MEERVOUDIGE DEMOCRATIE

Ervaringen met vernieuwend bestuur

JOHN GRIN, MAARTEN HAJER & WYTSKE VERSTEEG (RED.)

aksant

ISBN 90 5260 205 0
© 2006, De auteurs/Uitgeverij Aksant, Amsterdam

Niets van deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Foto omslag: Fotografie Liesbeth Dinnissen, www.liesbethdinnissen.nl
Vormgeving omslag: Jos Hendrix, Groningen
Typografie: BoekVorm, Amsterdam

Uitgeverij Aksant, Cruquiusweg 31, NL-1019 AT Amsterdam, www.aksant.nl

Inhoud

Een meervoudige kijk op democratie en bestuur
❖ Maarten Hajer & Wytske Versteeg 7

HET Europees democratisch tekort voorbij?
❖ Jeannette Mak 20

Deliberatie en democratie *Een pleidooi voor vernieuwing van de politieke cultuur*
❖ Tjitske Akkerman 34

Burgerbestuur en de complexiteit van de stadswijk *Deliberatieve democratie als bestuurlijk arrangement*
❖ Hendrik Wagenaar & Bastiaan Staffhorst 47

De politiek van enthousiasme *Ruimtelijke planvorming als transitieritueel*
❖ Bas van Stokkom 66

Burgers als toezichthouders op publieke besluitvorming
❖ Imrat Verhoeven 83

Verboden toegang in het Bijlmerpark
❖ Tamara Metze 98

Elk speelt zijn rol en krijgt zijn deel *Van compromis of consensus naar creatieve congruentie*
❖ John Grin 115

Zoekend vormgeven aan 'onze gezamenlijke toekomst' *Een nationaal initiatief om duurzame ontwikkeling creatief te concretiseren*
❖ Anne Loeber 130

Bestuur door de burger, bestuurskunde voor de burger
❖ Jurgen van der Heijden 148

Interactief beleid *Een reflexief (beleids)experiment?*
❖ Jan van Tatenhove 161

Democratie in meervoud *Nieuwe kansen voor vernieuwend bestuur*
❖ John Grin & Maarten Hajer 174

Bibliografie 188

Een meervoudige kijk op democratie en bestuur

❖ Maarten Hajer & Wytske Versteeg

De toekomst van het democratisch bestuur staat alom in de aandacht. Dat is winst. Maar veel recente vernieuwingsvoorstellen zoeken de oplossing in de vergroting van de rol van personen in het politiek bestuur (de gekozen burgemeester) of in de invoer van directe democratie (de volksraadpleging). Dit boek suggereert dat democratische vernieuwing niet in die richting moet worden gezocht. Een gezonde democratie is voortdurend in verandering, reageert op nieuwe eisen, en ontwikkelt eigentijdse vormen van bestuur in gezamenlijkheid. Naar ons idee liggen daar ook nu weer kansen en uitdagingen.

De vernieuwing van de democratie moet dan wel ànders worden gedacht. Beter dan de aandacht te richten op bestaande democratische instituties en daarin veranderingen aan te brengen waarop slechts een enkeling zit te wachten (de verkozen burgermeester, verkozen minister-president en zelfs politiecommissaris), is het om te kiezen voor een radicaler alternatief: het democratiseren van maatschappelijke en bestuurlijke praktijken waar burgers en organisaties werken aan de problemen die hen bezig houden. In plaats van een concentratie op het moment van besluitvorming zouden we kunnen kiezen voor een radicale benadering, waarin burgers en organisaties de kans krijgen om niet slechts 'ja' of (vooral) 'nee' te zeggen tegen *gegeven* opties, maar mede vorm te geven aan de opties waarvoor kan worden gekozen.

In zo'n meervoudige democratie verschuift de aandacht van 'het democratisch systeem' naar een veelheid aan arrangementen, die primair voortkomen uit de behoefte van overheid, organisaties, of burgers om concrete problemen aan te pakken. Burgers worden dan meer dan (mede)beslissers. Ze worden deelnemer aan bestuurlijke praktijken die in twee opzichten vernieuwend zijn. Ten eerste dragen ze bij aan vernieuwing van een democratische *samenleving*. Ten tweede leiden ze tot nieuwe maatschappelijke praktijken die de creativiteit en 'lokale' kennis van burgers en organisaties weten te mobiliseren. Onze benadering is probleemgericht. Het sleutelen aan de bestaande democratische instituties gaat voorbij aan het feit dat veel publieke problemen zich aan de maat van de bestuurslagen uit het huis van Thorbecke onttrekken. Wij kiezen voor een benadering waar de vorm van de arrangementen altijd afhankelijk is van de problemen waar

het om gaat. In dit boek presenteren we een reeks aan voorbeelden daarvan, en laten we zien hoe daarnaar zoal kan worden gekeken vanuit twee centrale invalshoeken; 'meervoudige democratie' en 'vernieuwend bestuur'.

Dit boek zet zich daarmee af tegen de suggestie dat onze samenleving nu het meest gediend zou zijn met de invoering van 'direct democratische' praktijken zoals een referendum. Hier geldt een simpele les: de waarde van vormen van directe democratie als een referendum schuilt helemaal niet in de *stemming* maar in de *discussie* die aan die stemming voorafgaat. Die discussie is zondermeer winst. Of het nu gaat om het vroege referendum over 'Amsterdam autovrij' of over de volksraadpleging over de Europese grondwet: het maakte een hele belangrijke discussie los. In mei 2005 verdiepte de Nederlandse burger zich voor het eerst in de Europese eenwording (sic). De politiek blameerde zich omdat zij de Nederlandse burger decennialang had weggehouden bij besluitvorming over de Europese eenwording. Dat legde de kiem voor de kleine opstand van de eerste juni 2005 toen de Nederlandse burger massaal opkwam en 63% tegen de Europese grondwet stemde. De ware winst zat ook hier in de discussie. Na vijftig jaar was er een echt debat over Europa, de doelen, de eindtermen en de middelen. Maar het liet ook zien hoezeer de vorm van het politieke proces de inhoud kan bepalen. Er was in dit geval geen vaststaande mening over Europa; deze kwam voort uit de wijze waarop het debat verliep en de vele malen dat de burger voor het hoofd gestoten werd. Het toont volgens ons eens te meer aan dat we meer aandacht moeten geven aan het vinden van nieuwe vormen voor democratisch bestuur, ook bij ingewikkelde vraagstukken als de Europese eenwording. Voor het referendum is daar wat ons betreft zeker geen belangrijke rol weggelegd. Er zijn productievere alternatieven.

Meervoudige democratie, meer democratie?

Wie in Nederland een sterkere rol voor de burger in bestuur en beleid bepleit, wordt vrijwel direct geconfronteerd met het leerstuk van het 'primaat van de politiek'. Wat gebeurt er met de politiek als burgers direct contact ontwikkelen met ambtenaren? Ambtenaren horen te worden aangestuurd door gekozen politici: er bestaat een 'verticale' verantwoordingsplicht. In dit boek komen allerlei vormen van 'horizontale' verantwoording aan bod waarbij burgers of belanghebbenden directe relaties aangaan met ambtenaren. Is dit nu een bedreiging of juist een versterking van de democratie? Of misschien moet de vraag subtieler gesteld: hoe kunnen uiteenlopende, interactieve arrangementen voor bestuur en beleid zich verhouden tot elkaar en tot de representatieve instituties, zodanig dat ze tezamen een meer(voudig) democratische samenleving opleveren?

De afgelopen twintig jaar hebben zich belangrijke veranderingen voorgedaan op het gebied van het bestuur. Het zgn. 'governancedebat' problematiseert de

vigerende scheiding tussen politiek en bestuur en legt een aantal van de problemen met de bestaande scheiding bloot:[1]

- *het uitvoerings- of implementatietekort:* beleid kan wel via een politiek besluit worden aangenomen, maar dat betekent nog niet dat het automatisch wordt uitgevoerd. De problemen in de vernieuwing van het onderwijs of de zorg of binnen de ruimtelijke ordening spreken boekdelen. Het studiehuis, de wachtlijsten, het openhouden van het Groene Hart; de maatschappelijke werkelijkheid is weerbarstig en uitvoering kan niet worden verordonneerd. Dit uitvoeringstekort ondergraaft de effectiviteit en legitimiteit van de bestaande instituties.
- *het leertekort:* nog altijd beschouwen velen het bestuur als een 'cyclus'. Eerst bedenk je beleid, dan bepaal je het, en dan voer je het uit. Kenmerkend hierbij is de harde scheiding tussen (1) bestuurlijke beleidsvoorbereiding, (2) het politiek besluit en (3) bestuurlijke uitvoering. Maar dit veronderstelt vaak meer kennis bij de overheid ten tijde van de voorbereiding en besluitvorming dan realistisch is. In praktijk blijkt de werkelijkheid telkenmale complexer ('Betuwelijn'). De overheid kan natuurlijk proberen om via 'kennismanagement' haar kennis op het moment van besluiten te verhogen. Een andere benadering richt zich op het vergroten van het leervermogen van de overheid. Niet incidenteel, maar permanent. Daarvoor is een andere organisatievorm nodig waarbij de overheid veel meer interactie heeft met de actoren die zij probeert aan te sturen. Dit vraagt dus om een andere organisatie van de bestuurlijke praktijk.
- *het legitimiteitstekort:* het primaat van de politiek veronderstelt dat de vergadering van gekozen politici zorgdraagt voor de legitimiteit van besluiten. In feite overstijgen problemen maar al te vaak de maat van een gekozen territoriaal bestuur (gemeente, provincie, nationale overheid). Dan gaan gekozen politici met elkaar in conclaaf en komt het primaat in de lucht te hangen. Dat geldt des te meer wanneer ook ambtenaren een belangrijke rol in dit proces gaan spelen (zoals in de regionale interbestuurlijke samenwerking of in de voorbereiding van de Europese beleidsbesluiten).

Dit zijn op zich geen nieuwe bevindingen; ze komen voor in ieder modern bestuurskundig handboek. Buiten de handboeken zijn inmiddels tal van informele praktijken ontstaan, die voor bovengenoemde problemen een oplossing trachten te vinden. Die praktijken bloeien *tussen* de instituties van de staat: tussen overheden onderling en tussen statelijke instituties en maatschappelijke organisaties. Zo spelen NGO's soms een centrale rol in de voorbereiding, uitvoering en controle van milieuverdragen tussen staten. Het ruimtelijk of 'omgevingsbeleid' kent een conglomeraat van intermediaire verbanden dat beleid maakt buiten de reguliere democratische instituties en op lokaal en regionaal niveau is vaak getracht om burgers buiten de juridische kanalen om bij de ontwikkeling van beleid te betrekken.

Vele evaluaties hebben de positieve bijdrage benadrukt van dergelijke – dikwijls tijdelijke of informele – praktijken aan het vinden van oplossingen voor

prangende beleidsproblemen. Waar traditionele overeenkomsten tussen staten, of tussen overheidsorganisaties via richtlijnen, hiërarchische besluitvorming of medebewind vastlopen in complexiteit, competentiekwesties of landjepik, kunnen informele bestuurlijk-maatschappelijke arrangementen uitkomst bieden. Het governance debat beoordeelt deze praktijken vaak uitsluitend vanuit het oogpunt van effectiviteit, met het risico om de essentie van de politiek te reduceren tot louter *problem-solving*.

Daarmee dreigt uit het oog te worden verloren dat deze nieuwe netwerken op dit moment zeer problematisch zijn uit het oogpunt van politieke legitimiteit. Want wie nemen er deel aan zulke arrangementen? En namens wie nemen zij deel en aan wie wordt er verantwoording afgelegd? Dergelijke vragen worden met recht gesteld. De politiek moet hier kaderstellende regels voor formuleren.

Maar waar is de politiek gebleven? Het zal niet zomaar worden toegegeven, maar in de werkelijkheid van vandaag worden de Kamer, de Provinciale Staten of de Gemeenteraad vaak eerder gezien als probleem dan als machtscentrum. In talloze bestuurlijke processen komt een brede verzameling van actoren (inclusief ambtenaren, maatschappelijke organisaties, burgers en bestuurders) tot een voor iedereen aanvaardbare oplossing, waarna de vraag rijst: 'wat doen we met de democratisch gekozenen?'

Hiermee zijn de contouren van het probleem geschetst. In de publieke discussie roept men om een broodnodige vernieuwing van de democratie, maar dit debat gaat uit van een scheiding tussen politiek en bestuur die in onze samenleving niet langer actueel is. Als gevolg daarvan worden er voorstellen gedaan die, in Webers geest, de politicus als persoon op de voorgrond plaatsen. Dergelijke voorstellen hebben te weinig oog voor het feit dat bestaande politieke instituties steeds meer moeite hebben met het aanpakken van prangende maatschappelijke problemen, doordat zij kampen met een implementatie-, leer- en legitimiteitstekort. In antwoord op deze tekorten schieten netwerken en nieuwe, meer of minder informele bestuurlijke arrangementen als paddestoelen uit de grond. Maar deze arrangementen worden te vaak uitsluitend in termen van effectiviteit geanalyseerd, waardoor het legitimiteitsvraagstuk naar de achtergrond verdwijnt. Met andere woorden: in de eerste, publieke discussie staat de legitimiteit centraal van instituties met een sterk verminderde effectiviteit, terwijl de tweede, bestuurskundige discussie draait om de effectiviteit van arrangementen zonder formele democratische legitimiteit. In beide gevallen blijft de burger aan de zijlijn staan en is er van werkelijk democratische vernieuwing geen sprake.

Een maatschappelijke uitdaging aan de democratie

Deze probleemstelling maakt ook duidelijk wat ontbreekt aan de huidige publieke discussie. De wijzigingen die worden voorgesteld erkennen niet hoe zeer de maatschappelijke omgeving van het openbaar bestuur veranderd is. Men houdt zich krampachtig vast aan het bestaande systeem, maar ontkent daarmee

de dynamiek die zo eigen is aan de democratie. Democratie is immers meer dan de proceslogica van onze gekozen instituties: het gaat om de organisatie van de relatie tussen overheid en burger in bredere zin.

Om werkelijk zicht te krijgen op de discussie over democratische vernieuwing, dient deze te worden begrepen in termen van een *maatschappelijke uitdaging aan de democratie*. Dan pas kan de kwaliteit (of het vermeende gebrek hieraan) van de bestaande arrangementen nader worden bepaald. Democratie is naar haar aard een 'levend' systeem dat steeds op eigentijdse wijze moet worden ingevuld. De Grieken gaven er in Athene op een andere manier invulling aan dan de Amerikanen en Fransen in de achttiende eeuw.

De invulling van democratie is de inzet van politieke strijd. Voortdurend wordt het stelsel aan nieuwe eisen en voortschrijdende inzichten aangepast. Democratie is bovendien een systeem dat zich niet alleen via zijn procedures laat beschrijven: het 'levende' schuilt ook in de mate waarin gekozen burgers het vertrouwen van kiezende burgers weten te verwerven en behouden. En dit vertrouwen is vaak weer verbonden met de mate waarin politici en bestuurders de samenleving weten bij te sturen of vorm te geven. Lukt dit niet dan slaat dit terug op het vertrouwen in het systeem. Kortom, succesvolle democratie veronderstelt meer dan goede procedures; het is ook verbonden met de effectiviteit van bestuur. Democratische vernieuwing valt niet los te zien van de eerder geschetste tekorten. Oude en nieuwe arrangementen en hun samenspel zullen dus moeten worden beoordeeld in termen van hun *gevolgen* (leidt het tot een meer uitvoerbare en aanvaardbare oplossing van daadwerkelijk ervaren maatschappelijke problemen) en van hun *passendheid* (zijn de procedures passend voor en democratische samenleving). March & Olsen hebben er op gewezen, dat gevolgen en passendheid niet een *a priori* gegeven karakteristiek van een bepaald arrangement zijn, maar 'werkendeweg' tot stand komen. Arrangementen moeten dus bezien worden vanuit de vraag, wat voor type beleidsvoering ze procesmatig en inhoudelijk privilegiëren en ondersteunen (March & Olsen 1995).

De afgelopen honderd jaar heeft ons democratisch bestuurlijk arrangement gezorgd voor ongekende welvaart, politieke stabiliteit, sociale emancipatie en technologische vooruitgang. Maar nu wordt de democratie bedreigd door haar eigen succes. De successen van de democratische politiek in termen van welvaart, emancipatie en technologische vernieuwing nopen tot aanpassingen in de structuren van de democratie. Geëmancipeerde en welvarende burgers stellen nieuwe uitdagingen aan het systeem; technologische ontwikkelingen maken nieuwe relaties tussen kiezende en gekozen burgers mogelijk en bestuurlijke effectiviteit vraagt om andere arrangementen.

Tegelijk met de opkomst van nieuwe sociale bewegingen is ook de keerzijde van de vooruitgang duidelijk geworden. Neveneffecten en risico's van de modernisering vragen de aandacht in uiteenlopende domeinen als de gezondheidszorg, de mobiliteit, het waterbeheer, en de landbouw. Globalisering en individualisering geven tezamen aanleiding tot nieuwe vormen van identiteit en samenhang. De bestaande instituties van overheid, civiele maatschappij, wetenschap en markt

zijn daarop onvoldoende berekend (Giddens 1991; Beck 1997; zie ook Grin 2004 voor een inhoudelijke verbinding met ontwikkelingen in beleidsdomeinen).

De naoorlogse politiek-bestuurlijke arrangementen waren gebaseerd op een aantal institutionele principes zoals competitie tussen herkenbare partijen, scheiding van machten, een onafhankelijke pers en een professionele bureaucratie. Centraal punt van politieke integratie was de natiestaat. Vele auteurs hebben gewezen op het feit dat dit politieke 'regime' de afgelopen honderd jaar op tenminste twee manieren door maatschappelijke ontwikkelingen werd gesteund (Ewald 1986; Lane 1979; Zurn 1999). Een groot deel van de *economische ontwikkeling* was nationaal georganiseerd, wat de ontwikkeling van (nationale) verzorgingsstaten mogelijk maakte. Ook de *culturele integratie* was op dit nationale niveau verbonden met de politieke instituties. Bij ons maakte de verzuiling als institutionele praktijk het mogelijk voor burgers om zich zowel te identificeren met de eigen groep als de staat. Zo werd de legitimiteit en effectiviteit van de bestaande instituties zowel economisch als cultureel ondersteund. Deze rugwind is nu weggevallen. Economische processen zijn transnationaal georganiseerd, bestaande vormen van ontwikkeling produceren met vooruitgang onvermijdelijk ongewenste neveneffecten en ook de culturele identificatie is niet langer automatisch gericht op het nationale niveau en kan niet makkelijk meer via politieke partijen worden gemedieerd.

Tot overmaat van ramp is ook de soevereiniteit van de nationaal politieke instituties uitgehold. Er is sprake van een *geperforeerde soevereiniteit:* de nationale staat heeft soms bevoegdheden afgestaan en soms domweg aan sturingsmacht ingeboet. Geelhoed typeerde Nederland al jaren geleden als een 'semi-soevereine staat' vanwege de afdracht van bevoegdheden aan Europa, en op tal van gebieden worden thans bindende normen ontwikkeld, zonder dat nationale parlementen hier actief over besluiten (zie voor instructieve voorbeelden Sassen 1996; Bovens 2003; Hajer 2003b). Als democratisch bestuur het actief vormgeven van de samenleving door en voor burgers inhoudt, dan ligt in dit 'weglekken' van autoriteit een groot probleem.

De centrale boodschap is dat de natiestaat door de bovenstaande ontwikkelingen niet langer meer vanzelfsprekend functioneert als het centrum van politieke integratie. Dat leidt tot een aanscherping van de probleemstelling. Ten eerste dient de transnationalisering nu toch echt als onderdeel van het debat over de toekomst van de democratie te worden geplaatst. Dit betekent dat democratie altijd *Europees* gedacht moet worden: Europa is de aanzet tot een institutionele inkadering van de transnationalisering van de samenleving. Ten tweede zouden we voorstellen voor democratische vernieuwing moeten toetsen op hun *culturele* betekenis. Meer in het bijzonder zouden we de waarde van de voorstellen moeten toetsen door te kijken wat deze betekenen voor de vernieuwing van de politieke gemeenschap, nu deze niet langer als vanzelfsprekend verondersteld kan worden. Daarmee komen we bij de vraag naar 'logica van passendheid' van oude en nieuwe arrangementen, en hun onderlinge verhouding.

Democratie als vormgeven aan politieke gemeenschap

Democratie is letterlijk bestuur door burgers. Maar dit veronderstelt dat we elkaar herkennen en erkennen als burgers van een gemeenschap. De Britse politieksociologen David Held en Anthony McGrew hebben gewezen op het feit dat ons denken over politieke instituties de afgelopen honderd jaar sterk is uitgegaan van een vaststaande, en territoriaal gebonden notie van politieke gemeenschap (Held & McGrew 2000; vergelijk ook Held & McGrew 2002). Nu deze gemeenschap niet langer vanzelfsprekend is, moeten we vernieuwingsvoorstellen voor de democratie nadrukkelijk ook toetsen op hun capaciteit voor politieke integratie. Dat geldt in het bijzonder voor het bestuur van onze steden. Het ligt dan ook voor de hand om de discussie over democratische vernieuwing direct met deze nieuwe werkelijkheid in verband te brengen; hoe kunnen we in de huidige Nederlandse samenleving vormgeven aan gedeelde politieke gemeenschap?

Voor het beantwoorden van deze vraag kan inspiratie worden geput uit het werk van de Amerikaanse politiek filosoof John Dewey (1859-1952), met name *The Public and Its Problems*. Kern van Dewey's benadering in dit boek is dat de essentie van het besturen niet bij de staat moet worden gezocht maar in de relatie tussen burger en maatschappelijke problemen. Dewey was van mening dat intellectuelen als Walter Lippmann – die destijds een gewillig oor vonden in politieke kringen – er ten onrechte van uitgingen dat er zoiets kon worden verondersteld als een 'publiek'. Een publiek bestaat niet, maar wordt gevormd en problemen spelen daarbij een cruciale rol. Dewey's 'public' vormt zich uit mensen die zich betrokken weten bij een bepaald maatschappelijk probleem.

Het bestuur hoort daarom de maat te hebben van de maatschappelijke problemen waarvoor het zich gesteld ziet. Dat betekent ook dat de overheid altijd als een dynamisch geheel moet worden gedacht. In feite is de overheid een stelstel van instituties dat is gevormd voor de problemen van gisteren, en de vitaliteit van de overheid blijkt uit de mate waarin zij zichzelf voortdurend opnieuw weet uit te vinden. Preciezer gezegd; in reactie op maatschappelijke problemen vormt zich een nieuw publiek, wat wordt vertaald in nieuwe instituties. Met deze opvatting nam Dewey in wezen afscheid van een eenduidig begrip van de staat, om ruimte te geven aan een staatsbegrip dat flexibel zou kunnen reageren op veranderende opgaven. Een belangrijke drijfveer daarbij was zijn bezorgdheid om het verlies van de *face-to-face* contacten, die Dewey als een cruciale onderlegger zag van de oorspronkelijke Amerikaanse democratie. Hij zocht daarom naar mogelijkheden voor de vorming van nieuwe gemeenschappen in de context van de abstracte twintigste eeuw.

Nu we aan het begin van de eenentwintigste eeuw staan, heeft deze zoektocht voor Nederland nog niets aan belang ingeboet. Niet voor niets wordt Dewey plotseling weer zo vaak geciteerd in conferentiepapers, bundels en artikelen; zijn pragmatische aanpak past uitstekend bij de vraagstukken waar we ons nu voor gesteld zien. Denk bijvoorbeeld aan de discrepantie tussen de bestaande staatsinstellingen en de maat van problemen, of aan de diversiteit van publieken en de

veelheid van sociale verbanden. Dewey suggereert feitelijk dat dit een natuurlijke toestand is: de kunst van het besturen bestaat uit het bij elkaar brengen van burger, bestuurders en probleem in het definiëren van een werkende oplossing.

Maar dat is makkelijker gezegd dan gedaan. Hoe kunnen burgers en bestuurders weer bij elkaar worden gebracht, als 'de' burger niet bestaat? Wat ontbreekt er aan de huidige instituties dat zij kennelijk onvoldoende zijn toegerust voor de maatschappelijke problemen, en in welke richting moeten we werkende oplossingen zoeken?

Al doende zijn we van vragen rond de 'gevolgen' bij vragen naar de 'passendheid' van arrangementen terechtgekomen, en vervolgens weer bij de 'gevolgen'. Het is duidelijk: deze vragen zijn, typerend voor de hedendaagse maatschappelijke ontwikkeling, onontkoombaar met elkaar vervlochten. In analytisch opzicht betekent dit dat we ons niet kunnen beperken tot een uitsluitend bestuurskundige beschouwing van deze vragen. Een interdisciplinaire benadering is nodig, met sleutelrollen voor de beleidswetenschap, de politieke theorie, de sociologie en de rechtswetenschap (zie bijvoorbeeld Fischer 2003b; Benhabib 2002; Bauman 2002; Hoekema et al.1998). De eenheid van analyse is niet zozeer de natiestaat, als wel de veelheid aan arrangementen in hedendaagse meervoudige democratieën en hun onderlinge interferenties, zo suggereren recente bijdragen uit al deze disciplines. En het accent van de vraagstelling verschuift van de vanzelfsprekendheden van gegeven instituties, naar hun vermogen om dynamisch gestalte te geven aan maatschappelijke ontwikkeling, gemeenschappen en identiteiten.

Een plaatsbepaling

Deze vraagstelling staat niet alleen centraal in het boek dat voor u ligt, maar werd ook behandeld in een aantal eerdere uitgaven. Recente in het oog springende publicaties zijn *Democratische Vergezichten* van de Raad voor het Openbaar Bestuur en *De staat van de democratie; democratie voorbij de staat* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (beide uit 2004). Vertrekpunt voor beide bundels is de vraag of de representatieve democratie in haar huidige vorm de tand des tijds kan doorstaan, maar in de uitwerking van deze vraag verschillen zij radicaal. Uitgangspunt voor de meeste auteurs in de eerste bundel is het behoud van de representatieve democratie, zij het in aangepaste vorm. Men zou kunnen stellen dat veel van door hen gedane vernieuwingsvoorstellen passen in de eerder geschetste publieke discussie, die een scherpe scheiding veronderstelt tussen politiek en bestuur. Voorbeelden zijn onder meer de roep om inspirerende politieke leiders die de kernideeën van politieke partijen kunnen uitdragen, de vraag om burgerschapseducatie en een pleidooi voor positieversterking van de partijen. De WRR-bundel slaat een andere weg in, die meer in de lijn van Dewey ligt. Hier wordt gewezen op het feit dat de politiek verplaatst is – zie de eerder aangehaalde processen van transnationalisering en geperforeerde soevereiniteit. De gevolgtrekking is dat de staat niet meer alleen de verantwoordelijkheid voor het publiek belang kan dragen, maar deze moet delen met anderen.

Op die gedachte is ook dit boek gebaseerd. De drie geschetste tekorten vormen niet slechts een uitdaging aan de instituties zoals wij die kennen, maar ook aan wat wij gewend zijn te beschouwen als een democratische gemeenschap. Daarmee wordt duidelijk dat een gekozen burgemeester niet echt bijdraagt aan de oplossing van het probleem. Ook het nu zo populaire pleidooi voor burgerschapseducatie richt zich op een democratisch ideaal uit het verleden. Burgers bestaan immers niet bij voorbaat; door goede voorwaarden te scheppen creëer je burgers. De laatste jaren is bezorgd gesproken over het ontstaan van een toeschouwerdemocratie, waarbij de burger passief en cynisch toekijkt wat 'ze' in Den Haag uitvoeren. Maar het is de vraag of dit pessimisme niet te krampachtig vasthoudt aan een burgerschapsideaal dat niet meer is toegesneden op deze tijd. Er is een nieuw burgerschap, maar het is een burgerschap van burgers *on standby*. Steeds opnieuw blijkt dat burgers weliswaar niet geïnteresseerd zijn wanneer het over abstracte politieke idealen gaat, maar verrassend snel in beweging komen als een beleidsbesluit hun directe leefomgeving raakt. In het debat dat de scheiding tussen politiek en bestuur vooropstelt, bestaat de neiging om dit zuchtend af te keuren als weinig constructief NIMBY-gedrag. Maar dit beeld is te simpel en laat daardoor kansen liggen voor democratische vernieuwing.[2] Representatieve democratie is historisch geïntroduceerd voor situaties waar directe democratische besluitvorming vanwege schaalproblemen niet meer mogelijk was. Maar wat nu als de representatieve democratie te zeer centraal geconcentreerd is geraakt en daardoor voor veel burgers een ver-van-m'n-bedshow is geworden? Dewey hanteerde het onderscheid tussen een ongeorganiseerd, latent publiek (*inchoate*) en een manifest publiek, om aan te geven dat een publiek niet automatisch politiek relevant wordt. Daartoe is een transformatie nodig, waarin gedeelde ervaring een cruciale rol speelt. Wat als er pas nà beleidsbesluiten een publiek domein ontstaat waarin burgers kunnen delibereren over hun toekomst, hun onderlinge relaties en hun relatie met de overheid? Wat als er pas een *community of fate* ontstaat lang nadat een beleidsbesluit is goedgekeurd door de politieke vertegenwoordigers? In dat geval zijn de huidige vertegenwoordigende instituties niet toereikend. Deze veronderstellen immers een vooraf gegeven politieke gemeenschap – niet een gemeenschap die zich pas vormt nadat het beleid al vorm gekregen heeft.

Wat we nodig hebben is een vernieuwing die helpt om de betrokkenheid van burgers bij onderwerpen die hen raken, om te zetten in de gedachte dat zij zelf actief mee kunnen en moeten helpen aan de vormgeving van de samenleving. Een vernieuwing die ook nog eens de kweekvijvers creëert voor talent voor andere functies verderop in een politiek-bestuurlijk leven en bovenal een vernieuwing die een veel fijnmaziger politiek-bestuurlijke betrokkenheid mogelijk maakt en direct aansluit bij de belevingswereld van burgers: een democratie in meervoud.

Parlementaire democratie is in essentie een enkelvoudig systeem. Lange tijd ging de discussie over bestuurlijke vernieuwing over de schaal van de gekozen bestuurslagen (wel of geen stadsprovincie?). Wij menen dat samenwerkingsvormen in de hedendaagse democratie afhankelijk dienen te zijn van de aard van het pro-

bleem en de diversiteit van publiek. Die samenwerking moet democratisch worden vormgegeven in termen van toegankelijkheid, het bij de besluitvorming betrekken van degenen die de gevolgen van besluiten zullen ondervinden, hoor en wederhoor (reciprociteit), het afleggen van verantwoording. Maar we moeten democratie vooral ook weer durven zien als een zoektocht, waarbij zich tal van vormen zullen voordoen en door uitwisseling steeds meer werkende, creatieve en rechtvaardige oplossingen naar voren zullen worden gebracht.

Wanneer we bereid zijn om democratie meervoudig te denken kan de visie op democratie opnieuw inhoud worden gegeven via de ontwikkeling van praktijken van activerend burgerschap, of wat in de Engelstalige discussie *empowered participatory governance* heet. Dit perspectief op democratische vernieuwing laat de procedurele logica van de representatieve organen eigenlijk min of meer ongemoeid. De vragen die we eerder in deze introductie opwierpen over de democratische legitimiteit van informele-bestuurlijke arrangementen, gelden immers nog steeds. Zoals ook de WRR-bundel concludeert is het daarom van belang dat de verschillende benaderingen ten aanzien van democratische vernieuwing elkaar aanvullen, niet uitsluiten. De staat blijft de centrale pijler voor de democratie en dient uiteindelijk de spelregels voor het democratische element in buitenstatelijke besluitvorming te verankeren.

In die buitenstatelijke besluitvorming zijn de oplossingen te vinden voor de eerder geschetste tekorten waar de staat mee te kampen heeft. Praktijken van activerend burgerschap richten zich daarom op de uitwerking van nieuwe vormen van 'burgerbestuur' *in aanvulling* op het parlementaire systeem. Het systeem verandert van enkelvoudige naar meervoudige democratie. Door gebruikers en andere *stakeholders* te betrekken bij de uitvoering van beleid krijgt de burger weer macht over domeinen die grote invloed op zijn leven hebben. Dat veronderstelt wel een cultuuromslag, want je mag en kunt niet verwachten dat betrokkenen praktijken van burgerbestuur in één keer tot een succes maken. Burgers dienen de kans te hebben hun lokale kennis van de situatie in te brengen en invloed te krijgen op de implementatie van besluiten die hen raken. Mits de democratische legitimiteit van deze arrangementen afdoende gereguleerd kan worden, brengt burgerbestuur een oplossing voor het implementatie-, leer- en legitimiteitstekort aanzienlijk dichterbij.

Voor werkelijk democratische vernieuwing is een verbinding tussen de debatten over enerzijds politieke legitimiteit en anderzijds bestuurlijke effectiviteit cruciaal. Die verbinding staat centraal in dit boek en vormt het startpunt voor de diverse hoofdstukken. Uitgangspunt daarbij blijft dat in een samenleving waar zowel het bestuur als de burgers veranderd zijn, ook het 'bestuur door de burgers' nieuwe vormen dient te krijgen – in meervoud.

Die meervoudige benadering komt ook tot uitdrukking in de bijdragen aan dit boek waarin zowel theoretische bijdragen als empirische stukken te vinden zijn. Maar vanuit welke invalshoek ook wordt gewerkt, steeds worden de nieuwe bestuurlijke praktijken bekeken vanuit de vraag hoe hier wordt gewerkt aan het oplossen van maatschappelijke problemen. Voor ons is democratie dus niet primair een kwestie van het oplossen van het 'democratisch tekort' van bestaande instellingen. Wij willen de input- en de outputlegitimiteit nadrukkelijk in combinatie bezien.[3] Veel nieuwe arrangementen blijken primair bedoeld om oplossingen dichterbij te brengen. Dat laat uiteraard onverlet dat in alle gevallen moet worden bekeken of ze helpen om het afbrokkelend vertrouwen tussen overheid, burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties te herstellen. Daarmee is ook de noodzaak gegeven om deze praktijken niet alleen te beschouwen vanuit de politieke theorie en de beleidswetenschap, maar nadrukkelijk ook vanuit een bredere, sociologische analyse.

Indeling

De hoofdstukken in deze bundel weerspiegelen een grote verscheidenheid aan democratische arrangementen en manieren om ze te analyseren. Jeannette Mak beschrijft de problemen van de Europese Unie in het creëren van een betrokken publiek. Ze beargumenteert dat de bestaande initiatieven ter versterking van de directe democratie in de EU voorbijgaan aan een aantal karakteristieke eigenschappen van Europese samenwerking, en dat *het* Europees democratisch tekort niet bestaat. Voor een versterking van de Europese democratie, dient daarom allereerst het gelaagde en gedifferentieerde karakter van de EU te worden erkend.

De vraag hoe de burger benaderd dient te worden, staat eveneens centraal in het hoofdstuk van Tjitske Akkerman. Ze gaat in op de vraag in hoeverre en waarom we ons zorgen moeten maken over de kwaliteit van onze democratische cultuur en betoogt daarbij dat politieke partijen en intermediaire instituties te kampen hebben met een tweezijdig probleem. Enerzijds is er sprake van een representatietekort, omdat politieke partijen de neiging hebben om hun representatieve functies te verwaarlozen. Anderzijds ontstaat er een verantwoordingsprobleem door de verplaatsing van de politiek. Akkerman besluit haar hoofdstuk met een uiteenzetting van de doelstellingen van deliberatieve democratie en verkent de mogelijkheden om deze vorm te geven in de Nederlandse context.

Diezelfde deliberatieve democratie vormt het vertrekpunt voor Hendrik Wagenaar en Bastiaan Staffhorst. Zij laten zien dat burgerbestuur in achterstandswijken beter is toegerust op het omgaan met complexiteit dan de traditionele instrumenteel-hiërarchische bestuursvormen. Het gaat daarbij in het bijzonder om twee aspecten waarmee hedendaagse bestuurders te kampen hebben; onbepaaldheid en gefragmenteerde coördinatie.

Bas van Stokkom benadrukt het belang van identificatie in interactieve arrangementen voor de ruimtelijke planvorming. Hij vraagt zich af onder welke voorwaarden enthousiaste binding en steun aan ruimtelijke plannen kunnen ontstaan. Voortbouwend op de resultaten van drie studies op dit gebied, schetst Van Stokkom de contouren van een theorie van collectieve transitierituelen. Het genereren van emotionele energie speelt daarin een belangrijke rol.

Ook Imrat Verhoeven benadrukt het belang van emoties. Aan de hand van de gemeentelijke herindeling van Den Haag en omstreken, vraagt hij aandacht voor

een vorm van politiek burgerschap, die vaak al te gemakkelijk wordt afgedaan als ondemocratisch NIMBY-gedrag. Verhoeven laat zien dat 'de burger als toezichthouder' wel degelijk een reële bijdrage kan leveren aan de hedendaagse democratie. Om deze vorm van burgerschap te kunnen begrijpen, is aandacht voor de wisselwerking tussen emotionaliteit en rationaliteit cruciaal.

Tamara Metze behandelt het bestuur in de directe leefomgeving van burgers. Zij beschrijft het proces van interactieve beleidsvorming rond de vernieuwing van het Bijlmerpark en concentreert zich daarbij vooral op de afstemming tussen de grenzen van dit beleidsexperiment en de normale gang van zaken in het stadsdeel. Doordat het begrip 'haalbaarheid' niet slechts op financieel-technische maar ook op politiek-democratische wijze wordt ingevuld, ontstaat er ruimte voor vernieuwend bestuur, waarin creatieve oplossingen bedacht en gerealiseerd kunnen worden. Tegelijkertijd leidt dit tot botsingen met de meer traditionele representatieve democratie.

John Grin bespreekt het Gideonproject, waarin vertegenwoordigers van 'landbouw', 'milieu', 'consumenten' en 'industrie' samenwerkten met deskundigen om het gebruik van chemische middelen terug te dringen. Hij concludeert dat dergelijke praktijken niet slechts innovatieve oplossingen kunnen voortbrengen, maar deze ook legitimeren. Tegelijkertijd is politieke vastbeslotenheid in de (beleids)omgeving cruciaal om deze projecten te doen slagen. Ook kunnen bestaande arrangementen gemakkelijk in de weg staan.

In de bijdrage van Anne Loeber staat het Nationaal Initiatief Duurzame Ontwikkeling centraal. Aan de hand van de NIDO-casus laat zij zien dat bestuurlijke vernieuwing niet afhankelijk hoeft te zijn van frustraties over de kwaliteit van het openbaar bestuur of filosofische beschouwingen over het democratisch tekort, maar ook vorm kan krijgen in reactie op positieve uitdagingen. Het bewerkstelligen van een duurzame ontwikkeling vraagt om nieuwe bestuurlijke arrangementen, die zowel op inhoudelijk als op procedureel gebied in staat zijn om het gangbare te doorbreken.

Ook Jurgen van der Heijden buigt zich over vernieuwende bestuurlijke arrangementen. Hij presenteert verschillende vormen van bestuur door de burger. En stelt zich vervolgens vraag of er ook behoefte is aan een bestuurskunde voor de burger. Een dergelijke bestuurskunde zou instrumenten kunnen bieden aan de burger die wil participeren en een beoordelingskader kunnen vormen om de kwaliteit van burgerbestuur te evalueren. Bovendien is het ook voor de bestuurskundige theorievorming van groot belang om het bestuur door de burger in beeld te brengen, gezien de grote veranderingen in die richting.

Jan van Tatenhove ten slotte onderzoekt in hoeverre interactief beleid in de Nederlandse bestuurspraktijk een innovatief en reflexief karakter heeft. Om dit te kunnen bepalen is het van belang om de institutionele context met bijbehorende machtsprocessen niet uit het oog te verliezen, zoals dikwijls gebeurt. Door verschillende gradaties van reflexiviteit te onderscheiden, valt na te gaan wanneer actoren werkelijk actief kunnen participeren en in staat zijn om de regels van het spel te veranderen. Dan pas wordt interactief beleid meer dan het zoveelste maakbaarheidsgeloof aan de beleidshemel en kan het daadwerkelijk een bijdrage leveren aan een meervoudige democratie.

Maarten Hajer is sinds 1998 hoogleraar Bestuur en Beleid aan de Universiteit van Amsterdam. Hij werkt aan diverse projecten op het gebied van expertise en burgerparticipatie, stedelijk bestuur, ruimtelijke ordening, technologische ontwikkeling en milieu- en natuurbeleid. Hij was betrokken bij de oprichting van het Amsterdams Centrum voor Conflictstudies (zie http://www.fmg.uva.nl/acs/). Momenteel is hij bezig aan een boek voor Oxford University Press, met als werktitel Performing politics – how politicians deal with institutional fragmentation.

Wytske Versteeg is in 2005 cum laude afgestudeerd in de politicologie en werkt voor de Universiteit van Amsterdam.

Noten

1 Voor inleidingen in dit governance debat, zie Rhodes (1997), Pierre (red. 2000).
2 Zie bijvoorbeeld de ervaringen die zijn opgedaan toen 'natuur- en milieueducatie' met vallen en opstaan een doorstart maakte tot 'leren voor duurzaamheid' rondom concrete problemen in de leefomgeving (Rooseboom 2003).
3 De termen zijn van bestuurskundige Fritz Scharpf (1970).