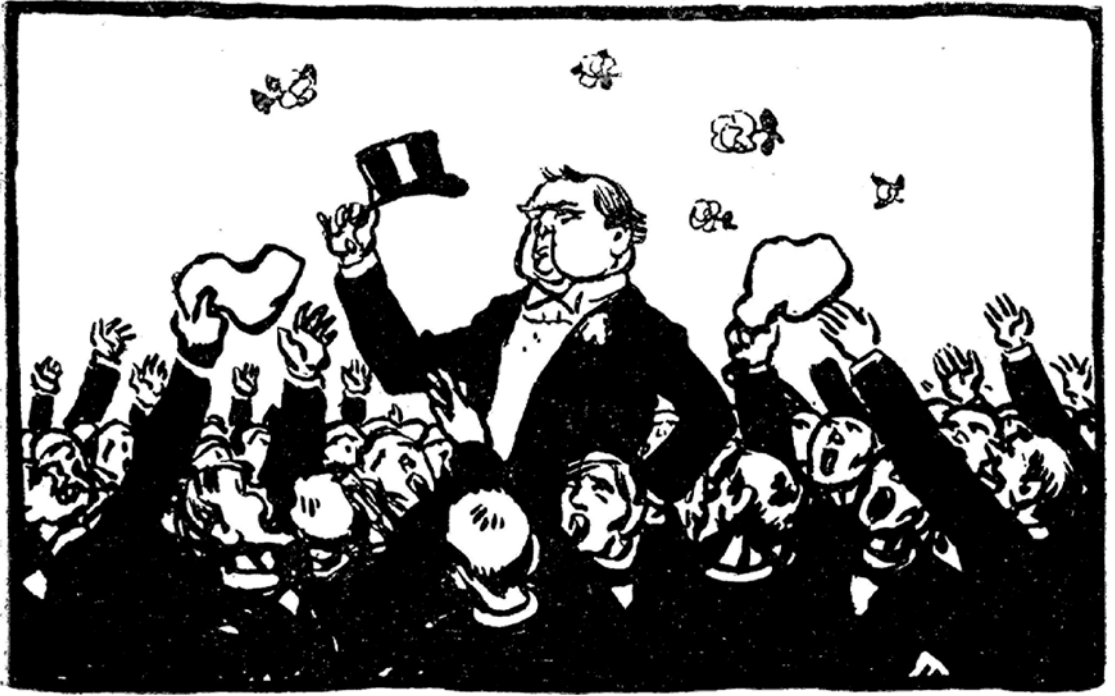
De these van Van de Giessens proefschrift over de opkomst van democratie als leuze is dat democratie toen amper met vrijheids- of grondrechten in verband werd gebracht.<sup>28</sup> Democratie ging over uitbreiding van kiesrecht<sup>29</sup> en de directe beslissingsmacht van het volk. Voor socialisten waren maatregelen zoals beperking van de arbeidstijd die het gewone volk ten goede kwamen ‘democratisch’, maar vrijheidsrechten niet per se. En ook linkse liberalen die ‘democratische’ kiesrechtuitbreiding nastreefden, begrepen daaronder niet als vanzelf ook vrijheidsrechten of rechtsstaat. Zoals voormalig premier De Geer het na de oorlog formuleerde:

26 A.R. Arntzenius, *Handelingen over de herziening der Grondwet X* (’s-Gravenhage 1888) v. Ik dank deze verwijzing aan een ongepubliceerd opstel van Elisabeth Dieterman die in Leiden een proefschrift voorbereidt over het debat over legitimiteit in onder meer de Tweede Kamer.

27 Jacques J. Giele, *De Eerste Internationale in Nederland* (Nijmegen 1973) 167-168.

28 Van de Giessen, *Democratie als leuze*, onder meer 98, 156, 164, 247.

29 Al werd zelfs dat aanvankelijk nog geen democratie genoemd: *ibidem*, 120-121.



▲  
Albert Hahn, Karikatuur van Abraham Kuyper bij de  
Bilderdijk-herdenking van 1906, die zijn populistische  
leiderschap aan de kaak stelt.

Bij 'democratie' dacht men in dien tijd [rond 1900] nog niet – zoals thans – bovenal aan de geestelijke vrijheid en andere zegeningen van den rechtsstaat, maar aan een zo algemeen mogelijke deelneming van de bevolking aan de samenstelling van het parlement.<sup>30</sup>

Daarbij kwam dat ook democratie in de zin van algemeen kiesrecht niet perse een voorkeur voor *parlementaire* democratie inhield. De woordcombinatie 'parlementaire democratie' komt in de *Handelingen* uit de negentiende eeuw in het geheel niet voor, en tot in de jaren dertig maar enkele malen. In de negentiende eeuw werd het denken over democratie (als uiting van 'het volk') pas geleidelijk verbonden met het parlement (gezien als instrument van een elite). Van de Giessen beschrijft hoe democratie als 'leuze' werd gebruikt. Het was inderdaad een term die de oppositie strategisch gebruikte als wapen om de politiek open te breken. Daarbij paste een nadruk op 'het volk' en ook op meerderheidsdenken en kiesrechtuitbreiding. Terwijl democratie als strijdbegrip tot dan was gebruikt om het af te wijzen, werd het nu offensief ingezet, als leuze.

De sociaaldemocraten waren de meest overtuigde verdedigers van democratie als beslissingsmacht van het volk – die als vanzelf tot sociale hervorming of zelfs revolutie zou leiden. De vrijzinnig-democraten gingen proberen liberale gedachten over rechtsstaat en vrijheid te verbinden met een vorm van democratie waarin de meerderheid niet als zodanig de lakens uitdeelde. De antirevolutionairen waren het meest ambivalent. Zij keerden zich principieel tegen de volkssoevereiniteit als een beginsel uit de Franse revolutie, maar volgens hun leider Abraham Kuyper waren zij wel democraten, zij het dan christen-democraten. Tegenover de liberalen beriepen zij zich op het gewone volk en wezen zij de gedachte af dat dit volk de elite maar eerbiedig zou moeten volgen.<sup>31</sup> Daarmee bieden zij de duidelijkste casus om te tonen hoe toen het begrip democratie strategisch werd ingezet.

In de ontwikkeling van democratie in Nederland is Kuyper een sleutelfiguur. Zijn opvatting van democratie was ambivalent. In de jaren zestig beschreef de socioloog Koos van Weringh een antidemocratische en zelfs profascistische Kuyper.<sup>32</sup> Toen werden ook literatoren als Multatuli en Conrad Busken Huet langs de democratische meetlat gelegd en aangeklaagd

30 D.J. de Geer, *Hou en trouw tot het einde* (Den Haag 1953) 13 noot.

31 'Demokratie', in: *Geschichtliche Grundbegriffe* I, 871-872: ook in Duitsland werd de wortel van de democratie vaak in het historische protestantisme gezocht.

32 Jac. van Weringh, *Het maatschappijbeeld van Abraham Kuyper* (Assen 1967).

omdat de inhoud van democratie duidelijk leek.<sup>33</sup> In Kuypers tijd lag echter alles nog open en kon men spelen met de betekenis van het begrip. Volksleider Kuiper loodste zijn orthodox-protestantse achterban de moderne politiek binnen. Hij streed tegen de ‘politicophobia’ van orthodoxe protestanten die in politiek alleen een verdorven machtsspel konden zien. Hij keerde zich al in de jaren 1870 tegen de liberale bourgeois elite, omdat het niet-kiesgerechtigde, protestantse ‘Volk achter de kiezers’ ‘minder dan het kiezersvolk door uitheemsche invloeden verbasterd’ was en er daar juist ‘warmer belangstelling en meer politiek leven’ was.<sup>34</sup> Daarmee huldigde hij volgens de hedendaagse definities een grotendeels populistische democratieopvatting. In de citaten klinken namelijk de twee voornaamste aspecten door van hedendaagse omschrijvingen van populisme, namelijk kritiek op een corrupte gesloten elite die plaats moet maken voor het onbedorven en homogene maar om de tuin geleide en onderdrukte gewone volk.<sup>35</sup> Daarnaast worden dan vaak onder meer nog complotdenken genoemd (de elite spant samen met een groep outsiders tegen het volk), afkeer van instituties (die de volkswil maar in de weg staan), voluntarisme (als de politiek maar zou willen konden de problemen zo worden opgelost) en charismatisch leiderschap met directe democratie.

Kuypers voorstelling van democratie bevat veel van deze elementen. Hoewel hij in tegenstelling tot moderne populistische volkssoevereiniteit afwees, verdedigde hij al rond 1870 democratie. ‘Het volk in zijn massale beteekenis komt tot al grooter beteekenis’, schreef hij, ‘zoo Europa een toekomst heeft, dan wacht het die van de Democratie’. De oorsprong van de kerk was ook democratisch. ‘Bijna geheel Jezus omgeving is uit de kleine burgerij. Hij zelf is door banden van maagschap aan den democratischen stand verbonden’.<sup>36</sup> De ‘oligarchie der financieel en intellectueel bevoorrechte klasse’ liep op haar einde en in de kiesrechtstrijd van de jaren negentig koos Kuiper voor democratisering. Om een christelijk geïnspireerde democratie in plaats van een ‘ochlocratie’ te krijgen, moesten de protestanten voluit meedoen, ook om de ‘vrijheden’ te verwerven waarop ze recht hadden.<sup>37</sup> De protestantse Verenigde Staten kenden volgens hem zo’n democratie met alle vrijheden die

33 Zie de historiografische opmerkingen van Wessel Krul, ‘Multatuli en Busken Huet als critici van de democratie. Rondom de politieke crisis van 1867’, in: Dick Pels en Henk te Velde (eds.), *Politieke stijl. Over presentatie en optreden in de politiek* (Amsterdam 2000) 129-150.

34 Kuiper in *De Standaard* 5 juni 1873, door hemzelf geciteerd in zijn deputatenrede uit 1894, later afgedrukt in: *Geen vergeefs woord. Verzamelde deputaten-redevoeringen* (Kampen 1951) 78.

35 Zie de literatuurverwijzingen in noot 4.

36 A. Kuiper, *Confidentie. Schrijven aan den weled. heer J.H. van der Linden* (Amsterdam 1873) 78-79.

37 Idem, ‘Maranatha’, in: *Geen vergeefs woord*, 70-71; idem, *De Christus en de sociale nooden en democratische klippen* (Amsterdam 1895) 57.

aan een rechtsstaat verbonden waren.<sup>38</sup> Kuyper wilde dus het rechtsstatelijke element van de democratie inzetten om het (orthodoxe) gewone volk te beschermen tegen de manipulaties van de (liberale) elite.

Ruwe vormen en ruw taalgebruik konden weliswaar toenemen, maar gelukkig maakte het geloof ‘ook den minderen man beleefd en fatsoenlijk’ en was de Nederlander van nature rustig. Verder was de overheersing door alleen de lagere klasse onwenselijk, maar de lagere klasse zou in het parlement wel ‘cosmopolitisch revolutionaire denkbeelden’ vervangen door een ‘meer nationale levenstoon en zuiverder *Nederlandsche* gedachten’.<sup>39</sup> Zo bleef Kuyper schipperen, ook in het geval van de partijdemocratie. De grote bijeenkomsten van massapartijen maakten rustig argumenteren moeilijk en zouden kunnen leiden tot te grote invloed van de leider, schreef de man die zelf zo’n leider was en deze vorm van democratie eerder ook heftig had verdedigd.<sup>40</sup>

Het bekende begrip ‘kleyne luyden’ is een goed voorbeeld van Kuypers spel met een populistische democratieopvatting. Naar zijn zeggen had hij het ontleend aan Willem van Oranje, maar in feite vormde hij het grotendeels zelf als aanduiding van zijn achterban. Hij gebruikte het begrip als wapen tegenover de (liberale) elite. Het verbond de zich vormende antirevolutionaire groep op een idealiserende manier met de nog onbedorven gereformeerde mensen op het land in de zestiende eeuw, precies zoals populismekenner Paul Taggart de constructie van een mythisch historisch *heartland* omschrijft.<sup>41</sup> Er is vrij veel discussie geweest over de vraag welke sociale groep met kleyne luyden werd aangeduid.<sup>42</sup> Een precies antwoord is niet te geven omdat het begrip vooral een retorisch middel was in handen van een politicus die mobilisatie en een vorm van emancipatie en democratisering nastreefde. Het ging om kleine burgerij en boeren, maar als het zo uitkwam ook om arbeiders. Het voornaamste was dat het de kleine man of het gewone volk polemisch plaatste tegenover de kosmopolitische, vrijzinnige elite van ‘een kleine groep van juristen en

38 Onder meer idem, *Het calvinisme oorsprong en waarborg onzer constitutioneele vrijheden. Een Nederlandsche gedachte* (1874; Kampen 2004) 47-48. Vandaar dat Ph. Kohnstamm, *Democratie in de branding* (Amsterdam 1938) 86, hem als voorloper van zijn anti-dictatuur-opvatting van democratie kon presenteren.

39 Kuyper, *De Christus en de sociale nooden en democratische klippen*, 84-87.

40 Idem, *Antirevolutionaire staatkunde* (Kampen 1916) I, 568.

41 Het meest uitgewerkt bij Kuyper in de rede ‘De kleyne luyden’ (1917) in: *Geen vergeefs woord*, 183-196; Paul Taggart, *Populism* (Buckingham,

Philadelphia 2000) hoofdstuk 8. Zie voor het begrip Jeroen Koch, *Abraham Kuyper. Een biografie* (Amsterdam 2006) 310-324; Pieter Jan Dijkman, ‘De kleine luyden’, in: George Harinck, Herman Paul, Bart Wallet (eds.), *Het gereformeerde geheugen. Protestantse herinneringsculturen in Nederland, 1850-2000* (Amsterdam 2009) 154-179; Arko van Helden, ‘De “kleine luyden” van Abraham Kuyper – een vorm van populistische retoriek?’, *De Negentiende Eeuw* 35:4 (2011) 139-153.

42 Zie het voorwoord bij de heruitgave van Jojada Verrips, *En boven de polder de hemel. Een antropologische studie van een Nederlands dorp 1850-1971* (1977; Amsterdam 2005).

fabrieksheeren'.<sup>43</sup> Volgens Kuyper maakte de oriëntatie op de kleyne luyden de gereformeerden 'noodwendig democratisch getint'.<sup>44</sup> Als je op de liberale manier politiek bleef bedrijven, zou je nooit de stem van het volk vernemen. Wilde je die wel horen, dan moest je enkele nadelen op de koop toe nemen.

In Kuypers beroep op het volk ging het niet om 'het' volk maar om 'zijn' volk. Dat volk werd toen inderdaad onvoldoende gehoord, maar de Kuyperiaanse orthodoxe protestanten zouden altijd een minderheid blijven, zij het uiterst invloedrijk. Zoals altijd bij populistische strategieën is 'het' volk in de praktijk een deel van het volk. Conservatief-liberale tegenstanders van de democratie spuwden vuur over 'de stem des volks en haar vertolker', de demagoog Kuyper.<sup>45</sup> Zijn retorica was dan ook deel van een politiek offensief. Daarbij hoorde dat hij de elitaire en arrogante 'regenten' uit de Nederlandse geschiedenis verwijten maakte die al leken op de kritiek die sinds de jaren zestig geventileerd is op regentenmentaliteit. De prominente conservatief-liberale W.H. de Beaufort – zelf voor Kuyper ongetwijfeld het type van de verkeerde regent – nam het op voor deze bestuurders die het helemaal niet slecht hadden gedaan.<sup>46</sup>

Je zou kunnen zeggen dat Kuyper nog geen echte democraat was, omdat hij in de tijd voor de invoering van het algemeen kiesrecht speelde met de betekenis van het woord. Je zou ook kunnen zeggen dat populisme pas zijn eigenlijke betekenis krijgt bij moderne politiek en algemeen kiesrecht. Hier gaat het echter om iets anders: in de aanloopfase naar het algemeen kiesrecht vielen bevordering van democratie en populisme deels samen. De voornaamste reden daarvoor is dat democratie als strijdbegrip polemisch werd ingezet, om 'het volk' tegenover de elite te plaatsen. Onthullend is dat zelfs Kuypers toenmalige medestander A. F. de Savornin Lohman, die niets moest hebben van algemeen kiesrecht, in de Kamer democratie toch gebruikte als wapen tegen de liberale elite: 'Evenals vroeger de regentenaristocratie de grootste vijandin was van de democratie, zoo kan men met volkomen hetzelfde recht zeggen, dat de liberale partij sedert 1848 niets anders te zien heeft gegeven'.<sup>47</sup> Het verklaart zelfs ten dele waarom uiteindelijk een steeds verdergaande kiesrechtuitbreiding tot stand kwam: in de strijd van buitenstaanders tegen de elite lag een beroep op 'het volk' voor de hand, zelfs als men niet voor volkssoevereiniteit voelde. Met dat beroep kwam men ten slotte bij het algemeen kiesrecht uit (1917-1919).

43 Kuyper, 'Kleyne luyden', 195.

44 Idem, *Eer is teer. Tegen mr. W.H. de Beaufort's Gidsartikel 'De deputatenvergadering'* (Amsterdam 1889) 54.

45 W. van der Vlugt, 'De stem des volks en haar vertolker', *Onze Eeuw* 1:2 (1901) 699-735.

46 Samenvatting van de polemiek in W.W. van der Meulen, 'Levensbericht van Mr W.H. de Beaufort (1845-1918)', *Levensberichten van de Maatschappij der Nederlandsche Letterkunde 1931-1932*, 33-58, aldaar 35-37.

47 *Handelingen Tweede Kamer* 15 februari 1887, 811.

Ondertussen wilde nog lang niet iedereen democraat genoemd worden. In de negentiende-eeuwse kiesrechtstrijd verzetten conservatieven en liberalen zich tegen democratie die door partijdwang en demagogie een gevaar was voor de waardigheid en deskundigheid in de politiek en voor de vrijheid. Tegen demagogie was al bij de invoering van directe verkiezingen in 1848 gewaarschuwd en na de opkomst van socialisten en antirevolutionairen nog veel meer. Een conservatief-liberale commentator als de invloedrijke Leidse hoogleraar staatsrecht Buys vond het risico veel kleiner 'dat de vertegenwoordigers van de kiezers vervreemden' dan 'dat zij te zeer in die kiezers opgaan'. Hij bepleitte dus een bredere in plaats van een smallere kloof tussen kiezers en gekozenen.<sup>48</sup> Amerikaanse toestanden, lawaai en volksvleierij in plaats van het plichtsbef van de elite, dat is wat conservatieve liberalen vreesden van de toetreding tot de politiek van de 'onbevoegden' en ongeschikten.<sup>49</sup> In de jaren 1870 schreef een van de meest vooruitstrevende liberalen: 'een geheel onontwikkelde te laten stemmen zou moeten heeten: een blinde over kleuren te laten oordelen'.<sup>50</sup>

Tot in de jaren 1890 behoorden deze ideeën tot de *mainstream* van de politiek, daarna kreeg het verzet tegen de democratie door kiesrechtuitbreiding als vanzelf een reactionair karakter. Het was een achterhoedegevecht toen de conservatieve liberaal De Beaufort afgaf op de 'domme menigte die Kuyper als een bovennatuurlijk wezen vereert'. Meer nog gold dat voor de conservatieve filosoof B. H. C. K. van der Wijck:

[...] wat is dat voor een regeling, die aan den grooten hoop, voor allerlei misleiding vatbaar, om de vier jaren de beslissing opdraagt, welken koers de landsregering verder zal inslaan. Het strijdt met alle gezond verstand om van zo'n regeling iets meer dan chaos te verwachten.<sup>51</sup>

Bij hem kwam de grens van extreem rechts al in zicht die later zou worden overschreden.

Toen eenmaal het algemeen kiesrecht was gevestigd, begon het populistische element van de democratie naar de achtergrond te verdwijnen. Nu democratie de bestaande orde was, lag nadruk op oppositionele populistische elementen daarvan niet meer voor de hand. Het duidelijkste was

48 J.Th. Buys, *De grondwet. Toelichting en kritiek I* (Arnhem 1883) 445.

49 Zie onder meer Remieg Aerts, *De letterheren. Liberale cultuur in de negentiende eeuw: het tijdschrift De Gids* (Amsterdam 1997) 338-347; Henk te Velde, *Gemeenschapszin en plichtsbef*.

*Liberalisme en nationalisme in Nederland 1870-1918* (Den Haag 1992).

50 F. Feringa, geciteerd door Van de Giessen, *Democratie als leuze*, 103.

51 Citaten omstreeks 1910, in Te Velde, *Gemeenschapszin en plichtsbef*, 186 en 190.

een omslag te zien bij de antirevolutionairen. Kuiper had democratie bepleit en daarvoor een beroep gedaan op populistische argumenten. Zijn opvolger als leider van de ARP, Hendrikus Colijn, nam daar afstand van. Hij was verre van enthousiast over democratie en wilde die alleen accepteren voor zover het volk zich wilde laten leiden. Dat blijkt duidelijk uit zijn defaitistische brochure *Op de grens van twee werelden* na de Duitse inval van mei 1940. De meest spraakmakende politicus van zijn tijd keerde zich tegen de aantasting van het gezag door ‘democratische verslapping’ en door ‘te veel democratie’. Hij meende dat ‘de democratie’ – die in de vorm van algemeen kiesrecht toch nog maar enkele decennia bestond – aan ‘ouderdomszwakke leed’. Voor hem was democratie de uitwerking van het parlementaire stelsel van de negentiende eeuw – waar het volgens negentiende-eeuwse commentatoren nu juist tegenover stond. In die zin ging hij mee met vrijzinnig democraten die parlementarisme en democratie ook aan elkaar verbonden. Voor Colijn was dit echter geen aanbeveling. Hij had zich al eerder gekeerd tegen het afgeleefde ‘individualistisch-liberalistisch stelsel van alle gading, dat nu wel haast 150 jaren beleefde’.<sup>52</sup> En hij verbond zijn democratiekritiek aan de wijd verspreide ‘afkeer van de parlementaire instellingen’.<sup>53</sup> Geheel anders dan Kuiper had hij grote twijfels bij democratie en gebruikte hij al helemaal niet een populistische democratieopvatting tegen liberaal, elitair parlementarisme.

Ondertussen werden populistische pleidooien vóór ‘democratie’ zeldzaam, maar begonnen tegenstanders van ‘democratie’ zich van populisme te bedienen. De NSB vertoonde populistische trekken zoals anti-elitisme, verheerlijking van de eenheid van het volk, complotdenken, charismatisch leiderschap en volkse taal. Terwijl Kuiper zich uit naam van de democratie tegen regenten gekeerd had, viel de NSB arrogante ‘regentenmentaliteit’ juist aan omdat ze tegen de democratie was.<sup>54</sup> De NSB wees democratie af: ‘Wij geven ronduit en volmondig toe, dat in den ideologischen strijd tusschen democratie en fascisme, onze sympathie voor honderd procent staat aan

52 *De Standaard* 11 februari 1928, in een beschouwing over het Italiaanse fascisme, geciteerd door Herman Langeveld, *Schipper naast God. Hendrikus Colijn 1869-1944 II* (Amsterdam 2004) 23.

53 H. Colijn, ‘Op de grens van twee werelden’, in: idem, *Saevis tranquillus in undis. Toelichting op het antirevolutionair beginselprogramma* (Amsterdam 1940) 597 (onder meer: ‘De 19e eeuw wordt niet zelden de eeuw van de democratie genoemd’), 603, 605.

54 *Volk en Vaderland* 20 april 1935 over een ‘bres in het front der opgejaagde regenten’ (Robin te Slaa en Edwin Klijn, *De NSB. Ontstaan en opkomst van de Nationaal-Socialistische Beweging, 1931-1935* (Amsterdam 2009) 659) en *Nieuw Nederland* 15 maart 1937 over de ‘regenten-mentaliteit’ van het knevelen van het volk (vergelijk ook *De Weg. Nationaal weekblad/Nationaal Front* 27 juli 1940). Maar volgens H.W. Tilanus, CHU, leken de elitaire politieke vernieuwers rond 1945 op ‘de regenten van omstreeks het jaar 1750’ (Jan Bank, *Opkomst en ondergang van de Nederlandse Volks Beweging (NVB)* (Deventer 1978) 223).



de kant van het fascisme'.<sup>55</sup> De democratie was zwak, praatte alleen maar, en draaide alleen in schijn om het volk. De werkelijkheid was wel anders: 'Een democraat schuwt het Volk als een nachtuil het licht der zon'.<sup>56</sup> Zelfs de sociaal-democratie was inmiddels 'een verwaterde ultra-democratische partij van bekrompen, kleine burgermannetjes'.<sup>57</sup> Merkwaardig genoeg wees de naar populisme neigende NSB democratie deels in dezelfde woorden af als de negentiende-eeuwse antipopulistische conservatieven en liberalen. Democratie zou ofwel op 'chaos' uitlopen, ofwel op 'dictatuur', zij het nu niet van de volksmassa maar van 'partijen en klieken'.<sup>58</sup> In plaats daarvan zouden 'de deskundigen en niet de partijbonzen het voor het zeggen' moeten hebben.<sup>59</sup>

Tegenstanders van de NSB stelden dat de beweging on-Nederlands was.<sup>60</sup> Het verwijt van Duitse import lag door de naam voor de hand en het militarisme en de uniformen golden ook als niet Nederlands. Het verwijt was effectief in deze tijd van nationalisme en het is wellicht zelfs de voornaamste reden geweest waardoor de NSB na een succesvol begin een tamelijk geïsoleerde groep werd. Zo werd het later, na de oorlog, des te makkelijker populisme als on-Nederlands te bestrijden. En toonde de NSB niet bovendien aan dat populisme antidemocratisch was?

### Democratie als afwezigheid van dictatuur

Democratie had aan het einde van de negentiende eeuw tegenover elite of aristocratie gestaan. In het interbellum veranderde dat, vooral door de strijd rond het fascisme. Toen de democratie in de oorlog van het fascisme gewonnen had, was de betekenis van democratie definitief verschoven. Democratie betekende nu voor alles afwezigheid van dictatuur.<sup>61</sup>

Deze ontwikkeling is het duidelijkste te zien bij de links-liberale vrijzinnig-democraten. De protestantse en katholieke confessionelen

55 M.C. van den Toorn, *Wij melden u den nieuwen tijd. Een beschouwing van het woordgebruik van de Nederlandse nationaal-socialisten* (Den Haag 1991) 350 (Anton Mussert in 1938).

56 *Ibidem*, 80.

57 Te Slaa en Klijn, *NSB*, 430.

58 Van den Toorn, *Wij melden u den nieuwen tijd*, 80.

59 Te Slaa en Klijn, *NSB*, 246 (1933).

60 Kohnstamm, *Democratie in de branding*, 159; verdere voorbeelden bij Te Slaa en Klijn, *NSB*, 162-163, 191, 454, 656. Ook Eenheid door Democratie bestreed zo de NSB (die zich meer op Duitsland richtte).

61 Vergelijk Van de Giessen, *Democratie als leuze*, 248: 'Democratie-dictatuur is de grote tegenstelling van deze eeuw; democratie-aristocratie die van de negentiende'.

werkten binnen de democratie, maar beriepen zich er veel minder op.<sup>62</sup> De sociaal-democraten deden dat wel. In 1919 schreef hun blad *Het Volk* nog dat ‘democratie meerderheidsregering’ was. ‘Dat democratie de waarborg beteekent dat de wil des volks de hoogste wet moet zijn, begrijpt een kind’.<sup>63</sup> In 1934 heette het daar in een artikel gericht tegen fascist en communisten: ‘Wij zijn democraten. Wij zijn tegen alle dictatuur, omdat wij overtuigde democraten zijn met hart en ziel’. Communisten antwoordden dat de ‘proletarische democratie’, die zij blijkbaar gelijkstelden met ‘proletarische dictatuur’, ‘duizendmaal democratischer is dan de meest democratische burgerlijke republiek’.<sup>64</sup> De twee opmerkingen van *Het Volk* sluiten elkaar overigens niet uit, maar de accentverschuiving is duidelijk.<sup>65</sup>

Het duidelijkste was echter de verandering bij de vrijzinnig-democraten. Als een van de eersten in Nederland stelde de intellectuele voorzitter van de Vrijzinnig-Democratische Bond (vdb) Philip Kohnstamm in 1917 twee vormen van democratie tegenover elkaar.<sup>66</sup> De Atheense democratie die hij ook bij Jean-Jacques Rousseau meende te zien verdiende die naam eigenlijk niet, want die kwam neer op tirannie door de groep. Democratie was veel meer dan de helft plus een, want ze begon bij erkenning van de onvervreemdbare rechten van de vrije mens en van de rechtsstaat. Door democratie aan vrijheid en rechtsstaat te verbinden keerde Kohnstamm zich tegen de negentiende-eeuwse tegenstelling tussen vrijheid en democratie en ook tegen de gedachte dat democratie een tegenwicht van aristocratie en monarchie nodig had. Hij zei dit mede tegen een conservatieve liberaal die bij de oprichting van de bond in negentiende-eeuwse trant had betoogd dat de naam een *contradictio in terminis* was, omdat vrijheid en democratie tegenpolen waren.<sup>67</sup>

62 Het gaat hier om de betekenisverschuiving waar dit artikel betrekking op heeft. Een vollediger onderzoek van de democratieopvattingen in het interbellum in de binnenkort af te ronden dissertatie van Joris van Gijsenbergh, Radboud Universiteit Nijmegen.

63 ‘De nieuwbakken “demokraten” ontmaskeren zich’, *Het Volk* 25 april 1919. Ik dank de verwijzing aan een MA-werkstuk geschiedenis te Leiden van Ellen Oostenbrink.

64 Hoofdartikel van *Het Volk* door leider J.W. Albarda, geciteerd in de ongepagineerde brochure *Willen communisten democratie?* (Amsterdam 1934).

65 Zie verder onder meer P.J. Knegtmans, *Socialisme en democratie. De SDAP tussen klasse en natie,*

1929-1939 (Amsterdam 1989); een toegespitste begripsgeschiedenis zou nuttig zijn.

66 Onder meer Kohnstamm, *Democratie in de branding*, dat vanaf 1914 verschenen opstellen bevat; het onderscheid is uit 1917. Tegenover het fascisme scherpte hij zijn ideeën verder aan. Een samenvatting van publicaties in A.L.R. Vermeer, *Philipp A. Kohnstamm over democratie* (Kampen 1987). Zie ook Meine Henk Klijnsma, *Om de democratie. De geschiedenis van de Vrijzinnig-Democratische Bond 1901-1946* (Amsterdam 2008) 210-211, 348-350 en passim.

67 W. van der Vlugt, ‘Vrijzinnig, of Democraat?’, *Onze Eeuw* 1 (1901) I, 31-66. Onder meer in *De Schakel* 3 (1918) 109, zegt Kohnstamm dat hij zich tegen Van der Vlugts betoog richtte.

Kohnstamms redeneringen waren levensbeschouwelijk, zoals veel teksten van voorstanders van democratie in het interbellum. Hij had het weinig over institutionele, parlementaire democratie maar des te meer over de geest ervan en de democratische gezindheid. In deze trant werd toen ook geschreven over ‘het wezen van de democratie’. De formele democratie – politieke instituties en volkssoevereiniteit – was minder belangrijk dan de ‘eerbied voor de zelfstandige persoonlijkheid van elk mensch’ en ‘erkenning van de gelijkwaardigheid van alle individuen in ethisch opzicht’. De formele democratie was niet meer dan een middel en het was maar goed dat democratie meer was dan alleen ‘wat de meerderheid wil zij wet’.<sup>68</sup>

Daarbij kwam dat de menselijke persoonlijkheid gemeenschap nodig had, maar juist geen anonieme massa. De democratie stond zelfs *tegenover* de massa. ‘Indien het begrip democratie eenigen inhoud heeft, moet het ’t tegendeel zijn van het begrip menigte’, schreef de vrijzinnige publicist Just Havelaar in een boekje met de titel *Democratie* uit het begin van de jaren twintig. De ‘democratische idee’ was weliswaar ‘de vrijheids-idee’, maar dat betekende geenszins dat de menigte of massa maar aan haar wensen kon toegeven. Behalve een hechte gemeenschap en religie was daarbij ook leiding door een verantwoordelijke elite onontbeerlijk. Democratie stond niet tegenover elite, maar kon daar juist niet zonder.<sup>69</sup> Het was een gedachte die in deze tijd voortdurend opdook. ‘Het is in zekeren zin de bijmenging van een element aristocratie, wat de democratie bestaanbaar maakt, aangezien zij zonder dit gehalte steeds gevaar loopt te stranden op de onbeschaafdheid der massa’s’, schreef de behoudende historicus Johan Huizinga. Hij wilde democratie losmaken van de onberekenbare massa en sterker binden aan ‘het hoofdbeginsel van den rechtsstaat’, en benadrukte de waarde ervan als bescherming tegen dictatuur: ‘Er is geen andere vorm van staatsbestuur, geschikt om de despotie te weren’.<sup>70</sup> Ook de prominente sociaaldemocraat Willem Bongers redeneerde in zijn bekende boek over de democratie langs aristocratische lijnen, al was hij optimistischer. De ‘besten te kiezen is de taak der democratie’, zei hij, want die besten moesten de mensheid ‘leiden’.<sup>71</sup>

68 A.C. Josephus Jitta, ‘Het wezen van de democratie’, *De Gids* 102:1 (1938) 813-841; vooral 822 en 836; op 826 verwijzing naar de inspiratie door Kohnstamm. De auteur was prominent vdb-lid maar zou de partij door sympathie voor Colijn en religie dat jaar verlaten: Klijnsma, *Om de democratie*, 516 noot en *passim*.

69 Just Havelaar, *Democratie* (Arnhem 1921) 23, 61, en *passim*. Vergelijk bij deze alinea Henk te Velde, ‘Politics and the People: Perceptions of the

Masses in Dutch Politics’, in: Bob Moore en Henk van Nierop (eds.), *Twentieth-Century Mass Society in Britain and the Netherlands* (Oxford, New York 2006) 17-29.

70 J. Huizinga, *Geschonden wereld. Een beschouwing over de kansen op herstel van onze beschaving* (Haarlem 1945) 105, 110, 235; dergelijke geluiden ook eerder bij hem.

71 W.A. Bongers, *Problemen der democratie* (1934-1936; Amsterdam 1976) 135.

# Terugkeer van de rechtsstaat

De terugkeer van de rechtsstaat was vijf lange jaren een onzer vurigste wens. Wie zich maar onder de vanen van de vijand schaarde had de vrijheid om ieder te doden of te mishandelen, zonder ernstig ter verantwoording te worden geroepen en ieder die aan onze kant stond, veroorloofde zich het beetje door de vijand geschreven recht met voeten te treden om hem te saboteren en zijn bestuur in de war te schoppen.

Er heersten hier de reinste chaos en rechteloosheid; het recht was aan den overweldiger wanneer hij zijn wapens kon laten kletteren en aan ons in het holst van de nacht op een verscholen plaats met een Amerikaans wapen in de hand. Van nu af aan is dat uit. Van nu af aan zal er naar één vorm van recht meer gelden, het recht, dat is geschreven door onze wettige of wettig erkende overheid, zonder persoonlijke willekeur en voor strafrecht zonder terugwerkende kracht. Dit is het wezen van de rechtsstaat.

Een dictatuurstaat kan dus ook als rechtsstaat worden bestuurd, maar het is niet onverschillig hoe het recht tot stand komt en wanneer het wordt voorgeschreven door een kleine groep van personen of door een partij, achten wij dat onbevredigend, omdat dan de billijkheid te zeer in het gedrang komt. Hetgeen wij verlangen is een rechtsstaat op democratische grondslag, waarin allen even grote kansen krijgen om op de totstandkoming van het recht invloed uit te oefenen. Wij zien het al, van de dictatuur is democratie de tegenstelling en van het recht de willekeur.

Het op democratische wijze verkregen recht waarborgt ons de grootste billijkheid. Wellicht zal een enkele lezer zich de vraag stellen of recht en billijkheid dan niet hetzelfde zijn, doch door een eenvoudig voorbeeld laat zich duidelijk maken, dat zulks niet het geval is. Stel eens dat een werkggever met zijn arbeider overeenkomt hem een weekloon uit te betalen van 15 gulden en dat die overeenkomst volkomen klopt met de bestaande wetten op dit gebied. Het is dan rechtens in orde, doch ongeacht de billijkheid, want daarvoor gelden geheel andere normen, namelijk of 15 guldens voldoende zijn voor de geleverde prestaties en voor het levensonderhoud.

Wij zien nu tevens de grote voordelen van de democratie, want wanneer allen aan de vorming van het recht op gelijke wijze kunnen deelnemen, kan er het best naar worden gestreefd om ook bepalingen in de wet op te nemen, die één billijk loon voorschrijven.

Wie zich voorstelt dat een democratisch bestuurd staat uitsluitend billijk recht geeft, komt echter bedrogen uit. De ver-

houdingen wijzigen zich telkens en wat vandaag billijk is, is het morgen misschien niet meer. Er kan echter nog iets veel erger gebeuren. De democratie leidt er gemakkelijk toe, dat de helft plus één het recht voorschrijft en hoe gemakkelijk valt dat weer onbillijk uit tegenover de helft min één. De democratie slaat dan om naar een dictatuur van de massa.

En hoe kunnen wij dat voorkomen? Daar is maar één woord voor: zelftucht.

Na een heroriëntatie toen het algemeen kiesrecht als doel van ‘democratie’ bereikt was, zetten linkse liberalen en sociaaldemocraten democratie in de jaren dertig in als wapen tegen fascisme en nationaalsocialisme. Het bleek onder meer in de organisatie Eenheid door Democratie waarin zij de toon aangaven. Sociaaldemocraten hadden sinds de Russische Revolutie een totalitaire concurrent van links en waren geleidelijk meer aandacht aan de vrijheidsrechten gaan geven. Sinds het einde van de negentiende eeuw was daarmee de nadruk in het begrip radicaal verschoven. Terwijl sociaal- en vrijzinnig-democraten toen in democratie allereerst de wil van het volk of de meerderheid hadden gezien, gingen vooral vrijzinnig-democraten zich nu concentreren op vrijheidsrechten, relativeerden ze de gedachte van de helft plus één en was een elite niet meer de tegenstander van de democratie maar juist de voorwaarde ervan. Harmonie tussen elite en democratie was de boodschap.

### 1945: democratie als opvoeding tot vrijheid

Direct na de oorlog betekende democratie allereerst het tegendeel van fascisme en onderdrukking. ‘In de tijd van het beperkte kiesrecht stonden bij de strijd voor de democratie voorop de uitbreiding van de volksinvloed, het verkrijgen van staatkundige zeggenschap voor allen’, zei minister Willem Drees.<sup>72</sup> Inmiddels was democratie echter misschien wel vooral ‘de samenvatting van gedachten van vrijheid, recht en menselijkheid, van de waarde der persoonlijkheid tegenover onderdrukking en dictatuur, en tegenover de vorming van een willoze massa’, aldus zijn rede op het oprichtingscongres van de Partij van de Arbeid (PvdA).<sup>73</sup> Het gereformeerde *Trouw* schreef:

Van allerlei kant, uit verschillenden hoek, wordt de democratie aangeprezen tegenover het nationaal-socialisme. Gelijk van Duitsche zyde steeds de democratie is gelaakt en verwenscht en het nationaal-socialisme geloofd en geëerd, zoo zien we nu het omgekeerde plaats hebben; de democratie wordt gevierd en het nationaal-socialisme wordt verafschuwd.

◀ *Vrij Nederland* (Westfriesche editie) woensdag 9 mei 1945.

72 W. Drees, *Drees aan het woord*, K. Voskuil (ed.) (Amsterdam 1952) 151: bevrijdingsrede in 1949; ook in W. Drees, *Op de kentering. Toekomstbeschouwingen uit bezettingstijd*, H. Daalder en J.H. Gaemers (eds.) (Amsterdam 1996) 92.

73 *Het nieuwe begin. Verslag van het stichtingscongres van de Partij van de Arbeid Amsterdam 9 februari 1946* (Amsterdam 1946) 38.

Het blad wantrouwde deze ‘eenheidsleuze’ wel wat, die immers vooral door progressieven werd aangeheven. Democratie had ‘zijn distinctieve kracht verloren. Het is een phrase geworden’. Maar op 5 mei 1945 had ook dit blad geschreven: ‘Men moet kiezen: of nazi-terreur of vrijheid en democratie. Een tusschending bestaat er niet’.<sup>74</sup>

Democratie betekende vrijheid in plaats van dictatuur: ‘van de dictatuur is democratie de tegenstelling’, heette het in 1945.<sup>75</sup> Daar werd nog één ding aan toegevoegd. In veel beschouwingen over democratie werd – als reactie op de crisis van de jaren dertig – verwezen naar bestaanszekerheid. Zonder een minimale sociale zekerheid kon democratie niet gedijen. Maar vrijheid was toch het uitgangspunt. Democratie ‘schept de sfeer waarbinnen handhaving van de vrijheidsrechten mogelijk is. In onze grondwet zijn deze wettelijk omschreven en gewaarborgd. Zij worden grondrechten genoemd’.<sup>76</sup>

Door de nadruk op vrijheidsrechten werden bij het meerderheidsdenken vraagtekens gezet.

De democratie leidt er gemakkelijk toe, dat de helft plus één het recht voorschrijft en hoe gemakkelijk valt dat weer onbillijk uit tegenover de helft min één. De democratie slaat dan om naar een dictatuur van de massa.<sup>77</sup>

In de negentiende eeuw was dit argument gebruikt om geen democratie in te voeren, nu diende het slechts om te waarschuwen tegen een verkeerde invulling van democratie. Het was wel een verandering: in de negentiende eeuw was parlementarisme met rechtsstaat en vrijheidsrechten vaak tegenover democratie geplaatst, nu werden ze niet alleen gecombineerd, maar werd het meerderheidsdenken ook nog eens behoorlijk gerelativeerd. De democratie werd omhelsd, maar het was wel een getemde democratie. Veel politieke vernieuwers van sociaaldemocratische en vrijzinnig-democratische huize die zich verzamelden in de Nederlandse Volksbeweging hechtten meer aan de juiste ‘gezindheid’ dan aan de formele regels van parlement en grondwet.<sup>78</sup> Verkiezingen zouden pas nodig zijn als het volk en het land eraan toe waren en dat kon wel even duren. In de tussentijd kon een democratische elite de touwtjes in handen nemen en opvoedingsarbeid verrichten. Ook de

74 Trouw 5 en 26 mei en 9 juni 1945. In deze paragraaf de resultaten van een speurtocht in de dagbladen in de eerste helft van 1945 die online beschikbaar zijn via de Koninklijke Bibliotheek.

75 ‘Terugkeer van de rechtsstaat’, *Vrij Nederland. Nieuwsbulletin voor West-Friesland* 9 mei 1945.

76 ‘Vrijheid’, *Ons Volk* 15 april 1944. Met instemming aangehaald in *Parool-post. Voorlichting en documentatie* 21 april 1944.

77 ‘Terugkeer van de rechtsstaat’, *Vrij Nederland. Nieuwsbulletin voor West-Friesland* 9 mei 1945.

78 Margit van der Steen, *Drift en koers. De levens van Hilda Verwey-Jonker (1908-2004)* (Amsterdam 2011) 191, ook voor de discussie in het bevrijde zuiden; vergelijk Nele Beyens, *Overgangspolitiek. De strijd om de macht in Nederland en Frankrijk na de Tweede Wereldoorlog* (Amsterdam 2009) onder meer 234, 278, 285.

verkiezingsstrijd moest ‘op een hoger plan’ komen. Dat betekende ‘verlies aan sensatie’, maar zo kon ‘het gehalte van ons democratisch bestel’ verbeterd worden.<sup>79</sup> De tegenstanders van de enthousiaste vernieuwers zagen bij hen echter een soort ‘verachting voor het begrip politiek’, ‘een zeker politiek analphabetisme’ en zelfs ‘antiparlementarisme’.<sup>80</sup>

Telkens kwam bij de vernieuwers de gedachte naar voren dat een verantwoordelijke elite het volk moest leiden. Dit was de oplossing voor het aloude dilemma hoe democratie te omarmen maar overheersing door het ongecultiveerde volk te voorkomen. Democratie betekende allereerst vrijheidsrechten en die waren ‘het beste gewaarborgd’, aldus Drees, ‘wanneer een volk voldoende ontwikkeld is, voldoende gerijpt, voldoende politiek geschoold, ook in zelfbeperking ten aanzien van strijdmethodes, om een volledig ontplooiende democratie blijvend mogelijk te maken’.<sup>81</sup> Een en al opvoeding dus en temmen van de democratie door ‘zelfbeperking’ van ‘strijdmethodes’. ‘Ik voelde mij geen politicus, maar volksopvoeder’, zei de vernieuwer en sociaaldemocratisch leider Willem Banning dan ook veelbetekenend.<sup>82</sup> Vaak meent men dat de politieke vernieuwers die via de Nederlandse Volksbeweging in de PvdA terecht zouden komen, in feite de oude Sociaal Democratische Arbeiders Partij (SDAP) voortzetten. Dat mag zo zijn, maar in de democratieopvatting klonk sterk de geest door van de VDB die in de PvdA opging. Dat werd mogelijk doordat ook veel oud SDAPers die opvatting deelden. Anders dan in het interbellum en anders dan veel vernieuwers wilden, zou na de feitelijke terugkeer van de oude verzuilde partijen de nadruk op de ‘formele’ parlementaire democratie worden gelegd. Maar de nadruk op leiding en opvoeding typeerde niet alleen de vernieuwers, die bleef en kenmerkte de hele naoorlogse samenleving.

## Conclusie

De omarming van een ‘getemde’ democratie beperkte zich in 1945 niet tot Nederland, maar deed zich overal in de westerse wereld voor.<sup>83</sup> De Amerikaanse historicus Charles Maier beschreef zelfs de hele geschiedenis van

79 Bank, NVB, 216. Vergelijk Madelon de Keizer, *De gijzelaars van Sint Michielsgestel. Een elite-beraad in oorlogstijd* (Alphen aan den Rijn 1979).

80 Bank, NVB, 47 (de latere PvdA-minister Donker), 245 (C.D.J. Brandt).

81 Drees, *Op de kentering*, 97.

82 Bank, NVB, 71.

83 Tom Buchanan en Martin Conway, ‘The Politics of Democracy in Twentieth-Century Europe: Introduction’, *European History Quarterly* 32 (2002) 7 (de inleiding gaat over ‘Europa’, maar de uitspraak slaat op het westelijk deel ervan en onder meer de Verenigde Staten); vergelijk Martin Conway, ‘Democracy in Postwar Western Europe: The Triumph of a Political Model’, *ibidem*, 59-84.

democratie in de negentiende en twintigste eeuw als een verhaal van ‘making democracy safe for the world’.<sup>84</sup> Dat gaat te ver, maar voor 1945 is het een mooie typering. Tot diep in de negentiende eeuw vond men in Nederland democratie hooguit acceptabel als die in balans werd gehouden door expliciet aristocratische en monarchale elementen. De opkomst van de democratie heeft een einde gemaakt aan de discussie over de *gouvernement mixte*, maar heeft het idee van evenwicht (in plaats van democratische almacht) daaruit uiteindelijk meegenomen.<sup>85</sup> Doordat verkiezingen onvermijdelijk letterlijk een elite opleveren, bevat de moderne vertegenwoordigende democratie dan ook een aristocratisch element.<sup>86</sup>

In de strijd voor de uitbreiding van kiesrecht had aanvankelijk een populistische democratieopvatting gedomineerd: het volk tegenover de elite. Dat was geëindigd met het bereiken van algemeen kiesrecht. In de strijd tegen het fascisme was democratie vervolgens gedefinieerd als afwijzing van dictatuur. Daarmee ging na 1945 een afkeer gepaard van alles wat naar populisme zweemde. Het tegenover de elite aanprijzen van een moreel *heartland*, een gezond volksgevoel of de volkswil, werd naast complotdenken, charismatisch leiderschap en een volkse stijl signaal van een ondemocratische houding. Democratie hield nu juist bescherming van de vrijheid van individu en minderheid in; het algemeen kiesrecht was daarvoor een noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde. Democratie stond na 1945 niet meer tegenover elite maar tegenover dictatuur en tirannie van de meerderheid was even erg als andere vormen van tirannie.

Ook internationaal is de naoorlogse periode een tijd van formele ‘liberal democracy’ geweest, waarin democratie zozeer tegenover dictatuur stond dat de strijd voor volkssoevereiniteit verdacht was. De twee soorten van democratie uit de beschouwing van de politicologen Andeweg en Thomassen waarmee dit artikel begon, gaan deels terug op het onderscheid van de historicus van politieke theorie, George Sabine, tussen ‘the two democratic traditions’ (1952). Dat waren de Angelsaksische liberale traditie van vrijheid en de op Rousseau teruggaande Franse traditie van volkssoevereiniteit en gelijkheid. Hoewel Sabine betoogde dat bij democratie zowel vrijheid als gelijkheid hoort, zag hij in de neiging tot gelijkheid duidelijk veel meer gevaar. Zijn verwijzing naar

84 Maier, ‘Democracy’, 126. Buchanan en Conway verwijzen er ook naar.

85 Een grondige bespreking in M.J.C. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers* (1967; Indianapolis 1998).

86 Zie Bernard Manin, *The Principles of Representative Government* (Cambridge 1997); vergelijk Frank Ankersmit, *De representatieve democratie is een electieve aristocratie*. Afscheidscollege (Groningen 2010).



Jacob Talmons ideeën over ‘totalitarian democracy’ in de Franse Revolutie versterkt dat idee. De ‘liberal democracy’ draaide vooral om vrijheid.<sup>87</sup>

In de jaren zestig werd deze opvoedkundige en paternalistische vorm van democratie uit naam van participatie uitgedaagd.<sup>88</sup> Speciaal in Nederland werd daar het verwijt van aristocratisch regentengedrag aan toegevoegd. De populistische kritiek vanaf Pim Fortuyn maakte hetzelfde verwijt, maar zocht de oplossing niet zozeer in participatie en overleg als wel in een nadrukkelijker meerderheidsdenken. Het taboe op die kant van de democratie is verdwenen. Andeweg en Thomassen plaatsen nu tegenover de Nederlandse consensusdemocratie met nadruk op bescherming van minderheden dan ook een Britse meerderheidsdemocratie die anders dan de Franse traditie geen associaties met revolutie of dictatuur op basis van volkssoevereiniteit oproept.<sup>89</sup>

De spanning in het democratiebegrip is helemaal terug. Populisten menen dat het volk het beter weet dan de elite en dat de opvoeding, als die al nodig is, juist van onderop moet komen. Omgekeerd is er geen elite meer die zelfbewust een rol als volksopvoeder opeist om zijn opvatting van democratie uit te dragen. Aan beide kanten is het opvoedingsidee verlaten en dat stelt de politiek voor grote problemen. Democratie is nooit af. *Democracy – The Unfinished Journey* heet het boek waarin Charles Maier zijn aforisme plaatste. Dat suggereert toch dat die tocht wel voltooid zou *kunnen* worden, maar de ontwikkelingen van de laatste jaren laten zien dat er uiteindelijk een nooit helemaal oplosbare spanning is. Democratie zal een strijdbegrip blijven. ◀

**Henk te Velde** (1959) is hoogleraar Vaderlandse Geschiedenis in Leiden. Hij bestudeert de geschiedenis van de Nederlandse en West-Europese parlementaire en ruimere politieke cultuur. Recentelijk publiceerde hij met Diederik Smit (eds.), *Van Torentje tot Trêveszaal. De geschiedenis van de noordzijde van het Binnenhof* (Den Haag 2011); *Van regententaliteit tot populisme. Politieke tradities in Nederland* (Amsterdam 2010); en met Herman Paul (eds.), *Het vaderlandse verleden. Robert Fruin en de Nederlandse geschiedenis* (Amsterdam 2010). Email: h.te.velde@hum.leidenuniv.nl.

87 George H. Sabine, ‘The Two Democratic Traditions’, *The Philosophical Review* 61 (1952) 451-474; aldaar op pagina 451 de licht onnauwkeurige verwijzing naar J.L. Talmon, *The Origins of Totalitarian Democracy* (Londen 1952). Ik dank Jacques Thomassen voor de bronnen bij het ongeannoteerde idem en Rudy Andeweg, *Van afspiegelen naar afrekenen?* (Leiden 2011). Vergelijk de inleiding in Jacques Thomassen (ed.),

*Hedendaagse democratie* (Alphen aan den Rijn 1991).

88 Zie bijvoorbeeld Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory* (Cambridge 1970).

89 Dit komt doordat aan de Angelsaksische bron van het onderscheid de inspiratie van Arend Lijphart is toegevoegd, zoals in idem, *Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven 1984) en latere werken.