

Democratische innovatie: waarom zou je dat doen?

Frank Hendriks¹

Discussion paper
voor het debat over
democratische
innovatie in Nederland

¹ Tilburg University

Democratische innovatie: tussen geestdrift en scepsis

Enkele jaren geleden was een nummer van de zanger Nielson populair waarin het refrein 'waarom zou je dat doen?' telkens terugkeerde. Hetzelfde refrein weerklinkt al decennia in het debat over democratische innovatie in Nederland – van eerdere discussies over inspraak en medezeggenschap tot actuele discussies over referenda en burgerberaden, en alles daartussen.

Bij democratische innovatie gaat het in essentie om het ontwikkelen en beproeven van nieuwe instituties en faciliteiten waarmee de *demos*, de burgersamenleving, zich in het politieke en bestuurlijke domein kan mengen.¹ Als ik vertel dat ik hier met een consortium van partners onderzoek naar doe zijn er mensen die meteen geestdriftig aanslaan op het onderwerp en mensen die met nauw verholen scepsis reageren.²

De enthousiasten menen dat democratische innovatie niet alleen intrinsiek wenselijk is in een democratische samenleving, maar ook functioneel belangrijke voordelen met zich brengt: beter ontwikkeld beleid, meer draagvlak voor beleid en grotere burgertevredenheid in het bijzonder. Onder de enthousiasten bevinden zich burgeractivisten, en ontwerpers en moderatoren van nieuwe vormen van burgerbetrokkenheid, waaronder aardig wat ambtenaren die als procesdeskundige, participatie- of communicatieprofessional, zijn aangesteld.

Onder de sceptici bevinden zich vaker materiedeskundigen met inhoudelijke beleidskennis die bij de gemiddelde burger niet als vanzelfsprekend aanwezig wordt geacht, en publiekrechtelijke experts die zich afvragen of burgerbetrokkenheid wel zo goed samengaat met zuivere staatsrechtelijke verhoudingen en met gevestigde politieke verantwoordelijkheden. Hier treffen we ook die bestuurders en politici die menen dat succesvol beleid vereist dat zij de ruimte krijgen, waarbij de burgersamenleving niet te veel in de weg mag lopen. Burgers zouden wel wat anders te doen hebben en het uitrollen van beleid beter kunnen overlaten aan de professionals. Innovatie is prima, maar *democratische* innovatie roept bij hen stevige weerstand op.

Ik betoog hieronder dat er goede redenen zijn om de democratie te innoveren, ook in Nederland, maar dat wil niet zeggen dat ik me zonder meer aansluit bij het onverkort enthousiasme voor alles wat als 'democratische innovatie' wordt verkocht. Er is nogal wat kaf onder het koren, en het is hard nodig om zin van onzin te onderscheiden. Maar in weerwil van degenen die nut en noodzaak van democratische innovatie in Nederland structureel betwisten betoog ik hier dat de noodzaak er wel degelijk is, en dat het nut er ook kan zijn, mits selectief en realistisch op democratische innovatie wordt aangestuurd.

¹ Zie o.a. Smith, G., *Democratic Innovation: Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009; Elstub, S. & O. Escobar (eds.), *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, Cheltenham, Edward Elgar, 2019. Reagerend op zulke werken en de veranderende werkelijkheid schreef ik *Rethinking Democratic Innovation: Cultural Clashes and the Reform of Democracy*, Oxford: Oxford University Press, Forthcoming, July 2023.

² Zie <https://redressproject.nl/>. Als PI (*principal investigator*) van REDRESS (*Revitalizing Democracy for Resilient Societies*) werk ik nauw samen met onderzoekers van vijf onderzoekscentra en deskundigen van bestuurlijke en maatschappelijke partners. Voor nuttige commentaren op dit essay dank ik in het bijzonder Barbet Hendriks, Take Sipma, Julia Starrenburg en Charlotte Wagenaar.



Twijfels en vragen bij democratische innovatie

Voordat ik hier verder op inga sta ik eerst stil bij drie algemene bezwaren die tegen democratische innovatie in Nederland worden aangevoerd. Degenen die nut en noodzaak daarvan betwijfelen brengen vaak de volgende punten – in verschillende bewoordingen en in verschillende constellaties – naar voren:

- ‘Het gaat toch niet zo slecht’ – ‘Wat niet stuk is hoeft je niet te herstellen’;
- ‘Innovatie is niet altijd verbetering’ – ‘Vernieuwing kan ook vernieling brengen’;
- ‘Democratisch innoveren is onbegonnen werk’ – ‘In Nederland loopt dit altijd spaak’.

Het zijn gemeenplaatsen, maar die raken vaak een gevoelige snaar en dat is ook met bovengenoemde punten het geval. Ik veeg ze hieronder dus niet zomaar van tafel, maar ik voeg er wel telkens wat aan toe.

‘Het gaat toch niet zo slecht...’

Degenen die pleiten voor democratische innovatie (vroeger democratische vernieuwing, hervorming) schetsen nogal eens overdreven dramatische beelden van de toestand van de Nederlandse democratie. De crisistaal – ‘crisis van de democratie’, ‘code oranje’ – is al sinds de jaren ‘60 te horen, terwijl uit allerlei onderzoeken door de jaren heen is gebleken dat de scores van de Nederlandse democratie niet algemeen slecht zijn. In gezaghebbende ranglijsten stond Nederland bij herhaling ten minste in de subtop van redelijk tot goed functionerende, stabiele democratieën. En nog steeds staat de Nederlandse democratie, hoewel zeker voor verbetering vatbaar, er beter voor dan landen waar de democratie daadwerkelijk onder grote neerwaartse druk kreunt. De steun voor de democratie is in Nederland onverminderd hoog.³

Sommige veranderkundigen beweren dat succesvolle veranderingen beginnen met een omstandig uitgedragen afkeer van de *status quo*. Voor het bewerkstelligen van democratische innovaties in Nederland heeft dit echter weinig gedaan, en wellicht zelfs averechts gewerkt. Zoals het verhaal van *‘The Boy Who Cried Wolf’* laat zien: als men te vaak achter elkaar ‘wolf!’ roept en er komt geen wolf – lees: de Nederlandse democratie poldert rustig voort – dan slaat het dorp op enig moment geen acht meer op waarschuwingssignalen, en is men onvoorbereid als de situatie wel hachelijk wordt.

Herhaald hameren op de ‘crisis van de democratie’ bevestigt ook de denkfout dat alleen immense problemen een rechtvaardiging kunnen vormen voor democratische innovaties. Gerichte democratische innovaties kunnen ook prima gemotiveerd worden door meer specifieke gebreken (zoals gebrekkige responsiviteit, en problematisch hollen of stilstaan in de besluitvorming, zie verderop). Algemene malaise en wijdverbreide toberigheid vormen geen *sine qua non* voor innovatie; er kan ook simpelweg een nieuwe werkwijze binnen bereik zijn gekomen waar mensen niet de barricades voor op gaan, maar die wel aanmerkelijke potentie vertegenwoordigt.

³ Voor de crisistaal zie o.m. B. Blase, *Opstand in de polder*, Den Haag: Binnenlands Bestuur, 2021; D. van Reybrouck, D., *Tegen verkiezingen*, Amsterdam: De Bezige Bij, 2013; E. Van Thijn, *De formatie*, Amsterdam: Uitgeverij Augustus, 2010. Voor longitudinale en comparatieve data zie o.a. Economist Intelligence Unit, *Democracy Index*, 2022; F. Hendriks, K. van der Krieken, S. van Zuydam, M. Roelands, *Bewegende beelden van democratie: Legitimitetsmonitor Democratisch Bestuur*, Den Haag: Ministerie van BZK, 2016; J. Den Ridder, K. Jacobs, M. Rosema, C. van Ham, *Democratische innovatie in Nederland: het perspectief van burgers*, 2021 [REDRESS-Startnotitie-vraagkant.pdf \(redressproject.nl\)](https://redress-project.nl)



Een bekend voorbeeld uit de maatschappelijke sfeer is de iPad. Deze eertijds nieuwe kruising van laptop en *handheld* was niet zozeer een oplossing voor ernstige problemen; het was een innovatie die tegen aanvankelijke scepsis in haar toegevoegde waarde bewees en veel gebruikers en opvolgers kreeg.⁴

Innovatie in het algemeen, en democratische innovatie in het bijzonder, kan op twee manieren worden benaderd. De eerste benadering is dominant in het denken over democratische innovatie in Nederland:

Ernstige problemen => innovatie als probleemoplossing

Deze redenering (van probleem naar oplossing) doet ook wel opgeld in het domein van maatschappelijke en economische innovatie, maar hierin komt nog een andere redenering prominent naar voren (van capaciteit naar benutting):

*Innovatie als capaciteitsverruiming => *krachtige benutting**

In deze benadering vertrekt het innovatiedenken vanuit nieuwe mogelijkheden voor het verruimen van capaciteiten. Voor sommige deelnemers aan het Nederlandse debat over democratische innovatie zal dit ongewoon aanvoelen ('we moeten toch beginnen met een duidelijk afgebakend probleem?'), maar zo heel ongewoon is het niet als we enkele stappen naar achteren zetten.

De opmars van geschreven petitie (of rekest) werd eeuwen geleden gefaciliteerd door verruimde technische mogelijkheden van drukpers en interlokaal verkeer, waarvan sommigen de kansen in politieke zin gingen zien en benutten, waarop anderen weer volgden, enzovoorts. Geholpen door nieuwe technologie ontwikkelde zich een nieuw instrument: de petitie en haar vele opvolgers – waaronder de hedendaagse digitale varianten. Het instrument bleek te voorzien in een bestaande en groeiende behoefte, maar het is niet zo dat de behoefte eerst alom en onomstotelijk werd vastgesteld voordat petitionarissen de nieuwe mogelijkheden gingen beproeven.

Met nieuwe digitale technologie wordt de aloude petitie op verschillende manieren doorontwikkeld en beproefd, sommige succesvoller dan andere. Verwijzend naar twee soorten leerprocessen die Van Gunsteren ooit onderscheidde lijkt dit meer op een proces van 'variatie en selectie' (opkomende varianten worden successievelijk aan omgevingstoetsing en -selectie blootgesteld) dan op een proces van 'analyse en instructie' (probleemdiagnoses maken en vervolgens recepten uitschrijven).⁵

Als we ons denkkader verbreden met de tweede benadering (denkend vanuit opkomende mogelijkheden) hoeven we de eerste (denkend vanuit verdiepte problemen) niet helemaal los te laten. Als grote waarschuwingslichten, zoals het gemeten vertrouwen in de democratie als regeringsvorm, daadwerkelijk naar oranje of rood verspringen zijn de drijfveren voor democratische innovatie evident. Maar er is meer om op te letten: iets

⁴ Steve Jobs, topman van Apple, was er trots op dat deze innovatie niet zo direct was gevraagd maar uiteindelijk wel zeer uitgebreid werd benut, een echo van de befaamde uitspraak die aan Henry Ford wordt toegeschreven: *'If I would have asked people what they wanted, they would have said faster horses.'*

⁵ H. van Gunsteren, *Culturen van besturen*, Amsterdam: Boom, 1994. L.H. van Vos (ed.), *Petitions in Social History*, Cambridge University Press, 2002.



kleinere waarschuwingslichten, die om meer gerichte democratische innovaties vragen; maar ook 'groene' lichten, die gaan branden als belangrijke nieuwe wegen zich openen.

'Innovatie is niet altijd verbetering...'

Adviserend over een wetsvoorstel waarmee het kabinet Rutte IV de participatie op decentraal niveau beoogt te versterken hekelde de Nederlandse Raad van State de in zijn ogen al te makkelijk gebezigde uitspraak dat uitbreiding van de burgerparticipatie louter een *aanvulling* vormt op de representatieve democratie. De Raad van State waarschuwde voor mogelijke *aantasting* van de representatieve democratie (haar afwegingsruimte zou kleiner worden als te grote verwachtingen van burgerinvloed worden gewekt) en van het fundamenteel-democratische gelijkheidsbeginsel (sommige burgers zouden meer profijt kunnen trekken van nieuwe participatiemogelijkheden dan andere).⁶

Van de twee hierboven onderscheiden benaderingen van democratische innovatie besteedde de Raad van State weinig aandacht aan de tweede, scherp kiezend voor de eerste: ruimere wettelijke mogelijkheden voor burgerparticipatie zouden alleen gerechtvaardigd zijn als ze breed erkende problemen effectief oplossen, en als dit klip en klaar is bewezen; zolang dit niet het geval zou de grondslag ontbreken om veilig nieuwe stappen te kunnen zetten. Het is de vraag of vroegere democratische innovaties, onder meer die welke het representatieve stelsel hebben gevormd en uitgebreid, tot stand waren gekomen als ze eerst aan deze voorwaarden hadden moeten voldoen.

Minder betwistbaar is het bijkomend advies van de Raad van State om nieuwe vormen van burgerparticipatie aan kritische toetsing en vergelijkend warenonderzoek te blijven onderwerpen. Er worden voortdurend nieuwe varianten van burgerparticipatie beproefd. Daar is rechtens maar zeer beperkt in te sturen, maar wat wel kan is kritisch evalueren en onderscheid maken tussen wat waar en wanneer toegevoegde waarde oplevert; opdat aan de onvermijdelijke variatie ook de nodige selectiedruk kan worden toegevoegd. Dat laatste wordt bij democratische innovatie in Nederland, vooral op lokaal niveau, nogal eens vergeten: er wordt veel beproefd, maar er wordt vervolgens te weinig onderscheid gemaakt tussen kaf en koren, waardoor het kaf soms welig blijft tieren en het koren onvoldoende wordt doorontwikkeld.

Dit kan en moet beslist beter. Democratische innovatie in Nederland vraagt om meer kritische zin en onderscheidend vermogen, passend bij een evaluerend en lerend innovatieproces. Voor beide benaderingen van democratische innovatie hierboven onderscheiden is kritisch en onderscheidend vermogen van cruciaal belang. Een *ex ante* positieve bewijsvoering (die de Raad van State lijkt te willen zien voordat mogelijkheden voor burgerbetrokkenheid worden gecodificeerd) gaat wel erg ver. Maar *ex post* evaluatie vanuit de vraag of, hoe en wanneer specifieke democratische innovaties bijdragen aan de oplossing van ervaren democratische problemen is niet te veel gevraagd. Het is dan wel zaak om rekening te houden met onverwachte en soms onbedoelde effecten, die voorbij het centraal gestelde probleem positief of negatief kunnen uitpakken voor democratische waarden.⁷

⁶ Raad van State, Advies Wet versterking participatie op decentraal niveau, Publicatie 16 juni 2022, Den Haag. Vgl. A. Kok, Helder openbaar bestuur richt zich op inhoud, NRC Handelsblad, 11 november 2022.

⁷ Voor een generiek kader of kompas van democratische waarden, dat in specifieke situaties gebruikt kan worden voor specifieke afwegingen, zie F. Hendriks, Key Values for Democratic-Governance Innovation, *Public Administration*, 2022, vol. 100, no. 4, pp.



Ook als men democratische innovatie minder vanuit de bekende problemen en meer vanuit de vermoede mogelijkheden wenst te benaderen is het verstandig om *ex post* scherp te bezien of, hoe en wanneer daadwerkelijk waarde is toegevoegd. In het bedrijfsleven wordt de toegevoegde-waarde vraag doorgaans scherp gesteld; had de iPad niet 'geleverd' dan was de innovatie op enig moment wel afgevoerd. In het publieke domein kunnen niet-leverende 'innovaties' langer de ronde blijven doen, en vraagt het mobiliseren van effectieve omgevingstoetsing en selectiedruk om extra aandacht.⁸

Evaluatie *ex post* kan en moet de doorontwikkeling van democratische innovaties *ex ante* op zijn minst informeren. Als een gemeente bijvoorbeeld wil starten met participatief begroten dan is het wijs om lering te trekken uit steden waar dit meer (bijv. Antwerpen) of minder (bijv. Breda) tot wasdom is gekomen. Een al te hoge verwachting van *evidence-based* innoveren moet echter worden getemperd gegeven de kenmerken van dit domein. In de farmacie is het gebruikelijk dat een medicijn pas algemeen wordt toegestaan door de autoriteiten als onomstotelijk is bewezen dat het medicijn effectief en veilig een gespecificeerde kwaal kan bestrijden voor brede populaties. Zó hard en generiek kan de *ex ante evidence-base*, het voorafgaande bewijs, voor democratische innovaties nooit zijn.

Veel meer dan het menselijk lichaam is de opmaak van de *body politic* variabel naar tijd en plaats, en veel meer dan gestandaardiseerde medicatie is de inzet van democratische innovaties plooibaar en multi-interpretabel. Dit betekent dat kritische zin altijd gepaard moet worden aan een goed gevoel voor verschillen in context en voor uiteenlopende manieren waarop waarde kan worden toegevoegd.

'Democratische innovatie is onbegonnen werk...'

Voor democratische innovatie in Nederland is de *boulevard of broken dreams* bekend terrein. Athans, voor een bepaalde soort van democratische innovatie: de grootschalige, formele, staatkundige soort die opdoemt als men aanpassingen nastreeft van democratische arrangementen die grondwettelijk zijn geborgd (het kiesstelsel, de verhouding regering-parlement, de aanstellingswijze van de burgemeester) of constitutioneel niet zijn voorzien (een bindend referendum bijvoorbeeld). Voor zulke aanpassingen is grondwetswijziging nodig en de lat daarvoor ligt, ook internationaal gezien, zeer hoog in Nederland.⁹

Voor wijzigingen van de Grondwet moet eerst een gewone meerderheid worden behaald in Tweede én Eerste Kamer. Na verkiezingen moet vervolgens nog eens een gekwalificeerde, tweederdemeerderheid worden behaald in Tweede en Eerste Kamer. Als de eerste lezing in beide kamers al doorstaan kan worden dan blijkt de tweede lezing vaak alsnog een struikelblok, zoals onder meer bij de plannen voor een gekozen burgemeester en

803-820; A. Michels, F. Hendriks, C. van Ham, Democratische innovaties: een verkenning van de aanbodkant en de relevante criteria, 2021, [REDRESS-Startnotitie-aanbodkant.pdf \(redressproject.nl\)](#).

⁸ Over semi-autonome groei van de 'burgerbetrokkenheidsindustrie' zie C.W. Lee, C.W., *Do-It-Yourself Democracy: The Rise of the Public Engagement Industry*, Oxford University Press, 2015.

⁹ K. Jacobs, *The Power or the People? Direct Democratic and Electoral Reform in Austria, Belgium and the Netherlands*, Dissertation Radboud University, 2011; C. Geurtz, C., *Immune to reform: Understanding democratic reform in three consensus democracies*, Dissertation Tilburg University, 2012; voor een geactualiseerd beeld zie F. Hendriks, K. Jacobs, A. Michels, Democratic Reform Policy in the Netherlands, in: S. de Lange, T. Louwerse, P. 't Hart, C. van Ham (eds) *The Oxford Handbook of Dutch Politics*, forthcoming 2023.



een correctief referendum meermaals bleek – ondanks vele jaren van discussie en voorbereiding. Het tweederdemeerderheidsvereiste geeft *de facto* een minderheidsveto aan politieke partijen die bij elkaar genomen net iets meer dan een derde van de Kamerzetels bezetten in Tweede óf Eerste Kamer.

Eerder in het ontwikkeltraject, als het de vraag is of een regeringscoalitie zich kan scharen achter een staatkundig-democratische innovatie, kan een politieke minderheid overigens ook al vetomacht uitoefenen. Zelfs een enkele voor een coalitiemeerderheid benodigde politieke partij kan al een barrière opwerpen voor democratische innovaties die *an sich* soms ruime meerderheden achter zich hebben in samenleving en politiek (bij steun onder grote delen van de oppositie en delen van de coalitie maar niet de vereende coalitie).¹⁰

De Machiavellistische verklaring die nogal eens wordt geopperd in delen van het publieke en journalistieke debat is dat traditionele machtsblokken als CDA en VVD het meest avers zijn van staatkundig-democratische innovaties – én altijd wel een blokkerende stem kunnen vormen in coalitie of parlement – waardoor zulke innovaties meestal in de grindbak belanden.

Het is onvermijdelijk dat deze en andere partijen electorale en politiek-strategische calculaties maken (wat betekent dies of gene democratische innovatie voor de rol en positie van de partij en al degenen die daarbij horen?), maar het is tegelijk waarneembaar dat soms diep beleefde inhoudelijke bedenkingen een rol spelen (zoals de hiervoor genoemde: voor welk probleem is de innovatie nu precies een oplossing?; en is het wel een oplossing of het begin van een nieuw probleem voor de representatieve democratie?). De aanwezigheid van geïnstitutionaliseerd eigenbelang en politiek-gemotiveerd denken neemt niet weg dat dit punten zijn die moeten worden geadresseerd in een benadering van democratische innovatie die stevig wil staan.

Aan het beeld van de *boulevard of broken dreams* moet overigens wel een belangrijke nuancering worden toegevoegd. Voorbij de sfeer van de formele, grootschalige, staatkundig-democratische innovaties komt in Nederland wel degelijk van alles en nog wat van de grond – inspeland op en gebruikmakend van wettelijke kaders en regelingen die feitelijk nu al bestaan (in die zin is het door de Raad van State gehekeld wetsontwerp meer codificatie dan modificatie van een gegroeide praktijk; meer het juridisch vastleggen dan oproepen van nieuwe participatievormen).

Na de wettelijke regeling van inspraak en medezeggenschap vanaf de jaren 60/70 van de vorige eeuw zijn ten minste drie grote golven over het land gespoeld zonder de noodzaak van nieuwe constituerende wetgeving: ten eerste de golf van het interactief beleid (opkomend in de jaren '90), ten tweede die van het burgerinitiatief en de doe-democratie (opkomend in de jaren '0), en ten derde die van de ingelote burgerfora (opkomend in de jaren '10). Terwijl de ene golf nog niet was uitgewerkt kwam de andere er alweer overheen. Het contrast met het stilstaande water van de staatkundige vernieuwing is groot; het is denkbaar, hoewel moeilijk bewijsbaar, dat stilstand

¹⁰ Zie o.m. de langjarige, ruime meerderheid voor het correctief referendum en de politieke weerstand daartegen onder specifieke coalitiepartijen: F. Hendriks, K. van der Krieken, C. Wagenaar, *Democratische zegen of vloek? Aantekeningen bij het referendum*, Amsterdam University Press, 2017; T. van der Meer, C. Wagenaar, K. Jacobs, *The Rise and Fall of the Dutch Referendum Law (2015-2018): Initiation, Use and Abolition of the Corrective, Citizen-initiated and Non-binding Referendum*, *Acta Politica*, 2020.



van democratische innovatie op staatkundig niveau de golfbeweging voorbij de staatkundige vernieuwing heeft gestimuleerd.¹¹

De variatie van democratische werkvormen die achter en onder de genoemde golven schuil gaat is al met al aanzienlijk: varianten van inspraak, medezeggenschap en lokale referenda, mogelijk gemaakt door allerhande lokale verordeningen; varianten van interactief beleid, doe-democratie, burgerinitiatief, participatief begroten, lotingsdemocratie, digitaal delibereren en stemmen, gefaciliteerd door nieuwe methoden en technieken voor integratie en aggregatie, participatie en contestatie in het publieke domein.

Het is zeker niet allemaal goud wat er blinkt. Op het punt van lerend innoveren – kritisch blijven bezien wat wel en niet werkt en wat al dan niet doorontwikkeling verdient – kan het beslist een stuk beter. Maar het nuanceert het beeld dat democratische innovatie in Nederland onbegonnen werk is. Binnen de constitutionele kaders blijkt veel mogelijk; en zelfs die constitutionele kaders zijn niet totaal onwrikbaar, al zijn ze in Nederland wel rigide.

Nut en noodzaak van democratische innovatie

Voorgaande reserves bij democratische innovatie worden door de voorvechters ervan soms te makkelijk weggezet als fantasieloos, conservatief en/of op politiek eigenbelang gefundeerd. Hoewel dit een zekere rol speelt is er ook een harde kern van gereede twijfel die serieus genomen moet worden voordat een betoog pro democratische innovatie sterk kan staan en het niet alleen hoeft te hebben van enthousiasme en hoopvolle verlangens.

In onderstaande veeg ik gereede twijfels dus niet zomaar van tafel; aangevuld en al neem ik ze mee in de weging van argumenten vóór democratische innovatie. Dan nog steeds zijn er ten minste drie goede redenen om democratische innovatie in Nederland wel degelijk op te zoeken en te beproeven:

- Klachten over de responsiviteit van vooral de politieke democratie zijn zeer hardnekkig;
- De polderdemocratie vertoont een problematische combinatie van hollen of stilstaan;
- Nieuwe werkvormen die elders bijdragen aan collectieve kracht verdienen een open blik (wat anders dan modieus of klakkeloze navolgen).

De eerste twee punten relateren aan een probleemgerichte kijk en het derde punt aan een kansengerichte kijk op democratische innovatie; op alle drie ga ik hieronder nader in.

Gebrekkige responsiviteit

Allereerst bestaan hardnekkige klachten in de samenleving over de gebrekkige responsiviteit – het luisterend en opvolgend vermogen – van vooral de politieke democratie. Zelfs in het meest nuchtere onderzoek waarin het dramatische ‘crisis van de democratie’ beeld tot bewijsbare proporties wordt teruggebracht, komt dit punt keer op

¹¹ F. Hendriks, K. Jacobs, A. Michels, *op cit.*, 2023; A. Michels & F. Hendriks, Werken aan een vitale democratie en de bijdrage van de bestuurskunde, in J. Overmans, M. Honingh, M. Noordegraaf, M. (red.), *Maatschappelijke bestuurskunde*, Den Haag: BoomBestuurskunde, 2023, pp. 231-248; H. Binnema, A. Michels, P. 't Hart, L. van der Torre, Democratic innovations in Dutch local government: Experimentation in search of strategy. *The Public Sector Innovation Journal*, 2020, 25 (1), article 5.



keer naar voren.¹² Hieruit blijkt dat Nederlanders blijvend waardering hebben voor de democratie als regeervorm, in het bijzonder ook de representatieve democratie, maar vaak ontevreden zijn over de wijze waarop het democratisch grondidee van *citizen-responsive politics* wordt geoperationaliseerd in daadwerkelijk luisterend en opvolgend vermogen van de politiek.

Om misverstanden te voorkomen: luisteren is wat anders dan gehoorzamen en opvolgen wat anders dan volgen. Democratisch responsief zijn betekent maatschappelijke signalen oppikken en transformeren in verdedigbaar beleid.

Volgens velen schort het hieraan. Het SCP vat de breed waargenomen klachten als volgt samen: “Veel mensen zijn erg kritisch op de politiek, ook mensen die wel vertrouwen hebben. Hun zorgen gaan vaak over de afstand van de politiek tot de samenleving. Mensen hebben het gevoel dat politici niet luisteren of niet goed weten wat er speelt en daarom besluiten nemen die verkeerd zijn of niet in lijn zijn met de wensen van burgers. Het beeld dat politici niet luisteren, is voor veel mensen een reden om zich niet goed vertegenwoordigd te voelen.”¹³ Voor de Staatscommissie Parlementair Stelsel onder voorzitterschap van Johan Remkes is tekortschietende inhoudelijke representatie – in het bijzonder van het minder hoog opgeleide en minder politiek ingevoerde deel van de bevolking – een omissie die moet worden hersteld.¹⁴

Gezien de breed geuite klachten over gebrekkig luisterend en opvolgend vermogen van de politiek is het niet verbazingwekkend dat uit onderzoek onder Nederlandse burgers ook een roep om meer invloed en inbreng van de burgersamenleving naar voren komt. Zonder het basisidee van taakverdeling in de representatieve democratie te willen loslaten, blijkt dat een aanzienlijke groep meer wil kunnen meesturen en tot op zekere hoogte ook kunnen meedoen in de democratie. Er is aanzienlijke steun voor voorstellen om de representatieve democratie aan te vullen met nieuwe mogelijkheden voor inspreken en delibereren, voor stemmen en referenderen: allerlei manieren om geluiden en signalen uit de burgersamenleving aan te dragen en over te brengen, aanvullend op de vertegenwoordigende (partij)politiek die in de perceptie te vaak in eigen kringen ronddraait en niet genoeg op de samenleving betrokken is.¹⁵

Op dit punt aanbeland zullen sommige publieke professionals zeggen: ‘burgers roepen wel dat ze meer inbreng willen, maar dat willen ze niet echt, want als wij hen uitnodigen komen velen niet opdagen, en bovendien kunnen wij als samenwerkende professionals prima beleid maken zonder burgers lastig te vallen.’ Het is waar dat niet veel burgers staan te springen om langdurig en diepgaand bij te dragen aan minutieus beleidsknutselen; ze zien graag dat publieke professionals waar voor hun toegekende belastinggeld leveren. Dat wil echter niet zeggen

¹² Zie longitudinaal en comparatief onderzoek in noot 3; T. Sipma, M. Lubbers, T. van der Meer, N. Spierings (red.), *Versplinterde vertegenwoordiging: Nationaal Kiezersonderzoek 2021*, SKON, 2021; T. van der Meer, *Niet de kiezer is gek*, Houten: Spectrum, 2017; J. Thomassen, C. van Ham, R. Andeweg, *De wankelende democratie: Heeft de democratie haar beste tijd gehad?* Bert Bakker: Prometheus, 2014.

¹³ SCP, *Burgerperspectieven 2022-1*, p.3.

¹⁴ Staatscommissie Parlementair Stelsel, *Lage drempels, hoge dijken: Democratie en rechtsstaat in balans*, Amsterdam: Boom, 2018; De Raad van State, *op cit.*, 2022, p. 5, signaleert ook klachten over een democratisch representatietekort, naast klachten over een prestatietekort en een faciliteringstekort.

¹⁵ J. Den Ridder, K. Jacobs, M. Rosema, C. van Ham, *op cit.*, 2021; F. Hendriks, K. van der Krieken, S. van Zuydam, M. Roelands, *op cit.*, 2016.



dat die professionals het zoeken en opvangen van aanvullende input en feedback vanuit de samenleving achterwege kunnen laten; dit zou juist een essentieel onderdeel van hun professionaliteit moeten zijn.

Het is ook waar dat het Nederlandse polderbestuur een lange traditie kent in het samenbrengen van professionele bestuurders, beleidsdeskundigen en middenveldvertegenwoordigers van verschillende achtergronden, handelend voor en namens een traditioneel lijdzame burgerij, waarvan vanouds niet veel meer dan 'meegaan' en af en toe 'meedoen' werd verwacht.¹⁶ Het is echter de vraag of het bijkomend functioneren nog zo goed is als het traditionele zelfbeeld van de polderprofessional ('saai maar bekwaam') en of het zo goed is als we zouden mogen verwachten van een rijk land met een gunstige uitgangspositie en een omvangrijke publieke sector.¹⁷ Dit brengt me bij het volgende punt.

Hollen of stilstaan

In een vanouds pluriform land met een geschiedenis van diepe levensbeschouwelijke kloven heeft de polder- of consensusdemocratie een cruciale bijdrage geleverd aan de boel bij elkaar houden en het bewaren van de lieve vrede op elite- en systeemniveau.¹⁸ Op het niveau van de collectieve besluitvorming en uitvoering kent de polder- of consensusdemocratie echter ook tekortkomingen die zich uiten in een problematische bestuurscultuur van hollen of stilstaan: *hollen* (doordenderen) waar even stilstaan en heroverwegen beter zou zijn geweest; *stilstaan* (stroperigheid) waar doorgepakt en uitgevoerd zou moeten worden.

Een dramatisch voorbeeld van het eerste, problematisch doordenderen op de collectief ingeslagen koers, is de Toeslagenaffaire. Maar er zijn veel meer voorbeelden bekend en beschreven. 'Rijdende treinen en gepasseerde stations', 'Dat had niet zo gemoeten' en 'Dat hadden we zo niet bedoeld' zijn veelzeggende boektitels. Achteraf is de diagnose vaak: te veel *groupthink*, tunnelvisie, te weinig 'tegenmacht', te weinig oog en oor voor het dissonante beeld en geluid.¹⁹ Op de achtergrond speelt de zogeheten Ostrogorski-paradox: in de dynamiek van een coalitiesysteem kunnen wetten en plannen doorgang krijgen waarvoor in de politieke arena een (nipte) coalitiemeerderheid te smeden is – regelmatig op basis van politieke uitruil – waarvoor in de burgersamenleving echter onvoldoende draagvlak bestaat. Zo komt het voor dat een 'beleidstrein' politiek akkoord krijgt om te vertrekken terwijl de samenleving in soms ruime meerderheid niet aan boord is.

¹⁶ A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Amsterdam: J.H. De Bussy, 1968; H. Daalder, *Van oude en nieuwe regenten*, Amsterdam: Bert Bakker, 1995; F. Hendriks, Th.A.J. Toonen (eds.) *Polder Politics*, Aldershot: Ashgate, 2001; D. Bos, M. Ebben, H. te Velde, *Harmonie in Holland: Het poldermodel van 1500 tot nu*, Amsterdam: Bert Bakker, 2007; W. Voermans, *Het land moet bestuurd worden: Macchiavelli in de polder*, Amsterdam: Prometheus, 2021

¹⁷ De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), *Gezag herwinnen: Over gezagswaardigheid van het openbaar bestuur*, 2022, signaleerde juist grote tekorten op het vlak van de gezagswaardigheid; te kort schietende betrokkenheid, betrouwbaarheid en bekwaamheid.

¹⁸ Zie noot 16.

¹⁹ J. de Vries, P. Bordewijk, *Rijdende treinen en gepasseerde stations: Over Srebrenica, de kredietcrisis en andere beleidsfiasco's*, Amsterdam: Van Gennep, 2009; R. Bekker, *Dat had niet zo gemoeten! Fouten en falen van de overheid onder het vergrootglas*, Den Haag: BoomBestuurskunde, 2020; J. Frederik, *Zo hadden we het niet bedoeld: De tragedie achter de toeslagenaffaire*, Amsterdam: De Correspondent, 2021.



De Staatscommissie Remkes adviseerde tegen deze achtergrond het bindend, correctief referendum. Behalve een noodremfunctie achteraf heeft het correctief referendum ook een waarschuwingfunctie vooraf ('pas op, is uw beleidstrein wel echt rij klaar').²⁰ En zo zijn er meer manieren om de voor een democratie essentiële tegenmachtsfunctie vorm te geven; denk onder meer aan kritische onderzoeks- en burgerjournalistiek, publiekspelingen en -petities (al dan niet digitaal), preventieve doorlichting door rekenkamers en andere 'waakhonden' in het democratisch veld.²¹ Waarschuwingssignalen uit het brede veld zullen serieuzer worden genomen door beleidsmakers als zij ook door een harde stop gecorrigeerd kunnen worden (met evidente steun boven redelijk drempelwaardes).

Een werkzame democratie investeert in scheppende én corrigerende macht.²² Het belang van tegenmacht wordt de laatste tijd weliswaar meer erkend (vooral sinds de Toeslagenaffaire), maar veel gevolg wordt daar concreet nog niet aan gegeven; in de slotparagraaf kom ik op dit belangrijke punt terug.

Het andere probleem, stilstaan waar doorgepakt en uitgevoerd moet worden, doemt op andere terreinen juist weer op. In het laatste kwart van de vorige eeuw werd al volop geklaagd over de institutionele stroperigheid, de overmatige complexiteit en 'plakkerigheid' van beleidssystemen, die tot vertraging en niet-besluitvorming zou leiden.²³ De klacht van velen was – en is nog steeds – dat weliswaar van alles en nog wat wordt gedaan, maar niet wat echt nodig is. De echt moeilijke keuzes en vervolgstappen op het vlak van klimaat, wonen, onderwijs, zorg en immigratie worden naar het oordeel van velen niet gemaakt of blijven steken. Vooral daar waar veel met veel samenhangt geeft het niet willen of niet kunnen meedoen van enkele onmisbaar gemaakte schakels in de keten al veel vertraging.

Algemene verkiezingen leiden in Nederland tot zeer diverse representatie – een comparatieve sterkte van het gehanteerde electorale stelsel –, maar ze geven als keerzijde daarvan ook een minder harde en sturende 'zweepslag' aan politici en bestuurders om vaart te maken in zekere richting. De spreekwoordelijke zweep van de kiezer bestaat in Nederland uit vele draadjes die op betrekkelijk indirecte wijze door de Nederlandse politiek worden gevoeld. In Nederland kan een politieke partij die dik verliest nog steeds een spilpositie krijgen in coalitieonderhandelingen en belangrijke bestuursposities bemachtigen, terwijl een politieke partij met aanmerkelijk meer steun in de versnipperde oppositiebanken terecht kan komen.

²⁰ Staatscommissie Parlementair Stelsel, *op cit.*, 2018. Voor nieuwe mogelijkheden omtrent het correctief referendum zie F. Hendriks, D. Jacobs, C. Wagenaar, *Referenderen en delibereren: Een verkenning van bindend correctieve referenda en combinaties met deliberatieve democratie*, Tilburg University Report; F. Hendriks, C. Wagenaar, *The Deliberative Referendum: an Idea Whose Time has Come? Administration & Society*, 2023, vol 55, no. 3, pp. 569–590.

²¹ Zie F. Hendriks, K. van der Krieken, C. Wagenaar, *op cit.*, 2017, pp 166-177, voor verschillende benaderingen van 'tegendemocratie' en 'monitordemocratie'; H. Dijkstra, *Het huis van Argus: De wakende blik in de democratie*, Amsterdam: Boom, 2016.

²² P. Rosanvallon, *Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

²³ M. Chavannes, *De stroperige staat: Kanttekeningen bij de liefste democratie op aarde*, Amsterdam: Contact, 1994; F. Hendriks, Iedereen bemoeit zich met alles: Over effectiviteit en geloofwaardigheid van de Nederlandse democratie. In R. Andeweg & J. Thomassen (Eds.), *Democratie doorgelicht: Het functioneren van de Nederlandse democratie*, Leiden University Press, 2011, pp. 427-438.



Een alternatief, meer majoritair, kiesstelsel heeft echter weer andere tekortkomingen (oversimplificatie van het keuzepalet, opgeblazen tweestrijd, verloren stemmen langs andere weg, vooral in het verliezende kamp) en is bovendien nauwelijks realiseerbaar in Nederland (zie de hoge drempels voor grondwetswijziging zoals eerder genoemd).²⁴

Daar waar politiek en bestuur in de poldergrond blijven steken en politieke prikkels missen om vaart te maken kan de burgersamenleving mogelijk als startmotor of hulpmotor fungeren. Een representatief samengesteld burgerforum zou dan wellicht een bijdrage kunnen leveren, en er zijn meer mogelijkheden voor maatschappelijk aanmaning die kunnen worden beproefd, al dan niet in combinatie.²⁵ De aanmaningsfunctie van een burgerforum kan bijvoorbeeld worden gecombineerd met eenzelfde functie die al langer aan commissies van wijzen en politiek opinieonderzoek wordt toegekend – mits ten minste de doorwerking in het politieke domein op voorhand goed is geregeld.

Open blik op nieuwe mogelijkheden

De voorgaande twee beweegredenen passen bij een benadering van democratische innovatie als een probleemoplossende activiteit. Zoals opgemerkt staat hiernaast de even legitieme benadering van democratische innovatie als een capaciteitsverruimende en kanszoekende activiteit.

Nieuwe werkwijzen en technologieën kunnen capaciteit verruimen en daarmee democratische waarde toevoegen – intrinsiek en extrinsiek – op manieren die aanvankelijk niet zo precies zijn benoemd, gevraagd of geëist. Democratische innovaties die op sommige plekken de moeite waard blijken te zijn kunnen op andere plekken worden beproefd en mogelijk worden verfijnd.²⁶ Eén specifiek voorbeeld biedt de ontwikkeling van digitale platformen die *real time machine learning* inzetten om online uitgebrachte stemmen op inhoudelijke stellingen te clusteren in opiniegroepen, teneinde die in een iteratief proces steeds dichterbij een 'ruwe consensus' te brengen. Vanaf de jaren 10 van deze eeuw is deze technologie revolutionair ontwikkeld.

In Taiwan werd zo'n digitaal platform – in dit geval was het *Pol.is* – benut om consensus te zoeken omtrent de praktische vraag wat te doen met de onstuimige opmars van Uber-taxi's en zelfrijdende voertuigen in het grootstedelijk gebied, wat wonderwel is gelukt.²⁷ Ook bij andere kwesties is deze lijn gevolgd waarbij volgens pleitbezorgers telkens eenzelfde verloop is te zien: bij aanvang domineren twee of drie concurrerende clusters het beeld, maar verderop in het iteratieve proces ontstaat een puntenwolk rond een *rough consensus*, waar

²⁴ Van der Meer, *op cit.*, 2017; Staatscommissie Parlementair Stelsel, *op cit.*, 2018

²⁵ Pleidooien voor burgerfora: OECD, *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, Paris, OECD Publishing, 2020; E. Rovers, Nu is het aan ons: Oproep tot echte democratie, *De Correspondent*, 2022. Reflecties op burgerfora: F. Hendriks, K. Jacobs, A. Michels, *Nationale Burgerfora. Verkenning van nationale burgerfora als democratisch gereedschap*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Den Haag; J. Den Ridder, T. Fiselier, C. van Ham, *Draagvlak voor het burgerforum. Een verkenning van de Nederlandse publieke opinie*. Den Haag: SCP, 2021.

²⁶ Voor het benoemen en wegen van de toegevoegde waarde van specifieke innovaties is een algemeen kompas van democratische waarden behulpzaam, zie noot 7.

²⁷ L. Barry, *vTaiwan: Public Participation Methods on the Cyberpunk Frontier of Democracy*, Civic Hall, Civicist, <<https://civichall.org/civicist/vtaiwan-democracy-frontier/>> 11, August 2016. Miller, C., *Taiwan is making democracy work again. It's time we paid attention*, *Wired*, <<https://www.wired.co.uk/article/taiwan-democracy-social-media>>, 26 November 2019.



beleidsmakers mee verder kunnen werken. Op deze wijze digitale stemmen aggregeren en transformeren is in Taiwan onderdeel gemaakt van een bredere innovatiestrategie, genaamd vTaiwan, die daarnaast ook inzet op *mini-hackatons* en aanverwante methoden van samenwerking.

Voorgaande speelt op nationaal niveau, maar vaker is het decor van innovaties lokaal-stedelijk. Zo wordt het platform *Pol.is* ook gebruikt in Madrid en een reeks andere steden. In Barcelona staat het platform *Decidim* centraal in een innovatiestrategie waarmee de stad tot 'European Capital of Democracy' werd gekroond. *Decidim* is een hybride platform dat inzet op deliberatie én stemmen, op het inschakelen van kleinere (mini)publieken en bredere (maxi)publieken bij de ontwikkeling van onder meer het strategisch plan voor de stad en de facilitering van Participatief Begroten op het niveau van de tien stadsdistricten.²⁸

Op veel plekken, ook in Nederland, zien we verwante bewegingen met eigen invullingen. Op het stadsdeelniveau van bijvoorbeeld Amsterdam-West opereert een vergelijkbaar – hybride – model van Participatief Begroten, naast een generiek ideeënplatform ('De Stem van West') waarop bewoners zelf initiatieven kunnen aanmelden en stemmen werven voor hun idee. Een bewoner van de Amsterdamse Witte de Withstraat heeft zo een complete herinrichting van deze straat op gang gebracht. Het stadsdeel fungeerde als poortwachter en bewaker van het algemeen belang.²⁹ In Tilburg accordeerde de gemeenteraad in 2021 unaniem een nieuwe Warmtevisie voor de stad die was ontwikkeld door een combinatie van een deliberatief minipubliek – 20 inwoners aan de zogenoemde Tilburger Tafel – en een opinievormend maxipubliek – anderhalf duizend inwoners die via *crowdware* konden reageren op relevante stellingen, door professionals voorgedragen, die in een iteratief proces omhoog en omlaag werden gestemd, en als voeding voor de Tilburger Tafel dienden.³⁰

De praktijk leert dat het zoeken naar nieuwe creatieve combinaties niet ophoudt (hoe hard sommigen dat ook zouden wensen) en een zeer gevarieerd patroon laat zien: stemmingen worden toegevoegd aan deliberaties, deliberaties aan stemmingen en in het gunstige geval worden nieuw gevormde combinaties vruchtbaar gekoppeld aan het staande systeem. Het is zeker niet zo dat alles een succes wordt – dat de toegevoegde waarde ook telkens wordt bewezen. Aan de 'voorkant' kan van alles worden bedacht, maar aan de 'achterkant moet natuurlijk ook kritische toetsing plaatsvinden, en afhankelijk daarvan beëindiging of doorontwikkeling van de vernieuwing. Democratische innovaties die toegevoegde waarde niet alleen claimen maar ook laten zien moeten goed onderscheiden worden van zogenaamde innovaties die dit niet doen. Zoals eerder opgemerkt, na de nodige variatie dient ook de nodige selectie te volgen.

²⁸ Decidim, *Features*, <<https://decidim.org/features>>, n.d.; [Barcelona designated as the first European Capital of Democracy \(realwire.com\)](#)

²⁹ Gemeente Amsterdam, *West Begroot*, <<https://www.amsterdam.nl/stadsdelen/west/west-begroot/>>, n.d. Gemeente Amsterdam, *Buurtbudget*, <<https://buurtbudget.amsterdam.nl/>>

³⁰ H. te Riele, *Het burger beraad voorbij: Als wisdom of the crowd een besluit vergaand beïnvloedt*, 2022; <https://vng.nl/praktijkvoorbeelden/tilburgertafel-en-stadsbrede-digitale-dialogoog>



Democratisch innoveren als investeren in publiek leren

Ieder individu of systeem dat beter wil worden moet met druk kunnen omgaan. Sporters die vooruit willen komen zoeken de spanning welbewust en proactief op; denk aan bokkers die uitdagende sparring partners opzoeken of keepers die uitgedaagd willen worden met moeilijke ballen, wetend dat ze met louter simpele tegenstootjes of makkelijke ballen niet steviger in de schoenen komen te staan.

Publiek opererende professionals moeten ook kunnen omgaan met opgevoerde druk, die hen als uitdagende input en feedback bereikt. Wetenschappers moeten voor hun publicaties allerhande input opzoeken en moeten leren *dealen* met kritische feedback – van redacties, anonieme *reviewers* en allerhande mee- en tegenlezers. Stedenbouwkundigen moeten hun ontwerpen voor de publieke ruimte eveneens laten scherpen door gevarieerde input en feedback – van andere deskundigen, publieke opdrachtgevers en het betrokken gebruikerspubliek. Ze leveren hiermee hun eigen rol en positie niet in, ze versterken hiermee juist hun gezag en effect.

Een kernidee van democratie – naast de fundamentele gelijkheid van burgers – is dat publieke beslissingen door publieke noden en wensen worden geïnformeerd en bijgestuurd. Verdedigers van de representatieve democratie zullen toevoegen dat hierbij een onvermijdelijk taakverdelingsrelatie ontstaat tussen het bestuur en het publiek, maar dit verandert het democratische kernidee niet. Om zijn taak te kunnen waarmaken moet het democratisch bestuur bij uitstek de druk, input en feedback afkomstig van de samenleving effectief en gezaghebbend kunnen opvangen en verwerken. In het wenselijke geval leveren democratische innovaties een positieve bijdrage hieraan. Gezien het voorgaande is het meest te zeggen voor democratische innovaties:

- ✓ ... die betekenisvolle signalen vanuit de burgersamenleving een grotere kans geven om gezien en gehoord te worden; en een kleinere kans om over het hoofd gezien of genegeerd te worden.
- ✓ ... die kunnen helpen met tegenwicht bieden waar bestuurlijk doordenderen een probleem is; en kunnen helpen met beweging maken waar institutioneel onvermogen een probleem is.
- ✓ ... die verse impulsen geven aan het ontdekken en creëren van publieke waarde, en het vergroten van capaciteiten die daaraan dienstig zijn.

Het is onrealistisch om te verwachten dat één enkel democratische instrument – zoals een ingeloot burgerberaad of een correctief referendum – aan de veelzijdige behoefte zal kunnen voldoen. Zoals gezegd: een ingeloot burgerberaad kan mogelijk een duw geven aan dossiers die zijn vastgelopen; maar om die duw te laten voelen en doorwerken zijn aanvullende instrumenten nodig. Een correctief referendum kan een nuttige rem vormen op doordenderende beleidsprojecten; maar voor meer genuanceerde bijsturing zijn opnieuw aanvullende middelen nodig.

Vergeleken met geïsoleerde toepassingen schuilen voordelen in gecombineerde innovaties die bijvoorbeeld een burgerberaad (en soortgelijke vormen van deliberatie) verbinden met een referendum (en gelijkaardige vormen van aggregatie) en effectief inbedden in het staande representatieve systeem; of op lokaal niveau participatief begroten (en soortgelijke intensieve interacties) wederzijds aanscherpend verbinden met breder publieksonderzoek (al dan niet digitaal) en inkaderen in het gemeentebestuur. Het onderzoek naar zulke



gecombineerde of hybride innovaties is volop gaande en laat interessante praktijken zien, al wordt ook duidelijk dat veel afhangt van de juiste inbedding en inrichting van gemengde innovaties.³¹

Een internationaal succesverhaal is de effectieve combinatie van burgerforum en referendum, ingebed in de politieke democratie van Ierland, die zeer diepgaande patstellingen heeft kunnen doorbreken over homohuwelijk en abortus in dit land. Op meer bescheiden en lokaal niveau kan worden gekeken naar Participatief Begroten-nieuwe stijl zoals dit zich in Antwerpen over een reeks van jaren heeft ontwikkeld: een evenwichtige combinatie van publieksstemmen en delibereren over verbeterplannen-annex-budgetvoorstellen voor het publiek domein, helder afgebakend en ingebed in de gemeentelijke democratie. Bij het tweede voorbeeld helpt de democratische innovatie bij publieke-waardencreatie op overzichtelijke, lokale schaal; bij het eerste voorbeeld bij het doorbreken van majeure, nationale patstellingen. In beide gevallen was de representatieve democratie nauw betrokken bij het organiseren, opvangen en doorvertalen van de maatschappelijke druk en inbreng.

Democratische innovatie is in deze voorbeelden – en andere die het denken over democratische innovatie in Nederland vooruit zouden kunnen helpen – geen aanval op de gevestigde representatieve democratie en de daaraan gekoppelde statelijke instituties en actoren. Democratische innovatie is hier, bovenop een investering in maatschappelijke macht en tegenmacht, ook een investering in politiek-bestuurlijke scherpte en professionaliteit. Zoals een goede bokser een trefzekere sparring partner vraagt, zo moet het gevestigde, representatieve systeem aan gerichte maatschappelijke invloed en toetsing worden blootgesteld; en dan niet alleen bij algemene verkiezingen waarvan de ‘zweepslagwerking’ in Nederland zoals gezegd beperkt is.

Democratisch innoveren is niet alleen investeren in maatschappelijk *meedenken* en *meedoen* – zoals het polderbestuur er in Nederland het liefst naar kijkt – maar ook in maatschappelijk *tegenspel* en *tegendruk*. Het is niet verkeerd als democratische innovaties samenwerking en draagvlak in de beleidspraktijk genereren, maar democratische innovaties alleen daarop richten schiet fundamenteel te kort. Democratische innovaties dragen als het goed is bij aan scheppende macht én remmende macht in het systeem, en daarmee aan het vermogen tot publiek leren.

Het voorgaande resoneert met het denken over het behoud en de versterking van vrije democratische samenlevingen sprekend uit het werk van (onder meer) de politiek-historicus Pierre Rosanvallon en de politiek-economen Acemoglu en Robinson. In Rosanvallons werk speelt de idee van *counter-democracy* een centrale rol. In een *modern mixed regime*, zoals hij het noemt, geeft de burgersamenleving op allerlei manieren – door kritische *monitoring*, *checking*, *pressing* – tegenspel aan het gevestigde representatieve systeem. In de juiste vorm en proportie is tegendemocratie een essentieel aspect van democratie. Hij trekt de vergelijking met een zijbalk die tegendruk en stevigheid moet geven aan een groter bouwwerk waarin ook andere structurelementen hun plek hebben.³²

³¹ Zie het vlottend onderzoek naar hybride democratische innovaties op <https://redressproject.nl/>. Voor een uitgebreide verkenning en afbakening van de hybride-innovatie hypothese zie F. Hendriks, *Rethinking Democratic Innovation: Cultural Clashes and the Reform of Democracy*, Oxford University Press, forthcoming July 2023. In dit boek wordt o.m. uitgebreid gekeken naar de Ierse en Antwerpse cases die in deze paragraaf kort worden getypeerd.

³² P. Rosanvallon, op cit., 2008; P. Rosanvallon, *Complicier la démocratie pour l'accomplir*, lezing bij toekenning van de Nederlandse ‘Spinoza Lens’, Amsterdam, Rode Hoed, 23 November 2012; P. Rosanvallon, *De democratie denken: Werk in uitvoering*. Nijmegen: Uitgeverij Vantilt, 2019.



Ook Acemoglu en Robinson onderstrepen het belang van een veelzijdig bekrachtigde burgersamenleving als onmisbare aanjager en tegenspeler van een goed ontwikkeld bestuur. Om een plek te bemachtigen en te behouden in de 'smalle corridor' waarin vrije samenlevingen floreren moeten landen duurzaam investeren in een bekrachtigde samenleving én een sterk bestuur – die elkaar over en weer fris en scherp houden.³³ Met andere woorden: benut de kracht van de samenleving voor de versterking van democratisch bestuur.

Innoveren met realisme, selectiviteit en combinerend vermogen

Ik begon dit betoog met twee groepen: de enthousiasten en de sceptici, die ten aanzien van democratische innovatie vaak lijnrecht tegenover elkaar staan. Voor beide groepen bevat het betoog een boodschap. De sceptici hoop ik gevoelig te hebben gemaakt voor de idee dat democratische innovatie wel degelijk nodig en nuttig is, mits realistisch en selectief aangepakt. De enthousiasten hoop ik te hebben geprikkeld met de notie dat democratische innovatie nauw luistert en dat na enthousiast variëren en experimenteren ook kritisch selecteren en zo mogelijk combineren past.

Beide groepen hoop ik ten slotte enigszins te hebben los gemaakt van de *idee-fixe* dat democratische innovatie telkens moet worden gemotiveerd door het aanwijzen van een diepe democratische crisis. De Nederlandse polderdemocratie staat er niet in alle opzichten slecht voor; ze kent wel enkele hardnekkige tekorten die evengoed om compensatie vragen. En daarnaast zijn er nieuwe vormen en combinaties van democratisch handelen in omloop en in ontwikkeling die waarde kunnen toevoegen in situaties die niet enorm slecht hoeven te zijn om toch een stuk beter te kunnen worden.

³³ D. Acemoglu, J. Robinson, *The Narrow Corridor: How Nations Struggle for Liberty*, London: Penguin, 2019.

