

# DE DEMOCRATISCHE WAARDE VAN BURGERPARTICIPATIE: INTERACTIEF BESTUUR EN DELIBERATIEVE FORA<sup>1</sup>

Het belang van participatie voor de democratie staat nauwelijks ter discussie. Het is het uitgangspunt van veel normatieve theorieën over democratie. En ook in de praktijk van het bestuur hebben veel overheden inmiddels ervaring opgedaan met nieuwe, meer directe, vormen van participatie van burgers. Maar wat draagt participatie van burgers nu werkelijk bij aan de kwaliteit van de democratie? Daarover is weinig bekend. De analyse in deze bijdrage van twee vormen van participatie, interactief bestuur en deliberatieve fora in Nederland en een groot aantal andere westerse landen, laat zien dat participatie op verschillende manieren bijdraagt aan de kwaliteit van de democratie, maar ook dat de vorm van participatie bepalend is voor de aspecten van democratie die het sterkst worden beïnvloed. Dat betekent dat bestuurders en beleidsmakers letterlijk aan het stuur zitten van de democratie; door hun keuze voor een bepaald ontwerp van participatie

**Ank Michels**

Dr A.M.B. Michels is universitair docent bij het Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap van de Universiteit Utrecht.

stimuleren zij bepaalde aspecten van democratie meer, en andere minder.

## **Inleiding**

In de afgelopen decennia is er in Nederland, en andere westerse landen, veel discussie geweest over de zogenaamde kloof tussen burgers en politici en de legitimiteit van politieke besluitvormingsprocessen. Daarbij wordt vaak gepleit voor nieuwe, meer directe vormen van politieke participatie zoals burgerfora, wijkbudgetten en interactief bestuur, als aanvulling op de bestaande instellingen van de representatieve democratie. Er zijn inmiddels boekenkasten vol geschreven over het

belang van participatie voor de democratie (zie ook het rapport van de ROB, 2010) en over de praktijk van burgerparticipatie, de verschillende vormen, en de ervaringen van bestuurders en burgers. Toch is er nauwelijks systematisch onderzoek gedaan naar de effecten van burgerparticipatie op de kwaliteit van de democratie. Zo is het de vraag of deze vernieuwingen leiden tot meer invloed van burgers op het beleid, of ze bijdragen aan het vergroten van de politieke betrokkenheid van burgers en of ze invloed hebben op de kwaliteit van het debat over beleid.

In deze bijdrage staat de vraag centraal naar de invloed van meer directe vormen van participatie van burgers in het

aspecten zijn ontleend aan de belangrijkste benaderingen in de democratietheorie die claimen dat burgerparticipatie goed zou zijn voor de kwaliteit van de democratie. In het tweede deel van het artikel wordt vervolgens onderzocht in hoeverre burgerparticipatie in de praktijk bijdraagt aan de kwaliteit van de democratie.

### **Interactief bestuur en deliberatieve fora**

Nederland heeft vooral op lokaal niveau een ruime ervaring met interactief bestuur (Denters & Klok, 2005; De Vries, 2008). Maar ook in andere landen, bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk, zien we het laatste decennium dat burgers steeds vaker direct worden betrokken in het beleidsproces (John & Copus, 2011). Kenmerkend voor interactief bestuur is dat er een duidelijke relatie is met de beleidsvorming, dat wil zeggen dat burgers en andere belanghebbenden samenwerken met de overheid of advies geven aan de overheid (Pröpper, 2009). Kenmerkend is ook dat burgers en belanghebbenden al in een vroegtijdig stadium betrokken worden bij het beleid. Meestal neemt de overheid het initiatief en begeleidt zij het proces. Interactief bestuur kan betrekking hebben op alle mogelijke beleidsthema's, maar veelvoorkomende voorbeelden zijn de herinrichting van een binnenstad, de renovatie van oude wijken, of infrastructurele projecten.

In de discussie over interactief bestuur worden vaak verschillende motieven genoemd voor het betrekken van burgers bij het beleid. Een belangrijk argument is dat het een bijdrage levert aan vergroting van het draagvlak voor het beleid en het beleid daarmee meer effectief en legitiem maakt (De Graaf, 2007, p. 22). Maar er zijn ook andere motieven. Het betrekken van burgers

## **Weinig onderzoek naar effecten van participatie**

beleidsproces op de kwaliteit van de democratie. De analyse beperkt zich tot twee vormen van participatie: interactief bestuur en deliberatieve fora. In beide varianten hebben burgers een actieve rol, maar er bestaan ook duidelijke verschillen in vormgeving en in de relatie met het beleidsproces. Het artikel doet verslag van een onderzoek naar zeventig casussen in Nederland en een groot aantal andere westerse landen.

De opbouw van het artikel is als volgt. In de volgende paragraaf wordt het onderscheid tussen beide vormen van participatie nader toegelicht. Daarna volgt een toelichting op het analysekader en de selectie van de casussen. Het analysekader onderscheidt een aantal aspecten van democratische kwaliteit. Deze

bij het beleid zou bijdragen aan het vertrouwen in de overheid, de kwaliteit van de democratie, en de versterking van het burgerschap (OECD, 2001, p. 11). Interactief bestuur wordt daarnaast gezien als een mogelijke oplossing voor het verkleinen van de kloof tussen burgers en bestuur, voor het verkrijgen van kennis en expertise uit de samenleving als input voor het beleid en voor het verbeteren van de kwaliteit van het beleid (Edelenbos, 2000; Cain et al., 2006). Het dominante perspectief op interactief bestuur is een beleidsperspectief waarbij de overheid interactief beleid inzet om bepaalde beleidsdoelen te bereiken.

Deliberatieve fora komen veel voor in de Angelsaksische landen zoals in Australië. Maar ook Nederland heeft hier in de afgelopen tien jaar ervaring mee opgedaan. Voorbeelden van deliberatieve fora in Nederland zijn het Burgerforum kiesstelsel (Van der Kolk & Brinkman, 2008) en de burgerjury in Flevoland (Huitema & Lavrijsen, 2006). Het deliberatieve forum wordt in het Engels ook wel aangeduid met de term 'mini-public' en is een overkoepelend begrip voor verschillende typen fora waaronder burgerfora, burgerjury's, consensus conferenties, en de zogeheten *Planungszelle* (Smith, 2009, pp. 72-79). De selectie van de deelnemers is erop gericht om de diversiteit van de groep te waarborgen. Een gemeenschappelijk kenmerk van al deze fora is verder dat de nadruk sterk wordt gelegd op het proces en het volgen van de procedures die van belang zijn voor het creëren van een ideale omgeving voor deliberatie; meningsvorming en de uitwisseling van argumenten zijn belangrijker dan besluitvorming. Daarbij staat centraal dat de deelnemers zoeken naar consensus. De koppeling met het beleidsproces is minder duidelijk dan bij interactief

bestuur, al ligt ook hier het initiatief meestal bij de overheid. De onderwerpen van deliberatieve fora zijn divers, maar veelvoorkomend zijn technische en ethische beleidskwesties.

In de discussie over deliberatieve fora overheerst het discours van de deliberatieve democratie. De voorstanders van deliberatieve fora zijn veelal theoretici uit de school van de *deliberative democracy* die het belang van dialoog

## Motieven voor deliberatie

en de uitwisseling van argumenten centraal stellen in een democratie (zie onder meer Elster, 1998; Dryzek & List, 2003; Gutmann en Thompson, 2004). Als argumenten voor deliberatie wordt onder meer genoemd dat deliberatie iedere deelnemer als individu een stem geeft. Bovendien zouden dialoog en de uitwisseling van argumenten bijdragen aan de totstandkoming van rationele uitkomsten. Daarnaast wordt als argument genoemd dat deliberatie bijdraagt aan de legitimiteit van beslissingen (Hendriks e.a., 2007). Het dominante perspectief op deliberatieve fora is een democratisch perspectief waarbij de nadruk ligt op de kwaliteit van het proces van deliberatie.

### Analysekader en casuselectie

In deze bijdrage onderzoek ik de effecten van burgerparticipatie in beleid op de kwaliteit van de democratie. Daartoe beperk ik mij tot een aantal belangrijke aspecten van democratie die ik heb ontleend aan de normatieve democratietheorie. Burgerparticipatie in relatie tot democratie is één van de centrale

thema's in de moderne democratietheorie. In de afgelopen decennia hebben zich verschillende benaderingen van democratie ontwikkeld die het belang van burgerparticipatie in beleid voor de kwaliteit van de democratie onderstrepen. Voorbeelden daarvan zijn, naast de deliberatieve democratie, de participatieve democratie (Pateman, 1970), 'strong democracy' (Barber, 1984), en de sociaal kapitaaltheorie (Putnam, 2000). Burgerparticipatie draagt in de visie van deze theoretici bij aan het bereiken van, wat Smith noemt, bepaalde democratische waarden (2009, p. 12). Het uitgangspunt is steeds dat participatie goed is voor de democratie. Hoewel elke benadering weer andere

## Burgerparticipatie en democratische waarden

accenten legt, kunnen we een aantal democratische waarden onderscheiden (voor een nadere uitwerking hiervan, zie Michels & De Graaf, 2010). Burgerparticipatie:

- geeft burgers zeggenschap in besluitvorming (invloed). Dit element wordt het sterkst benadrukt in de participatieve democratietheorieën;
- geeft individuele burgers een stem in het beleidsproces (insluiting). Dit element zien we met name in theorieën van sociaal kapitaal, deliberatieve democratie, en in het werk van Barber over 'strong democracy' (1984);
- leidt tot meer democratische vaardigheden en meer politieke betrokkenheid. Dit wordt benadrukt zowel in

- participatieve en deliberatieve democratietheorieën, alsook in de sociaal kapitaaltheorie van Putnam (2000);
- leidt tot rationele beslissingen op basis van uitwisseling van argumenten (deliberatie). Dit is een centraal element in de deliberatieve democratietheorie;
- en vergroot de legitimiteit van beslissingen (legitimiteit). Dit wordt benadrukt in zowel participatieve als deliberatieve democratietheorieën.

Deze waarden of aspecten van democratie vormen het analysekader voor dit onderzoek. Onderzocht wordt in hoeverre participatie bijdraagt aan elk van deze democratische waarden. Daaruit volgt geen absoluut oordeel over de bijdrage aan de kwaliteit van de democratie, maar wel een oordeel over welke aspecten wel en welke niet of minder worden beïnvloed. De vraag naar de effecten van burgerparticipatie op de kwaliteit van de democratie heb ik onderzocht door bestaande studies over interactief bestuur en deliberatieve fora te analyseren. Een belangrijk probleem is dat studies vaak sterk van elkaar verschillen in aanpak en in de interpretatie van de criteria voor evaluatie. Om toch een zinvolle vergelijking mogelijk te maken heb ik de concepten uit het analysekader geoperationaliseerd in duidelijke criteria voor evaluatie. De bestaande evaluatiecriteria vormden daarbij het uitgangspunt. Deze werkwijze, die in de volgende paragraaf verder wordt toegelicht, maakt het mogelijk om patronen te ontdekken en conclusies te trekken die verder gaan dan conclusies op basis van één of enkele casussen. Voor de selectie van de casussen heb ik twee typen bronnen geraadpleegd, namelijk wetenschappelijke publicaties in academische tijdschriften en boeken en evaluatierapporten van onderzoeks-

**Tabel 1 Casussen en bronnen**

| <b>Interactief bestuur (N= 35)</b> |   |
|------------------------------------|---|
| Landen                             | Nederland (23 casussen); Verenigde Staten (5); andere landen waaronder het Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk en Duitsland (7)   |
| Beleidsthema                       | Veiligheid en leefbaarheid in wijken (11); stadsvernieuwing (7); beheer landelijke omgeving (6); infrastructuur en verkeer (5); overig (6)  |
| Schaal                             | Lokaal/regionaal (31); nationaal (4)  |
| Bronnen                            | Academische artikelen (15) in onder meer: <i>Public Administration Review</i> ; <i>Journal of Urbanism</i><br><br>Evaluatierapporten (20) van onder meer: Instituut voor Publiek en Politiek; Fontys Hogeschool en gemeente Eindhoven; Zebralog en de gemeente Essen  |
| <b>Deliberatieve fora (N= 35)</b>  |   |
| Landen                             | Australië (10); Nederland (5); Verenigd Koninkrijk (4); Duitsland (4); Denemarken (3); overige waaronder de VS, België en Finland (9)   |
| Beleidsthema                       | Genetische technology (8); milieu (6); infrastructuur (5); stads- en regionale planning (4); overig, waaronder kernenergie (12)   |
| Schaal                             | Lokaal/regionaal (18); nationaal (17)   |
| Bronnen                            | Academische artikelen (16) in onder meer <i>Political Studies</i> ; <i>Journal of Community and Applied Social Psychology</i> ; <i>Policy Science</i> ; <i>Journal of Environmental Policy and Planning</i> ; <i>Journal of Public Deliberation</i><br><br>Evaluatierapporten (19) van onder meer New Democracy Foundation (Australië); Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung (Duitsland); STAGE Network Science, Technology and Governance in Europe (Denemarken) |

instituten al dan niet in samenwerking met overheden die niet zijn gepubliceerd in de vorm van een wetenschappelijk artikel of boek (zie voor voorbeelden tabel 1). Ik heb de publicaties gevonden door in verschillende talen te zoeken op trefwoorden als burgerparticipatie, verwijzingen in gevonden publicaties te volgen en door experts te raadplegen voor meer voorbeelden. Uiteindelijk heb ik alleen die casussen geselecteerd die informatie bevatten over minimaal twee aspecten van democratie. Alles bij elkaar heb ik van beide typen 35 casussen geanalyseerd.

Tabel 1 geeft achtergrondinformatie bij de selectie van de casussen, de verdeling over de landen en de belangrijkste beleidsthema's.

Veel casussen over interactief bestuur komen uit Nederland, terwijl de casussen over deliberatieve fora vooral komen uit Australië, en in mindere mate uit het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Duitsland. Een reden hiervoor is dat Nederland veel ervaring heeft met interactief bestuur en Australië die heeft met deliberatieve fora. Van belang is verder dat veel mogelijk interessante

casussen niet zijn opgenomen omdat ik mij heb moeten beperken tot studies die informatie bieden over effecten van participatie. Opvallend is verder dat de beleidsthema's divers zijn, maar dat veiligheid en leefbaarheid in wijken en stadvernieuwing dominante thema's van interactief bestuur zijn, en meer abstracte thema's zoals gene-

## Diversiteit in beleidsthema's

tische technologie en milieu vaak onderwerp zijn van deliberatieve fora. En, tot slot, interactief bestuur heeft vooral betrekking op lokale en regionale beleidsthema's terwijl deliberatieve fora zich bezighouden met zowel lokale als nationale thema's.

### Burgerparticipatie en democratie in de praktijk

In deze paragraaf komt de vraag aan de orde in hoeverre burgerparticipatie in de praktijk bijdraagt aan de kwaliteit van de democratie. Voordat ik de belangrijkste bevindingen presenteer, wordt eerst per aspect een nadere invulling gegeven aan de criteria voor evaluatie uit het analysekader.

#### *Invloed*

Een eerste aspect van democratie betreft de invloed van burgers op de besluitvorming. Invloed is vrijwel nooit een expliciet evaluatiecriterium in evaluatiestudies. Toch zien we in meer dan de helft van de studies dat er een indicatie wordt gegeven van de gevolgen van de aanbevelingen van de deelnemers voor het beleid. Invloed wordt daarom hier opgevat als invloed op het

beleid, dat wil zeggen dat er een indicatie moet zijn dat de aanbevelingen van de deelnemers een vertaling vinden in een beleidsverandering dan wel een voortzetting zijn van het bestaande beleid. Complicerende factor hierbij is dat beleidsveranderingen niet per se het gevolg hoeven te zijn van participatie van burgers. Het is ook mogelijk dat die beleidsveranderingen er hoe dan ook waren gekomen. We kunnen hooguit vaststellen dat het beleid in overeenstemming is met de wensen van de deelnemers, zonder dat we zeker weten dat het er sprake is van een causale relatie.

Het doel van interactief bestuur is om burgers te betrekken bij het beleidsproces. Maar dat betekent niet dat burgers ook altijd invloed hebben op het beleid. In zes gevallen vinden de aanbevelingen van de deelnemers geen vertaling in het beleid (in veertien gevallen is dat wel het geval). Een duidelijke relatie met het beleidsthema ontbreekt; een casus betrof de ontwikkeling van een visie op de toekomst van een stad, een andere het veiligheidsbeleid in een binnenstad. De evaluaties van de vijftien overige casussen geven geen informatie over de invloed van de participatie op het beleid. Mogelijke reden hiervoor is dat de meeste evaluatiestudies over burgerparticipatie vrij kort na het beleidsproces worden uitgevoerd. Vaak is dan nog niet duidelijk wat de implicaties voor het beleid zullen zijn.

In vergelijking met interactief bestuur leidt participatie in deliberatieve fora minder vaak tot beleidsaanpassingen. Dat komt ook omdat de thema's zich in het algemeen minder lenen voor een directe doorvertaling in beleid. Vaak gaat het over meer abstracte thema's, zoals gentechnologie en milieu, bij de beleidsvoorbereiding. Slechts in vijf van

de vijftien casussen waarvoor informatie beschikbaar is over dit thema, zien we dat de uitkomst van de deliberatie invloed heeft op het beleid. Voorbeelden hiervan zijn fora op het terrein van stadsontwikkeling en infrastructuur.

### *Insluiting*

Burgerparticipatie zou, ten tweede, individuele burgers een stem geven in het beleidsproces (insluiting). In de meeste van de door mij geanalyseerde studies worden twee typen criteria gebruikt die kunnen worden gezien als aspecten van insluiting: openheid van het forum en de representativiteit van het forum. Het eerste aspect gaat over de vraag of iedereen toegang heeft tot het forum of dat er sprake is van selectie van deelnemers. Het tweede aspect betreft de vraag of het forum een afspiegeling vormt van de bevolking en of geen belangrijke groepen buiten het forum zijn gehouden.

Interactieve beleidsprojecten staan vaak open voor deelname van iedereen die dat wil (voor 22 casussen). Maar openheid blijkt te botsen met het criterium van representativiteit. In minder dan een derde van de gevallen vormden de deelnemers een representatieve afspiegeling van de bevolking. Jongeren en deelnemers uit de culturele minderheden zijn vaak ondervertegenwoordigd. Dat ligt anders voor de deliberatieve fora. De selectie van deelnemers voor deliberatieve fora impliceert dat deze fora niet openstaan voor iedereen. De selectie op grond van achtergrondkenmerken als geslacht, leeftijd en opleiding leidt er tevens toe dat de representativiteit hoger is dan bij interactief bestuur (in twee derde van de gerapporteerde gevallen is het forum representatief), al blijken sommige fora moeite te hebben om deelnemers te vinden onder de lager opgeleiden.

### *Democratische vaardigheden en betrokkenheid*

Participatie zou volgens democratietheoretici leiden tot meer democratische vaardigheden en meer politieke betrokkenheid. Als het gaat om de democratische vaardigheden gaat de aandacht in de bestudeerde studies vooral uit naar veranderingen in debatvaardigheden, dat wil zeggen de vaardigheid om standpunten te formuleren en te discussiëren over maatschappelijke thema's. Politieke betrokkenheid komt

## Participatie en democratie zijn niet hetzelfde

tot uitdrukking in een grotere belangstelling voor politiek en een gevoel van medeverantwoordelijkheid voor beslissingen over het beleid na participatie.

Over de invloed van participatie op de ontwikkeling van democratische vaardigheden en politieke betrokkenheid bij interactief bestuur valt op grond van de studies die ik heb geanalyseerd weinig te zeggen. Slechts voor enkele casussen is informatie beschikbaar, en die lijkt vooral in positieve richting te wijzen. Meer informatie is er over de invloed op de politieke betrokkenheid bij deliberatieve fora. Alle fora waarvoor informatie beschikbaar is over dit onderwerp, laten een positieve invloed zien op politieke betrokkenheid.

### *Deliberatie*

Het vierde aspect, deliberatie, heeft betrekking op de kwaliteit van het publieke debat en verwijst in de eerste plaats

naar de bereidheid om naar argumenten van de ander te luisteren en standpunten uit te wisselen en, ten tweede, naar de daadwerkelijke verandering van standpunt.

Hoewel in interactieve beleidsprocessen er meestal weinig aandacht is voor de vormgeving van een proces van dialoog en uitwisseling van argumenten, geven de deelnemers in vier (van de negen casussen waarover is gerapporteerd) aan dat ze bereid waren om argumenten uit te wisselen, maar slechts in twee geval-

## Burgers die participeren zijn vaak positief

len leidde dit ook tot een wijziging in standpunt. Voor de deliberatieve fora is de conclusie eenduidiger: in vrijwel alle gevallen waarover informatie is over dit thema is er een duidelijk effect op de uitwisseling van argumenten (in vijftien van de zestien casussen) en de verandering van standpunten (in tien van de elf casussen).

### *Legitimiteit*

Legitimiteit, tot slot, betreft de mate waarin het proces en de uitkomsten in die specifieke casus worden gesteund door de deelnemers en door andere relevante actoren zoals de media en belangengroepen. De definitie van legitimiteit is noodzakelijkerwijs beperkt. Omdat het niveau van analyse de casus is, kunnen we immers geen uitspraken doen over de effecten van participatie op de legitimiteit van het politieke systeem. We weten dus niet of participatie van een relatief beperkte groep

burgers ook bijdraagt aan bredere steun onder de bevolking voor bepaalde beslissingen.

Het algemene beeld is dat degenen die deelnemen aan participatieprojecten positief zijn over het proces en de uitkomsten. Dat geldt voor vrijwel alle interactieve projecten en deliberatieve fora in deze studie waarvoor informatie over legitimiteit beschikbaar is (29 in totaal). Andere betrokkenen die geen deel uitmaken van het proces blijken veel minder enthousiast te zijn. In twee derde van de gevallen is er geen steun te vinden voor het proces en de uitkomsten, hoewel de informatie hierover zich vooral beperkt tot de deliberatieve fora (voor vijftien fora en voor vier casussen van interactief beleid). Mensen die buitengesloten zijn van het proces voelen zich mogelijk vrijer om kritisch te zijn of zijn teleurgesteld omdat ze niet mogen deelnemen.

### **Conclusie en discussie**

Terwijl participatie van burgers in het beleid wordt omarmd door veel bestuurders en democratietheoretici benadrukken dat burgerparticipatie goed is voor de democratie, is in dit artikel onderzocht wat burgerparticipatie in de praktijk bijdraagt aan de kwaliteit van de democratie. De belangrijkste bevindingen zijn samengevat in tabel 2. Een belangrijke kanttekening is wel dat de bevindingen zich beperken tot degenen die deelnemen aan de participatieprojecten. Omdat we niet weten hoe degenen die niet deelnemen oordelen, kunnen we geen uitspraken doen over de effecten op het niveau van democratisch stelsel.

Een eerste conclusie is dat participatie, zowel in interactief bestuur als in deliberatieve fora, leidt tot steun onder



**Tabel 2 Effecten op democratie**

|  | <b>Interactief bestuur</b> | <b>Deliberatieve fora</b> |
|--|----------------------------|---------------------------|
| Invloed op beleid                        | sterk                      | zwak                      |
| Insluiting: openheid                     | sterk                      | zwak                      |
| Insluiting: representatie                | zwak                       | sterk                     |
| Democratische vaardigheden               | -                          | -                         |
| Politieke betrokkenheid                  | -                          | sterk                     |
| Deliberatie: uitwisseling van argumenten | gematigd                   | sterk                     |
| Deliberatie: verandering van standpunten | zwak                       | sterk                     |
| Legitimiteit: steun deelnemers           | sterk                      | sterk                     |
| Legitimiteit: steun anderen              | -                          | zwak                      |

de deelnemers voor het proces en de uitkomsten. Voor zover er informatie beschikbaar is, draagt participatie bovendien bij aan democratische vaardigheden en politieke betrokkenheid. Maar de analyse laat ook zien dat de vorm van participatie bepalend is voor de aspecten van democratie die het sterkst worden beïnvloed. Interactieve beleidsprocessen geven burgers vaker invloed op het beleid en staan meer open voor deelname. Daar staat tegenover dat deliberatieve fora, zowel in ontwerp als in de werkelijke effecten, een betere afspiegeling van de bevolking vormen en vaker bijdragen aan een uitwisseling van argumenten en standpunten.

Deze analyse heeft op de eerste plaats consequenties voor het theoretisch denken over democratie. Democratie omvat verschillende waarden die, zo blijkt uit deze analyse, in de praktijk niet allemaal tegelijkertijd bereikt worden. En dus moet de vraag steeds zijn welke aspecten van democratie worden bedoeld als participatie en democratie in één adem worden genoemd. De spanning tussen invloed en openheid enerzijds en representatie en kwaliteit

van deliberatie anderzijds zou in de praktijk kunnen worden opgelost door het beleidsproces in fasen op te knippen en in verschillende fasen te kiezen voor een verschillend ontwerp van participatie.

Voor bestuurders en beleidsmakers heeft de analyse nog een andere consequentie. Participatie kan bijdragen aan een versterking van de democratie, maar de analyse laat zien dat bestuurders door te kiezen voor een bepaald ontwerp, sommige aspecten van democratie meer beïnvloeden en andere minder. Dit maakt deliberatieve fora meer geschikt voor complexe onderwerpen waarover de meningen nog niet zijn uitgekristalliseerd, en interactief beleid meer voor concrete en afgebakende onderwerpen die om een directe doorvertaling in het beleid vragen.

### **Noot**

1 Het onderzoek voor dit artikel is gedeeltelijk uitgevoerd tijdens mijn verblijf als 'Program Visitor' in september 2009 aan de Research School of Social Sciences (Political Science Program) van de Australian National University in Canberra.

## Literatuur

- Barber, B. (1984). *Strong democracy. Participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press.
- Cain, B.E., Dalton, R.J. & S.E. Scarrow (2006). *Democracy transformed? Expanding political opportunities in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Denters, B. & P.J. Klok (2005). The Netherlands: in search of responsiveness. In: B. Denters & L.E. Rose (Eds.), *Comparing local governance. Trends and developments* (pp. 65-82). New York: Palgrave MacMillan.
- Dryzek, J. & C. List (2003). Social choice theory and deliberative democracy: a reconciliation. *British Journal of Political Studies*, 33(1), 1-28.
- Edelenbos, J. (2000). *Proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Utrecht: Lemma.
- Elster, J. (Ed.). (1998). *Deliberative democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Graaf, L. de (2007). *Gedragen beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*. Delft: Eburon.
- Gutmann, A. & D. Thompson, (2004). *Why deliberative democracy?* Princeton: Princeton University Press.
- Hendriks, C.M., Dryzek, J.S. & C. Hunold (2007). Turning up the heat: partisanship in deliberative innovation. *Political Studies*, 55(1), 362-383.
- Huitema, D. & R. Lavrijsen (2006) Burgerparticipatie en politieke betrokkenheid. In D. Huitema, S. Meijerink, J. Ragetlie & B. Steur (Eds.), *De boel bij elkaar houden* (pp. 81-84). Amsterdam: Rozenberg.
- John, P. & C. Copus (2010). The United Kingdom: is there really an Anglo model. In: J. Loughlin, F. Hendriks & A. Liström (Eds.), *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Kolk, H. van der & M. Brinkman, (2008). *Kiezen voor een nieuw kiesstelsel. Deel 1: De selectie van het Burgerforum Kiesstelsel*. Enschede: Universiteit Twente.
- Michels, A. & L. de Graaf (2010). Examining citizen participation: Local participatory policy making and democracy. *Local Government Studies*, 36(4), 477-491.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2001). *Citizens as partners: information, consultation and public participation in policy making*. Paris: OECD Publications on Governance.
- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pröpper, I. (2009). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone. The collapse and revival of American community*. New York: Simmon & Schuster.
- Raad voor het openbaar bestuur (2010). *Vertrouwen op democratie*. Den Haag.
- Smith, G. (2009). *Democratic innovations. Designing institutions for citizen participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vries, M.S. de (2008). Stability despite reforms: structural asymmetries in Dutch local policy networks. *Local Government Studies*, 34(2), 221-243.