

# Worsteling om de democratie

C  
O  
L  
L  
E  
G  
I  
E  
N  
D  
E  
M  
O  
C  
R  
A  
T  
I  
E  
N  
K  
E  
R  
T  
E  
R  
E  
N  
D  
U  
M  
1  
1

In het CDA overheerst sterke kritiek op het correctief referendum. De tegenstanders van het referendum staan dicht bij de beroeps-politici en - bestuurders dan bij de kiezers. De kritiek van CDA-vertegenwoordigers doet denken aan het verzet dat in de vorige eeuw onder confessionele partijen bestond tegen het algemeen kiesrecht. In de geschiedenis van het katholieke en protestantse denken zijn echter genoeg argumenten aanwezig die de democratie ondersteunen. Het eerste artikel in een reeks van twee over democratie en referendum.

Het referendum is weer in discussie. Het kabinet heeft onlangs een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer, waarin onder andere het correctief referendum wordt geregeld. In de CDA-fractie in de Tweede Kamer, in de CDA-Bestuurdersvereniging en in andere delen van het CDA overheerst de kritiek op het correctief referendum. Die kritiek is ook te lezen in het rapport 'Publieke gerechtigheid' van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

Naar mijn mening vertegenwoordigen de tegenstanders van het referendum een standpunt dat dicht bij beroepsbestuurders en -politici staat dan bij de kiezers. Bovendien wekken zij de in-

druk dat het CDA niet alleen een gouvernementele partij is, die bereid en in staat is regeringsverantwoordelijkheid te dragen, maar ook een bestuurderspartij, een partij die in de praktijk aan de kant van bestuurders staat. En het referendum is nu juist een instrument voor de kiezers om de professionalisering van bestuurders en politici, die vaak als dominant wordt ervaren, te kunnen corrigeren.



Prof.dr. H.E.S. Woldring

De kritiek van CDA-vertegenwoordig-

Het tweede artikel in de reeks over 'Democratie en referendum' zal worden geplaatst in het maartnummer van Christen-Democratische Verkenningen.

gers op het referendum doet mij denken aan het verzet dat in de vorige eeuw in de confessionele partijen bestond tegen het algemeen kiesrecht. Daarom zal ik in dit artikel eerst beschrijven waarom de confessionele partijen in ons land aanvankelijk grote moeite hadden met het algemeen kiesrecht als vorm van de politieke democratie. In de tweede plaats zal ik aantonen dat de democratie in de politieke filosofie van de christen-democratie diepe historische wortels heeft. In een volgend artikel zal ik de samenhang beschrijven tussen 'politieke democratie' en 'sociale democratie' (in niet-statelijke samenlevingsverbanden). Ten slotte zal ik in dat artikel verdedigen, dat het correctief referendum in de politieke filosofie van de christen-democratie een legitieme plaats heeft.

### **Katholiek wantrouwen tegenover democratie**

Dat de encycliek '*Rerum Novarum*' (1891) veel heeft bijgedragen tot de emancipatie van de katholieke arbeiders in westerse landen, betekent niet dat het Vaticaan ook de democratie en het recht van vrijheid van godsdienst verdedigde. Integendeel. In de encycliek '*Immortale Dei*' (1885) had paus Leo XIII geschreven, dat het niet geoorloofd was verschillende credienten rechtens gelijk te stellen. Tot het midden van de twintigste eeuw heeft de Rooms-Katholieke Kerk gepretendeerd als enige de goddelijke openbaring te verkondigen. Andere kerken en denkwijzen kon zij niet erkennen als gelijkwaardig. Het Vaticaan kon zich niet uitspreken voor de democratie met haar vrijheid van denken en geloven, meningsuiting en propaganda. Pas tijdens de Tweede Wereldoorlog, kwam paus Pius XII in de kersttoespraak '*Già per la*

*Sesta Volta*' (1944) er toe de democratie openlijk te erkennen en te verdedigen. Op andere gronden heeft Schaezman zich aanvankelijk tegen algemeen stemrecht uitgesproken. Hij achtte de tijd nog niet rijp en stelde in 1883, "dat op dit ogenblik het algemeen stemrecht als staatsvorm onbruikbaar is. Onbruikbaar en gevaarlijk voor het gezonde staatsleven, al was het alleen omdat het algemeen stemrecht de verwarring van invloed en macht zou doen toenemen en met rasse schreden voerde tot een uitbreiding van de staatsmacht, waarvoor staatsalmacht een zachte naam zou zijn".<sup>1</sup>

Ook het katholieke kamerlid G. Ruys de Beerenbroek verklaarde zich in 1887 "tegen het algemeen kiesrecht, dat, niet als regeringsvorm, maar zoals het zich historisch heeft ontwikkeld, in strijd is met de beginselen der katholieke partij en van het christendom, als uitdrukking van de volkssoevereiniteit. (...) De mindere klasse is niet rijp voor het stemrecht en daarom moet het haar niet gegeven worden. Er zou ook een onrechtvaardigheid in schuilen: de gegoeiden zouden onder de heerschappij van de lagere klassen komen; het zou niet voeren naar democratie maar naar sociaal-democratie; het algemeen stemrecht is niet doel, maar middel om te komen tot collectief bezit".<sup>2</sup>

Schaezman, Ruys de Beerenbroek en anderen waren vooral fel gekant tegen de Franse revolutie en de ideeën die er aan ten grondslag lagen. Als algemeen kiesrecht zou worden ingevoerd, dan vreesden zij demagogie en een dictatuur van de meerderheid. Zij dachten dat de sociaal-democratie dan grote macht zou krijgen, en met de groei van de socialisme zagen zij het gevaar van een totalitaire staat opdoemen. Zij waren nog sterk georiënteerd op een stan-

U  
N  
K  
E  
F  
T  
K  
E  
N  
E  
E  
I  
A  
K  
C  
U  
M  
E  
D

denmaatschappij en hadden weinig besef van het feit dat er een onomkeerbare overgang gaande was van een standenmaatschappij naar een democratische maatschappij. Dat zij wel enig besef hadden van die overgang, blijkt uit de woorden van Schaepman dat hij 'op dit ogenblik' algemeen stemrecht als onbruikbaar beschouwde en uit de opmerking van Ruys de Beerenbroek dat hij algemeen stemrecht als een regeringsvorm niet afwees. Zij hadden echter grote afkeer van de Franse revolutie, omdat zij de gedachte van de volkssoevereiniteit verwierpen, het anti-christelijk karakter van de revolutie kritiseerden en het gevaar van een totalitaire staat vreesden.<sup>3</sup>

### Protestants wantrouwen tegenover democratie

Voor de antirevolutionairen was uitbreiding van het kiesstelsel evenzeer een heet hangijzer. Ook voor hen had een uitbreiding van het kiesstelsel direct te maken met de gedachte van de volkssoevereiniteit.

Evenals Groen van Prinsterer verwierp Kuyper de gedachte van de volkssoevereiniteit, omdat die volgens hem in strijd was met de soevereiniteit van God. Overigens aanvaardden zij wel de soevereiniteit van vorsten, maar niet de soevereiniteit van het volk, omdat zij de volkssoevereiniteit alleen maar in verband konden brengen met de verlichtingsfilosofie en de Franse revolutie. Genuanceerd was de antirevolutionaire interpretatie van de volkssoevereiniteit, die De Savornin Lohman gaf. Hij schrijft: "De leer der volkssoevereiniteit, hoewel gehuldigd door de Godloochenende of God terzijdestellende filosofen die mede de grote revolutie van 1789 hebben voorbereid, is echter niet onafscheidelijk met ongeloof ver-

bonden. Men kan zeer wel, gelijk de dagelijkse ondervinding leert, in God en Jezus Christus geloven, en toch beoefende leer aanhangen".<sup>4</sup>

De Savornin Lohman deinsde door de consequenties van dit standpunt echter terug. Hij was fel gekant tegen de 'soevereiniteit van de rede' en de daarop gefundeerde 'vrijheid, gelijkheid en broederschap', omdat die opvattingen waren losgemaakt van het geloof in God. Daarom verzette hij zich tegen de idee van de volkssoevereiniteit, die op die opvattingen was gebaseerd en die hij beschouwde als de grondslag van het algemeen kiesrecht. Hij vreesde dat een vergaande democratie, die hij in de pleidooien voor algemeen kiesrecht tot uitdrukking zag komen, het overheidsgezag naar haar hand zou zetten.<sup>5</sup>

### Geobsedeerd door Verlichting en revolutie

Katholieken en protestantse leiders waren rond de eeuwwisseling eensgezind in hun kritiek op de verlichtingsfilosofie, waarin met God werd afgerekend en van de mens en zijn redelijke vermogens als grondslag voor staat en samenleving werd uitgegaan. Zij veroordeelden de Franse revolutie, omdat die revolutie naar hun oordeel uit die filosofie was voortgekomen en omdat die revolutie ondanks de beleden volkssoevereiniteit en de leus van 'vrijheid, gelijkheid en broederschap' in het tegendeel was uitgelopen: de realisering van een totalitaire staat.

Die kritiek op de Verlichting en de Franse revolutie was begrijpelijk en in veel opzichten juist. Maar hebben die katholieken en protestanten zich niet te veel

---

**Katholieke en  
protestantse leiders  
rond de  
eeuwwisseling leken  
geobsedeerd door  
de Verlichting en de  
Franse Revolutie.**

---

blind gestaard op de Verlichting en de Franse revolutie? Zij lijken er zo door geobsedeerd, dat zij onvoldoende oog hadden voor dieper liggende bronnen van christelijk denken over staat en samenleving.

Reeds ver voor de Verlichting hadden christelijke denkers ideeën van democratie en volkssoevereiniteit verdedigd. Reeds in de middeleeuwen had Thomas van Aquino dat idee ter sprake gebracht. En in de zestiende en zeventiende eeuw, in de tijd van de reformatie en de contrareformatie, hadden de katholieke Vitoria en de calvinisten Hotman en Althusius de gedachte van de volkssoevereiniteit verdedigd.

### Thomas van Aquino

Thomas van Aquino stelde hoge eisen aan politici. Boven alles behoorden zij op grond van gerechtigheid een vreedzame samenleving te waarborgen en het 'algemeen welzijn' na te streven. Ten einde die doelen te bevorderen, was Thomas van mening dat mensen niet te lang dezelfde publieke functies moesten uitoefenen. Omdat mensen ouder worden en niet vitaal blijven, door gewoontevorming lui kunnen worden en het algemeen welzijn uit het oog kunnen verliezen, behoorden publieke functies regelmatig door anderen te worden vervuld.<sup>6</sup>

Indien regeerders hun eigen belangen voorop stelden en tot tirannie vervielen, hadden de burgers doorgaans weinig in te brengen. Het was volgens Thomas dan ook van groot belang te voorkomen dat een overheid tot tirannie zou vervallen. Daartoe greep hij terug op het oud-Germaanse recht, toen hij opmerkte dat een volk het meest gebaat was met een gekozen koning. Indien een volk op een bepaalde manier een vorst had gekozen, was het rech-

tens bevoegd in geval van tirannie zijn macht te beperken of hem af te zetten.<sup>7</sup> Bovendien bood Thomas van Aquino enige ruimte voor een democratische gedachte: "Een wet is in eerste, eigenlijke en voornaamste betekenis gericht op het algemeen welzijn. Iets (ver)ordenen met het oog op het algemeen welzijn is ofwel de taak van het hele volk ofwel van iemand, die handelt in plaats van heel het volk. En daarom behoort het uitvaardigen van een wet tot de taak van het gehele volk of tot de taak van de publieke persoon, die de zorg voor het hele volk heeft".<sup>8</sup> Terecht heeft Delfgaauw naar aanleiding van dit citaat opgemerkt, dat Thomas weliswaar de mondigheid en de rechten van het volk erkende, maar dat hij geen leer van de volkssoevereiniteit of van democratie verdedigde.<sup>9</sup> Maar Thomas had iets signaleerd van de rechten van het volk, zonder er uitwerking aan te geven.

### Vitoria

Wat de grondslag van de staat betreft komen we een interessante gedachte tegen bij de Spaanse geleerde Franciscus Vitoria (1492/3-1546), een volgeling van Thomas van Aquino. Hij verdedigde een opvatting die in zijn tijd niet algemeen aanvaard was, namelijk dat politiek gezag niet gebaseerd was op de wil van een enkeling, noch op de wil van een bepaalde groep, maar alleen op een politieke gemeenschap van mensen. Daarom berustte het gezag van de overheid op volkssoevereiniteit, die op haar beurt berustte op een goddelijke natuurwet. Feitelijk kon het gezag van de overheid niet voortdurend door het volk worden uitgeoefend, maar moest dat gezag altijd door bepaalde mensen worden uitgevoerd. In Vitoria's gedachtengang droeg het volk daarom zijn natuurrechtelijk gezag

over aan de vorst, wiens gezag met dat van het volk identiek was en een goddelijke oorsprong had. Het gezag van de overheid kon dus slechts worden gerealiseerd in en met de politieke gemeenschap.

Vitoria kwam met zijn opvatting over de soevereiniteit van het volk of de politieke gemeenschap niet tot een vorm van democratie in de moderne zin van het woord. Hij aanvaardde bestaande staatsvormen, maar schoof er een rechtvaardiging onder.<sup>10</sup>

### Calvijn

In de staatsbeschouwing van Calvijn was de overheid gebonden aan een verdrag met het volk: overheid en volk hadden ten opzichte van elkaar wederzijdse rechten en plichten, gericht op het welzijn van het volk. Calvijn verdedigde niet een 'maatschappelijk verdrag', waarin soevereine burgers zich aaneensluiten, maar een 'regeringscontract' tussen volk en overheid. In dat verband verwees hij naar de bevestiging van Saul als koning van Israël, waarbij de profet Samuël het statuut voor het koningschap had uiteengezet (I Samuël 10, 25), opdat "het noch de bestuurders noch de bestuurden geoorloofd zou zijn hun grenzen te overschrijden". Vervolgens schreef Calvijn dat de Israëlieten 'instemden' met Sauls benoeming. Dat statuut diende als een constitutie.<sup>11</sup> In verband met koning David sprak Calvijn over een 'wederzijdse verplichting' van vorst en onderdanen. Samuël zalde David tot koning, maar David moest wel om de bekrachtiging vragen aan 'de mannen van Juda' (II Samuël 2, 4, 7).

Uit het bovenstaande blijkt dat volgens Calvijn Gods soevereiniteit en volkssoevereiniteit elkaar niet behoefden uit te sluiten, maar elkaar konden aanvullen. Het gezag van een koning werd mede gedragen door de erkenning van de burgers.

Wat de staatsvorm betreft koos Calvijn voor een mengvorm van aristocratie en democratie. Het koningschap in zijn tijd kon gemakkelijk vervallen tot tiranie. In een aristocratie zag hij het gevaar van oligarchie, terwijl een democratie gemakkelijk tot oproer kon leiden. Men kan Calvijn dus niet een voorstander van de democratie noemen. Ook het bestuur van de kerk in Genève is niet democratisch te noemen. De betekenis die hij

---

**Niet zozeer Calvijn  
alswel latere  
calvinisten zijn een  
(indirecte) stimulans  
voor de democratie  
geweest.**

---

aan de kerkelijke ambten hechtte liet slechts geringe ruimte voor invloed van het kerkvolk. Weliswaar werden predikanten, ouderlingen en diakenen door de gemeente gekozen, maar zij werden door coöptatie ofwel door de reeds zittende ambtsdragers voorgedragen en ontleenden vervolgens hun gezag niet aan de keus van het kerkvolk maar aan hun ambt.

Toch wordt vaak aan het calvinisme toegeschreven, dat het een bijdrage aan de ontwikkeling van de democratie heeft geleverd. Men moet inderdaad erkennen dat Calvijn, hoewel in beperkte mate, stem wilde geven aan de burgers in de staat en aan de gelovigen in de kerk en als zodanig een opening heeft gemaakt voor enige democratische invloeden. Met andere woorden: hij stond een 'gecontroleerde participatie' van het volk voor<sup>12</sup> -, in zijn tijd geen kleinigheid. Men kan vaststellen, dat

niet zo zeer Calvijn alswel latere calvinisten een (indirecte) stimulans voor de democratie zijn geweest.<sup>13</sup>

### Hotman en Althusius

In de jaren veertig van de zestiende eeuw namen in Frankrijk de vervolgingen van de hugenoten toe; vervolgingen die culmineerden in de *'Bartholomeïsnacht'* (23-24 augustus 1572). Voor de overlevende hugenoten was de maat vol. Konden zij een koning die opdracht had gegeven tot moord op eigen burgers aanvaarden als een rechtmatig vorst? Na augustus 1572 verscheen een stroom hugenotenliteratuur; ook de *'Franco-Gallia'* (1573) van Francois Hotman, die tot de leidinggevende juristen in Europa behoorde.

Hotman (1524-1590) vond het noodzakelijk te schrijven over Gallië voor de verovering door de Romeinen, ten einde iets te laten zien van het ontstaan van de Franse staatsinstellingen. De Gallische koninkrijken hadden geen erfelijk koningschap. Iemand die een reputatie van rechtvaardigheid had, werd door de volksvergadering tot koning gekozen. De macht van de koningen was niet onbegrensd, maar werd beperkt door wetten die door de 'volksvergadering' waren goedgekeurd. De koningen stonden in niet mindere mate onder de macht van het volk, dan het volk onder de macht van de koningen.<sup>14</sup> Hotman wilde aantonen dat Franco-Gallië nooit een absolute monarchie was geweest, dat de koningen oorspronkelijk gekozen werden en dat hun macht begrensd werd door de vrijheidsrechten van het volk. Uit de bestudering van de Franse geschiedenis concludeerde Hotman, dat de toestemming van het volk vereist was voor belangrijke staatszaken. En hij verklaarde een regel uit het Romeinse recht van

toepassing op het staatsrecht: 'Wat allen aangaat, moet door allen worden goedgekeurd'.<sup>15</sup>

Een geestverwant van Hotman was de Duitse jurist Johannes Althusius (1557-1638). De politieke wetenschap had volgens Althusius betrekking op de studie van "de manier waarop mensen zich met elkaar verbinden met het doel een samenleving te vormen en in stand te houden".<sup>16</sup> Het ging hem in de politiek om de samenleving die was samengesteld uit verscheidene samenlevingsverbanden. Althusius besteedde veel aandacht aan het vraagstuk van de eigen aard en competentie van die samenlevingsverbanden. Hij verdedigde dat elk samenlevingsverband geregeerd behoorde te worden door middel van wetten en bepalingen die het zelf uitvaardigde.<sup>17</sup> Zoals elk samenlevingsverband volgens Althusius zijn eigen rechten had, zo had ook de staat zijn eigen rechten, met name het recht van soevereiniteit dat zijn identiteit bepaalde. Die soevereiniteit was ondeelbaar. Daarom kwam zij niet aan een mens toe, noch aan enkelen, maar aan de gehele staatsgemeenschap.

De centrale these van Althusius was, dat soevereiniteit niet aan een vorst, maar aan het volk of de staatsgemeenschap toekwam. Die soevereiniteit werd aan de overheid gedelegeerd en als zodanig door de overheid, c.q. door een vorst beheerd, maar zij werd nimmer het eigendom van de overheid. Bij de dood van een vorst keerde de soevereiniteit dan ook terug aan de staatsgemeenschap, c.q. het 'volk', dat wil zeggen aan de vertegenwoordigers van de provincies en steden, die het volk representerden, en werd zij vervolgens aan een ander opgedragen. Expliciet sprak Althusius over de soevereiniteit van het 'volk' of van de staatsgemeenschap.<sup>18</sup>

## Conclusie

De politieke democratie of democratie in de staat is in de geschiedenis van het christen-democratisch denken een omstreden onderwerp geweest. Zoals gezegd waren in de geschiedenis van het katholieke en protestantse denken echter genoeg argumenten aanwezig ter ondersteuning van die democratie. Dat veel katholieke en protestantse leiders in Nederland rond de laatste eeuwwisseling zoveel moeite met de democratie hadden, kwam voort uit hun eenzijdige visie op de Verlichting en de Franse revolutie en uit hun houding als bestuurders die een te grote invloed van het volk vreesden.

Tegenwoordig neemt de politieke democratie, die betrekking heeft op het zelfbestuur van een politieke gemeenschap waarin de burgers direct of indirect participeren, in het christen-democratisch denken een fundamentele plaats in. En niet alleen de politieke democratie, maar ook de sociale democratie. De christen-democratie heeft namelijk steeds meer zicht gekregen op de noodzaak van het spreiden van verantwoordelijkheden. In een volgend artikel zal ik enkele christen-democratische argumenten bespreken die ten grondslag liggen aan de sociale democratie en aan het referendum.

*Prof.dr. H.E.S. Woldring is hoogleraar politieke filosofie aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.*

## Noten

- 1 H.J.A.M. Schaeapman, *Een katholieke partij. Proeve van een program.* Utrecht: Van Rossum, 1883, p. 57.
- 2 Citeerd uit I. Witlox, *Schaeapman als staatsman*, dl. II. Amsterdam: Urbi et Orbi, 1960, p. 35.
- 3 Meer over katholicisme en democratie, zie het hoofdstuk van R.S. Zwart in H.J. van de Streek e.a., red., *Christelijke politiek en democratie*. 's-Gravenhage: SDU, 1995, pp. 17-37.
- 4 A.F. de Savornin Lohman, *Onze constitutie*

- (1901). Utrecht: Kemink, 19264, p. 7 (citaat is aangepast aan modern Nederlands).
- 5 A.F. de Savornin Lohman, *Over het hoogste gezag* (inaug. or. Vrije Universiteit). Utrecht: Kemink, 1884, pp. 11-12, 26-35.
- 6 Thomas van Aquino, *On Kingship to the King of Cyprus (De Regno, Ad Regem Cypri)*. Toronto: The Pontifical Institute of Mediaeval Studies, 1949, [119-120] p. 66.
- 7 *De Regno*, [17] p. 11-12, [49] p. 27, [75-76] pp. 43-44, [80-87] pp. 46-50. *Summa Theologica*, II-II, Q42, A2. J.-B. Klautke, *Recht auf Widerstand gegen die Obrigkeit*. Kampen: Kok, 1994, pp. 192-200.
- 8 *Summa Theologica*, I-II, Q90, A3.
- 9 B. Deltgaauw, *Thomas van Aquino. De wereld van een middeleeuws denker*. Kampen: Kok Agora, 19882, pp. 175-176.
- 10 U. Matz, 'Vitoria'. In H. maier, H. Rausch, H. Denzer, hrsgs., *Klassiker des politischen Denkens*, Bd. I. München: Beck, 19979, pp. 274-292.
- 11 J. Calvin, *Corpus Reformatorum*, XXIX, 633-637.
- 12 J.W. Sap, *Wegbereiders der revolutie. Calvinisme en de strijd om de democratische rechtsstaat*. Groningen: Wolters-Noordhoff, 1993, pp. 104-107.
- 13 J.W. Sap, 'Protestantisme en democratie. De strijd voor algemeen kiesrecht'. In H. J. van de Streek e.a., red., *Christelijke politiek en democratie*, pp. 39-67.
- 14 F. Hotman, *Franco-Gallia, sive tractatus isagogicus de regimine regum Galliae et de iure successionis (1573)*, R.E. Griesey and J.H.M. Salmon, eds. Cambridge: Cambridge University Press, 1972, p. 154.
- 15 F. Hotman, *Franco-Gallia*, pp. 296, 424, 476.
- 16 J. Althusius, *The Politics of Johannes Althusius. An abridged translation of the third edition of Politica methodice digesta (1603, 16143)*, introd. by F.S. Carney. London: Eyre and Spottiswoode, 1964.
- 17 J. Althusius, *Politica*, p. 16.
- 18 J. Althusius, *Politica*, pp. 5, 10.