

De verspreiding van de democratie¹

Mark Bovens

Prof. dr Mark Bovens is als hoogleraar bestuurskunde verbonden aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organiseringswetenschap van de Universiteit Utrecht. Zijn meest recente boek is: *De digitale republiek: Democratie en rechtsstaat in de informatiemaatschappij* (Amsterdam: Amsterdam University Press 2003). Dit essay markeert zijn afscheid als redactievoorzitter van B en M.

Adres: Bijlhouwerstraat 6, 3511 ZC Utrecht.
email: m.bovens@usg.uu.nl

Samenvatting

De sluipende verplaatsing van politieke besluitvorming van de klassieke organen van de vertegenwoordigende democratie naar niet democratisch gelegitimeerde arena's vormt een belangrijke bedreiging voor de moderne democratie. In dit essay worden drie verplaatsingen besproken: van parlementaire naar deliberatieve processen, van politieke naar professionele besluitvorming en van nationale naar internationale arena's. Een aantal van de waarborgen die in de loop der eeuwen in de representatieve democratie zijn verankerd, zoals afspiegeling, openbaarheid, meerderheidsbesluitvorming en publieke verantwoording, zijn in die nieuwe arena's niet of nauwelijks ontwikkeld. Vervolgens wordt besproken hoe deze democratische waarden zouden kunnen worden verankerd in die nieuwe politieke arena's. De conclusie is dat de verplaatsing van de politiek gepaard moet gaan met een verspreiding van de democratie.

1. Terug naar de verplaatsing van de politiek

Het debat over de staat van de democratie in ons land wordt beheerst door twee krachtige, ruimtelijke metaforen: die van de kloof tussen burger en

politiek en die van de verplaatsing van de politiek. Je hebt, grof gezegd, kloofdenkers en kloofdebatten en verplaatsingsduiders en verplaatsingsdiscussies. De kloofmetafoor is dominant en bepaalt eigenlijk al sinds de jaren zestig het debat over politieke vernieuwing in ons land. Ook de voorstellen van voormalig minister Thom de Graaf, over de gekozen burgemeester en het kiesstelsel, waren allemaal gebaseerd op de gedachte dat er een kloof zou zijn tussen burgers en bestuurders. Daarover gaat het hier niet. Over de empirische juistheid van die stelling en over de staatkundige wijsheid van die hervormingsvoorstellen is al genoeg gezegd.²

Hier staat de andere metafoor centraal. De stelling is dat de sluipende verplaatsing van politieke besluitvorming van de klassieke organen van de vertegenwoordigende democratie naar niet democratisch gelegitimeerde arena's een belangrijke bedreiging vormt voor de moderne democratie. Niet de kloof tussen kiezer en gekozene, maar de verplaatsing van de politiek vraagt om democratische vernieuwing.

Aanleiding voor dit essay is de verkenning *De staat van de democratie; democratie voorbij de staat* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regerings-

beleid. Scheltema stelt in zijn inleiding dat we moeten nadenken over mogelijkheden om democratische beginselen een plaats te geven in de domeinen waarnaar de politiek is verplaatst. In dit essay zal aan die oproep gehoor worden gegeven en zullen we verkennen welke beginselen dat zouden kunnen zijn. Eerst worden enkele verplaatsingen van de politiek geschetst en zal in kaart worden gebracht wat de risico's daarvan zijn vanuit het perspectief van de representatieve democratie. vervolgens komt aan de orde of en hoe je de democratie voor een deel zou kunnen mee verplaatsen.

Maar eerst nog even de term 'verplaatsing van de politiek' (Bovens et al. 1995). Als veel alliteraties en metaforen heeft de term een grote retorische kracht, maar is hij analytisch niet erg accuraat, zo durf ik nu wel te bekennen. Jan Willem Duyvendak (1997) heeft destijds voorgesteld om te spreken van de *verspreiding* van de politiek, omdat 'verplaatsing' te veel een *zero-sum game* suggereert; het is alsof wat er elders aan politiek ontstaat er aan de andere kant, in Den Haag, weer af gaat. Vaak is er echter sprake van een proliferatie van de politiek, omdat naast - en niet in plaats van - parlement en politieke partijen nieuwe politieke arena's ontstaan (Arts 2004, 97). Andere auteurs in de WRR-verkenning wijzen er op dat de metafoor nogal centralistisch is en bovendien terug lijkt te verwijzen naar een paradijselijk moment waarop kamer en kabinet inderdaad het zenith van de politiek waren (Dijstelbloem en Meurs 2004, 115-116). Zo'n moment heeft natuurlijk nooit bestaan. Nederlandse politiek is altijd verspreide politiek geweest. Denk maar aan de sterke positie van de steden ten tijde van de Republiek, of aan de macht van het middenveld tijdens de verzuiling.

Met die kanttekeningen spreken we hier toch, oudergewoonte, over de verplaatsing van de politiek. De vraag is of er ook een parallelle verplaatsing van de democratie zou moeten zijn. Eerst zullen we drie dominante verplaatsingen van de politiek schetsen en bekijken wat de winst en verliesrekening voor de democratie is. Bij het opmaken daarvan wordt een representatieve opvatting van democratie gehanteerd. Dat betekent dat democratie in eerste instantie wordt opvat als een politiek stelsel waarbij de invloed van burgers vooral gestalte krijgt via steun aan politieke partijen en middels de periodieke verkiezing van volksvertegenwoordigers. In

de verkenning van de WRR worden nog drie andere perspectieven op democratie gehanteerd: directe, deliberatieve en associatieve democratie. Hier wordt echter alleen de representatieve democratie als ijkpunt gehanteerd, omdat die bij elke verplaatsing steeds in het geding is. Voor we al te gemakkelijk meegaan in de verplaatsing van de politiek moet immers duidelijk zijn wat we aan democratische waarborgen verliezen wanneer we de beschutting van de representatieve democratie achter ons laten.

2. Van politieke partijen en parlement naar single-issue organisaties en sub-politiek

De eerste verplaatsing is er een van politieke partijen en parlement naar *single issueorganisaties* en sub-politiek. Dat laatste begrip is van de Duitse politieke socioloog Ulrich Beck (Beck et al, 1994). Het wordt hier gebruikt als een verzamelterm voor al die politieke arena's die niet behoren tot de officiële organen van de representatieve democratie. Er is bij burgers een behoefte aan inspraak ontstaan op tal van terreinen in de persoonlijke leefwereld. Zo hebben bijvoorbeeld Rijkswaterstaat, met zijn dijkverzwaringen, Betuwelijn en HSL, maar ook veel lagere overheden de afgelopen decennia te maken gekregen met grootschalig verzet van voorheen tamelijk gezagsgetrouwe burgers tegen de aanleg van infrastructurele projecten, asielzoekerscentra en andere collectieve voorzieningen in hun directe leefomgeving. Dat verzet loopt allang niet meer via de traditionele politieke partijen, die hebben hun ledentallen sterk zien teruglopen, maar via single-issue organisaties en ad hoc actiegroepen (Dekker 2002a). Bestuurders hebben daarop ingespeeld door tal van experimenten te starten met onderhandelend bestuur en interactieve beleidsvorming. De politieke arena's van dit interactieve bestuur zijn niet meer de kamer, kabinet of Statenzaal, maar Aristo zalencomplexen, rokerige wijkcentra en ambtelijke voorportalen.

Een vergelijkbare beweging zie je rond wet- en regelgeving. Bij de voorbereiding van regelgeving worden belangengroepen en experts op grote schaal geconsulteerd en gecommiteerd, via informele workshops, hoorzittingen, expertmeetings en in toenemende mate ook via e-mail en websites (Bovens, Groothuis & Van den Hoogen 2003). Ook de trend tot zelfregulering zorgt ervoor dat het zwaartepunt in het proces van wetgeving zich ver-

plaatst van politieke partijen en parlement naar belangengroepen en maatschappelijke partners. De commissie Tabaksblatt was een mooi voorbeeld van deze vorm van verplaatsing. De wetgever komt niet zelf met een regeling van *corporate governance*, maar laat dat grotendeels over aan een commissie van direct betrokkenen. De leden van de commissie hebben geen banden met een politieke partij of met het parlement, maar zitten er namens een belangengroep, zoals het VNO-NCW, een *single-issue organisatie*, zoals de Vereniging van effectenbezitters, of een private partij, zoals Euronext NV.

Deze verplaatsingen, van politieke partijen naar *single issue* groepen en van parlement naar subpolitiek, hebben belangrijke voordelen, zeker vanuit een meer deliberatief of associatief perspectief. Het zijn immers juist deze verplaatsingen die voor een overbrugging van de kloof tussen burger en bestuur kunnen zorgen - om die metafoor dan toch nog een keer te gebruiken - omdat er zo tal van nieuwe, informele wegen worden geopend voor protest en participatie. Bovendien heeft de wetgever in de informatiesamenleving nu eenmaal de wijsheid niet meer in pacht, door consultatie en zelfregulering kan hij de kwaliteit van beleid en regels verhogen en zorgen voor meer draagvlak en legitimiteit onder de direct betrokkenen.

Maar er zijn ook risico's. Een centraal probleem bij deze vorm van verplaatsing is de gebrekkige representativiteit van de belangenbehartiging. Uit studies naar interactieve en deliberatieve vormen van besluitvorming blijkt telkens weer dat hoogopgeleide mannen meer invloed hebben dan andere burgers (Wille 2001, 100-102; Van Stokkom 2003). Ze zijn vaker actief in deze arena's, ze praten makkelijker (en harder), ze zijn retorisch sterker en er wordt daardoor vaker naar hen geluisterd dan naar andere deelnemers (Sanders 1997; Hartman 1998; Hooghe 1999). Volgens Hartman (2000) delven laagopgeleide of minder assertieve burgers in deliberatieve arena's regelmatig het onderspit tegen de participatie-elite van 'goed gebekten'. De stem van een assertieve advocaat weegt in informele, interactieve settings veel zwaarder dan die van een schuchtere schoonmaakster.

In de arena's van de representatieve democratie doen zich natuurlijk ook vertekeningen voor - lager opgeleiden gaan bijvoorbeeld verhoudingsgewijs minder vaak stemmen, kleinere partijen heb-

ben meer moeite om de kiesdeler te halen - maar deze zijn veel minder sterk dan in die nieuwe arena's. Lager opgeleiden gaan weliswaar minder vaak stemmen, maar als ze gingen stemmen dan weken in het verleden hun partijvoorkeuren niet substantieel af van die van hoger opgeleiden (Ganzeboom en Ultee 1995). Ook lijkt het vooralsnog mee te vallen met de verschillen in politieke voorkeuren tussen stemmers en niet-stemmers (Dekker 2002b, 5). In ons land leidt het stelsel van evenredige vertegenwoordiging er bovendien toe dat politieke minderheden verhoudingsgewijs zeer soepel toegang krijgen tot de volksvertegenwoordiging. Zeer belangrijk is het beginsel van *one man, one vote*, dat ervoor zorgt dat de stem van iedere burger, onbeholpen of eloquent, schuchter of assertief, uiteindelijk min of meer even zwaar telt. Tijdens de verkiezingen van mei 2002 bleek bijvoorbeeld dat een grote groep kiezers andere opvattingen had over het immigratie- en integratiebeleid dan de gevestigde politieke partijen. Die opvattingen werd pregnant geformuleerd door Pim Fortuyn, die vervolgens postuum het grootste electorale succes behaalde uit de Nederlandse parlementaire geschiedenis (Van Holsteyn en De Ridder 2005, 114-121).

Problematisch aan deze verplaatsing is ook dat niet goed georganiseerde belangen, of issues die geen politieke sponsor hebben, moeilijk aan bod komen.³ Het voorstel van de commissie Tabaksblatt, om een maximum te stellen aan het aantal commissariaten, lijkt er bijvoorbeeld toe te leiden dat vooral ideële instellingen, zoals ziekenhuizen, moeite hebben om commissarissen te vinden. Dat hun belangen over het hoofd zijn gezien is vermoedelijk geen toeval gezien de samenstelling van de commissie. In een representatieve democratie met brede politieke partijen en een stelsel van evenredige vertegenwoordiging is een dergelijk risico van een smalle of onevenredige belangenbehartiging minder groot.

Ook de openbaarheid van bestuur is nogal eens het kind van de rekening bij deze verplaatsingen. De commissie Tabaksblatt en al die andere, al dan niet interactieve, commissies en arena's hebben meestal geen publieke tribunes, er zijn geen openbare agenda's, notulen en verslagen, zoals bij de Tweede Kamer, en er is al helemaal geen 'Tabaksblatt Vandaag'.

3. Van politieke naar professionele arena's

De tweede verplaatsing is er een van politieke naar professionele arena's. Hieronder vallen verschillende bewegingen. De gestage opmars van de rechter en van zijn rechtscheppende rol betekent een verschuiving van de wetgevende naar de rechterlijke macht. Een soortgelijke beweging is zichtbaar binnen de uitvoerende macht. Belangrijke uitvoerende taken zijn in de afgelopen jaren op afstand van de politieke bestuurders gezet en daarmee ook grotendeels buiten het bereik van de parlementaire controle gebracht. Denk aan de vele zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en aan de sterke opkomst van de min of meer onafhankelijke toezichhoudende organen, met hun hermetische afkortingen, zoals de AFM, de OPTA, de NMA, en de DTE.

Deze beweging, van politiek naar professionals, en van democratie naar technocratie, is nog sterker zichtbaar binnen de Europese Unie waar, in de schaduw van de debatten over uitbreiding en grondwet, de zogenaamde *non-majoritarian institutions* sterk groeien. Daarbij moet je denken aan de Europese Centrale Bank (ECB), Europol en een reeks van regelgevende, toezichhoudende en uitvoerende instellingen met even ongenaakbare afkortingen zoals EASA (Europees agentschap voor veiligheid van de luchtvaart), EMA (Europees milieufactchap), EU-OSHA (Europees arbeidsinspectie) of EMEA (Europees bureau voor beoordeling van geneesmiddelen). Deze Europese agent-schappen en zelfstandige bestuursorganen nemen niet alleen in aantal toe, maar ook de omvang en de reikwijdte van hun taken is de laatste jaren sterk uitgebreid (Vos 2004; Curtin 2004; Curtin 2005). Ze zijn vrijwel niet onderworpen aan democratische controle, maar vormen wel het begin van een zelfstandige Europese uitvoerende macht.

Deze verschuiving van politieke naar professionele besluitvorming dient belangrijke doelen. Onpartijdigheid vermindert de kans op corruptie. Professionaliteit verhoogt de kwaliteit van beleid en uitvoering. Zelfstandigheid vrijwaart bestuursorganen van de grilligheden van het partijpolitieke spel. Zonder een onafhankelijke ECB zou de euro vermoedelijk weinig waard zijn. Politicologen spreken in zo'n geval van een grote throughput en outputlegitimiteit.

Het probleem zit echter aan de *input*kant. Geen van al die onpartijdige rechters, professionele toe-

zichhouders en zelfstandige bestuurders is ooit democratisch gekozen en geen van hen kan ooit door de kiezers weer worden weggestuurd als zijn beleid hen niet bevalt. Dit is wat de Amerikaanse staatsrechtgeleerde Alexander Bickel (1962), in een kritiek op de grote rol van het Supreme Court in de VS, de *countermajoritarian difficulty* heeft genoemd. Geen van deze professionals kan bogen op een mandaat van een meerderheid van de kiezers. En de meesten van hen, een enkele UWV-directeur misschien daargelaten, oefenen hun ambt uit buiten het bereik van de zweepslagen van de ministeriële verantwoordelijkheid.

4. Van nationale naar internationale arena's

De derde beweging is er een van nationale naar internationale arena's. Arts laat in de verkenning zien dat hier sprake is van een dubbele verplaatsing, zowel in verticale als horizontale richting. Nationale staten verliezen op tal van terreinen beslissingsmacht aan intergouvernementele instellingen en regimes, zoals de Wereldhandelsorganisatie (WTO), de Wereldorganisatie voor Intellectueel eigendom (WIPO), of de GATT. Deze intergouvernementele arena's onttrekken zich bijna volledig aan democratische controle. Weliswaar zijn het de vertegenwoordigers van nationale regeringen die officieel de besluiten nemen, maar deze worden door de nationale parlementen meestal stilzwijgend of zonder al teveel debat overgenomen. Het is een beeld dat ook bekend is rondom de Europese integratie: 'Het Nederlandse parlementaire stelsel laat de parlementaire bevoegdheden eenvoudig wegvloeien naar het Europese niveau, alwaar niet het Europees Parlement het voor het zeggen heeft, maar de Raad van Ministers en zijn ambtenaren' (Del Grosso 2000, 274).

Daar bovenop komt nog eens een horizontale verplaatsing. De invloed en beslissingsmacht van niet statelijke actoren, zoals internationale nongouvernementele organisaties (NGO's) en grote transnationale ondernemingen, is in de afgelopen decennia sterk toegenomen. Het aantal mondiale NGO's is toegenomen van circa duizend in de jaren vijftig tot meer dan 20.000 tegenwoordig. Volgens Arts (2004, 100) is het aantal transnationale ondernemingen inmiddels zelfs opgelopen tot meer dan 40.000. Zij hebben grote invloed op de internationale politieke agenda's en zijn meer en meer in

staat om zelf regels en standaarden te ontwerpen en te implementeren, bijvoorbeeld op het gebied van internet, kapitaalverkeer en milieukeurmerken.

Uit het oogpunt van effectiviteit van beleid valt er veel voor deze verplaatsing te zeggen. Schaalvergroting in de economie vraagt immers ook om schaalvergroting van de besluitvorming. Ook hier geldt echter dat de besluitvorming grotendeels buiten het bereik van de organen en de normale procedures van de vertegenwoordigende democratie plaatsvindt. Die internationale arena's mogen dan steeds meer openstaan voor tal van belangengroepen en internationale actoren, ze zijn tot nu toe ontoegankelijk voor kiezers, camera's en kamerleden. Bij deze internationale arena's zien we een cumulatie van democratische risico's. De belangenbehartiging is nogal eens onevenredig en onevenwichtig, er is geen sprake van gekozen bestuurders of van parlementaire controle, de openbaarheid is gering en publieke verantwoording ontbreekt (Slaughter 2001).

5. Verplaatsing van de democratie

Bij elk van deze verplaatsingen beweegt de politieke machtsuitoefening zich weg van de klassieke arena's en actoren van de representatieve democratie, weg van parlement en politieke partijen, naar *single issue*groepen, belangenbehartigers, zelfstandige bestuursorganen, informele arena's en internationale organisaties. Elk van deze verplaatsingen heeft zo zijn goede kanten: meer draagvlak bij direct belanghebbenden, meer deskundigheid, een grotere onpartijdigheid. Maar er zijn ook serieuze risico's. Een aantal van de waarborgen die in de loop der eeuwen in de representatieve democratie zijn verankerd, zoals brede belangenbehartiging, openbaarheid, meerderheidsbesluitvorming en publieke verantwoording, zijn in die nieuwe arena's niet of nauwelijks ontwikkeld.

Wat valt hier nu aan te doen? In grote lijnen zijn er drie opties. Je kunt natuurlijk de zaak op zijn beloop laten in de hoop dat de voordelen groter blijken te zijn dan de nadelen.⁴ Met andere woorden: hopen dat de *throughput* legitimiteit, via beginselen van behoorlijk bestuur en rechtsbescherming, en vooral ook de outputlegitimiteit, dankzij de grotere effectiviteit en kwaliteit van het beleid, zo groot zijn dat burgers de gebrekkige democratische input voor lief nemen. Dat is op dit moment de dominan-

te strategie op het niveau van de Europese Unie (Scharpf 1999; Majone 2001; Moravcsik 2002).⁵ In deze strategie wordt de legitimiteitsbasis van publieke instellingen grotendeels versmald tot procedurele zorgvuldigheid en bestuurlijke effectiviteit. Deze strategie is behoorlijk riskant, omdat in tijden van tegenspoed, wanneer door de publieke instellingen niet geleverd kan worden, deze al snel op hun grondvesten schudden.

Je zou in de tweede plaats ook kunnen proberen om de besluitvorming weer binnen het bereik van de vertegenwoordigende democratie te brengen. De verplaatsingen van de politiek zijn immers geen natuurverschijnselen, geen tektonische bewegingen van de aardkorst die zich onttrekken aan menselijke invloed. Een aantal kan wel degelijk worden teruggedraaid. ZBO's kunnen bijvoorbeeld weer binnen het bereik van de ministeriële verantwoordelijkheid worden gebracht, zoals is voorgesteld door de commissie Kohnstamm. Het Europese Parlement wint de laatste jaren bijvoorbeeld aan formele en feitelijke macht tegenover de Commissie en andere instellingen van de Europese Unie.

Ook de internationale onderhandelingen kunnen onderworpen worden aan parlementaire controle. Het Deens parlement, de *Folketing*, kent bijvoorbeeld een zeer machtige commissie voor Europese zaken waarin elke Europese Raad minutieus wordt voorbesproken en waarin het mandaat van de minister nauwkeurig wordt bepaald en achteraf gecontroleerd. Ook het Ierse parlement, de *Oireachtas*, heeft in de afgelopen jaren zijn greep op de Europese aangelegenheden versterkt en in 2001 een apart 'Sub-Committee on European Scrutiny' in het leven geroepen dat de parlementaire rol in het proces van Europese regelgeving moet versterken.⁶ Het is vermoedelijk geen toeval dat in beide landen de bevolking zich via referenda zeer sceptisch heeft getoond over het proces van Europese integratie. Het Nederlandse parlamentsrecht biedt de Tweede Kamer reeds diverse mogelijkheden, bijvoorbeeld via de zogenaamde fichesprocedure en de periodieke overleggen, om meer greep te krijgen op de rol van de regering bij de Europese besluitvorming (Del Grosso 2000, 275) – wellicht dat ook in ons land de negatieve uitslag van het referendum over de EU-grondwet de aanzet geeft tot meer parlementair activisme. Dat terughalen van de politiek naar het parlement betekent wel dat je een aan-

tal voordelen van de verplaatsingen verliest. Zo staan de Denen nogal eens zwak in Europese onderhandelingen, omdat hun speelruimte al lang van tevoren bekend raakt.

Je kunt daarnaast ook proberen om de democratie mee te verplaatsen. Dat kan niet altijd, of voorlopig niet, door nieuwe vormen van volksvertegenwoordiging te creëren bij die nieuwe arena's. Wat je wel zou kunnen proberen is om de centrale waarden achter de liberale, representatieve democratie zoveel mogelijk van toepassing te laten zijn op die andere arena's en praktijken.

6. Verplaatsing van democratische waarden

Wat zijn dan die centrale democratische waarden? Hier zullen er vier worden besproken - het zijn de spiegelbeelden van de risico's die zojuist werden gesignaleerd. Bij elk van deze beginselen volgen enkele concrete suggesties.

Als eerste het *afspiegelingsbeginsel*. Dit stelt de nodige eisen aan de representativiteit van de belangenbehartiging in die nieuwe arena's. Daarbij gaat het vooral om de vraag of alle relevante belangen en publieken in voldoende mate in kaart zijn gebracht en bij de beraadslagingen zijn betrokken. Hier kan een belangrijke taak liggen voor de volksvertegenwoordiging.

Wanneer de regering bijvoorbeeld besluit tot vergaande vormen van consultatie of zelfregulering, of wanneer een college van B&W besluit tot interactieve beleidsvorming, dan zou kamer of gemeenteraad alleen moeten instemmen met deze verplaatsing na een voorafgaande *representativiteitstoets*. Daarbij zou getoetst moeten worden of alle relevante maatschappelijke belangen die bij het vraagstuk aan de orde zijn, in voldoende mate in kaart zijn gebracht en bij de beraadslagingen zijn betrokken.

In de WRR-verkenning is deze eis filosofisch onderbouwd door Dijstelbloem, Schuyt en De Vries (2004, 146) op basis van het werk van de Amerikaanse filosoof Dewey. In plaats van de beleidsvorming direct over te laten aan de meest voor de hand liggende maatschappelijke groepen, zou eerst onderzocht moeten worden welke publieken door het vraagstuk worden geraakt. 'Wie onderkennen allemaal effecten van het voorgenomen beleid?' is daarom een even belangrijke vraag als

'wie hebben er allemaal kennis van het beleid?'. Zo wordt voorkomen dat de meest vocale maatschappelijke groepen de beleidsagenda kapen.

In geval van slecht georganiseerde of matig gearticuleerde belangen zou een volksvertegenwoordiging wellicht een *amicus populi* kunnen aanwijzen (naar analogie van de *amicus curiae* bij het Internationale Strafhof). Zo'n *amicus populi* is een soort democratische ombudsman die tot taak heeft om als zaakwaarnemer op te treden en deze ongeorganiseerde belangen in de arena te vertegenwoordigen. Democratie is immers te belangrijk om aan het vrije spel van de maatschappelijke krachten over te laten. Zo'n *amicus populi*, kan een volksvertegenwoordiger zijn of een onafhankelijke buitenstaander die op verzoek van raad of kamer aan de beleidsvorming deelneemt om daar stem te geven aan die publieken die wel geraakt, maar niet georganiseerd zijn.

Het tweede beginsel is het *transparantiebeginsel*. Dit heeft vooral betrekking op het proces van beraadslaging. Hierbij gaat het om vragen als: is voor buitenstaanders helder hoe het proces verloopt en wat de inzet is, wie de deelnemers zijn en wat voor belangen, standpunten en gegevens zij hebben? Dit vraagt om verregaande horizontalisering van openbaarheidregimes, met name in geval van consultatie, zelfregulering en internationale onderhandelingen. Elk proces van zelfregulering en zelfsturing of van interactieve beleidsvorming dat leidt tot enige vorm van binding van derden, dient van meet af aan doorzichtig te zijn.

Je zou bijvoorbeeld kunnen denken aan de ontwikkeling van een meer horizontaal stelsel van openbaarheid in geval van private en semi-publieke vormen van regelgeving en machtsuitoefening. Waarom zou de WOB alleen voor overheden moeten gelden terwijl private partijen tal van publieke taken verrichten of een actieve inbreng hebben in de beleidsvorming en regelgeving? Waarom mag Schiphol bijvoorbeeld zijn geluidstabellen voor zichzelf houden waardoor het in de publieke besluitvorming een enorme kennisvoorsprong heeft op de andere spelers? Om een gelijkwaardig speelveld te creëren in die nieuwe politieke arena's zal veel meer beleidsrelevante achtergrondinformatie van private partijen in het publieke domein beschikbaar moeten zijn. Het vraagt ook dat deel-

nemers bij deliberatie, consultatie en zelfregulering veel meer openheid van zaken geven over hun financiële en andere belangen. Wie zijn de leden van de belangenorganisaties, hoe is hun interne besluitvorming geregeld, hoe worden zij gefinancierd?

In de derde plaats is er het *meerderheidsbeginsel*, dit stelt vooral eisen aan de besluitvorming in die nieuwe arena's. In een democratie dient politieke besluitvorming uiteindelijk terug gevoerd te kunnen worden op de instemming van een meerderheid van de burgers. Machtige minderheden mogen niet hun zin doordrukken tegen de wens van de meerderheid in. Dit beginsel omvat in feite twee belangrijke democratische waarden. Allereerst politieke gelijkheid: bij de besluitvorming dient de stem van elke burger even zwaar te tellen – het beginsel van één persoon, één stem. Hieruit vloeit vervolgens voort dat de meeste stemmen gelden.

Dit meerderheidsbeginsel pleit bijvoorbeeld voor het houden van *meerderheidstoetsen*. Zo zou men consultaties en interactieve processen waar mogelijk met stemmingen af dienen te sluiten. Hierbij dient het uitgangspunt van één persoon, één stem zoveel mogelijk gehanteerd te worden. Dit zorgt ervoor dat de kleine groep van 'dominante, handige, verbale medeburgers' (Hartman 2000) of een lobby van goed georganiseerde belangengroepen, zijn zin niet kan doordrukken tegen de wil van de meerderheid in. Het mooie van stemmingen is immers dat verschillen in sociaal kapitaal tussen burgers nauwelijks gewicht in de schaal leggen. Wanneer men deze egalitaire stemmingen beperkt tot de laatste fase van de besluitvorming, blijft er genoeg ruimte over voor het mobiliseren van expertise en creativiteit in de fase van idee- en planvorming (Van Stokkom 2003).

Die meerderheidstoetsen kunnen bijvoorbeeld de vorm aannemen van *correctieve referenda*. Daarbij is er alle ruimte voor experts, belangengroepen en betrokken burgers om agenda's op te stellen, scenario's te ontwerpen en voorstellen te doen. Tegelijkertijd blijft er een mogelijkheid voor de burgers die geen zin, geen tijd of geen durf hebben om deel te nemen aan de deliberaties, om zich op voet van gelijkheid uit te spreken over de plannen. Een geslaagd voorbeeld van deze combinatie van deliberatie en democratie was de besluitvorming rond de herinrichting van de Grote Markt in Groningen,

waarbij de bevolking via een referendum kon kiezen uit enkele gedetailleerd uitgewerkte plannen.

Lang niet alle onderwerpen lenen zich voor bevolkingsbrede referenda. Een andere, inhoudelijk veel diepgaandere, vorm van meerderheidstoetsing is de *deliberatieve peiling* die door James Fishkin (1995, 134-176) is ontworpen en uitgevoerd. Daarbij werd een breed samengestelde, representatieve steekproef van enkele honderden burgers getrokken uit het kiesgerechtigde deel van de bevolking. Deze burgers werden voor een week-einde bij elkaar gezet om in kleine groepen intensief te discussiëren over enkele belangrijke maatschappelijke thema's. Ze werden voorzien van evenwichtig samengestelde documentatiemappen en konden experts, lobbyisten en politici met uiteenlopende standpunten raadplegen. Na enkele dagen van intensieve, *face to face* discussies, werden hun meningen over de vraagstukken gepeild. Het werd een combinatie van *Big Brother*, *Het Lagerhuis* en *Expeditie Robinson*, want de beraadslagingen en de stemmingen werden gehouden en opgenomen in de studio's van de Britse zender Channel 4 en vervolgens uitgebreid op televisie vertoond. Zo konden het afspiegelingsbeginsel, het transparantiebeginsel en het meerderheidsbeginsel gecombineerd worden met een meer diepgaande, deliberatieve vorm van democratie.

Wie dat allemaal wat te belastend vindt - niet iedereen wil immers voortdurend worden lastig gevallen met referenda of in televisiestudio's discussiëren – zou ook nog kunnen denken aan steekproefsgewijs samengestelde *burgerjury's*. In dat laatste geval wordt de uitkomst van een interactief proces voorgelegd aan een jury die zo representatief mogelijk is samengesteld. Deze stemt na beraadslagingen over het voorstel. De uitslag kan dan door een college van B&W of een gemeenteraad worden meegenomen in haar uiteindelijke oordeel over de wenselijkheid van het voorstel. Dit is geen volwaardig alternatief voor meerderheidsvorming via referenda, maar het biedt wel een zekere egalitaire check op de besluitvorming.

Het vierde beginsel is *publieke verantwoording*. Dit heeft vooral betrekking op de afronding van het proces. Hierbij gaat het om de vraag of er rond die nieuwe arena's adequate verantwoordingsarrangementen zijn gecreëerd (Bakker en Yesilkagit 2005).

Zijn er goed toegeruste verantwoordingsfora? Geven de zelfstandige instellingen en de onafhankelijke toezichhouders voldoende informatie over hun optreden, is het mogelijk om nadere vragen te stellen, kunnen verantwoordingsfora zich een goed oordeel vormen over hun optreden? Zijn er sancties mogelijk wanneer dat oordeel zeer negatief uitvalt?

Een aantal ZBO's in Nederland heeft deze handschoen opgepakt en experimenteert met nieuwe vormen van publieke verantwoording die niet via de minister verlopen.⁷ De meest veelbelovende daarvan is de invoering van een periodieke visitatie door een onafhankelijk college. Het college beoordeelt de prestaties van de organisaties aan de hand van gespecificeerde kwaliteitseisen die zijn vastgelegd in een protocol en brengt daarover vervolgens een openbaar rapport uit. Voor de kamer is dit verantwoordingsinstrument een aantrekkelijk alternatief voor de moeizame getrapte politieke verantwoording via de minister. Via een onafhankelijke visitatiecollege kan de kamer uitgebreid zicht houden op de kwaliteit en de maatschappelijke effecten

van het werk van ZBO's, zonder telkens zelf in de dossiers te hoeven duiken. De minister, op zijn beurt, zit niet klem tussen de informatieplicht aan de kamer en de autonomie van ZBO's; en de ZBO's, tot slot, hoeven niet steeds politieke verantwoording af te leggen op basis van incidenten.

7. Geen verplaatsing, maar verspreiding van de democratie

Net als de verplaatsing van de politiek is ook de verplaatsing van de democratie een krachtige, maar enigszins misleidende metafoor. Ook de democratie is immers geen zero-sum game. Toepassing van deze beginselen hoeft niet te betekenen dat het belang van de representatieve democratie navenant afneemt. Integendeel, meer aandacht voor afspiegeling, voor transparantie, meerderheidsvorming en publieke verantwoording in andere politieke arena's betekent vooral ook een vergroting van de democratische diversiteit. Wat nodig is, is niet zozeer een verplaatsing van de democratie, maar een verspreiding van de democratie.

Literatuur

- Andeweg, R. B., 2003a, 'Proeve van een vernieuwd kiesstelsel'. *Nederlands Juristenblad*, 78, 38 (29 Augustus 2003): 1542-1547.
- Andeweg, R.B. 2003b, 'De pendule van Ed van Thijn'. *S&D* 60, 12: 22-27.
- Arts, B.J.M, 2004, 'Naar een mondiale democratie? De rol van 'niet-statelijke actoren''. In: E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, WRR verkenning 4, Amsterdam: Amsterdam University Press, 95-112.
- Bakker, Wieger en Kutsal Yesilkagit (red.), 2005, *Publieke verantwoording: Regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken*, Amsterdam: Boom.
- Beck, U., A. Giddens en S. Lash, 1994, *Reflexive modernization: Politics, tradition and aesthetics in the modern social order*, London: Polity press.
- Bickel, Alexander, 1962, *The least dangerous branch: The Supreme Court at the bar of politics*, Indianapolis/New York.
- Bovens, Mark, Wim Derksen, Willem Witteveen, Paul Kalma en Frans Becker, 1995, *De verplaatsing van de politiek: Een agenda voor democratische vernieuwing*, Amsterdam: WBS.
- Bovens, M.A.P., M.M. Groothuis en R.H. van den Hoogen, 2003, 'De digitale Trias'. *Nederlands Juristenblad*, 78, 34 (26 september 2003): 1804-1811.
- Curtin, Deirdre, 2004, 'European Union Executive Actors evolving in the Shade?'. In: *The European Union: An Ongoing Process of European Integration*, Liber Amicorum Alfred E. Kellermann, Den Haag, 97-110.
- Curtin, Deirdre, 2005, 'Delegation to EU Non-Majoritarian Agencies and Emerging Practices of Public Accountability'. In: D. Gerardin & N. Petit (eds.), *Regulation Through Agencies: A New Paradigm of European Governance*, London: Routledge.
- Dekker, Paul, 2002a, 'Sterkere democraten, zwakkere democratie? Veranderingen in politieke betrokkenheid en participatie 1970-2000'. *B&M*, 29, 2: 55-66.
- Dekker, Paul (red.), 2002b, *Niet-stemmers: Een onderzoek naar achtergronden en motieven in enquêtes, interviews en focusgroepen*, Den Haag: SCP.
- Dekker, Paul, 2003, 'Afkeer van de politiek?'. *Christen Democratische Verkenningen*, 2003/4: 30-36.
- Del Grosso, N.Y., 2000, *Parlement en Europese integratie*, dissertatie Groningen, Deventer: Kluwer.
- Dijstelbloem, H.O. en P.L. Meurs, 2004, 'Publieke verantwoording in de maatschappelijke dienstverlening' In: E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.), 2004, *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, WRR verkenning 4, Amsterdam: Amsterdam University Press, 113-133.
- Dijstelbloem, H.O., C.J.M. Schuyt en G.H. De Vries, 2004, 'Dewey en de nieuwe politieke kwesties in de kennissamenleving'. In: E.R. Engelen & M. Sie Dhian Ho (red.), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, WRR verkenning 4, Amsterdam: Amsterdam University Press, 135-150.
- Duyvendak, J.W., 1997, *Waar blijft de politiek: Essays over paarse politiek, maatschappelijk middenveld en sociale cohesie*, Amsterdam: Boom.
- Engelen, E.R en M. Sie Dhian Ho (red.), 2004, *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, WRR verkenning 4, Amsterdam: Amsterdam University Press.

- Fishkin, James, 1995, *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*, New Haven: Yale.
- Frissen, Paul, 1996, *De virtuele staat. Politiek, bestuur, technologie: Een postmodern verhaal*, Schoonhoven: Academic Service.
- Ganzeboom, H.B.G. en W.C. Ultee (red.), 1995, *De sociale segmentatie van Nederland in 2015*, WRR Voorstudie 96, Den Haag: SDU.
- Goor, Henk van, 2003, 'Toch een groeiende kloof tussen kiezers en gekozenen? Non-respons in het Nationaal Kiezersonderzoek revisited'. *Sociologische Gids* 50, 3: 231-235.
- Gunsteren, H.R. van en R.B. Andeweg, 1994, *Het Grote Ongenoegen; over de kloof tussen burgers en politiek*, Haarlem: Aramith.
- Hartman, Ivo, 1998, 'De andere kant van politieke participatie: Kanttekeningen bij de huidige democratisering van bovenaf'. *Vorming*, 14 (oktober 1998) 1: 7-18.
- Hartman, Ivo, 2000, *Democratie van de grote bekken of leer je wat van het publieke debat?* Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Holsteyn, Joop van en Josje de Ridder, 2005, *Alles blijft anders: Nederlandse kiezers en verkiezingen in het begin van de 21^e eeuw*, Amsterdam: Aksant.
- Hooghe, Marc, 1999, 'The Rebuke of Thersites: Deliberative Democracy Under Conditions of Inequality'. *Acta Politica*, 34 (winter 1999): 287-301.
- Mair, Peter, 2004, 'Popular Democracy and the Construction of the European Union Political System', paper presented at the ECPR joint sessions, Uppsala.
- Majone, G., 2001, 'Non-majoritarian institutions and the limits of democratic governance: A political transaction-cost approach'. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 157: 57-78
- Meer, Jelle van der en Marcel Ham, 2001, *De verplaatsing van de democratie*, Amsterdam: De Balie.
- Moravcsik, A., 2002, 'In defence of the "democratic deficit": Reassessing legitimacy in the European Union'. *Journal of Common Market Studies*, 40, 3: 603-24.
- Sanders, Lynn, 1997, 'Against Deliberation'. *Political Theory*, 25, 3 (June 1997): 347-376.
- Scharpf, F., 1999, *Governing Europe: Efficient and democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Schillemans, Thomas, 2005, 'Verantwoording na verzelfstandiging: Continuiteit, verwarring en vernieuwing'. In: Wieger Bakker en Kutsal Yesilkagit (red.), 2005, *Publieke verantwoording: Regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken*, Amsterdam: Boom, 71-97.
- Schillemans, Thomas en Mark Bovens, 2004, 'Horizontale verantwoording bij zelfstandige bestuursorganen'. In Sandra van Thiel, (red.), *Governance van uitvoeringsorganisaties: Nieuwe vraagstukken voor sturing in het publieke domein*, Apeldoorn: Kadaster, 27-37.
- Slaughter, Anne-Marie, 2001, 'The Accountability of Government Networks'. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 8: 347-367.
- Stokkom, Bas van, 2003, 'Deliberatie zonder democratie? Ongelijkheid en gezag in interactieve beleidsvorming'. *B&M*, 30, 3: 153-165.
- Tromp, B.A.G.M., 2004, 'Politieke vernieuwing of politieke verbetering?'. *B&M*, 31, 2: 115 - 121.
- Vos, Ellen, 2004, 'Verzelfstandiging van bestuursstaken op Europees niveau'. *Bestuurskunde*, 13, 7: 318-327.
- Wille, Anchrut, 2001, 'Politieke participatie en representativiteit in het interactieve beleidsproces'. In: Jurian Edelenbos en René Monnikhof (red.), *Lokale interactieve beleidsvorming: Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*, Utrecht: Lemma, 87-115.

Noten

- 1 Dit essay is een bewerking van de keynote-speech die werd uitgesproken op het WRR-symposium 'De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat', ter gelegenheid van het afscheid van M. Scheltema als voorzitter van de WRR. Op dit symposium werd de gelijknamige verkenning van de WRR aangeboden (Engelen & Sie Dhian Ho 2004).
- 2 De kloof wordt gerelativeerd door Van Gunsteren en Andeweg (1994) en Dekker (2003); Van Goor (2003) ziet hem groeien en Van Holsteyn en De Ridder (2005, 72-76) zien hem, wellicht tijdelijk, kleiner worden. Zie voor een kritische bespreking van de hervormingsvoorstellen van De Graaf: Andeweg (2003a en 2003b) en Tromp (2004).
- 3 Zie voor een vergelijkbaar argument Dijstelbloem, Schuyt en De Vries (2004, 140-143).
- 4 Deze positie wordt in ons land bijvoorbeeld verdedigd door Frissen (1996).
- 5 Zie voor een zorgvuldige analyse van deze trend op Europees niveau: Mair (2004).
- 6 Dit is gebaseerd op de Ierse European Scrutiny Act. Zie verder: www.irl.gov.ie/oireachtas/committees.
- 7 Zie voor een overzicht Schillemans & Bovens (2004), Schillemans (2005).