

ANTON DE KOM UNIVERSITEIT VAN SURINAME



## Achterwaartse democratisering in Suriname

Een oefening in vallen en opstaan

*In verkorte vorm uitgesproken door  
mr. H. R. Lim A Po op 12 juni 2019 bij de aanvaarding  
van het eredoctoraat toegekend door  
de Anton de Kom Universiteit van Suriname*

Paramaribo, woensdag 12 juni 2019



**ANTON DE KOM UNIVERSITEIT VAN SURINAME**



# Achterwaartse democratisering in Suriname

Een oefening in vallen en opstaan

***In verkorte vorm uitgesproken door  
mr. H. R. Lim A Po op 12 juni 2019 bij de aanvaarding  
van het eredoctoraat toegekend door  
de Anton de Kom Universiteit van Suriname***

**Paramaribo, woensdag 12 juni 2019**



Mr. Hans Lim A Po

Hans Lim A Po (Paramaribo, 1940) heeft rechten gestudeerd in Leiden en was van 1963-1981 advocaat. Van 1981-1997 was hij corporate executive bij Billiton, toen de mijnbouwarm van Shell en van 1997-2000 General Counsel van Billiton PLC in Londen.

In 2000 richtte hij het FHR Lim A Po Instituut voor Hoger Onderwijs op en hij is daarvan de rector.

In de periode als advocaat doceerde hij aan de toenmalige Rechtsschool en de Universiteit van Suriname en in de periode 2000-2003 aan de Anton de Kom Universiteit.

In de loop der jaren heeft hij o.a. in het Surinaams Juristenblad verscheidene artikelen gepubliceerd en was hij gastspreker bij verschillende publieke gelegenheden.

## Inleiding

In deze kerk vond op 25 november 1975 de soevereiniteitsoverdracht door Nederland aan Suriname plaats, in een buitengewone vergadering van De Staten van Suriname. In de grondwet die op die dag werd afgekondigd werd Suriname aangeduid als een democratische staat. Dat was een toekomstige denkbeeldige toestand, want voor de verwezenlijking daarvan zou de Surinaamse gemeenschap zich nog vele jaren aanzienlijke inspanningen moeten getroosten.

In 1974 was ik bij het samenstellen van het initiële ontwerp voor deze grondwet betrokken en daarna, in 1982, bij de voorbereiding van een ontwerp dat de overgang van het militaire regime naar een burgerregime moest begeleiden. Dat ontwerp ligt voor een deel ten grondslag aan de grondwet van 1987, die behoudens enkele wijzigingen in 1992 ook nu nog van kracht is. Bovendien heb ik als burger en als jurist onze ontwikkeling naar een democratische staat met aandacht, maar vooral ook met verwondering gevolgd. Het is een voorrecht om bij deze gelegenheid mijn gedachten met u te mogen delen; gedachten die ik spiegel aan wetenschappelijke kennis over onder meer het verloop van democratiseringsprocessen in andere landen.

Dit verslag is verdeeld over zes hoofdstukken waarin drie thema's centraal staan. De hoofdstukken worden voorafgegaan door deze inleiding en gevolgd door een samenvatting als afsluiting. Daarbij is in hoofdstuk 1 tot en met 4 de blik op het verleden gericht, staat in hoofdstuk 5 het heden centraal, en kijk ik in hoofdstuk 6 naar de toekomst.

- In het eerste hoofdstuk bespreek ik het universele karakter van democratie, de derde democratiseringsgolf die zich wereldwijd vanaf de tweede helft van de vorige eeuw voltrekt en de politieke logica die verklaart waarom deze golf beperkte democratieën produceert.
- Het tweede hoofdstuk behandelt *het centrale thema* van mijn voordracht: het grote belang van 'instituties' als steunpilaren van een democratische rechtsorde. In die context bespreek ik tevens de onderschatting door de politieke elite van de noodzaak om

doelmatig om te gaan met de tegenstellingen en spanningen die inherent zijn aan iedere democratische rechtsorde.

- In het derde hoofdstuk doe ik verslag van de vier fasen van het democratiseringsproces van Suriname: een valse start (1975-1980), het militaire regime (1980-1987), de periode waarin het proces vanwege democratische en autocratische prikkels het karakter had van een kronkelpad (1987-1996) en ten slotte de 'semipermanente positionering' in de 'grijze zone' van gebrekkige democratieën (1996 en verder).
- Het vierde hoofdstuk behandelt *het tweede thema* van mijn voordracht: het verlies van vertrouwen in de politiek en de opkomst van het populisme. Beide verschijnselen hebben een ongunstige invloed gehad op het democratisch en het rechtsstatelijk karakter van heel wat staten. Voor landen die nog in het democratiseringsproces zitten vormen die dan ook een enorme uitdaging.
- Hoofdstuk vijf geeft een beeld van de gebrekkige wijze waarop tot op heden in Suriname is omgegaan met de tegenstellingen en spanningen die inherent zijn aan de democratische rechtsorde.
- Hoofdstuk zes, het laatste hoofdstuk, behandelt *het derde thema*: de belangrijkste stappen die de Surinaamse gemeenschap op het vervolgtraject van democratisering zal moeten zetten, als zij nog de ambitie heeft om een volledige democratie te worden. De maatregelen moeten een gepaste 'civic culture' opbouwen onder meer door respect voor de grens tussen het publieke belang en het private belang af te dwingen en verdieping en verbreding van het publieke debat te stimuleren.



## Hoofdstuk 1: De universele waarde van democratie

Ik begin met een korte schets van wat voor mij de belangrijkste uitgangspunten en kenmerken zijn van de begrippen democratie en rechtsstaat. Deze kenmerken komen verder ook nog aan de orde, maar door deze schets nu te ontvouwen hoop ik mijn gedachtegang gemakkelijker toegankelijk te maken.

- Democratie is in de twintigste eeuw wereldwijd een dominant geloof geworden. Illustratief daarvoor is Fukuyama's aankondiging van 'The end of history'. Het einde van de Koude Oorlog na de val van de Berlijnse muur in 1989, betekende volgens hem ook het eindpunt van de ideologische evolutie van de mensheid. Volgens Fukuyama volgde daaruit de universalisering van de Westerse liberale democratie als de uiteindelijke vorm van menselijk bestuur. Men spreekt daarom wel van 'de eeuw van de democratie'.<sup>1</sup>
- Democratie is als systeem van ordening een coherent samenstel van sociale betrekkingen, politiek en bestuur. Als sociaal systeem is het vanwege wijzigingen in waarden, normen en opvattingen die in de samenleving gelden, voortdurend 'in beweging'. Het politiek systeem (waarvan participatie de kern is) en het bestuursstelsel (waarvan controle de essentie is) zijn onderscheiden, maar van elkaar afhankelijk.<sup>2</sup>
- Democratie berust op idealen die nooit helemaal verenigbaar zijn en waartussen dus spanningen kunnen bestaan. Democratie wordt daarom wel getypeerd als 'geinstitutionaliseerde onzekerheid'.<sup>3</sup> Zij is altijd imperfect en democratische besluitvorming is vanwege gecompliceerde procedures vaak traag en onstandvastig. Naar het woord van de Franse politicoloog en filosoof Rosanvallon is de democratie structureel problematisch en derhalve structureel onvoltooid.<sup>4</sup>
- De idealen van de democratie kunnen worden samengevat in een aantal doelstellingen. Deze doelstellingen belichamen een pluraliteit van beginselen, zoals politieke gelijkheid en burgerlijke

<sup>1</sup> Sen, Amartya, 'Democracy as a Universal Value', 10 *Journal of Democracy* (1999/3), pp. 3-17.

<sup>2</sup> Tjeenk Willink, Herman, *Groter denken. Kleiner doen*, Amsterdam, Prometheus (2018), pp. 15-17.

<sup>3</sup> Alexander, Gerard, 'Institutionalized Uncertainty, the Rule of Law, and the Sources of Democratic Stability', 35 *Comparative Political Studies* (2002/10), pp. 1145-1170.

<sup>4</sup> Rosanvallon, Pierre, 'De democratie compliceren om haar te voltooien', *De Spinozalezing* 2012, in *Democratie en tegendemocratie*, Den Haag, Boom (2012), pp. 65-89.

vrijheid, controle over publiek beleid (volkssoevereiniteit) en respect voor de capaciteit van burgers om deel te nemen aan het publieke debat. Vanwege deze doelstellingen wordt democratie beschouwd als een universele waarde en superieur aan andere politieke orderingsmechanismen.<sup>5</sup>

- Tezamen met de rechtsstaat die haar normatief inkadert, vormt democratie het normale systeem van bestuur waar volgens hedendaagse opvattingen elke natie aanspraak op maakt. De rechtsstatelijke dimensie is daarbij gericht op het bewerkstelligen van eenheid (onder erkenning van maatschappelijk pluralisme) én op de langetermijnbelangen van de samenleving. De democratische dimensie is vooral gericht op actuele conflicten en vaak op kortetermijnbelangen.<sup>6</sup>

## De derde democratiseringsgolf

De politicoloog Huntington heeft democratieën die vanaf 1974 ontstonden, aangemerkt als exponenten van een derde mondiale democratiseringsgolf.<sup>7</sup> In voorgaande golven werden algemene verkiezingen ingevoerd in staten waarin de basisinstituten van controle reeds bestonden. We kunnen daarbij denken aan de rechtsstaat, het maatschappelijk middenveld, procedures van verantwoording en actieve media. Kenmerkend voor landen in de derde golf is dat deze basisinstituten slechts rudimentair of zelfs nog helemaal niet aanwezig waren; bijvoorbeeld omdat zij ophielden koloniën te zijn, of bevrijd werden van een autoritair regime. Daarom werd dit proces - waarin 'democracy building' dus aan 'state-building' voorafging - getypeerd als 'achterwaartse democratisering'. Het werd ook beschouwd als dé reden waarom dit proces in veel landen stokte en de democratie er gebrekkig bleef.<sup>8</sup>

Suriname is een van deze landen. Het democratiseringsproces is sinds 1975 een 'oefening in vallen en opstaan'. Omdat de basisinstitu-

<sup>5</sup> Ginsburg Tom & Huq Aziz, *How to save a constitutional democracy*, Chicago, The University of Chicago Press (2018), pp. 1-14.

<sup>6</sup> Pessers, Dorien, *De rechtsstaat voor beginners*, Amsterdam, Uitgeverij Balans (2011), p. 45.

<sup>7</sup> Huntington, Samuel P. *The Third Wave. Democratization in the late twentieth century*, University of Oklahoma Press 1991; Huntington, Samuel P., 'Democracy's Third Wave', 2 *Journal of Democracy* (1991/2).

<sup>8</sup> Richard Rose & Doh Chull Shin, 'Democratization Backwards: The Problem of Third-Wave Democracies', 31 *British Journal of Political Science* (2001/2), pp. 331-354.



ties die haar moeten schragen, ontbreken of gebrekkig functioneren, is onze democratische rechtsorde nog steeds in wording.

## **Electorale democratieën**

In landen waar 'achterwaartse democratisering' plaatsvond, zijn verkiezingen gehouden en worden eigendomsrechten en politieke rechten beschermd. Beginselen van behoorlijk bestuur, systemen van controle en procedures van verticale en horizontale verantwoording worden echter slecht of niet nageleefd. Vandaar dat deze landen worden aangemerkt als gebrekkige of electorale democratieën. Suriname behoort daartoe.

Rodrik stelt dat het feit dat achterwaartse democratisering electorale in plaats van volledige democratieën produceert teleurstellend is, maar wel aansluit bij een bepaalde politieke logica.<sup>9</sup> Volgens hem valt het onderscheid tussen een volledige en een gebrekkige democratie samen met het al dan niet door de samenleving erkend zijn van burgerlijke rechten. Het gaat hem dan vooral om non-discriminatie bij de toekenning van publieke goederen zoals rechtsbescherming, veiligheid, onderwijs en gezondheid en 'gelijkheid voor de wet'. De groepen in de gemeenschap die het meest bij het genot van deze rechten gebaat zijn, zijn minderheidsgroepen met weinig macht ten opzichte van, enerzijds de elite (die belang heeft bij eigendomsrechten) en anderzijds de massa (die politieke rechten wil om daarmee het beleid te bepalen). Omwille van dat gebrek aan macht leggen de belangen van deze minderheidsgroepen onvoldoende gewicht in de schaal om het democratiseringsproces in een volledige democratie te doen resulteren.



<sup>9</sup> Rodrik, Dani, 'Is Liberal Democracy Feasible in Developing Countries?' *51 Studies in Comparative International Development* (2016/1), pp. 50-59.

## Hoofdstuk 2: De steunpilaren

### Het belang van instituties

Instituties worden hier opgevat als stabiele, in de gemeenschap algemeen aanvaarde gedragspatronen. Ze vormen de fundamenteën van de moderne democratische rechtsorde en zijn erop gericht de waarden van de democratie te bevorderen.<sup>10</sup> Hoewel het woord instituties in het gangbare taalgebruik vaak verwijst naar organen als parlement, ministeries of kranten, en hoewel zowel instituties als deze organen fundamentele rechten en een democratische cultuur bevorderen, zijn ze niet hetzelfde. Bij instituties gaat het vooral om gedragspatronen en bij organen om organisaties. Instituties moeten worden gezien als spelregels ('the rules of the game'), organisaties als de spelers.

Instituties definiëren dus gedragssnormen die binnen een bepaald domein van de samenleving van kracht zijn, zoals de bureaucratie, de markt en de rechtspleging. Omdat ze gericht zijn op realisatie van de waarden van de democratische rechtsorde zijn ze normatief. Ze hebben zowel een beperkend als faciliterend karakter. Instituties kunnen worden verdeeld in formele en informele, afhankelijk van de vraag of de spelregels al dan niet algemeen maatschappelijk aanvaard en afdwingbaar zijn.

Het democratiseringsproces stuit op een drietal tegenstrijdigheden en spanningsvelden die aan democratie als politiek systeem inherent zijn, en waar instituties een omgang mee moeten vinden.<sup>11</sup>

- De eerste tegenstrijdigheid leidt tot spanning tussen conflict en consensus. Behalve dat we in een democratie altijd consensus moeten vinden over de noodzakelijk te nemen maatregelen, is democratie naar zijn aard tevens 'een systeem van geïnstitutionaliseerde competitie om macht'. Omdat bij een teveel aan competi-

<sup>10</sup> Fukuyama, Francis, *State-building, Governance and World Order in the 21st Century*, Cornell University Press (2004), pp. 21-23.

<sup>11</sup> Diamond Larry, 'Three Paradoxes of Democracy', *1 Journal of Democracy* (1990/3), pp. 48-60.

tie politieke gelijkheid als doel van democratie wordt ondergraven, en bij onvoldoende competitie de samenleving als geheel stagneert, moet competitie plaatsvinden binnen algemeen aanvaarde grenzen.<sup>12,13</sup>

- De tweede spanning is het gevolg van de tegenstrijdigheid tussen representativiteit en bestuurbaarheid. Omdat in een democratie noodgedwongen de macht wordt geconcentreerd in de handen van enkelen, worden die enkelen onderworpen aan mechanismen van volksvertegenwoordiging en rekenschap. Democratie wordt daarom ook wel gekarakteriseerd als 'een systeem van geïnstitutionaliseerd wantrouwen'.<sup>14</sup> Representativiteit houdt in dat machthebbers zowel aan de verlangens van hun 'principalen' moeten voldoen, als dat ze de ruimte moeten hebben om met het oog op het algemeen belang andere belangen te laten prevaleren. Ook dit vraagt om heldere normering.
- De derde tegenstelling creëert spanning tussen instemming en effectiviteit: democratie betekent ook 'bestuur met instemming van het volk'. Deze instemming veronderstelt wezenlijke morele betrokkenheid en emotionele loyaliteit van het volk ten opzichte van democratie en transparantie van bestuur. Deze toestand is enerzijds afhankelijk van de ontvankelijkheid van de overheid voor de verlangens van de samenleving; anderzijds van de effectiviteit waarmee sociale en economische problemen worden opgelost en orde en rechtvaardigheid worden verwezenlijkt. Ook deze onderlinge betrokkenheid moet duidelijk worden genormeerd.

Deze tegenstrijdigheden zijn nooit helemaal met elkaar te verzoenen. Sterker nog, het bestaan ervan kan productief zijn. Maar daarvoor moeten de spanningen die ze voortbrengen zich op een zodanig gebalanceerde manier tot elkaar verhouden, dat ze verwezenlijking van de waarden, beginselen en doelstellingen van de democratische rechtsorde bevorderen. Daarvoor zijn instituties en een officieel en officieus systeem van wederzijdse grensbewaking (*checks and balances*) noodzakelijk.

Omdat de spanningen die uit deze tegenstrijdigheden voortvloeien zich in ieder land op een unieke wijze manifesteren, spreekt Rodrik

---

<sup>12</sup> Diamond t.a.p., p. 48.

<sup>13</sup> Almond Gabriel, A. & Verba, Sidney, 'The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations', Boston, Little, Brown and Co (1965), pp. 356-360.

<sup>14</sup> Van der Meer, Tom, 'De Paradox van de moderne democratie', Mr Hans van Mierlo Stichting (2012). pp. 2-6.

van de 'kneedbaarheid' en het 'contextspecifieke karakter' van ontwerpen voor instituties<sup>15</sup>. Er is, anders geformuleerd, geen 'one-size-fits-all' model van institutionele vormgeving en van *checks and balances*. Rodrik heeft het ook over democratie als een soort meta-institutie, die elke samenleving de ruimte laat om haar instituties vorm te geven op contextueel geschikte wijze. Maar in ieder geval vervullen instituties een cruciale rol in het bemiddelen tussen de verschillende vermelde tegenstrijdigheden. Ze creëren daarmee politieke en maatschappelijke stabiliteit en ze realiseren de waarden van democratie en rechtsstaat. Dat is het kernthema van dit verslag.

In veel landen van de derde democratiseringsgolf is de omgang met de drie genoemde tegenstrijdigheden onzorgvuldig en niet evenwichtig in moderne instituties ingebed. De instituties zijn er daardoor onvoldoende op gericht om participatie en competitie als kerndoelen van de democratie te bevorderen, noch accepteren zij wederkerigheid als stuurprincipe van recht en politiek.<sup>16</sup>

## **Verkiezingen zouden 'het werk' doen.**

De vraag is waarom in landen uit de derde democratiseringsgolf moderne instituties uitblijven of zeer vertraagd tot stand komen. Een algemene verklaring is de aanname dat democratisering een 'natuurlijke' overgang van een koloniaal of autoritair regime naar een democratische rechtsorde zou bewerkstelligen. Democratisering werd daarom in de praktijk gelijkgesteld met het houden van verkiezingen. Niet alleen zouden verkiezingen nieuwe machthebbers legitimeren, maar ze zouden als vanzelf ook de politieke participatie en competitie verbreden en verdiepen. Verder zouden verkiezingen een cultuur van verantwoording (rekenschap) van de staat aan zijn burgers versterken. Verkiezingen zouden dus niet alleen het democratisch fundament van de politiek zijn, maar over tijd ook hervormingen van het bestuur bevorderen. Met andere woorden: de verwachting was dat er verder geen bijzondere extra inspanningen van de politieke elite gevergd zouden worden om de democratie te doen wortelen. Dit wordt wel 'The fallacy of electoralism' genoemd.

Gaandeweg is tevens gebleken dat democratisering méér vereist dan

---

<sup>15</sup> Rodrik t.a.p.

<sup>16</sup> Pessers t.a.p., pp. 22-30.

minimale aanpassingen van reeds bestaande instituties. 'Democracy building' en 'state building' zijn niet zonder meer elkaar versterkende inspanningen. Op lange termijn zijn ze in beginsel wel complementair en elkaar ondersteunend, maar op korte termijn zijn ze vaak met elkaar in conflict en werken ze elkaar zelfs tegen. Vandaar dat ondanks regelmatige verkiezingen, participatie buiten die verkiezingen en rekschap van de overheid vaak zwak of weinig ontwikkeld bleven. In Suriname is het niet anders gegaan. De verantwoordelijke politieke elite miskende de noodzaak om niet alleen het politieke domein te democratiseren, maar om tegelijkertijd ook te 'dealen' met de realiteit van het bouwen van een moderne staat op een koloniale erfenis. Bovendien bleek een reeks van belanghebbenden het proces niet te ondersteunen. Daartoe behoorden leiders van sterk persoonsgebonden en over etnische groepen verdeelde partijen; zij beijverden zich vooral voor het behoud van hun positie in het nieuwe politieke landschap. Ook behoorde daartoe een politieke elite die haar mede op patronage gebaseerde belangen trachtte te beschermen, alsmede burgers met aanzienlijke economische macht.



## **Hoofdstuk 3: Vallen en opstaan**

Bij een goed of behoorlijk verlopend democratiseringsproces vormt beëindiging van de autoritaire of koloniale periode op zichzelf een stevige aanzet om het proces van democratisering in gang te zetten. Dit proces begint met het ontwerpen van een nieuwe grondwet en een nieuwe democratische structuur, die geschraagd wordt door nieuwe politieke instituties. Nadat verkiezingen zijn gehouden treedt een nieuwe regering aan. In Suriname is dit echter anders gegaan.

### **1975-1980: een valse start**

De onafhankelijkheid van Suriname was niet het resultaat van breed gedragen politieke initiatieven in eigen land, maar veeleer van door Nederland geregisseerde onderhandelingen. Uitgangspunt daarbij was dat de constitutionele instituties en staatkundige machtsverhoudingen in wezen onveranderd werden gelaten. Op die manier probeerde men niet zozeer de breuk, maar een natuurlijke groei naar zelfstandigheid te accentueren - een idee dat tot dan door belangrijke sectoren van de samenleving werd omarmd. Bijkomend voordeel was dat de labiele politieke situatie zo niet verstoord werd.

Nieuwe verkiezingen bij het begin van het proces van democratisering zouden mogelijk een impuls aan het democratiseringsproces hebben kunnen geven. Maar verkiezingen zijn bij de aanvang van het democratiseringsproces in 1975 uitgesteld, ondanks de belofte daartoe aan de oppositie in ruil voor medewerking aan de onafhankelijkheid. Deze twee factoren - de regie van Nederland en een vertrouwenscrisis tussen coalitie en oppositie - hebben achteraf beschouwd de aanloop tot democratisering geen goed gedaan.

In 1977 werden verkiezingen gehouden die deze 'valse start' moesten corrigeren, maar van aansporing tot beleving van een democratische en rechtsstatelijke cultuur was geen sprake. Integendeel, er brak een periode aan waarin de politieke verhoudingen aanzienlijk slechter werden en de wetgevende arbeid van het parlement praktisch stil kwam te liggen. De periode tussen de onafhankelijkheid op 25 november 1975 en het tijdstip van geplande vervroegde nieuwe verkiezingen op

27 maart 1980, bleek de overgang van het koloniaal regime naar een zelfstandig democratisch en rechtsstatelijk politiek regime niet te hebben bevorderd. In termen van democratisering heeft de periode tussen 1975 en 1980 nauwelijks 'zoden aan de dijk gezet', noch in termen van het verloop (een gestadig proces), noch in termen van uitkomst (hervormde basisinstituties). De voornaamste reden daarvoor is de al vermelde veronderstelling van de politieke elite dat het land na haar bevrijding uit het koloniaal bewind vanzelf, dus als natuurlijk proces en zonder bijzondere inspanningen, een democratische rechtsstaat zou worden. Dat was een grove misvatting. Suriname was overigens niet het enige land dat zich daarin had vergist. Tal van landen zijn er bij het initiëren van het democratiseringsproces van uitgegaan dat de context van dat democratiseringsproces niet belangrijk was voor het proces en het resultaat ervan. Lees: dat zaken als het institutioneel erfgoed, economische condities en perspectieven, de etnische samenstelling van de bevolking, de sociaal-culturele tradities en andere structurele factoren geen rol speelden.

De praktijk heeft bovendien uitgewezen dat in Suriname twee factoren de ongelukkige start van het democratiseringsproces verder negatief hebben beïnvloed.

- De eerste factor is het effect van de fondsen die Nederland bij gelegenheid van de onafhankelijkheid aan Suriname ter beschikking had gesteld, met als doel die te besteden aan projecten die het land behalve politiek ook economisch zelfstandig zouden maken. Vanwege de focus op 'besteding' in plaats van 'verbetering', hebben deze fondsen helaas het democratiseringsproces eerder negatief dan positief beïnvloed.
- De tweede factor is de beëindiging van de etnische verzuiling binnen het politieke domein die vanaf het midden van de vorige eeuw voor politieke bindingen had gezorgd. Deze bindingen vloeiden voort uit onderlinge afspraken die de op etnische grondslag geschoeide politieke partijen maakten om samen politiek op te trekken (de zogenaamde 'verbroederingspolitiek'), en de toezegging om hun respectieve achterbannen voor deze samenwerking te mobiliseren. Dit model vertoonde grote gelijkenis met de verzuiling die in de jaren zestig en zeventig in Nederland bestond, en was gebaseerd op het 'consensus model' van Lijphart.<sup>17</sup> Het gaat

<sup>17</sup> Lijphart, Ahrend, *Patterns of Democracy*, Yale University Press 2nd Edition (2012) en *Democracies: Patterns of Majoritarian & Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven, Yale University Press (1984).

dan inderdaad om een model van politieke verhoudingen en staatkundige vormgeving op basis waarvan de samenwerking wordt gezocht, eerder dan dat de tegenstellingen worden uitvergroot.

Al bij de aanvang van het democratiseringsproces is de praktijk van dit politiek model ernstig op de proef gesteld, vooral door een gebrek aan accommodatie van de politieke elite die de onafhankelijkheid niet onvoorwaardelijk steunde. Daardoor veranderende het politieke domein waarin consensus gedurende een halve eeuw had gedomineerd, al snel in een veld van louter wedijver om politieke en economische macht. Was dit niet gebeurd, dan zou een gecontinueerde bundeling van politieke partijen het democratiseringsproces wellicht ten goede zijn gekomen.

De op dat moment zwakke democratische krachten hadden mogelijk nieuw elan kunnen krijgen door de verkiezingen in maart 1980. Echter, door het achterwege blijven van noodzakelijke hervormingen, ontstond er ruimte voor een militaire staatsgreep, die eind februari 1980 het eerste democratiseringsproces abrupt beëindigde.

## **1980-1987: onder militair gezag**

In februari 1980 pleegden 16 sergeanten van het jonge Surinaamse leger een staatsgreep en beëindigden daarmee de democratische participatie en de rechtsstaat. Militaire staatsgrepen vinden per definitie buiten de wet plaats. Zelfs als militairen beweren dat een staatsgreep is gepleegd om de natie of de constitutie te verdedigen, is er geen beroep op een wettelijke grond.

Ook in Suriname is na de staatsgreep aanvankelijk gepoogd om de staatsgreep 'binnen het constitutionele domein' te positioneren. Maar de inbreuken op de democratische rechtsorde bleven niet oppervlakkig en ook niet marginaal. Na een half jaar, in augustus 1980, kwam het land ook formeel onder militair gezag.

Militairen hebben in de afgelopen halve eeuw in de wereld niet alleen ingegrepen wanneer een bestaande democratie in een impasse was gekomen. Ook bij het van de grond komen van een nieuwe democratie hebben ze vaak een doorslaggevende rol gespeeld. Dit roept de ook voor Suriname relevante vraag op of ontwerpers van staatsrechtelijke systemen van nieuwe democratieën eigenlijk wel voldoende aandacht besteden aan het probleem van integratie van militairen in



de democratie. Het gaat dan uiteraard om systemen die ervoor zorgen dat staatsgrepen eerder onwaarschijnlijk dan waarschijnlijk worden. Huntington stelt in dit kader een 'objectieve controle' van burgers over militairen voor.<sup>18</sup> Militairen krijgen autonomie over het management van hun eigen operaties, in ruil voor de vrijheid van burgers om te bepalen wat de doeleinden van de militairen zouden moeten zijn. Huntingtons visie ligt rechtsstatelijk beschouwd voor de hand. Maar omdat vele factoren buiten het rechtsstatelijk kader van invloed zijn op het ingrijpen van militairen, is een oplossing in de sfeer van de verhouding burgers-militairen veelal niet effectief gebleken. Dat is ook in Suriname het geval geweest.

Tot de factoren die in Suriname tot de staatsgreep aanleiding gaven behoren de jonge leeftijd van het regime. Daardoor ontbrak in het militaire kamp de institutionele en sociale ondersteuning van het burgergezag die voor een democratie onontbeerlijk is. Tot dan was onvoldoende aandacht besteed aan institutionele structuren die voor deze ondersteuning zouden moeten zorgen. Daarom kon de aanvankelijke weigering van de regering om een vakbond binnen het leger te erkennen als aanleiding voor de staatsgreep worden aangevoerd. In het besef dat dit motief ontoereikend was voor een dermate ingrijpende maatregel als een staatsgreep, werd naderhand aan deze motivering toegevoegd 'bezorgdheid over de besteding door de politieke elite van de ontwikkelingsgelden die Nederland aan Suriname beschikbaar had gesteld'.

Tegen deze achtergrond werd in brede lagen van de bevolking aangenomen dat de militaire staatsgreep was ingegeven door een onvervalste behoefte om de democratie te bevrijden uit de greep van politici die niet het belang van de samenleving als geheel, maar primair eigen en groepsbelang als inzet hadden. De zuiverheid van deze drijfveer heeft in de loop van de tijd helaas aan geloofwaardigheid ingeboet.

## 1987- 1996: op een kronkelpad

De geschiedenis wijst uit dat militaire ingrepen veelal 'bad habits' worden. In de jaren na 1980 zijn in Suriname een aantal pogingen gedaan tot het plegen van contra-coups. De invloed daarvan op het democra-

---

<sup>18</sup> Huntington, Samuel P., *The soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge (MA), Harvard University Press (1957).

tiseringsproces is niet duidelijk. Maar waarschijnlijk heeft het sociaal vertrouwen binnen de samenleving in 1982 wel een deuk opgelopen, toen vijftien vooraanstaande burgers uit het maatschappelijk middenveld, allen openlijke pleitbezorgers van de democratie, zijn geëxecuteerd wegens vermeende 'pogingen tot destabilisatie van het militair regime'. Op zijn minst heeft dat op het democratiseringsproces een vertragende werking gehad.

De eerste poging tot democratisering in Suriname startte dus in 1975 en volgde op de omzetting van gezag van de koloniale mogendheid in gezag van de vroegere kolonie. Het tweede proces begon in 1987, met de overdracht van gezag door militairen aan burgers. Huntington schrijft dat een dergelijke overdracht in het algemeen de uitkomst is van onderhandelingen tussen het militair gezag en de burgerlijke oppositie.<sup>19</sup> Hij refereert aan het feit dat militaire leiders zichzelf haast nooit presenteren als permanente heersers over hun land. Ze spreken immers altijd de verwachting uit dat zij de macht aan de burgers zullen teruggeven, zodra zij de samenleving hebben 'genezen' van de euvels die ertoe hebben geleid dat zij het heft in handen namen. Huntington legt uit dat in lijn met deze verwachting militairen op een bepaald moment in onderhandeling treden met de burgerlijke en politieke actoren over de overdracht van macht. Daarbij stellen ze wel altijd als voorwaarde dat zij amnestie krijgen voor gepleegde strafbare feiten, en ook dat hun onafhankelijkheid en hun verantwoordelijkheid voor nationale veiligheid gehandhaafd moeten blijven.

De gang van zaken in Suriname is niet anders verlopen dan Huntington schetst. Factoren die het verloop van de onderhandelingen tussen militairen en de politieke partijen in 1986/1987 gunstig hebben beïnvloed zijn de benoeming van een assemblee, en de liberalisering van het militaire regime door versoepeling van enkele vrijheidsbeperkingen. De politieke partijen hebben die gebruikt om hun activiteiten te intensiveren en hun maatschappelijk draagvlak te versterken en uit te breiden. Hierdoor werden omstandigheden gecreëerd die bevorderlijk waren voor een compromis tussen enerzijds de militaire machthebbers, en anderzijds de politieke partijen die vóór 1980 legitieme partijen in het politieke proces waren geweest. Een factor die van belang was buiten het directe krachtenveld van militairen en politieke partijen, was de Binnenlandse Oorlog. Die begon in 1986, en was in essentie

---

<sup>19</sup> Huntington t.a.p. (1957), pp. 110-115.

gedreven door het streven naar verbetering van de positie van de binnenlandbewoners. De Binnenlandse Oorlog profileerde zich echter al snel als verzet tegen het militair bewind, en vormde voor de militairen wellicht een extra overweging om macht over te dragen.

Terugtrekken is voor militairen een relatief eenvoudige stap. Maar daar staat tegenover dat het voor hen over het algemeen ook niet moeilijk is om de macht weer in handen te nemen als in hun perceptie een noodtoestand of hun belangen dat zouden billijken. Politieke en militaire leiders doen er dan ook goed aan om na een succesvolle militaire staatsgreep in een land de mogelijkheid van herhaling niet te veronachtzamen.

Vandaar dat na de bereikte overeenstemming tussen het militaire gezag en de burgerlijke oppositionele partijen de overdracht van macht in Suriname is gevolgd door het opstellen van een nieuwe grondwet. Daarin werden de genoemde straffeloosheid en interventievrijheid voor militairen in de artikelen 177 en 178 gewaarborgd. Deze grondwet is in 1987 bij referendum door het volk goedgekeurd en is nog steeds van kracht. Zij is onlangs door Fernandes Mendes gekarakteriseerd als een 'als overgang bedoelde noodgrondwet' waarin 'de noodzakelijke staatkundige hervormingen ontbreken'<sup>20</sup>

De verkiezingen die in hetzelfde jaar plaatsvonden, werden gewonnen door de 'oude politieke partijen', die zich als voorheen op etnische basis gebundeld hadden. De regering die daarna aantrad had een kort leven. Met beroep op de genoemde artikelen 177 en 178 van de grondwet grepen de militairen in december 1990 opnieuw in ('de Kerstcoup') en verlamden daarmee het burgerlijk gezag en het tweede democratiseringsproces. De onder militair gezag aangetreden regering schreef - onder internationale druk - vrijwel meteen verkiezingen uit voor 1991. Het resultaat van die verkiezingen leidde tot herstel van het democratiseringsproces.



---

<sup>20</sup> Fernandes Mendes, Hugo, 'Actuele constitutionele ontwikkelingen in Suriname', *Nederlands Juristenblad* (2018), pp. 1958-1963.

## Hoofdstuk 4: Van kwaad tot erger

### Electorele democratieën onder druk

De volgende verkiezingen in 1996 resulteerden in een regime waarin militairen aanvankelijk een dikke vinger in de pap hadden, maar dat wel ruimte liet voor participatie. Onder druk van burgerprotesten werden in 2000 vervroegde verkiezingen gehouden die het herstel van het democratiseringsproces bevestigden. Daarna bleef het regime tweeslachtig: getypeerd als een electorale democratie, maar verward opererend in de 'grijze zone' die onvolledige democratieën kenmerkt. Een tweeslachtig regime is een min of meer stabiel samenstel van bestuurlijke instituties die kenmerkend zijn voor zowel een democratie als een autocratie. Wanneer in dergelijke regimes algemene verkiezingen worden gehouden die niet grof en stelselmatig worden gemanipuleerd, en er bovendien alternatieve informatie wordt toegelaten, wordt voldaan aan de minimumvoorwaarden voor een democratie. De meest voorkomende tweeslachtige regimes bevinden zich in 'de grijze zone' van een electorale democratie. Zij waarborgen inderdaad 'open en eerlijke' verkiezingen en respecteren de uitslag ervan, maar voldoen niet aan overige kwaliteitsdimensies van een volwaardige democratische rechtsorde. Bijvoorbeeld het aan burgers toekennen van rechten die vrijheid en gelijkheid respecteren, het toepassen van de beginselen van de rechtsstaat die zorgen voor legitimiteit en transparantie, het afleggen van verantwoording en rekenschap zodat participatie en competitie gewaarborgd zijn, en een 'open opstelling' zodat kritiek van burgers ter harte kan worden genomen.<sup>21, 22</sup>

In landen in de 'grijze zone' zien we wat betreft deze kwaliteitsdimensies de twee laatste decennia wereldwijd een steeds sterkere daling.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Freedom House (*Freedom in the World Country Score 2019*), kwalificeert Suriname als een 'electoral democracy'. Door de *Democracy Index 2017* van de Intelligence Unit van The Economist wordt Suriname gekwalificeerd als een 'flawed democracy'. De begrippen 'electoral democracy' en 'flawed democracy' hebben dezelfde inhoudelijke betekenis.

<sup>22</sup> Diamond, Larry, 'The Democratic Rollback: The Resurgence of the Predatory State', 87 *Foreign Affairs* (2008/2), pp. 36-48.

<sup>23</sup> Diamond Larry, 'Facing Up the Democratic Recession', 26 *Journal of Democracy* (2015/1), pp. 141-155.

Dit verschijnsel is het tweede thema van dit verslag. Pessers zegt daarover het volgende: 'De democratische rechtsorde is in de praktijk geen mechanisme dat zichzelf in stand houdt, maar een kwetsbaar evenwicht dat steeds blootgesteld is aan het risico dat zij van binnenuit de krachten van haar verval genereert.'<sup>24</sup> Meestal blijven de minimumvoorwaarden van een democratie gerespecteerd, zegt Pessers. Maar studies wijzen uit dat vooral in electorale democratieën evenwichtsverstoring leidt tot systematische verzwakking van democratische effectiviteit en tot versterking van autocratische tendensen.

Een belangrijke ontwikkeling die het voldoen aan de minimale kwaliteitsvoorwaarden van de democratische rechtsorde bezwaart, is verlies van politiek vertrouwen. Dat vertrouwen in de politieke instituties en de politieke elite is om twee redenen een voorwaarde voor het kunnen functioneren van de democratische rechtsorde. Om te beginnen omdat burgers ervoor waken dat macht door de politieke elite wordt misbruikt (democratie als systeem van 'geïnstitutioniseerd wantrouwen'). En daarnaast omdat de overheid om doortastend te kunnen handelen, moet kunnen putten uit een aanzienlijk reservoir van vertrouwen van de samenleving. Gekozenen in het parlement dienen het bestuur te controleren, maar tegelijk is het ondenkbaar dat een moderne democratie zou kunnen functioneren zonder burgersvertrouwen in de politiek. Verlies van politiek vertrouwen leidt daarom tot verdere aantasting van het toch al zwakke en diffuse democratische en rechtsstatelijke gehalte van electorale democratieën.

Zowel de 'output'- als 'input'-zijde van overheidsbestuur zijn bepalend voor politiek vertrouwen. Aan de 'output'-zijde gaat het om de kwaliteit van bestuur, waarvan de belangrijkste procedurele indicatoren transparantie en afwezigheid van willekeur zijn. De inhoudelijke indicatoren zijn de kwaliteit van macro-economische prestaties. Tevens dient men over voldoende vertrouwenwekkende eigenschappen te beschikken: competentie, intrinsieke commitment ('care'), extrinsieke commitment ('accountability'), etc.<sup>25</sup>

De kwaliteit van bestuur in Suriname laat veel te wensen over. Een alomtegenwoordige en doordringende betrokkenheid van de overheid bij de economie werkt ten nadele van de uitvoering van haar kern-

<sup>24</sup> Pessers t.a.p., pp. 7-12.

<sup>25</sup> Van der Meer t.a.p. (2012), pp. 2-6. en Van der Meer, Tom. W.G., 'Political Trust and the 'Crisis of Democracy'', *Oxford Research Encyclopedia of Politics* (Jan 2017), pp. 1-22.

taken, en werkt vermenging van publieke en private belangen in de hand. Beginselen van behoorlijk bestuur maken bovendien geen deel uit van de cultuur van een kwantitatief overbezette en kwalitatief onderbezette bureaucratie.

Aan de 'input'-zijde gaat het om de aard en resultaten van het kiesstelsel. Het gaat dan vooral om de vraag welke keuzes vanuit een democratisch perspectief een positieve invloed hebben op het vertrouwen van kiezers in de politiek. Denk aan evenredige vertegenwoordiging dan wel het 'first-past-the-post systeem', of aan een bestuur gebaseerd op coalities dan wel op een meerderheidsstelsel. Zoals Fernandes Mendes opmerkt, heeft in Suriname 'over de grondslagen en het waarom van het staatkundig bestel tot dusver geen bezonken gedachtevorming plaatsgevonden'.<sup>26</sup> Daartoe behoren dus ook het kiesstelsel en het systeem van vertegenwoordiging. Onduidelijkheid en onzekerheid dragen daarom in belangrijke mate bij aan het gebrek aan politiek vertrouwen in deze instituties.

Deze tekortkomingen maken dat Suriname een 'low trust society' is. Een factor die in belangrijke mate aan deze kwalificatie bijdraagt, is de vermeende corruptie zowel aan de 'output'- als de 'input'-zijde van het bestuur. Deze veronderstelling wordt gebaseerd op indicaties van stroperigheid en inefficiënties in de bureaucratie, op inlichtingen over willekeur en wetsongelijkheid in de relatie van de overheid tot burgers en op aanwijzingen van machteloosheid of onwil van de staat om in te grijpen.

Naast verlies aan politiek vertrouwen is populisme een verschijnsel dat de ontwikkeling van het democratisch en rechtsstatelijk gehalte van electorale democratieën ongunstig beïnvloedt. Het populisme accepteert de algemene architectuur van de democratie, maar is opportunistisch als het aankomt op klassieke democratische waarden: de ondersteuning van vrije media, de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, vrije en eerlijke verkiezingen en een bureaucratie die gescheiden is van partijformaties. Het populisme profiteert van problemen die samenhangen met moderne democratische procedures die pluralisme waarborgen. Ineffectiviteit of traagheid van deze procedures wordt gebruikt om te rechtvaardigen dat instemming van min-

---

<sup>26</sup> Fernandes Mendes, Hugo, 'Actuele constitutionele ontwikkelingen in Suriname', Nederlands Juristenblad (2018), p. 1962.

derheden ondergeschikt wordt gemaakt aan eenvoud van besluitvorming.<sup>27</sup> Populisme is relatief 'onschuldig' - tenzij het ten koste gaat van de legitimiteit van politieke competitie, de rechtsstaat en de borging van politieke en burgerlijke rechten. Dan wordt immers 'met het badwater het kind weggegooid'.<sup>28</sup>

Sterke populistische leiders maken zich aan excessen schuldig omdat zij geloven dat zij op eigen gezag namens de massa spreken. Ze zijn daarom geneigd om politieke tegenstanders als 'vijanden van het volk' weg te zetten. Omdat ze claimen dat alleen zij de wil van de massa kanaliseren en uitdragen, hechten ze weinig waarde aan de instituties van de traditionele vertegenwoordigende democratie en aan het afleggen van juridische en institutionele rekenschap. Voor publieke rekenschap aan de massa verkiezen zij bovendien liever 'alternatieve' boven traditionele media en fora. En in het algemeen besteden ze weinig aandacht aan de instituties en procedures die participatie en competitie bevorderen en kanaliseren, zoals waarborgen voor open en eerlijke verkiezingen. Doorgaans hebben ze ook weinig affiniteit met een parlement dat niet onder hun controle staat.

## Politieke patronen

Aantasting van democratische en rechtsstatelijke ordeningen in de afgelopen twee decennia, hebben ertoe geleid dat vooral in electorale democratieën - hoewel niet uitsluitend daar - twee politieke patronen het bestuur zijn gaan beheersen. Carothers<sup>29</sup> heeft deze patronen, omdat ze geen geïntegreerde systemen zijn, getypeerd als 'syndromen van de democratie'. Het ene patroon wordt 'zwak pluralisme' genoemd. Zijn kenmerken zijn een gebrek aan vertrouwen in de instituties van de staat en een gebrek aan politieke daadkracht. Het andere wordt 'sterk populisme' genoemd. Daarin verstrekt populisme politieke daadkracht, maar verruimt democratische kenmerken voor autoritaire trekken. Deze politieke patronen hebben ook gemeenschappelijke kenmerken, zoals geringe participatie van de samenleving buiten verkiezingen, algemene afkeer van politiek en een perceptie van de politieke elite als personen die zijn gefocust op behartiging van 'eigen belangen'.

<sup>27</sup> Müller, Jan-Werner, *Wat is populisme?*, Amsterdam, Uitgeverij Nieuw Amsterdam (2016).

<sup>28</sup> Pessers t.a.p., p. 1011.

<sup>29</sup> Carothers, Thomas, 'The end of the Transition Paradigm', 13 *Journal of Democracy* (2002/1), pp. 5-20.

## 1996-2010: zwak pluralisme

Van 'zwak pluralisme' is de diepere oorzaak het feit dat de gehele politieke elite, hoewel ze divers is en onderling wedijvert, is afgesneden van de massa. Ondanks een grote mate van politieke vrijheid heeft de politieke praktijk weinig diepgang en verloopt zij moeizaam. Het gevolg is dat het politieke leven uiteindelijk hol en weinig productief is. Hoewel de massa nog geloof hecht aan democratie als systeem, is men ongelukkig over het politieke leven in het land. Vanwege uitblijvende economische resultaten wordt de politieke elite als geheel als weinig effectief beschouwd, en verwacht men niet dat wisseling van 'de wacht' tot verandering zal leiden. Er bestaat een verlamdend wantrouwen ten opzichte van de politieke instituties en de politieke elite.

De politieke vertrouwenscrisis die in Suriname in de jaren rond de eeuwwisseling bestond, voldoet aan het patroon van 'zwak pluralisme', getuige de beschrijving die Buddingh ervan geeft in zijn 'De Geschiedenis van Suriname'. Over de periode die aan vervroegde verkiezingen in 2000 voorafging zegt hij: 'Meer dan ooit waren in Suriname de contouren zichtbaar geworden van een informele macht die overeenkomst vertoonde met de militair burgerlijke oligarchie in het Indonesië van Soeharto. De informele macht werd nauwelijks geremd omdat belangrijke staatsorganen door de regering stelselmatig werden ondermijnd. De onvrede bij de bevolking nam in de loop van 1998 sterk toe, toen de gevolgen van economisch wanbeleid steeds duidelijker voelbaar werden. Ook de aantasting van de onafhankelijke positie van Justitie en Rekenkamer hadden in de samenleving woede gewekt.'<sup>30</sup> Over de periode na de eeuwwisseling schrijft Buddingh: 'In het Meerjaren Ontwikkelingsplan kwamen voor de periode 2000-2005 thema's als goed bestuur en hervorming van de publieke sector aan de orde, maar concrete doelstellingen en een realistische kalender voor uitvoering ontbraken'.<sup>31</sup> Buddingh zegt over de periode tussen 2005 -2010 dat 'een afstandelijke regeerstijl en het behoedzaam bewaren van de coalitie' ertoe hebben bijgedragen dat het vertrouwen van de Surinaamse samenleving in de politiek werd ondermijnd'.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Buddingh, Hans, *De geschiedenis van Suriname*, Amsterdam, Uitgeverij Nieuw Amsterdam 2012, pp. 389-391.

<sup>31</sup> Buddingh t.a.p., pp. 412- 416.

<sup>32</sup> Buddingh t.a.p., pp. 417-420.



## 2010-2019: sterk populisme

In het patroon van 'sterk populisme' is de politieke ruimte beperkt, maar nog steeds reëel, en worden de institutionele basisvormen van de democratie gerespecteerd. Wel domineert één politieke groep of persoon het politieke domein zodanig, dat er weinig kans lijkt te bestaan voor machtswisseling in de naaste toekomst. En onder andere vanwege vereenzelviging van staat en partij is er sprake van verval van de bureaucratie en ontbreekt een gelijk speelveld voor wedijverende partijen.

De periode na 2010 laat in Suriname voorbeelden van 'sterk populisme' zien. De instelling van Presidentiële Task Forces is daarvan een goed voorbeeld: zij kortten de macht van ministers in, omzeilden intensieve betrokkenheid van het parlement bij beleid en faciliteerden controle over het parlement. Ook het ventileren van onbehagen over het functioneren van de rechterlijke macht door politieke machthebbers is in die periode een symptoom van 'sterk populisme'. Dit alles heeft tot gevolg dat democratische beginselen en procedures aan relevantie inboeten en door informele instituties worden verdrongen.

Een democratische rechtsorde die is gebaseerd op algemene vrije en eerlijke verkiezingen, maar waarin essentiële elementen van een moderne democratie ontbreken kan lang in stand blijven - ongeacht of zij een duidelijk of verward beeld van de politieke patronen laat zien. Aan zo'n onvolledige democratie zijn dan wel belangrijke nadelen verbonden. Ernstige inbreuken op de beginselen van de rechtsstaat en gebrek aan vertrouwen in publieke instituties beperken de effectiviteit van de gebrekkige democratie. En omdat een moderne markteconomie steunt op de beginselen van de rechtsstaat, zijn zwakke publieke instituties een ernstig beletsel voor economische groei. Ook voor het creëren van een welvaartsstaat zijn publieke instituties nodig in de vorm van regels die garanderen dat de belastingen die moeten worden betaald opwegen tegen aanspraken die men op basis daarvan verkrijgt.

Maar de achilleshiel van een onvolledige democratische rechtsorde is het gebrek aan urgentie ten aanzien van het hervormen van publieke instituties en onvoldoende publieke participatie. Daardoor missen burgers de mogelijkheid om effectief als laatste verdedigingslinie stelling te nemen tegen het uitblijven van rekenschap en van adequate

respons van de politieke elite op hun verlangens. Het gevolg is een geringe beleving en zelfs ontkenning door de massa van hun burgerplichten ('civic duties').



## Hoofdstuk 5: 'Met het verleden in de rug'<sup>33</sup>

Terug naar het kernthema van de voordracht: het belang van doelmatige instituties. De gang van het democratiseringsproces in Suriname, die ik in de vorige hoofdstukken besprak (tegen de achtergrond van de algemene kenmerken van de derde democratiseringsgolf) heeft geleid tot een suboptimale omgang met de drie spanningen die zo kenmerkend zijn voor iedere democratie (zie hoofdstuk 2), te weten: consensus versus conflict, representativiteit versus bestuurbaarheid, en instemming versus effectiviteit.

### A 'Broken back democracy'

Het systeem van de democratische rechtsorde kent een aantal onderling verbonden domeinen. Voor het bewerkstelligen van sociaaleconomische vooruitgang en orde en rechtvaardigheid zijn deze domeinen van elkaar afhankelijk.<sup>34</sup>

- Het eerste domein is een vrij en actief maatschappelijk veld waarin groepen, bewegingen en individuen waarden articuleren, zich met elkaar verbinden en hun belangen behartigen in relatieve zelfstandigheid ten opzichte van de staat.
- Het tweede domein is het politieke domein waarin politieke organisaties zichzelf organiseren om te wedijveren voor publieke macht en macht over het overheidsapparaat.
- Het derde domein is het domein van de rechtsstaat. Alle belangrijke actoren in het maatschappelijke en politieke domein respecteren en verdedigen van de rechtsstaat.

Deze drie domeinen zijn voorwaarden voor het kunnen functioneren van de democratische rechtsorde. Maar om zijn doelstellingen te realiseren zullen ook de domeinen van de bureaucratie en van de economie daarvan onderdeel moeten zijn. De bureaucratie waarborgt het monopolie van de macht van de staat om te bevelen, te reguleren en

<sup>33</sup> Deze titel is ontleend aan de volgende uitspraak van Hans van Mierlo, Nederlands Politicus (1931- 2010): 'Je heb het verleden niet achter de rug, je hebt het in de rug'.

<sup>34</sup> Linz, Juan J. & Alfred Stepan, 'Toward Consolidated Democracies', 7 Journal of Democracy, pp. 1-25.

belastingen te innen. De instituties van het economisch domein gaan om met de spanning tussen staat en markt.

Deze vijf domeinen zijn in Suriname in wezen na 1975 onveranderd gebleven; het zijn koloniale relikwieën. Omdat de functionaliteit van de instituties van deze domeinen na 1975 niet of slechts incidenteel zijn verbeterd, zijn de wettelijke regelingen die op deze domeinen betrekking hebben lacuneus, sterk verouderd en moeilijk afdwingbaar. Ook de praktijk is in het algemeen gebleven zoals het was.

De koloniale erfenis was het aambeeld waarop na 1975 de democratische rechtsstaat moest worden gesmeed. Dit proces heeft zoals eerder uiteengezet niet geleid tot een volledige, maar tot een onvolledige (electorale) democratie. De samenleving heeft vanaf het begin geen brede ondersteuning aan het proces gegeven, en de aarzeling om dat te doen is al vroeg in het proces gegroeid. Niet zozeer omdat men het ideaal van een democratische rechtsorde niet onderschreef, maar vooral omdat bleek dat lacuneuze, verouderde en fragile instituties onvoldoende waarborgden dat de overheid op een transparante wijze de in het vooruitzicht gestelde economische prestaties zou leveren en rechtszekerheid zou verstrekken. Ook hier was het maatschappelijk vertrouwen niet groot.

Het gevolg was dat het proces al snel het karakter kreeg van wat ook wel 'broken back democratization' genoemd wordt: het voltrok en voltrekt zich in een samenleving die de waarden van de democratie onderschrijft, maar die continu gefrustreerd wordt door slechte prestaties van de overheid ten aanzien van de waarborging van zowel de gelijkheid van politieke en burgerlijke aanspraken, als van de integriteit van de publieke sector.<sup>35</sup>

## Ondoelmatige spanningen

We stelden hiervoor vast dat een democratie wordt gekenmerkt door fundamentele tegenstrijdigheden en daaruit voortvloeiende spanningen tussen consensus en conflict, representativiteit en bestuurbaarheid en tussen instemming en effectiviteit. De omgang met die spanningen binnen de vijf domeinen zou idealiter moeten resulteren in een toestand van evenwicht. Ook zouden zij in geïnstitutionaliseerde

<sup>35</sup> Rose & Shin t.a.p., p. 351.

vorm de beginselen van de democratische rechtsstaat moeten dienen ('de idealistische dimensie'), de economische voortgang en orde en gelijkheid optimaal moeten bevorderen (de realistische dimensie) en tot slot dynamisch moeten zijn ('de temporele dimensie'). Door dat laatste kan worden voorkomen dat er een 'mismatch' ontstaat tussen de instituties die de spanningen beogen te normeren, en de actuele maatschappelijke werkelijkheid en haar morele en politieke regels en standaarden. Daarnaast moeten die instituties er altijd op gericht zijn om realisatie van de waarden van de democratische rechtsorde (participatie, competitie en wederkerigheid) te bevorderen. Alleen dan kunnen ze dienen als de fundamenteën daarvan.

Zoals veel andere electorale democratieën was Suriname niet in staat om met de hierboven genoemde tegenstrijdigheden en spanningen een evenwichtige omgang te vinden, zoals uit het volgende blijkt.

## Conflict en consensus

De eerste spanning is die tussen conflict en consensus. Conflict ontstaat door competitie om macht, en consensus veronderstelt participatie in macht.

Afsplitsingen van politieke partijen hebben na de verkiezingen van 1991 het veld van de politieke machtsverdeling in Suriname verder overhoop gehaald. Zoals we gezien hebben kunnen de perioden 1996-2010 en 2010-2019 worden getypeerd als 'zwak pluralisme' en 'sterk populisme'. Dat wisselend patroon wijst op instabiliteit van de normering van de competitie om macht en de verdeling ervan. In 'zwak pluralisme' was er een 'bias' voor consensus, en met onvoldoende competitie als tegenwicht was er weinig dynamiek. De politieke en sociale prijs van hervormingen werd te hoog geacht.

Bij sterk populisme domineert juist competitie, met het risico dat er een veld ontstaat van 'winners' en 'losers'. Democratische procedurele waarborgen worden omzeild, politieke gelijkheid wordt opgeofferd en informele economische praktijken worden in bescherming genomen. In geen van beide patronen bestaat een evenwicht dat zowel participatie en competitie bevordert.

Een tweede instabiliteit in het spanningsveld van competitie om macht en participatie in macht betreft de wijze van besluitvorming binnen politieke vertegenwoordigende instituties. Die kan plaatsvinden ofwel op basis van de loutere meerderheidsregel, ofwel op basis van compromis. De meerderheidsregel stelt democratie gelijk met het standpunt

van de meerderheid. Het consensusmodel is gebaseerd op gelijkheid van inspraak als één van de kernaspecten van democratie! In dat model nemen partijen besluiten waarbij niet alleen aantallen tellen, maar ook de intensiteit van de bij het geschil betrokken waarden en belangen. En het voorkomt dat kleine partijen van deelneming worden uitgesloten. Met de verschuiving van het 'zwak pluralisme' naar het 'sterk populisme' is in Suriname het meerderheidsbeginsel gaan prevaleren. Daarmee is in de politieke instituties niet alleen de balans tussen conflict en consensus doorgeslagen in de richting van conflict maar ook politieke autonomie opgewaardeerd ten opzichte van wederkerigheid.

## **Representativiteit en bestuurbaarheid**

Een evenwichtige omgang met de spanning tussen representativiteit en bestuurbaarheid reflecteert het politieke vertrouwen dat bestaat bij de kiezers ten aanzien van hun vertegenwoordigers en politieke elite. Dit vertrouwen is bepalend voor de mate van autonomie die de politieke elite geniet. Het vertrouwen is gebaseerd op zowel de perceptie van kiezers over de kwaliteit van economische prestaties en de behoorlijkheid en transparantie van het bestuur, als op de effectiviteit van de controle op het bestuur. Over de kwaliteit van de economische prestaties in Suriname zegt Buddingh: 'Aan het eind van de 20e eeuw stond Suriname er slechter voor dan bij de onafhankelijkheid' en de kwetsbare afhankelijkheid van mijnbouw is sindsdien ongewijzigd gebleven.<sup>36</sup> De Inter-American Development Bank (IDB) heeft in 2001 in een uiterst kritisch rapport over de kwaliteit van het bestuur in Suriname aanbevelingen gedaan om die te verbeteren, maar deze zijn tot nu toe niet opgevolgd.<sup>37</sup> En de ernstige politieke crises in onder andere in 1991 en in 1996 hebben evenmin het vertrouwen in de politieke systemen en elite versterkt. Deze situatie wijst op onevenwichtigheid tussen de bestuurlijke autonomie en het vermogen van burgers om effectief invloed op het bestuur te hebben.

Er bestaat ook nog een specifieke omstandigheid die percepties over een gepast evenwicht tussen representativiteit en bestuurbaarheid beïnvloedt. Dit betreft de vermenging van publiek belang en privaat belang door de politieke elite. De groei van de informele sector in Suriname over de laatste twee decennia zou op toename van deze

<sup>36</sup> Buddingh t.a.p., p. 412.

<sup>37</sup> Governance in Suriname, IDB Regional Operations Department 3 Country Division 6, 2001.

vermenging kunnen wijzen. Omdat vermenging van publiek en privaat belang leidt tot misbruik van politieke en bestuurlijke bevoegdheden, staat deze situatie haaks op de beginselen van de democratische rechtsstaat.

## **Instemming en effectiviteit**

Het publieke debat is het instrument dat buiten verkiezingen om voor voldoende controle van kiezers op de overheid moet zorgen. Daarmee kan brede instemming met het bestuur worden bewerkstelligd. Het publiek debat in Suriname is echter marginaal, onder meer vanwege de zwakke instituties van het maatschappelijk middenveld. En met de verschuiving van 'zwak pluralisme' naar 'sterk populisme' is het publiek debat nog verder gemarginaliseerd. Daarmee is ook ten aanzien van het kortetermijnbeleid de controle verminderd. De werkelijke instemming met het bestuur wordt in de praktijk stilzwijgend verondersteld, en controle op de effectiviteit van beleid door onafhankelijke overheidsinstituties zoals de Rekenkamer en de Ombudsman ontbreekt.

Het economisch domein met de markt als sturend mechanisme is bij uitstek een domein van competitie. Het winstoordeel van het marktgebeuren waarborgt een zekere effectiviteit. De instituties van het economisch domein die belast zijn met het beslechten van de spanning tussen staat en markt, dragen in een democratie noch het karakter van een bevelseconomie noch dat van een zuivere markteconomie. Dat is ook in Suriname het geval.

De Surinaamse economie vertoont feitelijk echter nog sterke kenmerken van de koloniale tijd. De betrokkenheid van de overheid bij economische activiteiten is in ieder geval alom tegenwoordig en door-dringend. Hoewel in de laatste decennia ook in Suriname de voorkeur voor 'de markt' boven de overheid als 'motor van de economie' is gepropageerd, is de betrokkenheid van de overheid in praktisch alle sectoren van de economie niet verminderd. In haar denken focust de politieke elite nog steeds op 'de maakbare samenleving', in plaats van op het veel inclusievere 'duurzaamheidsdenken'. Daardoor geldt als maatstaf van effectiviteit van economische prestaties ten onrechte slechts de groei van het bruto nationaal product, en niet de 'lotsverbetering' van de gehele bevolking. Het resultaat is dus een evenwicht dat niet de moderne beginselen van de democratie reflecteert.



## Hoofdstuk 6: 'Building a civic culture'

Op basis van de analyse in de voorgaande hoofdstukken mag worden geconcludeerd dat de kwaliteit van onze democratische rechtsorde niet verbeterd is gedurende de democratiseringsprocessen die in 1975 en 1987 zijn geïnitieerd. De drie fundamentele tegenstrijdigheden en de spanningen die ze oproepen zijn vanuit een oogpunt van democratie en rechtsstaat niet vertaald naar doelmatige instituties.

Zoals we gezien hebben, kunnen in elk van de vijf in het vorige hoofdstuk vermelde domeinen van bestuur maatregelen worden genomen die bijdragen aan doorgroei tot een volwaardige democratische rechtsorde, maar evenals in andere gebrekkige democratieën is er een overstijgende behoefte aan een doelmatige 'civic culture'. Deze behoefte en het voorzien daarin is het derde thema van dit verslag.

Op 17 juli 2018 hield Barack Obama een lezing ter gelegenheid van de herdenking van de honderdste geboortedag van Nelson Mandela, getiteld: 'Het vernieuwen van de Mandela Legacy en de bevordering van actief burgerschap in een veranderende wereld'.<sup>38</sup> Centraal in die lezing stond de wereldwijde toename van het aantal democratische landen in de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw, en de opkomst van populistische en autoritair georiënteerde regimes sinds de financiële crisis in 2008. Obama hield een gloedvol pleidooi over wat nodig is om deze laatste ontwikkeling om te keren. Hij benadrukte dat de vraag of we daarin slagen niet alleen afhangt van het antwoord op de vraag of we al dan niet verkiezingen houden – dat zou een al te magere opvatting over democratie zijn –, maar vooral ook zal afhangen van of we een burgerlijke cultuur ('civic culture') weten op te bouwen. In de woorden van Obama: 'It's also (...) the civic culture that we build that makes democracy work.'

Ik zal achtereenvolgens een viertal activiteiten bespreken die in het voorgaande als uitdagingen voor een evenwichtige betrokkenheid van burgers bij de democratie zijn geïdentificeerd.<sup>39</sup> Ze zijn daarmee tevens de ontbrekende bouwstenen voor de gewenste 'civic culture' in

<sup>38</sup> Nelson Mandela Jaarlezing 2018 door Barack Obama:

<https://www.nelsonmandela.org/news/entry/nelson-mandela-annual-lecture-2018-obamas-full-speech>

<sup>39</sup> Adams, Maurice, *Recht en democratie ter discussie*, Leuven, Universitaire Pers Leuven (2006), pp. 21-24.



de landen in de grijze zone van de democratie. De eerste is algemene aanvaarding van het normatieve onderscheid tussen de private en publieke sector, de tweede is een sterk publiek debat, de derde is mobilisatie van denkkraft van de samenleving en de vierde is het besef van het belang en de naleving van burgerplichten ('civic duties'). De laatste drie vermelde bouwstenen zijn niet scherp van elkaar te onderscheiden; idealiter zijn ze op elkaar betrokken en in samenhang bekeken stutten ze het bouwwerk van de democratische rechtsstaat.

### ***Cui bono: wie heeft er baat bij?***

Het belangrijkste tekort in de 'civic culture' in landen in de 'grijze zone', zijn hardnekkige en wijdverbreide informele instituties die parallel bestaan aan de formele instituties van participatie, competitie en wederkerigheid. Deze informele instituties zijn gebaseerd op de idee dat de politieke elite zich mag beschouwen als 'uitverkoren', op grond waarvan ze dan bevoorrecht zijn in het genot en de bestemming van economische en andere middelen die de staat voortbrengt, of waartoe de staat toegang biedt. Publieke taakuitoefening en privaat voordeel wordt daarmee nauw met elkaar verbonden.

Het normatieve onderscheid tussen de publieke en de private sfeer is een wezenlijk aspect van de institutionele inbedding van democratie en rechtsstaat. Daarom moeten personen die functies vervullen in politieke en overheidsinstituties zich laten leiden door oriëntaties op de publieke sfeer en het algemeen belang, en niet door persoonlijke motieven en belangen. De gewraakte informele instituties ondermijnen democratie (participatie en competitie) en rechtsstaat (wederkerigheid). Ze leiden bovendien tot een negatief geladen spanningsveld binnen de samenleving, omdat ze de tegenstelling tussen rijk en arm en tussen bevoorrechten en achtergestelden vergroten. Daarmee zijn ze tevens in strijd met het fundamentele gelijkheidsbeginsel dat voor iedere volgroeiende democratische rechtsorde kenmerkend is.<sup>40</sup>

De ontkrachting van deze informele instituties is de belangrijkste uitdaging waar de gebrekkige democratieën in de 'grijze zone' zich voor gesteld zien. Het is onwaarschijnlijk dat deze ontkrachting kan worden gerealiseerd door middel van de formele democratische instituties. In de woorden van Fukuyama: 'Zelfs als de samenleving als geheel beter af zou zijn met goede instituties, zal elke institutionele wijziging

<sup>40</sup> Diamond, Larry, 'Democracy's Third Wave Today', *110 Current History* (2011), pp. 299-307.

winnaars en verliezers produceren en laatstgenoemden zullen zeker hun relatieve posities beschermen.<sup>41</sup> Het is dan ook waarschijnlijker dat dit doel slechts bereikt kan worden door middel van publiek debat, gericht op het doen integreren en implementeren van transparantie en rekenschap als fundamentele beginselen van behoorlijk bestuur. Dat brengt me bij het volgende aspect..

## Het publiek debat

Aansluitend bij zijn karakterisering van democratie als een universele waarde onderscheidt Sen drie functies van democratie die het leven van burgers verrijken.<sup>42</sup>

- De eerste functie staat centraal in de 'liberale democratie' en betreft de intrinsieke waarde van democratie voor menselijk leven. Politieke vrijheid is deel van algemene menselijke vrijheid, en de uitoefening van politieke- en burgerrechten is een wezenlijk deel van het 'goede leven.'
- De tweede functie is verwant aan 'participatieve democratie'. De instrumentele waarde ervan ligt in het creëren van politieke prikkels die de zeggenschap en uitwisseling van informatie van en tussen mensen verhogen. Daardoor kunnen die hun aanspraken op politieke aandacht kenbaar maken.
- De derde functie tot slot is gerelateerd aan 'deliberatieve democracy' en is haar constructieve waarde. De praktijk van de democratie biedt door middel van het publieke debat ('process freedom') enerzijds burgers de mogelijkheid om van elkaar te leren, en anderzijds de samenleving de kans om de waarden en prioriteiten van sociale rechtvaardigheid vast te stellen ('opportunity freedom').

Sen benadrukt dat al deze functies van democratie integraal verbonden zijn met (de kwaliteit van) het publieke debat. In dat debat onderscheidt hij vervolgens 'publieke rede' en 'bestuur door middel van discussie'. Beide zijn essentiële elementen van democratie. En de geschiedenis leert dat ze zich in elke samenleving in een of andere vorm ontwikkeld hebben.

In landen in 'de grijze zone' is die ontwikkeling achtergebleven. Buiten

---

<sup>41</sup> Fukuyama t.a.p., p.39.

<sup>42</sup> Sen, Amartya, *Het idee van rechtvaardigheid*, Rotterdam, Lemniscat Rotterdam (2009), pp.335-351.

verkiezingstijd nemen mensen nauwelijks deel aan beraadslagingen binnen het kader van democratische instituties. Deze beraadslagingen zijn in de praktijk voorbehouden aan de vertegenwoordigende politieke elite. Ook buiten de politieke instituties vinden er geen noemenswaardige beraadslagingen plaats. Ondanks een door Sen geconstateerde 'enorme aantrekkingskracht' en 'toename van relevantie van participatief bestuur', blijft de bereidheid van de samenlevingen in deze landen om aan het publieke debat en groepsdemocratie deel te nemen en langs die weg van instemming en afkeuring van overheidsmaatregelen te doen blijken, gering. Dit lage niveau van betrokkenheid van de samenleving bij de politiek werkt het uitblijven van transparantie en rekenschap van het bestuur in de hand.

Het gebruik van de begrippen 'publieke rede' en 'bestuur door middel van discussie' veronderstelt dat alle leden van de samenleving over voldoende deliberatieve vermogens beschikken, zodat in het publieke debat ook daadwerkelijk de consensus kan worden bereikt waarop zij gericht is. Deelnemers aan het publieke debat staren zich bij keuzes niet blind op het eigen belang, maar besteden serieus aandacht aan de perspectieven en bezorgdheden van anderen. Daardoor kunnen de belangen van die anderen meegewogen worden in het onderzoek waaraan hun beslissingen en keuzes redelijkerwijs onderworpen moeten worden.

Het aanleren van deze deliberatieve vermogens is een belangrijk aspect van de 'publieke rede'.<sup>43</sup> Het begrip publieke rede wordt in de Stanford Encyclopedia of Philosophy aangeduid als 'de morele of politieke regels die ons gemeenschappelijke leven reguleren, en die in beginsel rechtvaardig en aanvaardbaar worden geacht door allen over wie de regels gezag beogen te hebben'.<sup>44</sup> Maar het gaat bij de publieke rede niet alleen om het bereiken van consensus betreffende rechten en normen, maar ook om de discussie zelf. Publieke rede, delibereren in de publieke sfeer, is daarom niet slechts de uitoefening van politieke vrijheid. Het gaat ook om de ontwikkeling van de deliberatieve vermogens; vermogens die burgers helpen om in vrijheid keuzes mede te richten op de verwerkelijking van wat de concrete rechtvaardigheid vraagt (wat Sen het 'capability perspective' noemt).

'Bestuur door middel van discussie' is dé wijze waarop volgens Sen democratie wordt gedefinieerd in de hedendaagse politieke filosofie. Verkiezingen en stemmingen zijn in deze opvatting onderdeel van het

<sup>43</sup> Sen t.a.p., p. 341 en p.358.

<sup>44</sup> Stanford Encyclopedia of Philosophy: Public Reason (2017).

publieke debat. Bestuur door middel van discussie veronderstelt de bereidheid van burgers om als persoon daadwerkelijk deel te nemen aan het debat met de overheid. Burgers laten vanuit hun 'civic duty' van zich horen, bijvoorbeeld om onrechtvaardige situaties aan de kaak te stellen. Uiteraard kan deze rechtstreekse discussie tussen overheid en haar burgers niet de enige basis of leidraad voor wetgeving en beleid zijn. In voorkomende gevallen staat het de overheid vrij om aan haar eigen agenda en afwegingen voorrang te geven. Wel zal de overheid aan de hand van argumentaties van belangengroepen, oordelen van deskundigen, opinies in de media enzovoorts, moeten proberen te bepalen op welke gronden een publiek oordeel berust. En zij zal de geloofwaardigheid van de mening van burgers moeten onderzoeken en toetsen, ook en vooral op haar rechtsstatelijke en democratische gehalte. Maar hoe dan ook: de overheid mag nimmer de mening van haar burgers negeren en moet deze altijd meenemen in het politieke besluitvormingsproces.

De weg naar een deliberatieve democratie zal voor Suriname een moeizame zijn. De voorwaarden voor wat nodig is om de kwaliteit ('capability for voice') van het publieke debat te garanderen, zijn nog lang niet vervuld. Pessers omschrijft die voorwaarden als volgt: 'Dankzij de grondrechten inzake onderwijs, wetenschap, cultuur en vrije pers kunnen burgers uit hun onmondigheid treden, argumenten formuleren, informatie op juistheid of onjuistheid taxeren, manipulatieve propaganda ontmaskeren, en andere beelden van de werkelijkheid scheppen opdat er altijd uitzicht blijft op een andere betere wereld.'<sup>45</sup> Ik kom er in het vervolg nog op terug.

## Mobilisatie van denkkraft

Witteveen schreef treffend: 'Democratie is een politiek systeem dat burgermacht en denkkraft combineert. Burgers hebben het recht en de plicht om de voorzieningen vast te stellen die van belang zijn voor de ordening van hun samenleving.'<sup>46</sup> De centrale vraag bij invulling van de begrippen burgermacht en denkkraft, is voor hem dan ook hoeveel controle in de zin van invloed en zeggenschap burgers in een in essentie vertegenwoordigende democratie moeten hebben. In de gangbare opvatting over democratie is er weinig ruimte voor burgers

<sup>45</sup> Pessers t.a.p., p. 46.

<sup>46</sup> Witteveen, Willem, *De wet als kunstwerk*, Amsterdam, Uitgeverij Boom (2014), pp.420-435.

om hun politieke leiders door uitoefening van zeggenschap te controleren. Democratie is in die opvatting in essentie een cyclisch proces van periodieke zeggenschap door middel van verkiezingen. De organisatie van traditionele democratische instituties van representatie zorgt ervoor dat de samenleving maar moeizaam invloed heeft buiten het kader van verkiezingen.

Dit geldt ook voor de situatie in Suriname. De samenleving heeft in de afgelopen decennia alleen enige zeggenschap gehad over grote maatschappelijke vragen via de weg van verkiezingen. Binnen de politieke democratische instituties werd haar slechts incidenteel en beperkt ruimte gegund voor rechtstreekse invloed op beleid. Er is ook geen bestuurscultuur die transparantie, de uitoefening van controle op het bestuur en verantwoording en rekenschap van het bestuur waarborgt. Beginselen van behoorlijk bestuur maken evenmin deel uit van die cultuur.

Ook Pettit neemt stelling tegen zo'n situatie.<sup>47</sup> Hij stelt voorop dat in een goed functionerend systeem van publieke controle alle publieke besluiten op enig tijdstip blootgesteld moeten zijn aan 'public scrutiny'. Hij is het ermee eens dat in een vertegenwoordigende democratie algemeen rechtstreekse zeggenschap van de gemeenschap op bestuur niet mogelijk moet zijn; dat is voor hem ook een kwestie van doelmatigheid. Maar hij betoogt dat zeker over langetermijnaangelegenheden burgers 'gelijke' zeggenschap over het bestuur moeten hebben. Deze zeggenschap wordt uitgeoefend binnen het kader van het publieke debat, en stelt de gemeenschap in staat om denkkraft en burgermacht in te brengen in de besluitvorming over zaken die de publieke moraal en de ordening van de samenleving betreffen. De samenleving moet dus over het langetermijnbeleid haar visie kunnen 'opleggen'; ook buiten de instituties van de representatieve democratie om!

Maar het publiek debat waarmee zeggenschap op de overheid buiten verkiezingen wordt beoogd, moet volgens Pettit aan een aantal voorwaarden voldoen.

- De eerste voorwaarde is dat een ieder gelijke toegang moet hebben tot de ruimte waarbinnen instituties van 'zeggenschap over het bestuur' functioneren.
- De tweede voorwaarde is dat de instituties van zeggenschap het proces zodanig moeten kanaliseren dat een ieder de uitkomst

---

<sup>47</sup> Pettit, Philip, *Just Freedom: A moral compass for a Complex World*, New York, Norton & Company (2014), pp.121-125.

- daarvan verwelkomt – eenvoudigweg omdat iedereen gelijk is.
- Om dit laatste te bewerkstelligen geldt als derde voorwaarde dat de zogenoemde ‘norm der normen’ van democratische betrokkenheid moet worden nageleefd.<sup>48</sup>

Deze ‘norm der normen’ richt zich expliciet op de voorwaarden waaronder burgers met elkaar het gesprek over de publieke zaak moeten voeren. Burgers mogen in het publieke debat hun bedenkingen en idealen zo krachtig en overtuigend als mogelijk naar voren brengen. Maar uiteindelijk mogen alleen die bedenkingen en idealen meegewogen worden, die burgers uit alle geledingen als relevant kunnen aanmerken. Ofwel: de verschillende partijen in een discussie zullen elkaar bestrijden, maar uiteindelijk zullen ze elk een ‘case’ moeten maken voor hun standpunt, gebaseerd op veronderstellingen en argumenten waarvan aangenomen mag worden dat iedere weldenkende volwassen burger ze redelijkerwijs kan accepteren.

Deze uiteenzetting van Pettit over de inhoud van de ‘norm der normen’ sluit vrijwel naadloos aan bij die van Sen over rationaliteit van keuzes. Maar in minstens één opzicht verrijkt Pettit mijns inziens de visie van Sen. Pettit definieert namelijk concreet de ‘scope’ van de zeggenschap van de samenleving. Hij heeft het, zoals we zagen, vooral over langetermijnaangelegenheden en hij vertaalt die claim op zeggenschap ook in normen op basis waarvan het gesprek daarover moet plaatsvinden. Het gaat dan vooral om sociale gedragsnormen die hun gezag ontleen aan de publieke moraal (‘the rule of common standards’). Zo moet iedere burger in het publiek debat zonder schroom een beroep kunnen doen op de publieke rede, iets wat overigens ook door constitutionele normen als de vrije meningsuiting wordt gegarandeerd. De publieke rede kan dan als het ware als een troefkaart in het publieke debat worden uitgespeeld, zowel om beslissingen van de overheid te ondersteunen als om die af te wijzen. Burgers kunnen er zodoende voor waken dat de overheid ontspoort ten opzichte van de normatieve ‘sociale werkelijkheid’, en ervoor zorgen dat het ideaal van een democratie die ‘diep’ is wordt verwezenlijkt. Niet alleen omdat die op invloed uit de samenleving is gebaseerd (‘zwakke burgermacht’), maar ook op zeggenschap van de samenleving (‘sterke denkkraft’)!

Pettit’s mening sluit aan bij het pleidooi van Sandel voor een ‘herstel van de verloren kunst van het democratisch discours’, dat in de laat-

---

<sup>48</sup> Pettit t.a.p., pp.134-139

ste drie decennia is verschaald 'tot een hol publiek discours zonder morele betekenis'.<sup>49</sup>

## **'Civic duties'**

Wanneer er over een 'civic culture' wordt gesproken, heeft men meestal een ideale democratische cultuur voor ogen - een cultuur die kan bloeien omdat de mensen er actief bij betrokken zijn. En in die betrokkenheid streven die mensen niet alleen hun private belang na, maar nemen ze ook hun burgerrol op zich. Daardoor kunnen ze de politieke sfeer alert houden, en aandacht vragen voor wat het algemeen belang impliceert. Voor de effectiviteit daarvan moet er een evenwichtige verhouding bestaan tussen politieke eisen en verlangens die burgers hebben, en de steun en het vertrouwen dat ze tegelijk aan het politieke bedrijf moeten geven. Deze verhouding is gebaseerd op wederkerigheid en wel tussen enerzijds de oriëntatie van burgers die rekenen in termen van efficiëntie en tastbare resultaten en anderzijds de affectieve verbondenheid en identificatie die hun politieke leiders en instituties hun ingeven. Dat vereist dat er binnen de samenleving óók vertrouwen, tolerantie en solidariteit moet bestaan. Een democratische gemeenschap is veel meer dan de optelsom van de private belangen van individuele burgers.<sup>50</sup>

Ik besef het: dit klinkt allemaal heel idealistisch. En velen zullen zeggen: perfectie is helaas niet van deze wereld! Het zou echter een fundamentele denkfout zijn, zelfs van cynisme getuigen, om op basis daarvan te concluderen dat we ons dan maar moeten neerleggen bij de realiteit waarmee we worden geconfronteerd. Realisme over de mogelijkheden om tot een betere samenleving te komen is cruciaal, en naïviteit moet worden voorkomen. Maar dat realisme moet altijd met idealen worden geconfronteerd. Idealen fungeren immers als het onvermijdelijks kompas bij de niet eenvoudige en vaak moeilijke zoektocht naar wat het algemeen belang vereist. Want wie zich zonder idealen in een debat over de toekomst van de samenleving begeeft, verdwaalt onvermijdelijk en laat de samenleving in de steek. In ieder geval worden op basis van een visie op dat algemeen belang uiteindelijk ook belangrijke waarden als solidariteit, vertrouwen en tolerantie vormgegeven.

<sup>49</sup> Sandel, Michael J., *Politiek en moraal. Filosofie voor het publieke debat*, Utrecht, Uitgeverij Ten Have (2016), p.8 en pp.17-22.

<sup>50</sup> Adams t.a.p.

Maar dat betekent dat het besef en de commitment tot naleving van 'civic duties' moeten worden aangeleerd. Een oriëntatie op het algemeen belang en de vermelde waarden ontstaan namelijk niet spontaan. Daarom is burgeronderwijs onontbeerlijk. Dit onderwijs zal plaatsvinden door jongeren naast vakkennis, tevens kennis bij te brengen van hun burgerlijke plichten en verantwoordelijkheden en door deelname van volwassenen aan het publieke debat waarin belangrijke vaardigheden van burgerschap worden aangeleerd te stimuleren.





## Afsluiting

Ik kom tot een afsluiting. Suriname is een democratie omdat zij regelmatig open en eerlijke verkiezingen houdt en politieke en persoonlijke mensenrechten worden gerespecteerd. Het democratiseringsproces dat vanaf 1975 in fasen is verlopen, is een proces van vallen en opstaan gebleken. Daarmee verschilt het in wezen niet van het proces in andere landen van de derde democratiseringsgolf. Het proces heeft in het algemeen in deze landen geresulteerd in een gebrekkige democratie, zo ook in Suriname.

De gebrekkigheid van de democratie ligt in de staat van instituties. Die zouden op een evenwichtige en stabiele wijze behoorlijk bestuur moeten waarborgen, dus inclusief het afleggen van verantwoording daarover. Die instituties ontbreken of ze zijn zwak, en daarom kan het actuele politieke systeem als een 'electorale democratie' of 'flawed democracy' worden gekwalificeerd. In deze gebrekkige democratische structuur ontbreken een cultuur van transparantie van de overheid en een breed maatschappelijk draagvlak – gesteund op vertrouwen van de burgers in de politiek en de politie elite - voor de oplossingen die nodig zijn om een gezonde toekomstige politieke en rechtstatelijke ordening van de samenleving te garanderen.

Het is zaak dat deze manco's worden opgeheven. Daarvoor zullen noodzakelijke specifieke maatregelen moeten worden getroffen, zoals wettelijke voorzieningen tegen corruptieve praktijken. Die maatregelen zullen zich tevens moeten richten op het waarborgen van de naleving van beginselen van behoorlijk bestuur. Maar dat alleen zal niet voldoende zijn. Ik bepleit dat wij een stap verder gaan, en ons inspannen voor verdieping van onze burgerlijke cultuur ('civic culture') in het bijzonder door het publieke debat beter in de samenleving te institutionaliseren, door de verantwoordelijkheid van burgers hun betrokkenheid daarbij te stimuleren en de samenleving bij het oplossen van langetermijnvraagstukken te betrekken. Hiermee bereiken we niet alleen dat controle van de samenleving op de overheid wordt versterkt, maar ook dat langetermijndenken door en voor de samenleving wordt gestimuleerd én door de overheid wordt gewaardeerd.

Suriname heeft het verleden in de rug, maar daarmee nog niet achter de rug. Hiervoor betoogde ik dat de ballast van dat verleden zwaar op de samenleving weegt. We moeten nu vermijden dat we als samenleving met de rug naar de toekomst gaan staan, en we moeten alles wat in ons vermogen ligt, doen om nu ook 'voorwaarts te democratiseren'. Ik hoop dat ik u heb kunnen inspireren na te denken over wat daarvoor nodig is.







**Anton de Kom Universiteit van Suriname**  
**Leysweg 86, Paramaribo - SURINAME**  
**T (597) 465558 of (597) 465497**  
**[info@uvs.edu](mailto:info@uvs.edu)**  
**[www.uvs.edu](http://www.uvs.edu)**