

Scenario-analyse

Trendverkenning politieke besluitvorming

Trendbureau Overijssel, 2010

Inleiding

Anders dan andere gebieden als energie en landbouw, kent de politieke besluitvorming weinig scenario studies.

In de hieronder volgende scenario analyse besteden we aandacht aan een viertal studies die we wèl vonden. Het betreft een Amerikaanse, een Britse en twee Nederlandse studies. Het Amerikaanse onderzoek is de enige klassieke scenariostudie, in die zin dat er gegeven een aantal niet of nauwelijks onontkoombare ontwikkelingen, aan de hand van één of twee onzekere factoren drie of vier mogelijke scenario's worden ontwikkeld die zich aan de uiteinden van de mogelijke uitkomsten bevinden.

Het Britse onderzoek mist die meerdimensionale benadering, maar kan toch goed gebruikt worden omdat zich tussen de regels door toch een aantal varianten laten ontdekken.

De twee Nederlandse onderzoeken houden zich eveneens bezig met de toekomst van onze democratie en belichten deze ook vanuit verschillende invalshoeken. Van echte scenariostudies kan echter niet worden gesproken, omdat de uitgewerkte varianten in de meeste gevallen worden gezien als wenselijk of mogelijk en altijd onder het voorbehoud dat ze alleen werkelijkheid zullen worden mits er aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Ze zijn toch bruikbaar omdat de geschetste problemen, de aangedragen oorzaken en mogelijke gevolgen herkenbaar en bruikbaar zijn.

Inhoudsopgave

1. Building a Legislative Legacy for the Future
National Conference of State Legislatures, 2001
2. The Tomorrow Project. Using the future to understand the present
The Tommorrow Project
3. De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat.
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2004
4. Representatief en Participatief: Dubbele Democratie
G.M.A van der Heijden en J.F. Schrijver (red.), 2002

1. Building a Legislative Legacy for the Future (2001)

APSA Legislative Studies Section Newsletter

De NCSL, een in 1975 opgerichte NGO die de leden van de vertegenwoordigende lichamen in de 50 staten van de USA ondersteunen, publiceerde in 2001 een scenariostudie over de positie van de regionale parlementen in 2025.

Ze onderscheiden in hun studie een viertal mogelijke uitkomsten:

1. The harassed legislature
2. The circumvented legislature
3. The traditional legislature
4. The diminished legislature

Drijvende krachten

De studie beschouwt een aantal factoren als bepalend voor de situatie waarin de vertegenwoordigende lichamen zich in de VS in 2025 zullen bevinden. Dat zijn: demografische, economische, technologische en politieke ontwikkelingen.

De onderzoekers verwachten dat de VS in 2025 ouder, maar ook diverser zullen zijn. Dit heeft gevolgen voor de samenstelling van de groep kiesgerechtigden en voor de samenstelling van de regionale parlementen. Meer leden uit etnische groepen, meer vrouwen en gepensioneerden zullen de Senaatsbanken bevolken.

Op economisch gebied verwachten ze een enorme concentratie van economische activiteiten in een beperkt aantal grote metropolen. Een aantal daarvan overschrijden de grenzen van hun staat. Het belang van de internationale handel neemt toe. Internationale handelsverdragen hebben steeds meer gevolgen voor landelijke, regionale en lokale wetgeving over de financieel-juridische aspecten van deze ontwikkelingen. Ook de mogelijkheden om het bestuur van de staten te financieren d.m.v. belastingheffingen zullen danig op de proef worden gesteld.

Op technologisch gebied zorgen de vooruitgang in ICT en kunstmatige intelligentie voor nieuwe ontwikkelingen in de biologische wetenschappen (gen- en nanotechnologie, geneeskunde, farmaceutica) en deze ontwikkelingen vragen van de volksvertegenwoordigers en hun stafleden antwoorden op belangrijke, nieuwe en complexe ethische, morele en religieuze vraagstukken. Tal van nieuwe “webbased” applicaties zorgen voor een toename in elektronische participatie en meer directe democratie.

Tot slot de politieke dimensie. Onder meer wereldwijde economische belangen en de elektronische handel en communicatie via het Internet tasten niet alleen de vanzelfsprekendheid van bestaande politieke grenzen, maar ook die van de daarbinnen opererende bestuursorganen aan. De alsmaar uitdijende “global village” heeft ook consequenties voor het wereldbeeld van haar inwoners. De onderzoekers verwachten dat de kiezers hierdoor minder goed in staat zullen zijn om consistente beleidskeuzes te maken.

De onzekerheden

Gegeven de bovenstaande ontwikkelingen verwacht de NCSL dat de wijze van politieke besluitvorming in 2025 vooral bepaald zal worden door de nu nog onzekere uitkomsten op een drietal terreinen:

1. Hoe gebruiken de burgers in 2025 de directe democratie?
2. Hoeveel vertrouwen is er in 2025 nog in de vertegenwoordigende lichamen als probleemoplossers?
3. Hoeveel verwachten burgers in 2025 van hun overheid?

De verwachte ontwikkelingen en onzekerheden leveren de hierboven genoemde en hieronder toegelichte vier scenario's

De scenario's

1. The harassed legislature

In het scenario van de "belaagde wetgever" wordt de wetgever geconfronteerd met tal van, op directe democratie gebaseerde, initiatieven vanuit de samenleving. Toch is het nog steeds een sterke wetgever die er op een effectieve manier in slaagt om de doelstellingen van een representatieve en van een directe democratie in evenwicht te houden. De belaagde wetgever slaagt er, door haar besluiten, ook in om het vertrouwen van de bevolking te behouden. Zijn rol is niet langer vanzelfsprekend, er zijn kapers op de kust. Doet de wetgever niet wat de burgers willen, dan zetten de laatsten technologische middelen in om via directe democratie haar zin door te drijven.

De belaagde wetgever zelf zal, in zijn overlevingsdrang, meer personeel en meer technologie inzetten voor het opsporen, managen en waarmaken van verwachtingen. Op basis hiervan zullen zij ook strategische keuzes maken over welke nieuwe taken ze op zich nemen en welke ze afstoten. De onderzoekers verwachten in dit scenario een stabiele vraag naar diensten die ofwel door de overheid, dan wel door non-profit organisaties of ondernemingen worden geleverd.

2. The circumvented legislature

In het scenario van de "omzeilde wetgever" wordt de wetgever eveneens geconfronteerd met tal van, op directe democratie gebaseerde, initiatieven vanuit de samenleving. Maar in dit geval hebben de kiezers het vertrouwen in de wetgever als probleemoplosser verloren. Volgens de bevolking voorziet de wetgever onvoldoende in haar behoeften en zij maken in toenemende mate gebruik van technologie om de reikwijdte en omvang van de directe democratie te vergroten, om zodoende het gewenste overheidsbeleid af te dwingen. De vraag naar traditionele overheidsdiensten blijft stabiel, maar deze worden in toenemende mate geprivatiseerd.

3. The traditional legislature

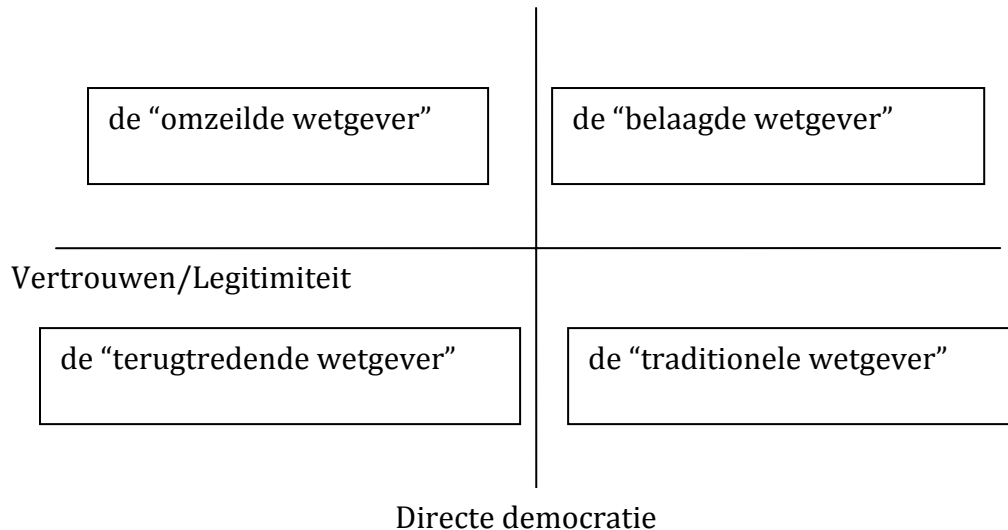
Het scenario van de "traditionele wetgever" wordt gekenmerkt door een ad-hoc gebruik van directe democratie. Evenals in dat van de belaagde wetgever is hier nog steeds sprake van een sterke en betrouwbare wetgever die de problemen kundig oplost. De stabiele vraag naar overheidsdiensten wordt op traditionele wijze beantwoord. Het bestuursorgaan levert de diensten zelf, dan wel besteedt het uit aan (non)profit organisaties.

4. The diminished legislature

In het scenario van de "terugtrekkende wetgever" keert de bevolking haar rug naar de wetgever. Er wordt incidenteel gebruik gemaakt van op directe democratie gebaseerde initiatieven en een zwakke wetgever heeft het vertrouwen van het publiek in zijn besluitvorming en oplossingen verspeeld. Het publiek heeft nog steeds behoefte aan overheidsdiensten, maar is sceptisch over de kans dat de wetgever dan wel directe democratie deze behoeften op adequate wijze zullen vervullen.

In dit scenario is de wetgever dan ook verdrongen door een sterke uitvoerende macht of door een ander bestuursniveau, mogelijk zelfs een internationaal lichaam. Dit resulteert in een minder democratische wijze van besluitvorming op het gebied van overheidsbeleid.

Hoewel de onderzoekers er zelf met geen woord over reppen, zouden we samenvattend kunnen stellen dat de uitkomsten van de hierboven geschetste scenario's zich langs twee assen¹ bewegen, namelijk een horizontale as, waarbij van links naar rechts sprake is van een toenemend vertrouwen in (of legitimiteit van) "de politiek" (wetgevend orgaan i.c.m. politieke partijen). De verticale as geeft de mate waarin burgers gebruik maken van elektronische participatie en andere direct democratische middelen om hun verlangens kenbaar te maken.



De complete publicatie is te vinden online:
<http://www.apsanet.org/~Iss/Newsletter/july01/legnews.html#legacy>

¹ De verwachtingen laten we buiten beschouwing. We gaan er vanuit dat de roep om "maatwerk" alleen maar groter zal worden. De vraag is alleen of de politiek met vertrouwenwekkende oplossingen komt (zie 2)

2. The Tomorrow Project. Using the future to understand the present.



Op de website van The Tomorrow Project (TTP) presenteert de gelijknamige stichting diverse toekomstscenario's onder de noemer *Glimpses of tomorrow*. Voor haar toekomstverkenningen werkt zij samen met The Economic and Social Research Council, het belangrijkste sociaaleconomische onderzoeksinstituut in het Verenigd Koninkrijk.

De presentatie van de trendverkenning van TTP wijkt af van wat gebruikelijk is. Voor alle toekomstverkenningen worden een aantal relevante vragen geponeerd en vervolgens worden deze aan de hand van telkens dezelfde invalshoeken beantwoordt. De telkens terugkerende invalshoeken zijn:

1. De stand van zaken (*The story so far*)
2. Welke ontwikkelingen zijn de komende twintig jaren bepalend (*What will shape the next 20 years?*)
3. Welke gevolgen zou dit kunnen hebben? (*What might be the implications?*)

De glimpen die geboden worden lopen uiteen van globalisering tot levensloop en sociale uitsluiting. Eén van deze *Glimpses of Tomorrow* betreft een trendverkenning naar de toekomst van politiek en bestuur.

Politiek en bestuur: De vragen

1. Welke invloed heeft globalisering op het bestuur?
2. Zal beperkt zelfbestuur het Verenigd Koninkrijk (VK) verscheuren?
3. Zal het bestuur in Engeland kleinschaliger (lokaler) worden?
4. Keert het publiek de democratie de rug toe?

Voor onze trendverkenning lijken de eerste en laatste vraag de meest relevante te zijn. Vraag 2 gaat vooral over de mogelijke gevolgen in de UK van verdere decentralisering van bevoegdheden naar regio's (Schotland, Wales, etc.) en spitst zich vooral toe op de vraag in hoeverre dat regionaal 'nationalisme' aanwakkert. Vraag 3 houdt zich vrijwel uitsluitend bezig met de (effektiviteit van) de uitvoering. Omdat de antwoorden op vraag 1 ook terugkeren in de beantwoording van de vraag over het vertrouwen van het publiek, beperken we ons hier tot een samenvatting van de laatste vraag, gezien vanuit de hierboven genoemde drie invalshoeken.

De stand van zaken

De Britten zijn tevreden over hun eigen leven, maar in toenemende mate teleurgesteld in en cynisch over hun bestuur. Dit uit zich ook in drastisch gedaalde opkomstpercentages bij verkiezingen van de verschillende vertegenwoordigende lichamen. Het lidmaatschap van en/of loyaliteit aan een politieke partij is eveneens sterk verminderd. (*Britons are not opting out of organisations: they are refusing to join political ones*). Parallel daaraan loopt de opkomst van belangengroepen, ontstaan a.g.v. het in die sociale groepen (gehandicapten, homoseksuelen, etnische groeperingen) levende gevoel van verwaarlozing door de politieke partijen en vertegenwoordigende lichamen.

Geen wonder dat politici in toenemende mate hun ongerustheid over deze gang van zaken uiten. De voorgestelde oplossingen zijn vooral gericht op het bewerkstelligen van een directere invloed van kiezers op de besluitvorming

Welke ontwikkelingen zijn de komende twintig jaren bepalend?

Zoals te verwachten, spitst het antwoord op deze vraag zich vooral toe op de factoren die bepalen of de burgers de komende jaren bereid zullen zijn (weer) een stem uit te brengen bij verkiezingen.

Factoren die hier de revue passeren zijn:

- Het relatief grotere gemak van nieuwe stelsystemen (per post, online, etc.);

- De invloed van de inkomenskloof (hoe groter deze is, des te groter de politieke desinteresse onder de lagere inkomensgroepen);
- Afnemend geloof in het nut van het stemmen a.g.v. ontideologisering, globalisering, overheersing marktdenken en in veel gevallen ook simpelweg tijdgebrek;
- Gebrek aan vertrouwen. De onderzoekers constateren dat dit fenomeen niet onomkeerbaar hoeft te zijn, maar dat het in Engeland vooral lijkt voort te komen uit gebrek aan vertrouwen in de integriteit van politici als individuen. Het publiek ervaart een kloof tussen wat politici zeggen en wat ze doen. *“words and deeds don't hang together”*. In zo'n geval loert het gevaar van de double bind: als je politici niet kunt vertrouwen, dan kun je er ook niet op vertrouwen dat ze zelf het probleem (het gebrek aan vertrouwen) zullen rechtzetten.
- Het ontstaan van de maatwerkcultuur. Daar waar het bedrijfsleven zich in toenemende mate richt op maatwerk voor specifieke doelgroepen, bewegen politieke partijen zich in tegenovergestelde (en dus achterhaalde) richting, namelijk die van standaardisering. Ze lijken steeds meer op elkaar, maar zijn bovendien niet in staat maatwerkoplossingen te leveren. Regeringsprogramma's zijn in Engeland partijprogramma's en in veel gevallen een precair compromis tussen de soms ver uiteenlopende standpunten binnen de 2-3 grote partijen aldaar. Tegelijkertijd zien we binnen politieke partijen, dat weer wel, dat ook daar de verpakking van “de zaak” steeds belangrijker wordt. De “branding” van de partij ontnemt steeds vaker het zicht op de doelen ervan en biedt ook weinig ruimte voor de sterk toenemende vraag van kiezers naar maatwerk. (*‘I like the Lib Dems on the Iraq war, the Tories on Europe and Labour on the economy.’*).
- Toenemend belang van elektronische netwerken voor aspecten van de politieke besluitvorming. Zowel in de mobilisatie voor, communicatie over, deelname aan, informatievoorziening en feedback over allerlei aspecten van het politieke besluitvormingsproces.
- Toenemend gebruik van en deelname aan alternatieve participatievormen zoals petities, boycotts, demonstraties. Ook de rol van pressie- of belangengroepen zal toenemen. De vraag is in hoeverre dit zal samengaan met de kern van het politieke systeem, namelijk het stemmen tijdens een verkiezing, of zal het er voor in de plaats komen.

Welke gevolgen zou dit kunnen hebben?

De mogelijke antwoorden die in de voorgaande rubriek de revue passeerden, worden in dit laatste onderdeel door de onderzoekers ingezet om een aantal van de meest waarschijnlijke ontwikkelingen op een rij te zetten.

Samengevat komen deze op het volgende neer:

Als belangrijkste trends onderscheidt TTP:

- Stemmen via de post of langs elektronische weg zou het opkomstpercentage kunnen verhogen;
- Een gelijkblijvend groot aantal burgers met een laag inkomen die minder bereid zullen zijn om aan de democratie deel te nemen;
- Toenemende twijfel over het nut van stemmen, waardoor de opkomst nog verder zal dalen;
- De geleidelijke toename van maatwerk in de politiek, deels om politieke deelname te bevorderen;
- De groeiende invloed van het internet, die mogelijk een nieuw tijdperk van “politiek van onderaf” inluidt;
- De verspreiding van niet-electorale vormen van politieke participatie, die mogelijk een alternatief voor het stembokje zullen vormen;

Als gevolg hiervan verwachten ze de volgende ontwikkelingen

- Sterk verdeelde publieke opinie, waardoor het voor politici steeds moeilijker wordt consensus te vinden en het vertrouwen van een groot deel van de bevolking te winnen;
- Veel politieke kwesties zullen voor de kiezers te ingewikkeld zijn om zelf een mening over te vormen. Bovendien vertrouwen ze de experts niet meer, omdat die het vaak niet met elkaar eens zijn.
The public is trapped. People want experts to come up with solutions, but have little confidence in their ability to do so. Continued cynicism about conventional politics will make the problem worse. Lack of trust will greatly complicate government decision-making;
- De media blijven een gemengde zegen. Informeren versus “scoren” a.g.v. moordende concurrentie;

- Hoe gaan de politici waarschijnlijk proberen het verloren gegane vertrouwen terug te winnen?
 - Meer en meer toevlucht tot 'symbolic politics'
 - Pogingen dichterbij (de mening) van het publiek te komen (polls, consultaties, panels, etc.);
 - Meer maatwerk in het bestuur. Doelgroepenbenadering i.p.v. beleidsterreinen;
 - Meer pragmatisme. Besluiten o.b.v. wetenschappelijke bevindingen i.p.v. ideologie;
 - Wellicht een beweging in de richting van evenredige vertegenwoordiging.

Wat zou dit allemaal kunnen betekenen voor het politieke engagement?

Hoewel TTP nergens het woord scenario gebruikt, sluiten ze het onderdeel "Politiek en bestuur" af met de volgende vier mogelijke toekomst.

1. *Groei in de participatiedemocratie bij gelijkblijvende vertegenwoordigende democratie.*
 - Meer mensen betrokken bij openbare besluitvorming, terwijl het opkomstpercentage bij verkiezingen gelijk blijft;
 - Meer bestuur o.b.v. maatwerk d.m.v. decentralisatie van taken en bevoegdheden, online communicatie en consultatie van burgers;
 - Belangengroepen en experts worden steeds vaker een rol toebedeeld in de besluitvorming.
 - Deelname aan de verkiezingen blijft op zelfde niveau. De stem van de belangengroepen kan die van de kiezers als geheel overstemmen.
2. *Toename van directe democratie gaat ten koste van vertegenwoordigende democratie.*
 - Evenals bij punt 1 zijn er meer mensen betrokken bij de besluitvormingsplatforms die het regeringsbeleid beïnvloeden.
 - Ook het aantal mensen dat betrokken is bij protestdemonstraties, petitie, boycotts, blogging en andere vormen van niet-electorale activiteiten groeit. Maar deze complementeren of bevorderen de deelname aan verkiezingen niet meer, ze worden een alternatief hiervoor.
 - De teleurstelling in de traditionele politiek is dermate groot geworden dat de bevolking steeds vaker andere actievormen ondersteunt.
3. *Zowel directe als vertegenwoordigende democratie bloeien op*
 - Opkomstpercentage bij verkiezingen neemt toe a.g.v. mogelijkheid om per (elektronische) post een stem uit te brengen.
 - Nieuwe vormen van "network politics" via het Internet zullen wellicht de grip van de gevestigde partijen op de traditionele politiek verzwakken en meer ruimte creëren voor onafhankelijke kandidaten.
 - Mocht de symbolische politiek zich vooral richten op het benadrukken van de nationale identiteit, dan bestaat er een kans dat meer mensen gaan stemmen om duidelijk te maken wie ze zijn.
 - Deelname aan verkiezingen neemt toe, terwijl openbare bestuurslichamen nieuwe manieren ontwikkelen om deskundigen en belangengroepen bij beleidskeuzes te betrekken.
4. *Verval van beide vormen van democratie*
 - Regeren wordt dermate ingewikkeld dat kiezers afhaken omdat ze het gevoel hebben toch geen invloed te hebben.
 - Regeren vindt nu op zoveel niveaus plaats (lokaal, regionaal, nationaal, Europees en globaal) en er zijn nu zoveel organisaties bij betrokken dat alleen de grootste en best uitgeruste belangengroepen een verschil kunnen maken.
 - De onoverzichtelijke besluitvormingskanalen zorgen er voor dat individuele burgers zich machteloos voelen en zich massaal terugtrekken uit de politieke arena.
 - De politiek wordt een speelveld voor een slinkend aantal deskundigen. De frustratie hierover zou nu en dan kunnen uitmonden in gewelddadigheden.

Ook hier zouden we kunnen concluderen dat in ieder geval één van de twee eerder genoemde assen waarlangs onze politieke toekomst zich zal bewegen, namelijk die van meer of minder directe democratie, als zeer reëel wordt beschouwd. Daarnaast zien we ook in een tweetal scenario's een nog duidelijker slinkend vertrouwen in de gekozen volksvertegenwoordigers. In het ene scenario (2) neemt de bevolking haar toevlucht tot allerlei vormen van directe democratie, in het meest pessimistische scenario (4) zien de kiezers ook dat niet meer als een optie en haken ze geheel af.

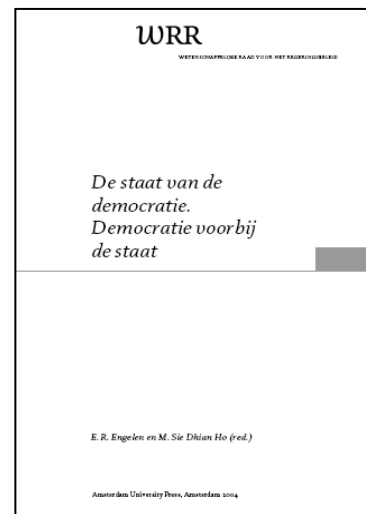
De complete publicatie is (na aanmelding) te vinden online:
<http://www.trajectorypartnership.com/>

3. De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat (2004)

Deze publicatie van de WRR bestaat uit een bundel artikelen waarin de toekomst van ons democratisch bestel wordt onderzocht. Het is bedoeld als een verkenning en de vragen, analyses en voorgestelde oplossingen moeten vooral worden gezien als richtinggevend voor verdere reflectie.

Het is dus zeker geen scenariostudie, maar moet gezien worden als een confrontatie van een viertal benadering van democratie, namelijk associatieve, deliberatieve, vertegenwoordigende en directe democratie. Het gaat dus meer over wensen en zorgen dan over mogelijke toekomst.

Toch bieden de uitgangspunten van de discussie en de daaropvolgende uitwerking van de democratische benaderingen door de vier auteurs een aantal aanknopingspunten die deels aansluiten bij de hierboven genoemde publicaties en deels bieden ze aanvullende inzichten die bij het uitwerken van Overijsselse scenario's gebruikt zouden kunnen worden.



In de verkenning wordt er uitgegaan van de definitie dat democratie- minimaal- een politieke besluitvormingsprocedure is waarin politieke gelijkheid en politieke vrijheid (procedurele grondrechten en beginselen) zijn gewaarborgd en waarbij democratische besluitvorming uitgaat van de meerderheidsregel en dus de minderheid beschermd is.

Verder kan men stellen dat er sprake is van een 'verplaatsing van de politiek': de staat is niet meer de enige organisatie waar politieke besluiten kunnen worden genomen (verplaatsing naar internationale en niet-statelijke private organisaties).

Toch kan deze 'verplaatsing' als een gegeven beschouwd worden en kan er vervolgens worden nagedacht over de mogelijkheid om democratische beginselen een plaats te geven in de domeinen waarnaar de politiek is verplaatst.

Vandaar dat men kan veronderstellen dat de vier democratiebenaderingen meer als aanvullend ten opzichte van elkaar moeten worden beschouwd dan als elkaar uitsluitend.

In de analyse wordt er gebruik gemaakt van het onderscheid tussen input, throughput, output/outcomes en feedback om de legitimiteit van het bestuursstelsel te analyseren. Hierbij ligt per democratiebenadering de focus op een ander element van het bestuursstelsel.

De vier democratische benaderingen zijn:

- **Directe democratie:** geeft de burger directe instrumenten in handen om zelf te bepalen wat de staat dient te doen. Daarbij stelt men in de directe democratie een groot vertrouwen in de rationaliteit van de burger.
- **Vertegenwoordigende democratie:** Van oudsher de meest voor de hand liggende relatie tot het begrip 'democratie'. Moeizame relatie, door de inherente twijfel aan de rationaliteit van de kiezer. De arbeidsdeling baseert zich op: de kiezer stemt, de politicus spreekt, deliberereert en oordeelt.
- **Deliberatieve democratie:** Een democratie waarin deliberatie belangrijker is dan stemmen. Politieke preferenties worden op basis van uitwisseling van informatie en argumenten getoetst, afgewogen en zonnodig bijgesteld, waarbij wederzijds begrip een primair streven is.
- **Associatieve democratie:** Omvat verschillende besluitvormingsmodi en legt zich niet vast op een organisatietype of 'kiezer'. De focus ligt voornamelijk op maatschappelijk zelfbestuur en heeft democratische en bestuurlijke vernieuwing tot doel. Hoewel deze benadering zich kenmerkt door flexibiliteit, ondermijnt het belangrijke coördinatieaspecten.

Samenvatting

Bestuurssysteem		Democratische benadering		
	Direct	Representatief	Deliberatief	Associatief
Input	- Burgers	- Burgers	- Burgers	-Betrokkenen
Throughput	- Mening uiten door stemmen (burgers) - Argumenteren (politicus)	- Stemmen	- Spreken/discussieren belangrijker dan stemmen	- Stemmen - Argumen-teren
Output/ Outcomes	-Compromissen	-Meerderheidsbesluit	- Consensus	- Co-operatieve problem-solving
Feedback	- Gefilterde responsiviteit	- Directe responsiviteit	- Be-argumenteerde responsiviteit	- Lokale responsiviteit
Voornaamste bron van legitimiteit	- Output	- Input	- Throughput	- Outcomes

De complete publicatie is te vinden online:
<http://www.wrr.nl/content.jsp?objectid=2463>

4. Representatief en Participatief: Dubbele Democratie (2002)



De aanleiding voor de studie is: geluiden als zou de democratie in een crisis verkeren. Sluit de huidige democratie nog wel aan bij de maatschappelijke werkelijkheid? Zijn er geen nieuwe bindingen tussen de kiezer en de gekozene aan de orde? De bedoeling van het boek is tweërlei. Enerzijds kan het een bijdrage leveren aan het politieke debat. Anderzijds is het denkbaar dat de tijd nog niet rijp is voor maatregelen, maar kunnen de eerstverantwoordelijke bestuurders en ambtenaren zich gewapend met een breder inzicht beter voorbereiden op de toekomst.

In het onderzoek staan drie vragen centraal:

1. Welke invloed heeft de introductie van meer participatieve elementen op het representatieve politieke stelsel?
2. Wat zijn de tot dusver gemaakte aanpassingen van het representatieve stelsel, en welke maatregelen in inrichting en werkwijze van volksvertegenwoordiging en politieke partijen zouden genomen kunnen worden om aan hen een passende plaats te laten toekomen in de democratie in brede zin?
3. Welke rol heeft het kabinet bij het agenderen van deze problematiek en bij het voorbereiden en implementeren van mogelijke maatregelen?

Type toekomstverkenning, gebruikte modellen, betrokkenen en tijdshorizon.

De aanzet tot het zoeken naar antwoorden heeft plaatsgevonden in een begeleidingsgroep die is samengesteld uit alle onderdelen van het Directoraat-generaal Openbaar Bestuur van het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties. Men heeft de samenwerking gezocht met een aantal hoogleraren en hun vakgroepen. Eerst heeft men informatie vergaard die de staat van de democratie weergeeft en in de tweede fase is gevraagd aan de wetenschappers een essay te schrijven. In de opdrachtformulering van de essays is verzocht om een scenario uit te werken van een min-of-meer traditionele rol van representatieve democratie naar een verregaande mate van zelfregulering en directe democratie. Deze essays zijn besproken en op basis daarvan zijn punten geïdentificeerd waar de scenario's duidelijk uiteengaan in verschillende richtingen. Maar men heeft daarnaast ook oplossingsrichting opgespoord die in alle gevallen met vrucht kunnen worden uitgewerkt.

De scenario's

De auteurs van de vier scenario's kregen de opdracht mee een scenario te schetsen, gebaseerd op vier mogelijke aannames die twee aan twee elkaars tegenpolen vormen en als resultaat een duidelijke vierdeling opleveren.

Figuur 3.1. Matrix van variabelen die leiden tot verschillende toekomstscenario's

	Collectief / 'Representatief'	Individueel / participatief
Overheid dominante rol	Politiek primaat Cliteur	Interactieve overheid Bovens/Michels
Civil society dominante rol	Overleg met Maatschappelijke organisaties, nieuw poldermodel Hajer	Atomistische benadering, onderhandelend bestuur Hoekema/vdHeijden

Het uitgangspunt in alle varianten is dat er voorlopig veel behoefte zal bestaan aan collectieve besluiten en aan het oplossen van problemen in het publieke domein, al dan niet onder de vlag van de overheid. De scenario's gaan uit van uitgekristalliseerde eindsituaties waarin een zeker institutioneel evenwicht is bereikt. Een 'Leviathan'-scenario ontbreekt, de scenario's monden niet uit in chaos en revolutie.

1. Politiek primaat (Herideologisering)

In het eerste essay, waarin Paul Cliteur moest aantonen dat ons huidige democratische bestel toekomstbestendig is of in ieder geval gemaakt kan worden, gaat uit van de feitelijkheid van trends als individualisering en horizontalisering. Zijn stelling is dat het mogelijk moet zijn deze te weerstaan en het traditionele stelsel te behouden en te laten bloeien. Daarbij geven de representatieve organen inhoud aan de democratische besluitvorming.

Een belangrijk argument van Cliteur hiervoor is de constatering dat het alternatief, directe democratie, ons in de problemen zal helpen. Daarnaast is hij van mening dat het primaat van de representatieve democratie goed te verkopen is als een nuttige spelregel in onze samenleving.

Maar er is meer nodig:

- Politieke partijen moeten herkenbaar worden en zich onderscheiden in hun visies en "ideologische uitgangspunten".
De overheid zal de (financiële) voorwaarden moeten scheppen waardoor ze hun boodschap zo goed mogelijk kunnen "communiceren".
- Daarnaast moeten voor burgers, belangengroepen en media spelregels worden ge(her)formuleerd over geaccepteerde en niet toegestane procedures en methoden om de overheid en politiek te beïnvloeden. Krachtadig handhaven van deze spelregels behoort daarbij.
- Politici hebben van hun kant eveneens behoefte aan een duidelijke en bindende gedragscode
- Als keerzijde van het politiek primaat is consequente toepassing van het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid vereist.
- Ten slotte stelt Cliteur dat de nadruk op individuele rechten van burgers de mogelijkheid om belangen af te wegen en collectieve besluiten te nemen de laatste decennia heeft bemoeilijkt. Dat pleit voor het terugdringen van de dominantie van die rechten. Kortom, een herstelprogramma waarbij de nadruk ligt op het eigentijds vertalen van traditionele wortels van onze democratie.

2. Interactieve overheid (Politiek zonder partij)

In het scenario van Mark Bovens en Ank Michels is de overheid nog steeds een dominante actor in de collectieve besluitvorming, maar de politieke partijen en de volksvertegenwoordiging leggen hierin uiteindelijk het loodje.

De kernvraag in dit scenario is: "Is het mogelijk om het primaat van de politiek te hebben zonder politieke partijen?"

Gehanteerde veronderstellingen:

De overheid blijft een dominante rol houden in het maatschappelijke proces van sturing en

beleidsvorming. De overheid is een dominante maar niet de enige speler. Besluitvorming en uitvoering komen voor een groot deel tot stand met behulp van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

Politieke partijen en in het verlengde daarvan de volksvertegenwoordiging verliezen hun dominantie in het politieke bestuurlijke systeem. Hun binding met de kiezers en samenleving wordt steeds zakker en hun feitelijke invloed op de issueagenda en besluitvorming lopen sterk terug.

In dit scenario zijn er nog maar drie onontkoombare stadia waarin de politieke partijen (en de volksvertegenwoordiging) hun weg naar het einde afleggen:

1. Politieke partijen blijven in een parlementaire democratie bestaan maar hebben voornamelijk een rol van politieke organisatie. Zij organiseren verkiezingscampagnes, rekruteren bestuurders en onderhouden coalities. Ze ontlenen legitimatie aan hun procedurele rol. Het is aan hen om de kwaliteiten van bestuurders te garanderen, maatschappelijke onvrede te kanaliseren en om brede politieke verantwoording te organiseren. (bestuurderspartij, maar het kan ook een tijdelijke organisatie zijn)
2. Politieke partijen en parlementaire fracties blijven bestaan maar hebben alleen nog een rol in het politiek bestuurlijke reservecircuit. Ze leiden min of meer een slapend bestaan en kunnen uit hun sluimer ontwaken als instituties er niet meer uitkomen. Volksvertegenwoordigers houden een formele rol maar alleen ten tijde van nood of patstellingen zijn ze actief, bijvoorbeeld bij het naar huis sturen van zittende politici of bij het tot stand brengen van maatschappelijke catharsis in het geval van fiasco's en affaires.
3. Politieke partijen, en in hun kielzog de volksvertegenwoordiging spelen geen rol van betekenis meer in het politiekbestuurlijke proces. Zij zijn relictten geworden, vage echo's uit de 19^e eeuw.

De trend van horizontalisering van bestuur zal doorzetten. Beleid komt steeds meer tot stand in beleidsnetwerken van publieke en private actoren. De volksvertegenwoordiging verliest dus legitimiteit en macht, in toenemende mate is het onduidelijk wie de volksvertegenwoordiging nu eigenlijk vertegenwoordigt.

De overheid weet haar dominante rol in dit scenario te waarborgen door de volgende maatregelen:

1. Naar voren schuiven van daadkrachtige bestuurders met leiderschapskwaliteiten
2. Creëren van nieuwe procedures om op een geloofwaardige manier verantwoording af te leggen en draagvlak te toetsen. Dit gebeurt met name door het organiseren van transparante informatie door middel van invoering van een recht op overheidsinformatie, maar ook door ontwikkeling van inzichtelijke kwaliteitssystemen, klantenpanels, certificeringmethodes, etc. Ook slaagt de overheid er steeds beter in om de verbinding tussen beleid en uitvoering tot stand te brengen.
3. Cruciaal in dit scenario zijn de gehanteerde nieuwe verantwoordingssystemen en de mogelijkheid om bestuurders te kiezen en heen te zenden. Met deze rugdekking zijn de burgers akkoord gegaan met een bestuursvorm waarin de overheid de (proces)regie voert in al die nieuwe interactieve besluitvormingsprocessen tussen de bestuurders en de belanghebbenden. De bestuurders hakken uiteindelijk de knoop door om te voorkomen dat het overleg eindeloos driegt te gaan duren.

3. Nieuw poldermodel (Deliberatieve democratie), etc, etc.

M.A. Hayer bepleit in zijn bijdrage de samengestelde democratie, oftewel het civil society scenario als antwoord op de huidige bedreigingen van de "klassieke" democratische instituties.

Volgens Hayer zullen de bestaande organen van de representatieve democratie steeds meer (moeten) worden aangevuld met andere vormen van democratische deliberatie en besluitvorming.

De redenen die hij hiervoor geeft zijn:

1. de verloren 'territoriale synchronie' van het openbaar bestuur;
2. het ontstaan van de risicomatenschap
3. het doorzetten van de netwerksamenleving

ad 1. Dit behelst vooral de zogenaamde 'verplaatsing van de politiek'. Factoren die hierin een rol spelen zijn:

- een juiste maat (gemeente, regio, provincie, etc.) voor institutionele beheersing voor maatschappelijke processen is steeds moeilijker te bepalen

- politiek mandaat is minder vanzelfsprekend dan voorheen. De politiek kan steeds minder terugrijpen op gedeelde interpretatiekaders

Als gevolg hiervan is overheidsbeleid steeds minder gebaseerd op formeel gezag (government) en steeds meer op niet- hiërarchische relaties, de overheid als invloedsorganisatie (governance).

Oplossing: Tegelijkertijd echter biedt deze verloren territoriale synchronie ook kansen, er zijn namelijk tal van nieuwe democratische arrangementen zichtbaar en mogelijk. Arrangementen waarin associaties van burgers een belangrijke rol kunnen gaan spelen.

ad 2. Niet alleen de territorialiteit van bestuur, maar ook de autoriteit van bestuur staat steeds meer ter discussie. Dit hangt nauw samen met de ontstane risicomaatschappij, waarin burgers enerzijds verwachten dat de overheid ze beschermt tegen een breed scala aan risico's en anderzijds steeds minder geloof hecht aan door de overheid afgegeven veiligheidsgaranties.

Oplossing: Het gaat er vooral om de institutionele geloofwaardigheid op te krikken. Hayer pleit er voor om burgers en maatschappelijke organisaties meer bij de instituties te betrekken. Dat is bevorderlijk voor de autoriteit van het bestuur.

ad 3. Zowel 1 als 2 staan niet op zichzelf. Beide zijn een uitvloeisel van iets omvangrijkers, namelijk de individualisering of emancipatie van de burger. Individualisering is, in dit licht bezien, vooral funest voor de legitimiteit van representatie via vaste structuren. De burger in een door de emancipatie ontstane 'netwerksamenleving' laat zich niet meer zo gemakkelijk binden aan een vastomlijnd territorium. Hij wil ook inspraak in zaken die buiten zijn territorium vallen.

Gegeven de geschetste ontwikkelingen en de gevolgen hiervan voor de klassieke democratische instrumenten (representatieve democratie, primaat van de politiek, stemmen voor en in organen van vertegenwoordigers), stelt Hayer de vraag of een andere opzet van de democratische instituties de betrokkenheid van burgers zou kunnen vergroten. Volgens hem zou dat kunnen via de introductie van de samengestelde democratie, een vorm van deliberatieve democratie, waarin de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke deliberatie centraal komt te staan.

Hayer schetst een civil society scenario waarin na de kamers van de representatie ook de hal van de democratische ruimte wordt vormgegeven. In die hal zijn vooral de burgerassociaties actief. Hoe meer groepen hier actief zijn, des te beter de (kwaliteit van) de democratie.

Voor de versterking van deze 'hal' van het huis presenteert hij in dit essay een tweetal varianten:

1. Periodiek gefixeerde representatie in bijvoorbeeld de vorm van een vouchersysteem. Burgers kiezen welke organisaties (ANWB, Natuurmonumenten, etc.) voor welke tijd in een nieuw polderoverleg actief zullen zijn. Een democratisering van het huidige poldermodel waarbij bovendien van de gekozen organisaties een democratische verantwoordingsplicht wordt geëist.
2. Flexibele consultatie met controle. Een nieuw in te stellen Kwaliteitskamer voor Bestuurlijke Deliberatie ziet er op toe dat bestuurders bepaalde groepen bij het afwegen van beleid betrekken. Zowel om de discussie te verbreden als omwille van een gewenste diepgang van de discussie.

4. Atomistisch bestuur

Ook Jurgen van der Heyden en André Hoekema wijzen op de individualisering en het ontstaan van een netwerksamenleving als belangrijke factoren van een zich langzaam voltrekkende stille revolutie die uiteindelijk zal leiden tot een duidelijker oppositie tussen bestaande partijen. Grofweg samengevat zien zij een scheidslijn ontstaan tussen partijen die zich vooral sterk maken voor de rechten van het individu en partijen die zoeken naar een evenwicht tussen gemeenschappelijke belangen als onderlinge zorg, duurzaamheid en de rechten van het individu.

Politieke partijen zullen in hun visie dus niet verdwijnen. Ze zullen wel meer naar burgers moeten luisteren, juist omdat ze niet langer de belangen van relatief grote homogene groepen burgers behartigen. Hiervoor introduceren ze twee essentiële instrumenten:

- Constitutionele toetsing: als de belangenbehartiging door het parlement de burger niet bevalt, dan moet hij dat voor kunnen dragen aan de rechter. Als toetsingscriteria zouden dan 'de beginselen van behoorlijke wetgeving' en 'van behoorlijk bestuur' kunnen dienen.
- Belangenbehartigers hebben een mandaat van hun achterban nodig dat zoveel mogelijk is gebaseerd op interne democratische besluitvorming.

De complete publicatie is te vinden online:

[http://www.publiek-politiek.nl/content/download/2979/16905/file/representatiefparticipatief\[1\].pdf](http://www.publiek-politiek.nl/content/download/2979/16905/file/representatiefparticipatief[1].pdf)