

Democratische innovatie: waarom zou je dat doen?*

Frank Hendriks

In dit artikel worden drie terugkerende reserves bij democratische innovatie in Nederland – (1) ‘Het gaat toch niet zo slecht?’, (2) ‘Innovatie is niet altijd verbetering’ en (3) ‘Het is onbegonnen werk’ – meegenomen in de weging van drie belangrijke motieven vóór democratische innovatie: (1) de hardnekkige problemen met de responsiviteit, het luisterend en het opvolgend vermogen van vooral de democratische politiek, (2) de problematische combinatie van bestuurlijk hollen of stilstaan in de polder, en (3) de opmars van nieuwe werkvormen die kunnen bijdragen aan collectieve kracht. Op de keper beschouwd zijn er geldige redenen om te investeren in democratische innovatie in Nederland, maar ook om daarbij kritisch, selectief en combinerend te werk te gaan. Het is onrealistisch om te verwachten dat één enkel instrument – zoals een ingeloot burgerberaad of een correctief referendum – aan de veelzijdige behoefte zal kunnen voldoen. Slim democratisch innoveren is investeren in publiek leren – geen aanval op de representatieve democratie, maar een investering in de scherpte ervan.

Aandachtspunten voor practitioners zijn dat: (1) democratische innovatie niet pas nuttig is als een brede democratische crisis present en bewezen is; ook specifieke democratieproblemen of nieuwe kansen kunnen innovaties rechtvaardigen; (2) om het kaf van het koren en zin van onzin te scheiden in de wereld van de democratische vernieuwingen er behoefte is aan een democratische innovatiestrategie en beroepspraktijk die kritische zin paren aan selectief vermogen; (3) slim democratisch innoveren investeren is in publiek leren; geen aanval op de representatieve democratie, maar juist een investering in de scherpte ervan.

1 Democratische innovatie tussen enthousiasme en scepsis

De volgende artikelen in dit themanummer gaan dieper in op de invloed van democratische innovaties, op een nieuwe loot aan de stam van innovatiepraktijken en op de verbinding met de politiek als crux in het staande systeem. Dit zijn belangrijke onderwerpen. Maar *waarom* zou men democratische innovatie eigenlijk nastreven? In een nummer van de zanger Nielson keert de vraag ‘waarom zou je dat doen?’ telkens terug en eenzelfde refrein weerklinkt ook 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.

* Graag dankt de auteur coredacteurs Bram Verschuere en Albert Meijer alsook tegenlezers Charlotte Wagenaar, Take Sipma en Julia Starrenburg voor hun waardevolle feedback op dit artikel.

Frank Hendriks

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 (Smith, 2009; Elstub & Escobar, 2019; Hendriks, 2023). In de reacties op democratische innovaties staan sceptici en enthousiasten vaak tegenover elkaar (Zuure, 2024; Boogaard et al., 2024; Verschuere et al., 2024). De enthousiasten, aan de ene kant, 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, ontwerpers en moderatoren van nieuwe vormen van burgerbetrokkenheid, onder wie sommige ambtenaren die als procesdeskundige, participatie- of communicatieprofessional zijn aangesteld.

Onder de sceptici, aan de andere kant, 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 moeten krijgen, waarbij de samenleving niet te veel in de weg moet lopen; burgers zouden wel wat anders te doen hebben en het uitrollen van beleid beter kunnen overlaten aan de bevoegde beleidsmakers.

De vraag naar het waarom van democratische innovatie wordt dus nogal uiteenlopend benaderd. Het is nuttig om de belangrijkste argumentaties over en weer eens na te lopen. In dit artikel worden drie veelgehoorde reserves bij democratische innovatie op een rij gezet (paragraaf 2) en meegenomen in de weging van drie belangrijke motieven vóór democratische innovatie (paragraaf 3), waarna de ruimte wordt verkend voor een benadering van democratische innovatie die kritische zin paart aan selecterend vermogen (paragraaf 4).¹

2 Reserves bij democratische innovatie

Degenen die nut en noodzaak van democratische innovatie betwijfelen, brengen vaak de volgende punten – in verschillende bewoordingen – naar voren. Deze punten verdienen aandacht én overdenking:

- ‘Het gaat toch niet zo slecht?’ en ‘Wat niet stuk is hoeft je niet te herstellen.’
- ‘Innovatie is niet altijd verbetering’ en ‘Vernieuwing kan ook vernieling brengen.’
- ‘Het is onbegonnen werk’ en ‘Dit loopt altijd spaak.’

1 Een eerdere, meer uitgebreide versie van dit artikel verscheen op de website van het interuniversitaire REDRESS-onderzoek: <https://redressproject.nl/democratische-innovatie-waarom-zou-je-dat-doen/>.

2.1 'Het gaat toch niet zo slecht?'

De crisistaal – 'crisis van de democratie', 'code oranje' – kleurt al sinds de jaren zestig het debat over democratische innovatie, vroeger: democratische vernieuwing (onder meer Van Thijn, 2010; Van Reybrouck, 2013; Blase, 2021). Uit allerlei onderzoeken door de jaren heen is evenwel gebleken dat de scores van de Nederlandse democratie niet algemeen slecht zijn (Thomassen et al., 2014; Dekker & Den Ridder, 2011; Hendriks et al., 2016; Den Ridder et al., 2021b). In gezaghebbende ranglijsten staat 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 in landen waar de democratie daadwerkelijk onder grote neerwaartse druk kreunt. De steun voor de democratie is in Nederland onverminderd hoog.²

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, misschien 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 *kladdera-datsch* blijft uit –, dan haalt men de schouders er na enige tijd over op.

Daarnaast bevestigt het hameren op de 'crisis van de democratie' de denkfout dat alleen omvangrijke problemen een rechtvaardiging kunnen vormen voor democratische innovaties. Gerichte democratische innovaties kunnen ook prima worden gemotiveerd door meer specifieke gebreken (zoals gebrekkige responsiviteit en problematisch hollen of stilstaan in de besluitvorming, zie paragraaf 3). En er kan ook simpelweg een nieuwe werkwijze binnen bereik zijn gekomen die niet nieuwe mogelijkheden aanboort. Een bekend voorbeeld uit de maatschappelijke sfeer is de iPad. Deze eertijds nieuwe kruising van laptop en handheld was niet zozeer een oplossing voor een ernstig probleem; het was een innovatie die tegen aanvankelijke scepsis in haar toegevoegde waarde bewees.

Innovatie kan in het algemeen op twee manieren worden benaderd. De eerste benadering vertrekt vanuit structurele problemen en is invloedrijk in het denken over democratische innovatie in Nederland. Deze benaderingswijze doet ook wel opgeld in het domein van economische en sociale innovatie, maar in dit domein heerst ook een tweede benadering van innovatie, namelijk die welke vertrekt vanuit nieuwe mogelijkheden. Meer gevoel voor het tweede (nieuwe mogelijkheden) hoeft zorg voor het eerste (serieuze problemen) niet weg te nemen. Als grote waarschuwingslichten (zoals het gemeten vertrouwen in de democratie als regeringsvorm) op oranje of rood springen, zijn drijfveren voor democratische innovatie evident. Maar er is meer om op te letten, waaronder 'groene' lichten, die gaan knippen als interessante nieuwe wegen zich openen.

2 Voor longitudinale en comparatieve data zie de periodiek verschijnende Burgerperspectieven van het Sociaal en Cultureel Planbureau en internationale democratiemonitoren en -indexen van onder meer V-Dem, Freedom House en de Economist Intelligence Unit.

Frank Hendriks

2.2 'Innovatie is niet altijd verbetering'

Adviserend over een wetsvoorstel waarmee het kabinet-Rutte IV de participatie op decentraal niveau beoogt te versterken, hekelde de Raad van State (2022) 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).

Van de twee hierboven onderscheiden benaderingen van democratische innovatie besteedde de Raad van State geringe aandacht aan de tweede, scherp kiezend voor de eerste: ruimere wettelijke mogelijkheden voor burgerparticipatie zijn alleen gerechtvaardigd als ze breed erkende problemen effectief zouden oplossen, en als dit klip-en-klaar zou zijn bewezen; zolang dit niet het geval is, 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 in genoemd advies van de Raad van State is de aanbeveling 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. 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 onvoldoende onderscheid gemaakt tussen het kaf en het koren, waardoor het kaf soms welig blijft tieren en het koren onvoldoende wordt doorontwikkeld. Democratische innovatie in Nederland vraagt om meer kritische zin en onderscheidend vermogen, passend bij een evaluerend en lerend ontwikkelingsproces.

Voor beide hierboven onderscheiden benaderingen van democratische innovatie is kritisch en onderscheidend vermogen belangrijk. Een *ex ante* positieve bewijsvoering (die de Raad van State lijkt te willen zien vóórdat 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 erkende democratische problemen, of aan het vinden van nieuwe wegen naar publieke waarde, is niet te veel gevraagd. Evaluatie *ex post* zou de doorontwikkeling van democratische innovatie *ex ante* op zijn minst moeten 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* democratische innovatie moet wel 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 *evidence base* 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 gaan met een goed gevoel voor verschillen in context en voor uiteenlopende manieren waarop democratische waarde kan worden toegevoegd (Michels et al., 2021; Hendriks, 2023, pp. 129-152).

2.3 'Democratische innovatie is onbegonnen werk'

Voor democratische innovatie in Nederland is de *boulevard of broken dreams* bekend terrein. Althans, voor een bepaalde soort van democratische innovatie: de groot-schalige, 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 correctief referendum bijvoorbeeld). Voor zulke aanpassingen is een grondwetswijziging nodig en de lat daarvoor ligt, ook internationaal gezien, zeer hoog in Nederland (Jacobs, 2011; Geurtz, 2012; Hendriks et al., 2024).

Voor wijzigingen van de Grondwet moet eerst een gewone meerderheid worden behaald in de Tweede én Eerste Kamer. Na verkiezingen moet vervolgens nog eens een gekwalificeerde tweederdemeerderheid worden behaald in de Tweede en Eerste Kamer. Als de eerste lezing in beide Kamers al kan worden doorstaan, dan blijkt de tweede lezing vaak alsnog een struikelblok, zoals onder meer bij de plannen voor een gekozen burgemeester en een correctief referendum meermaals bleek – ondanks vele jaren van discussie en voorbereiding. Het tweederdemeerderheidsver-eiste geeft *de facto* een minderheidsveto aan politieke partijen die bij elkaar genomen net iets meer dan een derde van de Kamerzetels bezetten in de Tweede óf de Eerste Kamer. Eerder in het ontwikkeltraject kan zelfs een enkele voor een regeringscoalitie benodigde politieke partij al een barrière opwerpen voor democratische innovaties die *an sich* soms ruime meerderheden achter zich hebben in samenleving en politiek.

Aan het beeld van de *boulevard of broken dreams* moet wel een belangrijke nuance-ring 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 – inspelend op en gebruikmakend van wettelijke kaders en regelingen die feitelijk nu al bestaan. (Het door de Raad van State gehekelde wetsontwerp Versterking participatie op decentraal niveau – zie paragraaf 2.2 – is ook meer co-dificatie dan modificatie van een gegroeide praktijk, meer het juridisch vastleggen dan het oproepen van nieuwe participatievormen.)

Frank Hendriks

Na de wettelijke regeling van inspraak en medezeggenschap vanaf de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw zijn ten minste drie grote golven over het land gespoeld zonder de noodzaak van nieuwe constituerende wetgeving: ten eerste die van het interactief beleid (opkomend in de jaren negentig), ten tweede die van het burgerinitiatief en de doedemocratie (opkomend in de jaren nul) en ten derde die van de ingelote burgerfora (opkomend in de jaren tien). 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 de stilstand van democratische innovatie op staatkundig niveau de golfbeweging voorbij de staatkundige vernieuwing heeft gestimuleerd (Binnema et al., 2020; Michels & Hendriks, 2023).

De variatie van democratische werkvormen die achter en onder de genoemde golven schuilgaan, is al met al aanzienlijk: varianten van inspraak, medezeggenschap en lokale referenda, mogelijk gemaakt door allerhande lokale verordeningen, en varianten van interactief beleid, doedemocratie, 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 al goud wat er blinkt (zie ook Michels in dit themanummer). Op het punt van lerend innoveren – kritisch bezien wat wel en niet werkt en wat al dan niet doorontwikkeling verdient – kan het 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 de constitutionele kaders zijn niet totaal onwrikbaar, al zijn ze wel rigide.

3 Nut en noodzaak van democratische innovatie

Er zijn ten minste drie robuuste argumenten om democratische innovatie in Nederland op te zoeken en te beproeven; deze blijven overeind staan als we voorgaande bedenkingen en toevoegingen verdisconteren:

- 1 Klachten over de responsiviteit van vooral de politieke democratie zijn zeer hardnekkig.
- 2 De polderdemocratie vertoont een problematische combinatie van hollen of stilstaan.
- 3 Nieuwe werkvormen kunnen bijdragen aan collectieve kracht.

3.1 *Gebrekkige responsiviteit*

Allereerst zijn er 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 keer naar voren. 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 democratische

grondidee van *citizen-responsive politics* wordt geoperationaliseerd in daadwerkelijk luisterend en opvolgend vermogen van de politiek (Dekker & Den Ridder, 2011; Hendriks et al., 2016; Van der Meer, 2017, 2024; Den Ridder et al., 2021b; Sipma et al., 2021; Miltenburg et al., 2024).

Gezaghebbend luisteren is heel wat anders dan gehoorzamen en effectief opvolgen heel wat anders dan zomaar volgen (Raad voor het Openbaar Bestuur [ROB], 2022). Democratisch responsief zijn betekent maatschappelijke signalen oppikken en transformeren in verdedigbaar beleid. Volgens velen schort het hieraan. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (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’* (Den Ridder et al., 2022, p. 3). Voor de Staatscommissie Parlementair Stelsel (2018) 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. Zelfs de kritische Raad van State (2022, p. 5) signaleert klachten over een democratisch representatietekort (naast klachten over een prestatietekort en een faciliteringstekort).

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: allerhande 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 (Den Ridder et al., 2021b; Miltenburg et al., 2024).

Een beleidsprofessional zou kunnen tegenwerpen dat burgers weliswaar zeggen dat ze meer inbreng willen, maar vaak niet komen opdagen als zij hen uitnodigen, en dat samenwerkende professionals daarnaast prima beleid kunnen maken zonder burgers lastig te vallen. Het is waar dat zeker niet alle burgers staan te springen om langdurig en diepgaand bij te dragen aan minutieus beleidsknutselen waar beleidsprofessionals met publieke middelen voor zijn aangesteld. Dat wil echter niet zeggen dat die professionals het opzoeken van vitale input en feedback vanuit de samenleving achterwege kunnen laten; dit zou juist een essentieel onderdeel van hun professionaliteit moeten zijn.

Frank Hendriks

Het is ook waar dat het Nederlandse polderbestuur een sterke traditie kent in het samenbrengen van professionele beleidsmakers, bestuurders en vertegenwoordigers van verschillende achtergronden, handelend voor en namens een traditioneel lijdzame burgerij. Het is echter de vraag of het langgekoesterde beeld van de polderprofessional – weinig opmerkelijk maar zeer bekwaam – nog zo robuust is als men zou willen; paragraaf 3.2 gaat hier verder op in.

3.2 *Hollen of stilstaan*

In een land met een geschiedenis van levensbeschouwelijke kloven heeft de polder- of consensusdemocratie een cruciale rol gespeeld in 'de boel bij elkaar houden' op politiek niveau (Lijphart, 1968; Daalder, 1995). Op het niveau van publieke 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* (stropigheid) waar doorgepak 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 gemeeten!*, *Zo hadden we het niet bedoeld* en *Stuurloos* zijn veelzeggende boektitels. Achteraf is de diagnose vaak: te veel *groupthink*, tunnelvisie, te weinig tegenmacht en tegenspraak, te weinig oog en oor voor het dissonante beeld en geluid (De Vries & Bordewijk, 2009; Bekker, 2020; Frederik, 2021; Bessems, 2024). 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 –, maar waarvoor in de burgersamenleving 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.

De Staatscommissie Parlementair Stelsel (2018) adviseerde tegen deze achtergrond het bindend, correctief referendum. Behalve een noodremfunctie achteraf heeft het correctief referendum ook een waarschuwingfunctie vooraf. 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 (Rosanvallon, 2008; Dijkstra, 2016). Waarschuwingssignalen uit het brede veld zullen serieuzer worden genomen door beleidsmakers als zij ook door een harde stop gecorrigeerd kunnen worden.

Het tweede probleem, stilstaan waar doorgepak 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 stropigheid, de overmatige complexiteit en de 'plakkerigheid' van beleidssystemen, die tot vertraging en niet-besluitvorming zouden leiden (Chavannes, 1994; Hendriks & Toonen, 2001). 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 (ROB, 2022).

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 ‘zweeps slag’ 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. Een alternatief, meer majoritair kiesstelsel heeft weer andere tekortkomingen (oversimplificatie van het keuzepalet, opgeblazen tweestrijd en verloren stemmen langs andere weg, vooral in het verliezende kamp) en is bovendien nauwelijks realiseerbaar in Nederland (Andeweg & Thomassen, 2011; Van der Meer, 2017, 2024; Staatscommissie Parlementair Stelsel, 2018).

Als het beleid in de poldergrond blijft steken en electorale prikkels om vaart te maken makkelijk vervliegen, kan de burgersamenleving mogelijk als start- of hulp-motor fungeren. Een representatief samengesteld burgerforum kan dan mogelijk een slinger geven aan de publieke wilsvorming (Meijer et al., 2017; Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2020; Rovers, 2022); al is het nog niet zo eenvoudig om dat voor iedereen te laten werken, en zijn er meer mogelijkheden voor maatschappelijke aanmaning die kunnen worden beproefd, al dan niet in combinatie (Den Ridder et al., 2021a; Michels et al., 2021; Hendriks et al., 2024).

3.3 Open blik op nieuwe mogelijkheden

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

Democratische innovaties die op sommige plekken van waarde blijken te zijn, kunnen op andere plekken worden beproefd en mogelijk anderszins worden verfijnd. Eén specifiek voorbeeld biedt de ontwikkeling van digitale platforms die *real-time machine learning* inzetten om online reacties op inhoudelijke stellingen te clusteren in opiniegroepen, teneinde die in een iteratief proces steeds dichterbij een ‘ruwe consensus’ te brengen. In Taiwan werd zo’n digitaal platform – in dit geval was het *Pol.is* – onder meer benut om consensus te zoeken omtrent de praktische vraag wat te doen met de onstuimige groei van Uber-taxi’s en zelfrijdende voertuigen in het grootstedelijk gebied, wat wonderwel is gelukt (Miller, 2019; Ryan et al., 2020, pp. 66-73).

Frank Hendriks

Voorgaande speelt op nationaal niveau, maar vaker is het decor van dergelijke 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 op de facilitering van participatief begroten op het niveau van de tien stadsdistricten (Calzada, 2018; Garcia et al., 2023).

Op veel plekken, ook in Nederland, zien we verwante bewegingen met eigen invullingen (zie Mouter en Beumer in dit themanummer). In Tilburg accordeerde de gemeenteraad in 2021 een nieuwe Warmtevisie voor de stad die was ontwikkeld door een combinatie van een deliberatief minipubliek – 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 (Te Riele, 2022).

De praktijk leert dat het zoeken naar nieuwe creatieve combinaties niet ophoudt 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, wat altijd een uitdaging is (zie de artikelen van Goutry, De Smedt en Wagenaar en Wagenaar, Sipma en De Bruijn in dit themanummer).

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 wel kritische toetsing plaatsvinden, en afhankelijk daarvan beëindiging of doorontwikkeling van de vernieuwing. Democratische innovaties die toegevoegde waarde niet alleen claimen, maar ook leveren, moeten goed worden onderscheiden van zogenaamde innovaties die dit niet doen. Na de nodige variatie moet ook de nodige selectie volgen.

4 Ten slotte: waarom zou je dat doen?

Democratische innovatie: waarom zou je dat doen? Het antwoord op die vraag is in de kern eenvoudig. Iedere actor of organisatie die goed voor de dag wil (blijven) komen, moet zich (blijven) scherp en aan druk van buiten. Sporters die vooruit willen komen, zoeken de druk proactief op; denk aan boksers die uitdagende sparringpartners opzoeken of keepers die uitgedaagd willen worden met lastige schoten. Publieke beleidsmakers moeten zich ook kunnen instellen op en scherp en aan uitdagende druk, die hen als maatschappelijke input en feedback bereikt.

Een kernidee van democratie – naast de principiële gelijkheid van *citoyens* – is dat publieke beslissingen door publieke noden en wensen worden geïnformeerd. Ver-

dedigers van de representatieve democratie zullen toevoegen dat hierbij een onvermijdelijke taakverdelingsrelatie geldt tussen publiek en bestuur; dit verandert het democratische kernidee niet. Om zijn taak te kunnen waarmaken moet het democratisch bestuur maatschappelijke druk – input en feedback – effectief en gezaghebbend kunnen opvangen en verwerken (ROB, 2022). In het wenselijke geval leveren democratische innovaties een positieve bijdrage hieraan. Gezien het voorgaande is voor Nederland thans 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 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 democratisch instrument – zoals een ingeloot burgerberaad of een correctief referendum – aan de veelzijdige behoefte zal kunnen voldoen. Een ingeloot burgerberaad kan mogelijk een duw geven aan dossiers die zijn vastgelopen; maar om die duw te laten voelen en (door)werken zijn aanvullende voorzieningen nodig. Een correctief referendum kan een nuttige rem vormen op doordenderende beleidsprojecten; maar voor meer genuanceerde bijsturing zijn opnieuw aanvullende voorzieningen nodig. Het onderzoek naar gemengde of hybride innovaties is volop gaande en laat enkele interessante praktijken zien, al wordt ook duidelijk dat veel afhangt van de juiste inbedding en inrichting van gemengde innovaties (Michels et al., 2021; Witting et al., 2023; Hendriks, 2023; Hendriks & Wagenaar, 2023; Ettliger & Michels, 2024; Zuure, 2024).

Democratische innovatie is in het werkzame geval geen aanval op de gevestigde representatieve democratie, maar investeren in maatschappelijke druk – input en feedback – die politiek en bestuur scherp houdt. Dit is meer dan investeren in maatschappelijk *meedenken* en *meedoen*, zoals het polderbestuur er graag naar kijkt; dit is óók investeren in *tegenspel* en *tegendruk*. Het is op zich niet verkeerd als innovaties samenwerking en draagvlak in de beleidspraktijk genereren, maar democratische innovaties alleen daarop richten schiet tekort. Democratische innovaties dragen in het gunstige geval bij aan scheppende macht én remmende macht in het democratisch 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 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 essen-

Frank Hendriks

tieel aspect van democratie. Hij trekt de vergelijking met een zijbalk die tegendruk geeft aan een groter bouwwerk waarin ook andere structurelementen hun plek hebben (Rosanvallon, 2008, 2019).

Acemoglu en Robinson (2019) – dit jaar bekroond met de Nobelprijs voor (politieke) economie – 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. Met andere woorden: benut de kracht van de samenleving voor de versterking van het democratisch bestuur.

Het is zeker waar dat er veel kaf onder het koren steekt in de wereld van de democratische vernieuwingen. Maar dat laat onverlet dat er goede redenen zijn om werk te maken van democratische innovatie – mits realistisch en selectief benaderd, wegblijvend van zowel onbekookt enthousiasme als verlammeende scepsis.

Literatuur

- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2019). *The narrow corridor: How nations struggle for liberty*. Penguin.
- Andeweg, R. B., & Thomassen, J. J. A. (Red.). (2011). *Democratie doorgelicht: Het functioneren van de Nederlandse democratie*. Leiden University Press.
- Bekker, R. (2020). *Dat had niet zo gemoeten! Fouten en falen van de overheid onder het vergrootglas*. Boom bestuurskunde.
- Bessem, K. (2024). *Stuurloos: Wegwijzers voor een land op drift*. Das Mag.
- Binnema, H., Michels, A. M. B., 't Hart, P., & Van der Torre, L. (2020). Democratic innovations in Dutch local government: Experimentation in search of strategy. *The Public Sector Innovation Journal*, 25(1), Article 5.
- Blase, B. (2021). *Opstand in de polder: Op weg naar een nieuwe democratie*. Adfo.
- Boogaard, G., Hendriks, F., Tiemeijer, W., & Verloo, N. (2024). *Essaybundel burgerparticipatie op nationaal niveau*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Calzada, I. (2018). (Smart) citizens from data providers to decision-makers? The case study of Barcelona. *Sustainability*, 10(9), 3252.
- Chavannes, M. (1994). *De stropेरige staat: Kanttekeningen bij de liefste democratie op aarde*. Contact.
- Daalder, H. (1995). *Van oude en nieuwe regenten: Politiek in Nederland*. Bert Bakker.
- Dekker, P., & Den Ridder, J. (2011). *Stemming onbestemd*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Den Ridder, J., Fiselier, T., & Van Ham, C. (2021a). *Draagvlak voor het burgerforum: Een verkenning van de Nederlandse publieke opinie*. Sociaal en Cultureel Planbureau/Radboud Universiteit Nijmegen.
- Den Ridder, J., Jacobs, K. T. E., Rosema, M., & Van Ham, C. (2021b). *Democratische innovatie in Nederland: Het perspectief van burgers*. REDRESS.
- Den Ridder, J., Miltenburg, E., Kunst, S., Van 't Hul, L., & Van den Broek, A. (2022). *Burgerperspectieven 2022/1*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- De Vries, J., & Bordewijk, P. (2009). *Rijdende treinen en gepasseerde stations: Over Srebrenica, de kredietcrisis en andere beleidsfiasco's*. Van Genneep.

- Dijstelbloem, H. (2016). *Het huis van Argus: De wakende blik in de democratie*. Boom.
- Elstub, S., & Escobar, O. (Eds.). (2019). *Handbook of democratic innovation and governance*. Edward Elgar.
- Ettlinger, K., & Michels, A. M. B. (2024). Hybrid democratic innovations: If and when they impact decision-making. *Representation*. <https://doi.org/10.1080/00344893.2024.2365649>
- Frederik, J. (2021). *Zo hadden we het niet bedoeld: De tragedie achter de toeslagenaffaire*. De Correspondent.
- Garcia, D. L., Calleja-López, A., & Linares-Lanzman, J. (2023). Collective intelligence and digital participatory platforms: Learnings from Barcelona's Decidim. In S. Boucher, C. Hallin & L. Paulson (Eds.), *The Routledge handbook of collective intelligence for democracy and governance* (pp. 326-338). Routledge.
- Geurtz, C. (2012). *Immune to reform: Understanding democratic reform in three consensus democracies* (proefschrift Tilburg University). Optima Grafische Communicatie.
- Hendriks, F. (2023). *Rethinking democratic innovation: Cultural clashes and the reform of democracy*. Oxford University Press.
- Hendriks, F., & Toonen, T. A. J. (Eds.). (2001). *Polder politics: The re-invention of consensus democracy in the Netherlands*. Ashgate.
- Hendriks, F., & Wagenaar, C. C. L. (2023). The deliberative referendum: An idea whose time has come? *Administration & Society*, 55(3), 569-590.
- Hendriks, F., Jacobs, K. T. E., & Michels, A. M. B. (2024). 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*. Oxford University Press (forthcoming).
- Hendriks, F., Van der Krieken, K. H. J., Van Zuydam, S., & Roelands, M. (2016). *Bewegende beelden van democratie: Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Jacobs, K. T. E. (2011). *The power or the people? Direct democratic and electoral reform in Austria, Belgium and the Netherlands* (proefschrift Radboud Universiteit Nijmegen). Radboud Universiteit.
- Lijphart, A. (1968). *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. J.H. De Bussy.
- Meijer, A. J., Van der Veer, R., Faber, A., & Penning de Vries, J. (2017). Political innovation as ideal and strategy: The case of aleatoric democracy in the city of Utrecht. *Public Management Review*, 19(1), 20-36.
- Michels, A. M. B., & Hendriks, F. (2023). Werken aan een vitale democratie en de bijdrage van de bestuurskunde. In J. Overmans, M. Honingh & M. Noordegraaf (Red.), *Maatschappelijke bestuurskunde* (pp. 231-248). Boom bestuurskunde.
- Michels, A. M. B., Hendriks, F., & Van Ham, C. (2021). *Democratische innovaties: Een verkenning van de aanbodkant en de relevante criteria*. REDRESS.
- Miller, C. (2019). Taiwan is making democracy work again. It's time we paid attention. *Wired*, November 26. <https://www.wired.co.uk/article/taiwan-democracy-social-media>
- Miltenburg, E., Geurkink, B., Den Ridder, J., Kunst, S., & Sipma, T. (2024). *Burgerperspectieven 2024/2: Themadeel zorgen over een politiek die niet goed luistert*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020). *Innovative citizen participation and new democratic institutions: Catching the deliberative wave*. OECD Publishing.
- Raad van State. (2022, 16 juni). *Advies Wet versterking participatie op decentraal niveau*.
- Raad voor het Openbaar Bestuur. (2022). *Gezag herwinnen: Over de gezagswaardigheid van het bestuur*.

Frank Hendriks

- Rosanvallon, P. (2008). *Counter-democracy: Politics in an age of distrust*. Cambridge University Press.
- Rosanvallon, P. (2019). *De democratie denken: Werk in uitvoering*. Uitgeverij Vantilt.
- Rovers, E. (2022). *Nu is het aan ons: Oproep tot echte democratie*. De Correspondent.
- Ryan, M., Gambrell, D., & Noveck, B. (2020). *Using collective intelligence to solve public problems*. Nesta.
- Sipma, T., Lubbers, M., Van der Meer, T., Spierings, N., & Jacobs, K. (Red.). (2021). *Versplinterde vertegenwoordiging: Nationaal Kiezersonderzoek 2021*. Stichting Kiezersonderzoek Nederland.
- Smith, G. (2009). *Democratic innovation: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge University Press.
- Staatscommissie Parlementair Stelsel. (2018). *Lage drempels, hoge dijken: Democratie en rechtsstaat in balans*. Boom.
- Te Riele, H. (2022). *Het burgerberaad voorbij: Als wisdom of the crowd een besluit vergaand beïnvloedt*. <https://vng.nl/praktijkvoorbeelden/tilburgertafel-en-stadsbrede-digitaledialoog>
- Thomassen, J. J. A., Van Ham, C., & Andeweg, R. B. (2014). *De wankelende democratie: Heeft de democratie haar beste tijd gehad?* Prometheus.
- Van der Meer, T. (2017). *Niet de kiezer is gek*. Spectrum.
- Van der Meer, T. (2024). *Waardenloze politiek: Hoe de Nederlandse politiek de kunst van het conflict verloor*. Querido Facto.
- Van Reybrouck, D. (2013). *Tegen verkiezingen*. De Bezige Bij.
- Van Thijn, E. (2010). *De formatie*. Uitgeverij Augustus.
- Verschuere, B., Haesevoets, T., Pittoors, G., Roets, A., Steyvers, K., & Wauters, B. (2024). *Lokale democratie in Vlaanderen: De kijk van burgers, middenveld, politici en ambtenaren*. Vanden Broele.
- Witting, I., Wagenaar, C. C. L., & Hendriks, F. (2023). Improving referendums with deliberative democracy: A systematic literature review. *International Political Science Review*, online first.
- Zuure, J. (2024). *Massa tegen macht: Hoe de waakzaamheid van massa's de veerkracht van democratieën kan versterken* (proefschrift Vrije Universiteit Amsterdam). VU.