

Achterwaartse democratisering in Suriname

Een institutioneel en rechtsstatelijk leerproces

Hans Lim A Po¹

De koloniale erfenis was het aambeeld waarop na 1975 in Suriname de democratische rechtsstaat moest worden gesmeed. Dit proces heeft geleid tot een onvolledige (electorale) democratie. De samenleving heeft vanaf het begin geen brede ondersteuning aan het proces gegeven. Niet zozeer omdat men het ideaal van een democratische rechtsorde niet onderschreef, maar vooral omdat bleek dat lacuneuze, verouderde en fragiele instituties onvoldoende waarborgden dat de overheid op transparante wijze de in het vooruitzicht gestelde economische prestaties zou leveren en de rechtsstaat zou versterken. Het gevolg was dat het proces zich nog steeds voltrekt in een samenleving die de waarden van het democratiseringsproces weliswaar 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.

1. Inleiding

In de Surinaamse grondwet die sinds 1987 van kracht is,² staat in artikel 1 lid 1 te lezen dat 'De Republiek Suriname (...) een democratische Staat [is] gebaseerd op de souvereiniteit van het volk en op eerbiediging en waarborging van fundamentele rechten en vrijheden'. Die grondwettelijke vaststelling, in gebiedende taal geschreven,³ betrof vooral een toekomstige denkbeeldige toestand. Nieuw was dat niet, want al sinds de onafhankelijkheid in 1975 was de geest van

democratie aanwezig. Destijds niet expliciet in de Grondwet zelf, maar wel in de memorie van toelichting.⁴

Velen wisten wel dat voor de verwezenlijking van die democratie de Surinaamse gemeenschap zich aanzienlijke inspanningen zou moeten getroosten. Even zovelen hebben slechts schoorvoetend in 1975 de onafhankelijkheid ondersteund en in 1987 de overgang van het militaire naar het burgerlijke gezag met achterdocht aangezien.

Auteur

1. Mr. Hans Lim A Po is rector van het FHR Lim A Po Institute for Higher Education (www.fhrinstitute.sr). In 1974 was hij bij het samenstellen van het initiële ontwerp voor de Surinaamse 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.

Dit artikel is een bewerking van de rede die de auteur op 12 juni 2019 in Paramaribo uitsprak bij de uitreiking aan hem van een eredoctoraat in de rechten, door de Anton de Kom Universiteit van Suriname.

Noten

2. Behoudens enkele wijzigingen in 1992. Zie www.dna.sr/wetgeving/surinaamse-wetten/geldende-teksten-tm-2005/grondwet-suriname.
3. Vanuit retorisch perspectief leken en

lijken de ambities niet gering: een elektronische telling leert dat het woord democratie, of een vervoeging daarvan, zestien keer in de Grondwet voorkomt.

4. Zo lezen we in deel 1 van die MvT: 'De idealen van vrijheid, verdraagzaamheid, democratie en vooruitgang van onze natie blijken de Surinamer in belangrijke mate te leiden bij zijn leven en werken in de samenleving.' En in deel 3 staat: 'Een tweede kenmerk van het ontwerp is, dat het buiten de grondrechten in hoofdzaak een

regeling inhoudt van instituten, bevoegdheden en procedures. Met deze opzet wordt beoogd, dat de Grondwet een vast staatsrechtelijk kader schept, waarbinnen het staatkundig leven zich afspeelt. Dat kader wil een democratische en rechtvaardige besluitvorming waarborgen, die zich voltrekt na een evenwichtig samenspel van de daarbij betrokken organen.'

In dit artikel doe ik verslag van de uitdagingen waarmee Suriname wat dit aangaat werd én wordt geconfronteerd. Na de schets van het theoretisch kader in par. 2 en 3, wordt in par. 4 de blik op het verleden gericht, en staat in par. 5 het heden centraal. Een en ander resulteert in par. 6 in een pleidooi voor de ontwikkeling van een betere 'civic culture'. Mijn inzichten spiegel ik aan wetenschappelijke kennis over onder meer het verloop van nationale democratiseringsprocessen, iets wat tot op heden ten aanzien van Suriname nog nauwelijks is gedaan.⁵ De rode draad bij dit alles is de onderschatting of zelfs doelbewuste miskennis door de Surinaamse politieke elite van de noodzaak om doelmatig om te gaan met de tegenstellingen en spanningen die inherent zijn aan iedere democratische rechtsorde.

2. Electorale democratieën van de 'derde golf'

Democratie is als systeem van ordening een zo coherent mogelijk 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'.⁶ Daarbij zijn het politiek systeem (waarvan participatie de kern is) en het bestuursstelsel (waarvan controle de essentie is) weliswaar onderscheiden, maar ook van elkaar afhankelijk. De idealen van de democratische rechtsstaat kunnen worden samengevat in een aantal doelstellingen die een pluraliteit van waarden en beginselen belichamen, zoals politieke gelijkheid en burgerlijke vrijheid, controle over publiek beleid (volkssoevereiniteit) en respect voor de capaciteit van burgers om deel te nemen aan het publieke debat.⁷

De politicoloog Huntington heeft democratieën die vanaf 1974 ontstonden aangemerkt als exponenten van een derde mondiale democratiseringsgolf.⁸ In voorgaande golven werden algemene verkiezingen ingevoerd in staten waarin de basisinstituten van controle reeds bestonden. Denk aan de rechtsstaat, het maatschappelijk middenveld, procedures van verantwoording en actieve media. Kenmerkend voor landen in de derde golf is echter dat deze basisinstituten slechts rudimentair of zelfs helemaal niet aanwezig waren; veelal 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'.⁹ Het werd ook beschouwd als de reden waarom dit proces in veel landen stakte en de democratie er gebrekkig bleef. Suriname is een van deze landen. Het democratiseringsproces is sinds 1975 een oefening in vallen en opstaan. Omdat de basisinstituten die haar moeten schragen, ontbreken of gebrekkig functioneren, is onze democratische rechtsorde nog steeds in wording. In landen waar 'achterwaartse democratisering' plaatsvond,

Dit proces – waarin 'democracy building' aan 'state-building' voorafging – werd getypeerd als 'achterwaartse democratisering'



© Sabine Joosten/ Hollandse Hoogte

Bestuur met instemming van het volk veronderstelt wezenlijke morele betrokkenheid en emotionele loyaliteit van het volk ten opzichte van democratie en transparantie van bestuur

zijn verkiezingen gehouden en worden eigendomsrechten en politieke rechten goedgevoerd beschermd. Beginselen van behoorlijk bestuur, systemen van controle en procedures van verticale en horizontale verantwoording worden echter slecht of niet nageleefd.

3. Het belang van instituties en de inherente spanningen van iedere democratische rechtsorde

Democratiseringsprocessen stuiten vrijwel overal op een drietal tegenstrijdigheden en spanningsvelden. Die zijn inherent aan de democratie als politiek systeem, en instituties – hier opgevat als stabiele, in de gemeenschap algemeen aanvaarde gedragspatronen (spelregels) die erop gericht zijn de waarden van de democratie te bevorderen¹⁰ – moeten daar een omgang mee vinden.¹¹ De tegenstrijdigheden zijn nooit helemaal met elkaar te verzoenen. Sterker nog, het bestaan ervan kan in principe heel constructief 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, inclusief een officieel en officieus systeem van wederzijdse grensbewaking (*checks and balances*), dus noodzakelijk. Daardoor kan immers bemiddeling tussen de verschillende vermelde tegenstrijdigheden plaats vinden. Ze kunnen daarmee politieke en maatschappelijke stabiliteit creëren, en de waarden van democratie én rechtsstaat ook waar maken.

• De eerste tegenstrijdigheid leidt tot spanning tussen conflict en consensus. Behalve dat we in een democratie altijd consensus moeten vinden over de noodzakelijke te nemen maatregelen, is democratie naar zijn aard tevens een systeem van geïnstitutionaliseerde competitie om

macht.¹² Omdat bij een teveel aan competitie politieke gelijkheid als doel van democratie wordt ondergraven, en bij onvoldoende competitie de samenleving als geheel stagneert, moet competitie plaatsvinden binnen algemeen aanvaarde grenzen.¹³

• In de tweede plaats gaat het om de tegenstrijdigheid tussen representativiteit en bestuurbaarheid, en de spanningen die daardoor ontstaan. Omdat in een democratie noodgedwongen de macht wordt geconcentreerd in de handen van enkelen, worden die enkelen onderworpen aan mechanismen van volksvertegenwoordiging en rekening. Democratie wordt daarom ook wel gekarakteriseerd als 'een systeem van geïnstitutionaliseerd wantrouwen'.¹⁴ 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.

• En de derde tegenstrijdigheid 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, en 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.

Daarmee rijst de vraag waarom in landen uit de derde democratiseringsgolf moderne instituties geen, dan wel slechts zeer vertraagd, omgang met deze tegenstrijdigheden en spanningen weten te vinden. In algemene zin is

5. Een meer algemeen werk over de geschiedenis van Suriname, is H. Buddingh, *De geschiedenis van Suriname*, Amsterdam: Uitgeverij Nieuw Amsterdam 2012. Particuliere politieke geschiedenissen zijn vooral te vinden in biografieën: E. Marshall, *Fred Derby, vakbondsleider en politicus: een biografie*, Den Haag: Amrit 2010; P. Meel, *Man van het Moment. Een politieke biografie van Henck Arron*, Amsterdam: Prometheus 2014; P. Reeser, *Desi Bouterse. Een Surinaamse tragedie*, Amsterdam: Prometheus 2015 en E. Gonesh, *Jagernath Lachmon. Verbroederingspolitiek in Suriname*, Paramaribo: Lm Publishers 2016.

6. Zo ook H. Tjeenk Willink, *Groter denken. Kleiner doen*, Amsterdam: Prometheus

2018, p. 15-17.

7. Als gevolg van deze doelstellingen wordt democratie ook beschouwd als een universele waarde en superieur aan andere politieke ordeningsmechanismen. T. Ginsburg & A. Huq, *How to Save a Constitutional Democracy*, Chicago: The University of Chicago Press 2018, p. 1-14.

8. S.P. Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press 1991; S.P. Huntington, 'Democracy's Third Wave', *Journal of Democracy* 1991/2.

9. R. Rose & D. Chull Shin, 'Democratization Backwards: The Problem of Third-Wave Democracies', *British Journal of Political Science* 2001/2, p. 331-354.

10. F. Fukuyama, *State-building, Governance and World Order in the 21st Century*, Ithaca: Cornell University Press 2004, p. 21-23. Instituties hebben zowel een beperkend als faciliterend karakter, en kunnen worden verdeeld in formele en informele instituties, afhankelijk van de vraag of de spelregels al dan niet algemeen aanvaard en afdwingbaar zijn.

11. L. Diamond, 'Three Paradoxes of Democracy', *Journal of Democracy* 1990/3, p. 48-60. Vergelijk het werk van de Franse politiek theoreticus Claude Lefort, die eveneens de inherente spanningen van het democratisch bestel als wezenskenmerk ervan identificeert. De erkenning van die spanningen opent dan de mogelijkheid om

er een heldere blik op te kunnen ontwikkelen en er een verantwoorde omgang mee te vinden. Zie bijv. C. Lefort, *Wat is politiek?*, Amsterdam: Boom 2016.

12. Zoals ook de democratieopvatting van Joseph Schumpeter het wil. Zie hierover met name zijn hoofdwerk *Capitalism, Socialism, and Democracy* uit 1942.

13. G.A. Almond & S. Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Boston: Little, Brown and Co 1965, p. 356-360.

14. T. van der Meer, 'De Paradox van de moderne democratie', Mr. Hans van Mierlo Stichting 2012, p. 2-6.

die vraag niet eenvoudig te beantwoorden omdat er geen 'one-size-fits-all' model van institutionele vormgeving en van *checks and balances* bestaat.¹⁵ In par. 4 en 5 van dit artikel ga ik in de context van Suriname nader op die vraag in. Maar hoe het specifieke antwoord ook luidt, in ieder geval leefde er op vele plaatsen ter wereld de verwachting dat een 'natuurlijke' overgang van een koloniaal of autoritair regime naar een democratische rechtsorde mogelijk was. Democratisering werd als gevolg daarvan in de praktijk gelijkgesteld met het houden van verkiezingen; die zouden anders gezegd het 'democratische werk' doen. Daarmee zouden niet alleen nieuwe machtshebbers worden gelegitimeerd, maar als vanzelf zou ook de politieke cultuur worden verdiept. Bijzondere inspanningen van de politieke elite om de democratie te doen wortelen zouden niet nodig zijn. Dit was echter een grove misvatting, en wordt ook wel de 'The fallacy of electoralism' genoemd.¹⁶ Als gevolg daarvan zijn, ondanks dat er regelmatige verkiezingen worden gehouden, buiten die verkiezingen participatie van burgers en rekenschap van de overheid vaak zwak of weinig ontwikkeld.

4. Democratisering als een proces van vallen en opstaan: casus Suriname

De beëindiging van een periode van politiek-autoritaire overheersing of kolonialisme, kan op zichzelf een stevige aanzet vormen om het proces van evenwichtige democratisering in gang te zetten. Dit proces begint dan met 'state building' via de route van het ontwerpen van een nieuwe grondwet en een nieuwe democratische cultuur, geschraagd door nieuwe politieke instituties. In Suriname is dit echter anders gegaan. De voornaamste algemene verklaring daarvoor is – zoals gezegd – de veronderstelling van de politieke elite dat het land na haar bevrijding uit het koloniaal bewind als vanzelf, dus zonder bijzondere inspanningen, een democratische rechtsstaat zou worden. Gaandeweg is echter gebleken dat 'democracy building' en 'state building' niet zonder meer elkaar versterkende inspanningen zijn. 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.

a. Een valse start (1975-1980)

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 verhoudingen 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 daardoor niet zou worden verstoord.

Nieuwe verkiezingen bij het begin van het proces van democratisering zouden mogelijk een impuls aan het democratiseringsproces hebben kunnen geven, maar zijn bij de aanvang daarvan 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 vrouwenstrijd 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 werden er dus nauwelijks zoden aan de dijk gezet, noch in termen van het verloop (een gestadig proces), noch in termen van uitkomst (hervormde basisinstituties). Suriname is overigens niet het enige land dat zich aldus 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 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 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 cultuur van de zogenoemde 'verbreedingspolitiek'), en de toezegging om hun respectieve achterbannen voor deze samenwerking te mobiliseren.

Deze politieke cultuur vertoonde grote gelijkenis met de verzuiling die in de jaren zestig en zeventig in Nederland bestond.¹⁷ Het gaat dan inderdaad om een model van politieke verhoudingen en staatkundig-constitutionele

Tal van landen zijn er bij het initiëren van het democratiseringsproces van uitgegaan dat de context van dat democratiseringsproces niet belangrijk was voor het resultaat ervan

vormgeving op basis waarvan de samenwerking wordt gezocht, eerder dan dat de tegenstellingen worden uitvergroot. In Suriname is al bij de aanvang van het democratiseringsproces de praktijk van dit politiek model ernstig op de proef gesteld, en veranderde het politieke domein 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 (inclusief diegenen die de onafhankelijkheid niet steunden) het democratiseringsproces wellicht ten goede zijn gekomen.

b. Onder militair gezag (1980-1987)

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

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 dan 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.¹⁸ 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 democratische 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 disproportioneel 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'.¹⁹

Tegen deze achtergrond werd aanvankelijk 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.

c. Op een kronkelpad (1987-1996)

De geschiedenis wijst uit dat militaire ingrepen veelal 'bad habits' worden. In de jaren na 1980 is in Suriname een

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

15. Vandaar dat Rodrik het over de 'kneedbaarheid' en het 'contextspecifieke karakter' van instituties heeft. D. Rodrik, 'Is Liberal Democracy Feasible in Developing Countries?', *Studies in Comparative International Development* 2016/1, p. 50-59.

16. Bijv. door T.L. Karl, 'Electoralism', in R. Rose (ed.), *International Encyclopedia of Elections*, London: Macmillan 2000, p. 95-96. Ook 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.

17. Zoals zo mooi door het model van consociational democracy van Lijphart beschreven. A. Lijphart, *Patterns of Democracy*, New Haven: Yale University Press, 2nd editie

on, 2012 en *Democracies: Patterns of Majoritarian & Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven: Yale University Press 1984.

18. S.P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge (MA): Harvard University Press 1957.

19. De algemene afkeer van de bestedingskoorts van verdragsmiddelen was een ieder een doorn in het oog. Zie hierover

bijv. W. Hoogenbergen & D. Kruyt, *De oorlog van de Sergeanten. Surinaamse militairen in de politiek*, Amsterdam: Bert Bakker 2005. Op p. 46 lezen we: 'Aanvankelijk opereerden de Surinaamse militairen zonder enige politieke ideologie. Ze wilden een eind maken aan de corruptie van de politici en aangezien tijdens 'de ingreep' de NPS en KTPI aan de macht waren, moesten vooral de politici van die partijen het ontgelden'.

aantal pogingen gedaan tot het plegen van contra-coups. De invloed daarvan op het democratiseringsproces is niet duidelijk. Maar in ieder geval heeft het vertrouwen binnen de samenleving in 1982 een meer dan stevige 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'.

Het tweede proces van democratisering begon daarom pas in 1987, met de overdracht van gezag door militairen aan burgers. Huntington schrijft dat een dergelijke overdracht meestal de uitkomst is van onderhandelingen tussen het militair gezag en de burgerlijke oppositie.²⁰ 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 verantwoordelijkheid voor nationale veiligheid en onafhankelijkheid gehandhaafd moeten blijven.

Militaire leiders 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

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 de relatie met hun achterban 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 partners in het politieke proces waren geweest. Een factor die wat dit aangaat van belang was buiten het directe krachtenveld van militairen en politieke partijen, was de Binnenlandse Oorlog. Die begon in 1986, en was in essentie 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.

Terugtreden 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 artikel 177 en 178 gewaarborgd. Deze grondwet is in 1987 bij referendum door het volk goedgekeurd en is, behoudens enkele wijzigingen in 1992, nog steeds van kracht. Zij is onlangs door Fernandes Mendes treffend gekarakteriseerd als een 'als overgang bedoelde noodgrondwet' waarin 'de noodzakelijke staatkundige hervormingen ontbreken.'²¹

De verkiezingen die in hetzelfde jaar plaatsvonden, werden gewonnen door de oude politieke partijen, die zich als voorheen op etnische basis hadden georganiseerd. 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 zogenoemde '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.

d. Van kwaad tot erger: zwak pluralisme (1996-2010) en sterk populisme (2010-2019)

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 echter tweeslachtig: getypeerd als een electorale democratie, maar verward opererend in de 'grijze zone' die onvolledige democratieën kenmerkt. In dergelijke regimes is er sprake van een min of meer stabiel samenstel van bestuurlijke instituties die kenmerkend zijn voor zowel een democratie als een autocratie. Zo worden er algemene verkiezingen gehouden die niet grof en stelselmatig worden gemanipuleerd, en wordt er alternatieve informatie toegelaten. Maar voor het overige voldoen ze niet aan de kwaliteitsdimensies van een meer volwassen democratische rechtsorde. Bijvoorbeeld voor wat betreft het toepassen van rechtsstatelijke beginselen die zorgen voor de legitimiteit van de overheid en de transparantie van zijn handelen, het afleggen van verantwoording en rekenschap zodat politieke participatie en competitie gewaarborgd zijn, en een 'open opstelling' zodat kritiek van burgers ter harte kan worden genomen.²²

Meer specifiek was er tussen 1996 en 2010 in Suriname sprake van wat Carothers ook wel 'zwak pluralisme' heeft genoemd.²³ De kenmerken daarvan zijn een gebrek aan vertrouwen in de instituties van de staat en een gebrek aan politieke daadkracht. Van 'zwak pluralisme' is de diepere oorzaak het feit dat de politieke elite, hoewel ze divers is en onderling wedijvert, is afgesneden van de massa. Ondanks een zekere 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 verlamd 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 inderdaad aan het patroon van 'zwak pluralisme', getuige de beschrijving die Buddingh ervan geeft in zijn omvattende werk over 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.'²⁴ 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.'²⁵ 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.²⁶

Na de verkiezingen van 2010 is Suriname snel geëvolueerd naar wat de eerder al aangehaalde Carothers 'sterk populisme' heeft genoemd. Het populisme accepteert de algemene architectuur van de democratie, maar is opportunistisch als het aankomt op klassieke democratische

Het populisme accepteert de algemene architectuur van de democratie, maar is opportunistisch als het aankomt op klassieke democratische waarden

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; de ineffectiviteit of traagheid daarvan wordt gebruikt om te rechtvaardigen dat instemming van minderheden ondergeschikt wordt gemaakt aan eenvoud van besluitvorming.²⁷ Populisme kan relatief 'onschuldig' zijn – tenzij het ten koste gaat van de legitimiteit van politieke competitie, de rechtsstaat en de borging van politieke en burgerlijke rechten.²⁸

Wat dit aangaat zien we in Suriname dat één politieke groep of zelfs persoon het politieke domein zodanig domineert, dat er weinig kans lijkt te bestaan voor machtswisseling in de naaste toekomst. Daarmee is in Suriname de loutere meerderheidsregel als uitgangspunt van politiek gaan domineren, en worden kleinere politieke partijen van deelneming aan besluitvorming uitgesloten. En onder andere vanwege vereenzelviging van staat en partij is er sprake van verval van de bureaucratie en ontbreekt een gelijk speelveld voor verschillende visies op hoe overheidsbeleid vorm moet krijgen. Soms komt dat zelfs voor binnen de partijen die de politieke macht hebben. Een voorbeeld daarvan vormt de instelling van zogenoemde Presidentiële Task Forces: zij korten de macht van ministers in, omzeilen intensieve betrokkenheid van het parlement bij het beleid en faciliteren controle over het parlement. Ook het veelvuldig ventileren van onbehagen over het functioneren van de rechterlijke macht door politieke machthebbers is een symptoom van 'sterk populisme'.

5. Analyse: met het verleden in de rug²⁹

De gang van het democratiseringsproces in Suriname zoals in de vorige paragraaf besproken, heeft vandaag geleid tot minstens een suboptimale omgang met de drie spanningen die zo kenmerkend zijn voor iedere democra-

20. Huntington 1957, p. 110-115.

21. H. Fernandes Mendes, 'Actuele constitutionele ontwikkelingen in Suriname', *NJB* 2018/1361, afl. 27, p. 1958-1963.

22. In landen in de 'grijze zone' zien we in de voorbije twee decennia wat betreft deze kwaliteitsdimensies van democratie wereldwijd een steeds sterkere daling. Zie L. Diamond, 'The Democratic Rollback: The Resurgence of the Predatory State', *Foreign*

Affairs 2008/2, p. 36-48 en L. Diamond, 'Facing Up the Democratic Recession',

Journal of Democracy 2015/1, p. 141-155.

23. T. Carothers, 'The End of the Transition Paradigm', *Journal of Democracy* 2002/1, p. 5-20.

24. Buddingh 2012, p. 389-391.

25. Buddingh 2012, p. 412-416.

26. Buddingh 2012, p. 417-420.

27. J.W. Müller, *Wat is populisme?*,

Amsterdam, Uitgeverij Nieuw Amsterdam 2016.

28. D. Pessers, *De rechtsstaat voor beginners*, Amsterdam: Uitgeverij Balans 2011, p. 10-11. Misschien goed om te vermelden is dat het Surinaamse populisme veel minder dan in Europa ideologisch is geïnspireerd, het steunt althans veel minder op opvattingen over nationalisme, identiteit en migratie. In Suriname worden populistische

technieken veeleer ingezet om de toegang tot het 'spoils system' van politieke macht veilig te stellen. De maatregelen die ik in par. 6 voorstel, moeten in dat licht worden begrepen.

29. De titel van deze paragraaf is ontleend aan de volgende uitspraak van Hans van Mierlo (1931-2010): 'Je hebt het verleden niet achter de rug, je hebt het in de rug'.

tische rechtsorde (zie par. 3), te weten: consensus versus conflict, representativiteit versus bestuurbaarheid, en instemming versus effectiviteit.

Wat de eerste spanning betreft: conflict ontstaat door competitie om macht, en consensus veronderstelt participatie in macht. Afsplitsingen van politieke partijen hebben na de verkiezingen van 1992 het veld van de politieke machtsverdeling in Suriname verder overhoop gehaald. Het wisselende patroon vanaf 1996 van zwak pluralisme en sterk populisme, wijst op instabiliteit van de normering van de competitie om macht en de verdeling ervan. In de periode van 'zwak pluralisme' was er een 'bias' voor consensus, en met onvoldoende competitie als tegenwicht was er weinig politieke dynamiek. De politieke en sociale prijs van hervormingen werd te hoog geacht. In de huidige tijd van sterk populisme domineert juist competitie, met het risico dat er een veld ontstaat van 'winners' en 'losers'.³⁰ Democratische procedurele waarborgen worden omzeild, politieke gelijkheid wordt opgeofferd en informele economische praktijken worden in bescherming genomen. 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.

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 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 20^e eeuw stond Suriname er slechter voor dan bij de onafhankelijkheid'.³¹ Zo is onder meer de kwetsbare afhankelijkheid van mijnbouw ongewijzigd gebleven. De Inter-American Development Bank (IDB) heeft reeds 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.³² En de ernstige politieke crises in onder andere 1992 en 1996 hebben evenmin het vertrouwen in de politieke systemen en elite versterkt. Deze situatie, die tot op vandaag voortduurt, wijst op onevenwichtigheid tussen de bestuurlijke autonomie en het vermogen van burgers om effectief invloed op het bestuur te hebben.

En dan is er ook nog een vergaande vermenging van publiek belang en privaat belang. Wat dit aangaat vertoont de Surinaamse economie feitelijk nog sterke kenmerken van de koloniale tijd. En 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 prak-

tisch 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. Ook wijst de groei van de informele sector in Suriname over de laatste twee decennia, op verdere vermenging tussen publieke en private belangen (en de daarbij horende sferen). De alomtegenwoordige en doordringende betrokkenheid van de overheid bij de economie en de vermenging van publieke en private belangen, leidt tot misbruik van politieke en bestuurlijke bevoegdheden. Beginselen van behoorlijk bestuur maken bovendien geen deel uit van de cultuur van een kwantitatief overbezette en kwalitatief onderbezette bureaucratie. Het staat allemaal haaks op de beginselen van de democratische rechtsstaat.

Dat brengt ons ten slotte bij de spanning tussen 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. De werkelijke instemming met het bestuur wordt in de praktijk stilzwijgend verondersteld, en ook de controle op de effectiviteit van beleid door onafhankelijke overheidsinstituties zoals de Rekenkamer en een Ombudsman ontbreekt.

6. 'Building a civic culture'

Op basis van de analyse in de voorgaande paragraaf mag duidelijk zijn dat de kwaliteit van de Surinaamse democratische rechtsorde niet echt verbeterd is gedurende de democratiseringsprocessen die in 1975 en 1987 zijn geïnitieerd. De drie fundamentele tegenstrijdigheden van iedere democratie (zie par. 3) zijn vanuit een oogpunt van democratie en rechtsstaat niet vertaald naar doelmatige instituties. Evenals in andere gebrekkige democratieën is er juist daarom behoefte aan een doelmatige 'civic culture', dat is een maatschappelijke cultuur die het bouwwerk van de democratische rechtsstaat moet stutten. 'It's also (...) the civic culture that we build that makes democracy work.'³³ Ik identificeer hier twee domeinen die wat dit aangaat in het bijzonder voor Suriname van belang zijn. De eerste is de algemene aanvaarding van het normatieve onderscheid tussen de private en publieke sector, de tweede is de aanwezigheid en het cultiveren van een sterk publiek debat.

En dan is er ook nog een vergaande vermenging van publiek belang en privaat belang. Wat dit aangaat vertoont de Surinaamse economie feitelijk nog sterke kenmerken van de koloniale tijd

a. '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 die participatie, competitie en wederkerigheid beogen te bevorderen. 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 voorbrengt, of waartoe de staat toegang biedt. Publieke taakuitoefening en privaat voordeel worden daarmee nauw met elkaar verbonden, en dat ondermijnt de democratie (participatie en competitie) en rechtsstaat (wederkerigheid). Het geeft bovendien aanleiding tot een negatief geladen spanningsveld binnen de samenleving, omdat de informele instituties 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 volgroeide democratische rechtsorde kenmerkend is.³⁴

De ontcrachting 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 ontcrachting 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 winnaars en verliezers produceren en laatstgenoemden zullen zeker hun relatieve posities beschermen.'³⁵ Het is dan ook waarschijnlijk 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.

b. Het publiek debat

Sen benadrukt dat de functies van democratie integraal verbonden zijn met (de kwaliteit van) het publieke debat.³⁶ In landen in 'de grijze zone', dus ook in Suriname, is de kwaliteit van dat debat achtergebleven. Buiten verkiezingstijd nemen mensen nauwelijks deel aan beraadslagingen binnen het kader van democratische instituties. Die zijn in de praktijk voorbehouden aan de politieke elite. Maar 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

De weg naar een maatschappelijke cultuur die het debat over de publieke zaak kan bevorderen, zal voor Suriname een moeizame zijn

van transparantie en rekenschap van het bestuur in de hand. In Suriname heeft de samenleving in de afgelopen decennia alleen enige zeggenschap gehad via de weg van verkiezingen. Binnen de politieke instituties werd haar echter slechts incidenteel en beperkt ruimte gegund voor rechtstreekse invloed op beleid.

De weg naar een maatschappelijke cultuur die het debat over de publieke zaak kan bevorderen, zal voor Suriname een moeizame zijn. De voorwaarden die nodig zijn om de kwaliteit ervan 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.'³⁷ Op basis daarvan kunnen burgers de politieke sfeer alert houden, en aandacht vragen voor wat het algemeen belang impliceert.

Voor de effectiviteit van het publieke debat moet er een evenwichtige verhouding ontstaan 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, meer specifiek 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. Een democratische gemeenschap is zo bekeken veel meer dan de optelsom van de private belangen van individuele burgers.³⁸ 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 daarbij horende waarden ontstaat namelijk niet spontaan. Daarom is activering van de vermelde grondrechten, en dan vooral onderwijs, onontbeerlijk. Dit onderwijs zal dan moeten plaatsvinden door jongeren naast vakkennis, tevens kennis bij te brengen van hun burgerschapsplichten en verantwoordelijkheden, en ook door deelname van volwassenen aan het publieke debat te stimuleren.

30. M. Adams & W. Witteveen, 'Drie dimensies van de rechtsstaat', *NJB* 2014/565, afl. 11, p. 1369-1370.

31. Buddingh 2012, p. 412.

32. *Governance in Suriname*, IDB Regional Operations Department 3 Country Division

6, 2001.

33. Aldus Barack Obama in zijn Nelson Mandela Jaarlezing 2018: www.nelsonmandela.org/news/entry/nelson-mandela-annual-lecture-2018-obamas-full-speech.

34. L. Diamond, 'Democracy's Third Wave

Today', *Current History* 2011, p. 299-307.

35. Fukuyama 2004, p. 39.

36. A. Sen, *Het idee van rechtvaardigheid*, Rotterdam: Lemniscaat 2009, p. 335-351.

37. Pessers 2011, p. 46.

38. M. Adams, *Recht en democratie ter*

discussie. Essays over democratische rechtsvorming, Leuven: Universitaire Pers Leuven 2006, p. 21-2 en p. 50.

Realisme over de mogelijkheden om tot een betere samenleving te komen is cruciaal en naïviteit moet worden voorkomen. Maar dergelijk realisme moet altijd met idealen worden geconfronteerd en verbonden

7. Slotbeschouwing: voorwaartse democratisering

De koloniale erfenis was het aambeeld waarop na 1975 in Suriname 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. Niet zozeer omdat men het ideaal van een democratische rechtsorde niet onderschreef, maar vooral omdat bleek dat lacuneuze, verouderde en fragiele instituties onvoldoende waarborgden dat de overheid op een transparante wijze de in het vooruitzicht gestelde economische prestaties zou leveren en de rechtsstaat zou versterken. Het gevolg was dat het proces zich nog steeds voltrekt in een samenleving die de waarden van het democratiseringsproces weliswaar 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.³⁹

Om deze manco's op te heffen zullen specifieke maatregelen moeten worden getroffen, die het mogelijk maken om ook voorwaarts te democratiseren. Het gaat dan om betere wettelijke voorzieningen tegen corruptieve praktijken, en om maatregelen die zich richten op het waarborgen van de naleving van beginselen van behoorlijk bestuur (inclusief gewijzigde constitutionele verhoudingen). Maar dat zal niet voldoende zijn. Ik bepleit dat er

een stap verder wordt gegaan, en dat er een inspanning wordt geleverd voor het bewerkstelligen en verdiepen van de burgerlijke cultuur ('civic culture'): door het publieke debat beter in de samenleving te institutionaliseren, en door de burgers te stimuleren om het debat over wat de publieke zaak vereist ook daadwerkelijk te voeren. Hiermee bereiken we niet alleen dat controle van de samenleving op de overheid wordt versterkt, maar ook dat het denken door, over én voor de samenleving wordt gestimuleerd.

Dit klinkt allemaal heel idealistisch, en velen zullen zeggen: helaas is perfectie 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. Uiteraard is realisme over de mogelijkheden om tot een betere samenleving te komen cruciaal, en naïviteit moet worden voorkomen. Maar dergelijk realisme moet altijd met idealen worden geconfronteerd en verbonden. Idealen fungeren immers als het onvermijdelijks kompas bij de vaak moeizame zoektocht naar wat het algemeen belang vereist. Want wie zich zonder dergelijk kompas in een debat over de toekomst van de samenleving begeeft, verdwaalt onvermijdelijk en laat de samenleving in de steek. •

³⁹. Rose en Chull Shin hebben over 'broken back democratization'. Rose en Chull Shin, 2001/2, p. 351.