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

Democratie in meervoud

Nieuwe kansen voor vernieuwend bestuur

❖ John Grin & Maarten Hajer

Democratie in meervoud: een perspectief

Hoe geven we vorm aan democratisch bestuur? Bestuurders, politicologen en bestuurs- en beleidswetenschappers staan voor de opdracht om steeds op eigentijdse wijze antwoorden te vinden op deze vraag. Ook nu weer is er een breed gedragen besef van de noodzaak om te komen tot aanpassingen. Maar van veel voorgestelde stelselwijzigingen bestaat geen enkel bewijs dat die in onze politieke cultuur tot verbetering zullen leiden. Ons pleidooi is om de veelheid van oplossingsstrategieën die zich nu daadwerkelijk in de samenleving manifesteren als uitgangspunt te nemen. Daarmee suggereren wij geenszins dat alle initiatieven direct bijdragen aan een oplossing: in tal van gevallen vormen de spontane initiatieven een bedreiging voor het democratisch bestuur. In de bestuurlijke werkelijkheid van vandaag wemelt het tenslotte van de samenwerkingsverbanden tussen gekozen bestuurders en belangengroeperingen die zich eerder lijken te ontrekken aan het democratisch proces dan dat zij dit op eigentijdse wijze opnieuw vormgeven. De kunst is dan ook om de diversiteit aan initiatieven te leren wegen. Dit boek is een handreiking om de kwaliteit van nieuwe beleidsarrangementen te kunnen bepalen. Wij hebben gekeken waar deze nieuwe praktijken helpen bij het vormgeven aan gedeelde politieke gemeenschap en waar deze praktijken een gezamenlijke manier van kijken ontwikkelen die uitzicht bieden op een goede beleidsmatige en effectieve reactie op maatschappelijke problemen. We willen de 'zoekruimte' voor de discussie over bestuurlijke vernieuwing vergroten en de blik verbreden.

Historisch-sociologische contextualisering

De voorafgaande hoofdstukken weerspiegelen de verscheidenheid aan bestuurlijke arrangementen in de hedendaagse publieke sector. Die variëteit aan arrangementen is kenmerkend voor het openbaar bestuur van vandaag. Democratische vernieuwing zien wij als onderdeel van een breder en dieper proces van maatschappelijke verandering. Jan van Tatenhove geeft hiervan een uitvoerige

bespreking, waarin hij praktijken van democratische vernieuwing beschouwt vanuit de moderniseringstheorie. Aan het begin van de eenentwintigste eeuw beleven we, in de woorden van Ulrich Beck (1997), de overgang naar een andere moderniteit. Gedurende de eerste moderniteit stond de staat voor de taak om, binnen het eigen territoir, industriële groei te genereren en de vruchten van die groei te distribueren. Nu de neveneffecten en risico's van deze ontwikkeling zich onontkoombaar hebben opgedrongen wordt duidelijk dat bestaande – sectoraal georganiseerde – instituties maar ten dele in staat zijn om de problemen van vandaag de dag het hoofd te bieden – zie bijvoorbeeld Anne Loebers bespreking van de institutionele omgang met duurzame ontwikkeling.

Tegelijkertijd worden deze instituties uitgedaagd doordat processen van transnationalisering en individualisering bestaande scheidslijnen doen vervagen. Hierbij is het geenszins vanzelfsprekend dat iedereen een meer kosmopolitische blik ontwikkelt. Bas van Stokkom merkt op dat een steeds 'jachtiger' en 'grotere' wereld aanleiding geeft tot nieuwe identificaties met stad, streek of dorp – die bovendien steeds meer een kwestie van individuele keuze zijn. Dit lijkt juist ook voor de huidige generatie jongeren en jong volwassenen te gelden (Van Steensel 2000: 57-50). Daar ligt misschien wel een onvermoede kans voor nieuwe betrokkenheid. Nieuwe lokale of regionale identificaties blijken sterke prikkels tot betrokkenheid bij beleidsvorming te kunnen opleveren, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de bijdrage van Verhoeven (zie ook Hajer et al. 2005).

Soms worden instituties juist uitgedaagd omdat nieuwe identiteitsvorming op problematische wijze achterwege blijft. In het hoofdstuk van Jeannette Mak komt naar voren dat de Europese Unie steeds meer het dagelijks leven van burgers binnendringt, terwijl die zich nog altijd vooral als staatsburger beschouwen en zich vooral richten op het nationale debat en de nationale politiek. Modernisering leidt steeds weer tot nieuwe spanningen. De politiek-bestuurlijke uitdaging is om hier inhoudelijk goed debat over te entameren, keuzeopties te identificeren en breed gedeelde besluiten mogelijk te maken.

Aan het begin van de eenentwintigste eeuw is het evident dat modernisering niet als vanzelf leidt tot vooruitgang. Dit stelt de politieke instituties op de proef. Onze stelling is dat het vinden van oplossingen begint bij het bewustzijn dat neveneffecten van modernisering en risico's geen *externe* effecten zijn. Benjamin Barber gaf hier een mooie naam aan: het is tijd voor een *Declaration of Interdependence*. De oplossing van tal van hedendaagse problemen onttrekt zich aan de maat van onze bestuursorganisaties. Barber illustreerde zijn 'Verklaring van Wederzijdse Afhankelijkheid' met problemen als transnationaal terrorisme, AIDS of het broeikaseffect. De overheid is niet zozeer een 'machtsorganisatie' als wel een 'invloedsorganisatie' (Castells 1996) en ook op een lager schaalniveau herhaalt zich de wederzijdse afhankelijkheid, gelukkig met een lagere probleemintensiteit.

Deze situatie zou ons aan het denken moeten zetten over de aard van noodzakelijke bestuurlijke vernieuwing. Besturen is meer dan ooit ook het vormgeven aan politieke gemeenschap. Identiteiten en verhoudingen zijn niet gegeven, maar voorwerp van voortdurende constructie en reconstructie. Dat heeft gevol-

gen voor het zelfbegrip van, en de verhoudingen tussen de overheid en andere maatschappelijke instituties. Burgers, bestuurders en bedrijven moeten erkennen dat ze fundamenteel afhankelijk van elkaar zijn en dat ze zich actief moeten opstellen om de beste denkbare gezamenlijke toekomst te realiseren. Die afhankelijkheid is uiteraard asymmetrisch: bedrijven zijn mobieler dan bestuursorganisaties of burgers. Maar dat leidt niet tot een andere oplossingsrichting. Juist vanuit dat perspectief zou het goed zijn om de onderling afhankelijke partijen bij elkaar te brengen en te houden. Dat is een nieuwe opgave voor politiek bestuur.

Contouren van een nieuw democratisch bestuur

Onze vraagstelling in dit boek was of we in deze bestuurlijke werkelijkheid de contouren van een nieuwe vorm van democratisch bestuur konden ontwaren. De onderzoekers deelden niet perse een eenduidig idee over democratische vernieuwing; wel werkten zij vanuit een gedeeld perspectief op deze praktijken. In deze slotbeschouwing bespreken we eerst dit gemeenschappelijk perspectief en vervolgens enkele thema's die daaruit voortvloeien, en die bij de voorgaande analyses van nieuwe democratische arrangementen steeds terugkeerden. Tezamen leveren ze een manier van kijken op voor het denken over én het werken aan *democratie in meervoud.*

In de inleiding definieerden we een drieledig probleem met het openbaar bestuur: het leertekort (organisatievormen zijn onvoldoende in staat om nieuwe inzichten te genereren en daarop te reageren), het implementatietekort (veel bedacht beleid wordt niet of kan niet worden uitgevoerd) en het legitimiteitstekort (veel van de opgezette samenwerkingsverbanden ontberen een democratische basis. Dit drieledige probleem kan ook als een drieledige uitdaging worden gezien. Hoe kunnen we intelligente organisatievormen ontwikkelen die wèl nieuwe informatie kunnen verwerken, zelfs gedurende de uitvoering van het beleid, en wel op zo'n manier dat ook de democratische legitimiteit wordt versterkt?

Een probleemgerichte benadering

Onze historisch-sociologische benadering corrigeert ook het beeld van plotselinge verandering. In het debat over *governance* wordt dit begrip vaak gedefinieerd door het te contrasteren met *government.* Het laatste begrip zou staan voor hiërarchische, centrale sturing door de overheid, terwijl het eerste een wisselwerking tussen overheid en andere instituties als wezenskenmerk zou hebben. Het probleem van deze voorstelling van zaken is niet zozeer, dat hetgeen over governance wordt gezegd, onjuist is – het probleem is vooral, dat ze impliceert dat in het verleden er sprake is geweest van een heldere scheiding tussen staat, markt, wetenschap en civiele maatschappij (Grin 2005). In werkelijkheid deelden deze instituties echter een oriëntatie op het project van de eerste moderniteit en stemden zij deze oriëntaties ook op elkaar af. IJzeren driehoeken zoals die bijvoorbeeld tot rond 1990 in het landbouwdomein bestonden (zie het hoofdstuk van Grin) waren daarvan slechts één, duidelijk zichtbare, uitdrukking. Minder zichtbaar, maar wellicht juist daardoor des te invloedrijker, waren meer subtiele vormen van afstemming. Maakbaarheid als idee is niet tot de overheid beperkt – hoogstens is ze in die versie als eerste opgemerkt en bekritiseerd – maar doortrekt de moderne samenleving als geheel. Het corrigerend vermogen van burgerinitiatieven wordt wezenlijk beperkt door de discursieve macht van gevestigde lobby's. Democratische vernieuwing veronderstelt immers praktijken als, zoals Van Tatenhove het uitdrukt, 'een diversiteit aan nieuwe politieke ruimten, waarbinnen coalities van publieke en private actoren niet alleen de mogelijkheid hebben de regels van het spel te herdefiniëren, maar ook geconfronteerd worden met een herschikking van verantwoordelijkheden en invloedsrelaties.' Essentieel aan nieuwe democratische arrangementen is dus niet zozeer een toegenomen interdependentie tussen staat en andere instituties, als wel de transformatie van deze instituties vanuit een bewustzijn van hun historische vervlechting, en de relatie tussen deze vervlechting en de problemen van de moderne maatschappij.

Het is kenmerkend dat er tal van samenwerkingsrelaties zijn ontstaan die over de grenzen van de vigerende bestuurlijke indelingen werken. Dat is niet toevallig: in onze tijd blijkt er ruimte te zijn voor samenwerking die wordt bepaald door de maat van het probleem. Indachtig Dewey's filosofie dat politiek bestuur draait om de formering van een publiek rond een probleem (zie de inleiding) is dat eigenlijk de juiste maat voor samenwerking. Maar het boek laat ook weer zien dat die probleemgerichte samenwerking allerminst onproblematisch is.

In eerste instantie is er altijd animo voor probleemgericht werken. De rol die mensen formeel in hun eigen organisatie spelen, wordt in eerste instantie gerelativeerd. 'In eerste instantie' want het blijkt kenmerkend voor de ervaringen van vele (ook hier beschreven) projecten dat op het aanvankelijke enthousiasme een kater volgt. De kater voor veel vernieuwers is dat het resultaat uit een bepaalde samenwerking vervolgens in de staande organisaties wordt gesneefd. Soms gaat het hierbij om competentieconflicten of 'grenzenwerk' zoals Tamara Metze laat zien in de casus van het Bijlmerpark, soms gaat het over de gebrekkige legitimatie van een bepaald samenwerkingsverband.

De diversiteit aan nieuwe arrangementen die wij in dit boek laten zien, geeft aan dat er tal van probleemgeoriënteerde praktijken bestaan. Dit is allerminst toevallig. Het illustreert de discrepantie tussen (de schaal, de aard van) de problemen en de (maat, systematiek van) de bestaande instituties. De nieuwe arrangementen bevinden zich in een 'institutionele leemte' *tussen* de bestaande instituties (Hajer 2003b), waarin de regels van de bestaande instituties niet langer vanzelfsprekend zijn. Dat schept ruimte voor de noodzakelijke transformatie, ont- en hervlechting van instituties binnen en tussen functionele en territoriale domeinen: 'recombinatie' in de termen van onder andere Van der Heijden en Wagenaar. Tegelijk impliceert institutionele leemte onduidelijkheid. Het maakt spelers vaak des te vatbaarder voor de invloed van de staande instituties, die weliswaar

aan slijtage en verandering onderhevig zijn, maar beslist nog niet verdwenen – zie de hoofdstukken van Van Tatenhove, Loeber, Metze en Grin. Zoals Tamara Metze het uitdrukt, kunnen 'de normale gang van zaken' en innovatieve manieren van beleidsvorming op elkaar 'botsen' in die gevallen waar het onvoldoende lukt om hun grenzen te herdefiniëren.

Nog wat ingewikkelder is de situatie rond de 'nieuwe' democratische arrangementen die de Europese Commissie in een Witboek uit 2001 voorstelde. Enerzijds bleken de voorgestelde praktijken maar nauwelijks innovatief; anderzijds miskende de Commissie, met haar pleidooi voor een duidelijke scheiding van taken voor de instellingen, de gaandeweg ontstane verstrengeling van taken en van het nationale en het Europese niveau (zie het hoofdstuk van Mak). Bij elkaar een recept voor mislukking.

Praktijken voor democratische vernieuwing moeten derhalve principieel worden begrepen in hun bredere, historisch gegroeide en zich ontwikkelende context. De voorafgaande hoofdstukken laten verschillende manieren zien om ze historisch en institutioneel te contextualiseren, en maken duidelijk welke meerwaarde dat zoal kan hebben. Een deel van die meerwaarde is in ieder geval, dat het duidelijk maakt waarom een 'bestuurskunde van de burger' tot dusverre nagenoeg ontbreekt, zoals Jurgen van der Heijden terecht opmerkt. Een ander deel van de meerwaarde is het besef dat deze door hem bepleite bestuurskunde zich minder op algemeen geldige prescripties zal moeten richten dan nu vaak het geval is. Cruciaal is het ontwikkelen van methodes die burgers en maatschappelijke organisaties helpen inzicht te verkrijgen in het verband tussen de problemen waaraan zij werken en de context waarin dat gebeurt (vergelijk Hajer & Wagenaar 2003a: 15-23).

Nieuwe arrangementen als interactie tussen praktijken – institutionele politiek

Nieuwe democratische arrangementen worden doorgaans – met recht – begrepen als een uitwisseling tussen verschillende spelers, de betekenissen die zij toekennen aan de problematiek en mogelijke oplossingen, en de waarden en discoursen daarachter. Het is echter in tenminste twee belangrijke opzichten vruchtbaar om ze ook als vernieuwende *institutionele praktijken* te zien.

Gezamenlijk problemen oplossen

Nieuwe arrangementen breken vaak met het gangbare. Of, preciezer gezegd, zijn vaak pogingen om met het gangbare te breken. Waar beleidsmakers vanuit eigen (expert) kennis redeneren missen ze vaak het zicht op de leefwereld van betrokkenen, zodat die zich weinig aangesproken voelen, wat vervolgens zowel de effectiviteit als de legitimiteit van het beleid ondermijnt. Door de diverse stakeholders bij de beleidsontwikkeling te betrekken, wordt het mogelijk om effectiviteit en legitimiteit te verbeteren. Cruciaal hierbij is dat die stakeholders niet enkel als belanghebbenden worden benaderd, maar ook als kennisbron worden erkend. Het betrekken van spelers uit die praktijken, die kennis omtrent hun

leefwereld inbrengen, kan helpen om, in de woorden van Tjitske Akkerman, de 'epistemische kwaliteit' van beleid te verbeteren. Een geslaagd voorbeeld is dat van de door Wagenaar en Staffhorst besproken experimenten met burgerbestuur. De locale kennis van burgers blijkt zelfs te kunnen helpen om de complexiteit van de problematiek van hun leefomgeving te doorgronden en te hanteren. Dit was mogelijk doordat 'burgers heel wel uit de voeten [bleken te] kunnen met bestuurlijke rationaliteit, en ambtenaren met situationele rationaliteit.'

Vanzelfsprekend is zulk succes echter niet. Vaak weten bijvoorbeeld beleidsambtenaren de ideeën van burgers niet op waarde te schatten. Een eenvoudige illustratie (Van Hemert et al. 2002) komt uit een interactief planvormingsproces voor de herinrichting van de Veluwerandmeren, waar bewoners enkele elementen toevoegden aan expertvoorstellen om het recreatief gebruik van een stuk strand te bevorderen: actiever optreden tegen loslopende honden en tegen een potloodventer die het strand frequenteerde. Deze maatregelen, voor veel bewoners essentieel om het strand met hun kinderen te bezoeken, werden door sommige ambtenaren als nauwelijks relevant gekenschetst. De afstand tussen beleidswereld en leefwereld staat dan zijn eigen oplossing in de weg. Meer bewustzijn dat nieuwe democratische arrangementen niet bedoeld zijn als een deliberatief debat tussen gelijksoortige spelers, maar als brug tussen verschillende praktijken, kan helpen dit te voorkomen.

Een ander probleem heeft ermee te maken dat nieuwe arrangementen vaak los staan van de staande instituties. De inbreng van participanten zal niet perse de algemene opvattingen in de praktijk waaruit ze voortkomen weerspiegelen. Sterker nog: in een aantal voorbeelden (Bijlmerpark; NIDO; Gideonproject; en de door Van Stokkom besproken projecten voor ruimtelijke planvorming) wordt zelfs bewust een zekere afstand nagestreefd tot het in die praktijken gangbare denken, om de verbeeldingskracht op te wekken en creatief denken te bevorderen. Dat kan er natuurlijk toe leiden dat de ontwikkelde plannen in die geïnstitutionaliseerde praktijk een slechte ontvangst te beurt valt. Dit probleem speelt vooral bij NIDO en het Gideonproject, die een 'grotere problematiek' behelzen zodat slechts een klein deel van de spelers uit relevante praktijken bij het deliberatieve arrangement betrokken is. De ervaringen met de doorwerking van het Gideonproject suggereren dat de ontvangst beter is naarmate de plannen vooral 'landen' op de werkvloer van die praktijken, en minder naarmate ze verwikkeld raken in strategische spelen van de top dogs van deze praktijken. Uit de ervaringen van NIDO kwam een genuanceerder beeld naar voren. Het bleek dat het heel nauw luistert wie precies (in termen van positie binnen een bedrijf of organisatie) op welk moment (in termen van de fase van de projectimplementatie) betrokken wordt bij een project. Naarmate projectmanagers in de gelegenheid waren hun gesprekspartners zorgvuldiger te identificeren op basis van inhoudelijke en strategische overwegingen, leek de doorwerking van inzichten in de praktijken van de deelnemende bedrijven organisaties beter. Ruime bekendheid met een 'spelersveld', en een goede toegang tot sleutelpersonen waren voorwaarden voor succes. Dat pleit ervoor om nieuwe arrangementen voor deliberatie en afstem-

ming vorm te laten geven door mensen afkomstig uit de sector en 'doelgroep' zelf, zoals NIDO deed (Loeber 2003a). Bas van Stokkom vraagt daarnaast aandacht voor het 'genereren van emotionele energie' onder diegenen die in de doorwerking in andere praktijken een cruciale rol moeten spelen.

Het risico is natuurlijk dat de aandacht voor latere doorwerking afbreuk doet aan de verbeeldingskracht die nodig is om echt innovatieve plannen te ontwerpen. Anticipaties op 'de echte wereld' kunnen immers de vraag naar haalbaarheid reduceren tot haalbaarheid in termen van gangbare maatstaven. Hier blijkt dat de typologie die Jan van Tatenhove heeft ontwikkeld voor de mate van reflexiviteit van arrangementen, niet alleen voor ex post evaluatie interessant is. De inzichten erachter kunnen ook binnen nieuwe democratische arrangementen worden gebruikt om richting te geven aan het zoeken naar strategieën om reflexiviteit te bevorderen. De NIDO casus en het Gideonproject laten het belang zien van strategisch handelen door projectleiding en/of adviseurs voor het verzekeren van reflexiviteit. Auteurs als Anne Schneider & Helen Ingram (1990; 1997), John Dryzek (1990), Martin Rein & Donald Schön (1994), John Forester (1999) en Carolyn Hendriks (2004) wijzen erop dat juist in dit opzicht beleidsanalisten hun professionaliteit in dienst kunnen stellen van burgers en andere betrokkenen en bespreken ervaringen, methoden en instrumenten die daarbij behulpzaam kunnen zijn.[1]

Een belangrijk onderdeel van zulke strategieën is het expliciet problematiseren van standaarden voor haalbaarheid; het vervangen van de vraag 'is het haalbaar?' door de meer innovatiegerichte formulering 'kan het haalbaar gemaakt worden?' (vergelijk Grin et al. 1997; Loeber 2004). Metze bespreekt hoe het betrokken sectorhoofd in het Bijlmerparkproject de eis van haalbaarheidstoetsing volgens gangbare maatstaven in een vroeg stadium schrapt. Dit bleek meer ruimte te bieden voor experimentele ideeën uit de koker van bewoners. Ideeën die niet goed pasten binnen de oorspronkelijke randvoorwaarden van het planproces werden gelegitimeerd door ze te verbinden met ander, bestaand beleid. De betrokken adviseur heeft daarbij zeker een stimulerende rol gespeeld.

Adviseurs speelden eveneens een cruciale rol in het door Grin besproken Gideonproject, waar innovatieve toekomstbeelden konden worden geformuleerd via methoden die zich richtten op het opwekken van de verbeeldingskracht. Onder de juiste omstandigheden kunnen zulke toekomstbeelden praktijken stimuleren tot innovatief handelen. In de woorden van Dierkes et al. (1996) vormen zij het 'functioneel equivalent' van instituties in die gevallen waar sprake is van een 'institutionele leemte.' Ze kunnen helpen om reflexieve planvorming in nieuwe democratische arrangementen om te zetten in daadwerkelijke transformatie van denken en doen in maatschappelijke praktijken.

Praktijken op elkaar betrekken – interactie tussen praktijken vervangen door 'recombineren'

Het beschouwen van nieuwe democratische arrangementen als interactie tussen praktijken is met name vruchtbaar in die gevallen waar de op te lossen problemen de grenzen tussen gangbare, domeingebonden praktijken overstijgen of de bestaande afstemming tussen die praktijken ter discussie stellen. Zoals we in de vorige paragraaf hebben gezien, is dit een kenmerkende eigenschap van laatmoderne maatschappelijke problemen. Interactie tussen deze praktijken kan dan helpen creatieve oplossingen te vinden, die grenzen overstijgen of verleggen, of afstemming vernieuwen. Ook hier is het van belang om een voldoende mate van reflexiviteit te bewerkstelligen.

In de voorbeelden over sociale veiligheid uit het hoofdstuk van Wagenaar en Staffhorst overtuigen de arrangementen spelers uit verschillende praktijken van hun aandeel in probleem en oplossing. Minstens even belangrijk is het feit dat ze bovendien bijdragen aan afstemming tussen deze praktijken of, in het jargon van de door de auteurs aangehaalde complexiteitstheorie, aan 'recombineren'. Iets dergelijks bleek mogelijk in het Bijlmerpark, waar spelers op specifieke gebieden zoals groenvoorziening, sport en openbare orde tot plannen kwamen voor een aantrekkelijk en leefbaar park – in de meeste gevallen voorbij de normale oplossingen zoals individuele spelers die suggereerden. Jeannette Mak bespreekt de queeste naar nieuwe arrangementen die een adequate omgang kunnen bieden met de schuivende scheidslijnen tussen 'Europees', 'nationaal' en 'subnationaal'.

De in deze projecten gecreëerde arrangementen zijn zodanig gedefinieerd dat ze optimaal passen op de betreffende problematiek (vergelijk Hajer 2003b). Mak bespreekt in haar bijdrage een wat andersoortig voorbeeld: de mogelijkheid voor lidstaten om in hun relatie tot de EU te differentiëren naar beleidsdomeinen. In beginsel geeft dat lidstaten de kans om voor verschillende beleidsterreinen verschillende arrangementen voor *multi-level governance* te creëren op maat van hun situatie. Daarbinnen kunnen dan arrangementen voor participatie worden gecreëerd. Mak wijst ook op een mogelijk bezwaar: het zou de Unie nog minder doorzichtig kunnen maken en onduidelijkheid kunnen creëren omtrent de plekken waar democratische rekenschap kan worden gevraagd en meningen kenbaar kunnen worden gemaakt. Dit risico is inderdaad niet denkbeeldig vanwege de aard van het institutionele veld rond de Unie: sterk hiërarchisch georiënteerde, complex-gelaagde beleidsvorming. Meer onderzoek naar praktijkervaringen is nodig om te begrijpen hoe de relatie tussen contextueel gedefinieerde arrangementen voor de polis en hun omgeving uitwerkt. Tegelijkertijd dringt de meervoudige oplossingsrichting zich ook elders op. Moeten we nog wel voortdurend blijven zoeken naar uniforme institutionele oplossingen? Of is het verstandig om meer variëteit toe te laten en te streven naar wat Wolfgang Streeck (1998) aanduidt als een 'variabele geometrie' van de politiek?

Over deelnemers, rollen en vormen van overeenstemming

In dit boek beschouwen we nieuwe democratische arrangementen in de eerste plaats als plekken waar problemen op vernieuwende wijze kunnen worden opgelost, over de grenzen van bestaande praktijken heen, en met een zelfstandige zorg om de legitimiteit van het handelen. Dat heeft gevolgen voor de wijze waarop deelnemers aan zulke praktijken worden gepositioneerd en bevraagd. De

oordeelsvorming in zulke arrangementen heeft dan immers niet alleen een normatieve dimensie, maar zeker ook een empirische. De laatste jaren is de idee van pragmatische politieke oordeelsvorming (*phronèsis*) in de beleidswetenschap op nieuwe manieren uitgewerkt (Beiner 1983; Torgerson 1995; Ruderman 1997; Flyvbjerg 2001; Loeber 2004). Essentieel daarin zijn handelingsgerichtheid, contextualiteit, een hermeneutisch-interpretatieve methode en het creëren van een creatieve spanning tussen betrokkenheid in een handelingspraktijk en kritische distantie ten opzichte van die praktijk.

Zulke oordeelsvorming is van een geheel andere orde dan 'polderen', met grijze compromissen als resultaat, een risico van interactieve beleidsvoering waarop vaak wordt gewezen. Compromissen zijn vooral daar onontkoombaar, waar in een conflictueuze context deelnemers uitsluitend als politieke en morele wezens worden gedefinieerd en waar zowel het probleem als mogelijke oplossingen als gegeven worden beschouwd. Deelnemers kunnen dan immers het conflict alleen overwinnen door of alsnog tot waardenconsensus te komen, of een compromis te sluiten. De idee van *phronèsis* vestigt de aandacht op het feit dat zowel problemen als oplossingen constructies zijn, en dus vatbaar zijn voor creatieve reconstructie. Dat biedt mogelijkheden voor vernieuwende uitkomsten. In verschillende hoofdstukken in dit boek (Loeber, Van Tatenhove, Grin) is de idee van congruentie aan de orde geweest, een vorm van handelingsgerichte overeenstemming die past op dit type pragmatische oordeelsvorming. Van Tatenhove geeft aan het oorspronkelijke begrip (Grin & Van de Graaf 1994; 1996b), op basis van het proefschrift van Boonstra (2004), een verdere uitwerking die juist voor reflexieve praktijken van groot belang is.

We hebben in de vorige paragraaf al benadrukt dat deze hoofdstukken ook laten zien dat het tot stand brengen van zulke creatieve congruentie bepaald geen kwestie is van *motherhood and apple pie* maar vaak gebaat is bij strategisch handelen van professionele beleidsanalisten. Een andere voorwaarde is dat deelnemers op de juiste wijze worden aangesproken: niet alleen, en ook niet perse op de eerste plaats, als deelnemers aan een politiek debat, maar ook en vaak zelfs in de eerste plaats, als deskundigen die licht kunnen werpen op een bepaalde maatschappelijke praktijk. Het deliberatieve proces draait dan niet om de centrale vraag 'wat vinden we van bepaalde oplossingen?', maar om een iteratief en handelingsgericht zoeken, waarin zowel problemen als oplossingen worden geconstrueerd. Individuele deelnemers wordt gevraagd daaraan bij te dragen op basis van de inzichten en wensen die ze vanuit hun eigen praktijken meebrengen. Tegelijk wordt reflexiviteit bevorderd doordat projectadviseurs de deelnemers uitdagen en ondersteunen om elkaar kritisch te bevragen op in hun praktijken gangbare en vaak ook voor buitenstaanders ogenschijnlijk vanzelfsprekende, maar niet 'natuurnoodzakelijke', vooronderstellingen.

Dit begrip van deliberatieve arrangementen heeft tenminste twee belangrijke implicaties. De eerste betreft de verhouding tussen 'deskundigen' en 'leken'. De zojuist voorgestelde positionering van deelnemers aan zulke arrangementen onderkent enerzijds de deskundigheid van 'leken'. Door duidelijk te maken dat expertise gebonden is aan bestaande, maar niet 'vanzelfsprekende' praktijken wordt deze gekwalificeerd – maar niet gerelativeerd. Experts worden uitgenodigd om bij te dragen aan de kwaliteit van de beraadslagingen door hun kennis actief te gebruiken bij het construeren van problemen en oplossingen. De professionele ontwerpers uit de projecten voor ruimtelijke inrichting die Van Stokkom bespreekt zijn aansprekende voorbeelden. Ze maken duidelijk dat betrokkenen moeten worden benaderd als creatieve 'co-ontwerpers', een zienswijze die niet alleen minstens zo houdbaar is als de vaak geconstrueerde tegenstelling tussen leken en experts, maar bovendien een betere gids oplevert voor het werken aan maatschappelijke praktijken. Andere voorbeelden zijn te vinden in de planvorming rond het Bijlmerpark, NIDO, het Gideonproject en de door van der Heijden besproken initiatieven voor burgerbestuur. Juist performatieve, ontwerpende en beeldende werkwijzen kunnen helpen bij het bevorderen van de juiste rollen van, en verhoudingen tussen, deelnemers aan nieuwe democratische arrangementen (zie het hoofdstuk van Van Stokkom; vergelijk ook Hajer 2005). Dit is van groot belang om in zulke arrangementen een beter zicht te krijgen op maatschappelijke praktijken dan in traditionele beleidsvoering doorgaans mogelijk is.

De tweede implicatie van onze visie op nieuwe democratische praktijken als pragmatische oordeelsvorming is dat het mogelijk wordt dat deliberatie leidt tot *meer dan één uitkomst*. Het Gideonproject werkte bijvoorbeeld meerdere opties voor een duurzame landbouw uit, die elk konden rekenen op een deelverzameling van de consumenten, boeren, milieu- en dierenwelzijnsorganisaties supermarktketens, landbouwkundig onderzoekers et cetera, en die bijvoorbeeld georganiseerd konden worden rond een aantal keurmerken. Het mag duidelijk zijn dat dit een heel andere denkwijze is dan de gangbare: het staat haaks op zulke pleidooien als dat 'de overheid nu eens duidelijkheid moet verschaffen' of dat '"we" "de" consument niet lastig moeten vallen met verschillende opvattingen over wat goed voor het milieu is.' Deze manier van denken impliceert een afscheid van expertgebaseerd, eenduidig beleid, wat in de hedendaagse, gefragmenteerde maatschappij een belangrijk voordeel is.

De consequenties van een dergelijke denkwijze zijn echter radicaal. Als overheidsbeleid meerdere maatschappelijke praktijken moet ondersteunen, en als er dus beleid in meervoud ontstaat, kan dat bijvoorbeeld een herijking van een traditionele rechtstatelijke beginsel als rechtsgelijkheid noodzakelijk maken. Ook is de vraag aan de orde naar de verhouding tussen enerzijds legitimatie van individuele uitwerkingen in bijbehorende praktijken en gemeenschappen, en anderzijds besluitvorming op het niveau van de politieke gemeenschap als geheel. Seyla Benhabib's (2002) 'twee-spoors democratie' biedt daarvoor een interessant vertrekpunt (Grin 2004; 2005). Deze en soortgelijke fundamentele kwesties moeten niet worden beschouwd als blokkades, maar als een uitdaging tot verdere doordenking en dan wel op het kruisvlak van beleidswetenschap, politieke theorie en staatsrecht, en met een solide empirische basis. Dit brengt ons bij het laatste thema dat in deze slotbeschouwing aan de orde moet komen.

Participatie en vertrouwen; macht en rekenschap

De vorige twee paragrafen weerspiegelen ons perspectief op nieuwe democratische arrangementen als loci voor het vernieuwen van de beleidsvorming rondom lastige maatschappelijke problemen. Met de metafoor van een 'dubbele focus' gaven we al aan, dat dit niet in de plaats komt van het gezichtspunt van belangrijke vragen uit het debat over de kwaliteit van de hedendaagse democratie. Nieuwe praktijken zijn immers vaak juist bedoeld om die kwaliteit te verbeteren. De voorgaande bespreking over strategisch handelen, de legitimatie van beleid in meervoud en de her-uitvinding van de identiteiten van deelnemers maakt duidelijk dat er een nog principiëlere reden is om dit tweede gezichtspunt veel aandacht te geven. Zoals Hajer (2003b) elders beargumenteert *geeft beleidsvorming*, in zulke arrangementen vaak nog meer of in ieder geval nog explicieter dan in klassieke arrangementen, *aanleiding tot politiek*. Omdat alles dus niet *tevoren* door 'de politiek' kan worden vastgelegd, is het van groot belang iets te doen aan het leertekort. Leren krijgt daarmee uitdrukkelijk een *politieke* lading (vergelijk Grin & Van de Graaf 1996b). Het moet worden gelokaliseerd binnen bestuurlijke instituties, maar ook tussen vertegenwoordigende, bestuurlijke en maatschappelijke instituties (zoals leertheorieën de laatste 15 jaar ook zijn gaan benadrukken – zie het overzicht in Grin & Loeber 2006. Deze inzichten hebben ook gevolgen voor routines voor kernactiviteiten van de overheid, zoals het schrijven van beleidsnota's (zie Hoppe et al.1998) en de inzet van instrumenten (Grin & Van de Graaf 1999). Maar met dat alles zijn vertegenwoordigende instituties niet langer de enige *locus* waar spelers uit maatschappij, politiek en bestuur elkaar treffen om problemen te definiëren, opties voor hun oplossing te vinden en te kiezen.

De implicatie is dat de vraag naar de bijdrage van nieuwe democratische arrangementen aan de verbetering van de kwaliteit van de democratie op een meer subtiele en meer omvattende wijze moet worden gesteld dan soms gebeurt. De eenheid van analyse omvat niet alleen de institutionele inrichting van deze arrangementen en hun relatie tussen de omgeving, of de mate waarin het deliberatieve proces voldoet aan de standaarden die daarvoor zijn ontwikkeld. De analyse moet ook betrekking hebben op de wisselwerking tussen de politiek binnen, en de politiek buiten deze praktijken. Ze moet subtiel zijn in de zin dat dit alleen goed geanalyseerd kan worden als een institutionele en procesmatige blik gecombineerd wordt met een inhoudelijke analyse. In de rest van dit hoofdstuk schetsen we enkele punten uit het programma dat hiermee gegeven is voor wetenschap en beleidspraktijk. We beperken ons tot twee vragen uit het huidige debat: hoe kunnen zulke arrangementen bijdragen aan herstel van het vertrouwen tussen overheid, experts, burgers en maatschappelijke organisaties? En: welke verbeteringen in de verhouding tussen zeggenschap en rekenschap bieden zulke arrangementen?

Vertrouwen bouwen

Het is inmiddels een gemeenplaats dat het vertrouwen in expertise, dat lange tijd de grondslag vormde van allerhande maatschappelijke praktijken en een aanzienlijk aandeel had in de legitimatie van overheidsbeleid, aan ernstige slijtage onderhevig is geweest. Vertrouwen kan niet langer worden verondersteld, maar moet worden hersteld en bevorderd. De laatste vijftien jaar heeft de literatuur (Lave & Wenger 1991; Forester 1999) aandacht besteed aan het feit dat juist het gezamenlijk werken aan problemen een belangrijke bijdrage kan leveren aan het 'bouwen van vertrouwen'.

Sztompka biedt een operationele uitwerking van hoe vertrouwen werkendeweg kan ontstaan met zijn concept van de heilzame cyclus (*virtuous cycle*). Op basis van een zeker startkapitaal aan vertrouwen hebben spelers verwachtingen van elkaar en van de mogelijkheden voor gemeenschappelijk handelen. Dat vertaalt zich in afspraken over een plan. Als dat vervolgens werkelijkheid wordt en de verwachtingen die men van de ander had blijken uit te komen, bestendigt en versterkt dit het reeds bestaande vertrouwen. Deze keten begint echter met de aanwezigheid van voldoende startkapitaal. In haar hoofdstuk merkt Tjitske Akkerman met recht op dat veel theorievorming over deliberatieve democratie ten onrechte *veronderstelt* dat dit startvertrouwen aanwezig is. Ze stelt de vraag hoe realistisch het is om een dergelijke actieve tolerantie, gebaseerd op nieuwsgierigheid en bereidheid tot communicatie, te verwachten van burgers in het algemeen of zelfs van politieke elites. Men kan nog verder gaan, en wijzen op wat Sztompka als de boosaardige cycli (*vicious cycle*) aanduidt, waarin initieel wantrouwen leidt tot handelen en onderhandelen dat het bestaande wantrouwen verder versterkt.

In zulke gevallen, waar ook een basiskapitaal aan vertrouwen niet kan worden verondersteld, is de enige mogelijkheid dat partijen het gesprek aangaan op een andere basis: onder druk van de omstandigheden, omwille van een welbegrepen eigen belang. Gereflecteerde ervaringen op het gebied van wapenbeheersing (zie bijvoorbeeld Chadha 1995) laten zien dat dit uiterst moeizaam is, maar ook dat het in beginsel wel succesvol kan zijn. Voorwaarde daarvoor is dat het proces wordt ingericht als een hermeneutische dialoog, waarin de deelnemers hun ervaringen en verwachtingen die het wantrouwen voeden kunnen uitspreken, tezamen met de vooronderstellingen daarachter. Door deze vooronderstellingen te bespreken en vervolgens gemeenschappelijk handelen de vorm te geven van elkaar opvolgende stappen die gaandeweg meer vertrouwen vergen, kan alsnog een cyclus van vertrouwen ontstaan. Ervaringen met projecten waarin boeren, milieuorganisaties en landbouwkundig onderzoekers gezamenlijk werken aan een duurzamer landbouw laten zien dat een dergelijke 'harde' basis kan bijdragen aan het bewerkstelligen van Akkerman 'actieve tolerantie' noemt. Dit kan echter alleen als er veel aandacht wordt besteed aan de intrinsieke moeilijkheden van een situatie waarin nauwelijks sprake is van vertrouwen.