

SPRAAKWATER

POLITIEK MAKEN

VAN PARTICIPATIE

DE DEMOCRATISCHE KWALITEIT WAARBORGEN

*Marije van den Berg**

■ Het waterschap is niet alleen aanspreekbaar op de *inhoud* van wat het besluit en doet. Het is ook aanspreekbaar op *de manier waarop* besluiten tot stand komen, en voor *de manier waarop* het uitvoering geeft aan die besluiten. Hieraan richting geven en toezien op de kwaliteit van ‘de manier waarop’ is de taak van de volksvertegenwoordiging. Dan maken we – waar zinvol – politiek van participatie. En daarvoor zet je de democratische bril op.

Van harte, u bent (weer) waterschapsbestuurder. En als u wilt, kunt u nu elke week wel een nieuw artikel of boek lezen over hoe ingewikkeld de samenleving is voor u, als bestuurder/volksvertegenwoordiger, en hoe u dan op al dan niet innovatieve manieren zou moeten aansluiten op of richting geven aan initiatief, netwerken en allerlei complexe samenwerkingen.

In alle lagen van het bestuur is men zoekende naar passende vormen voor het contact tussen staat en gemeenschap. Laten we dat bij gebrek aan een beter begrip maar participatie noemen. En houd me te goede, makkelijker is het er sinds de ontzuiling natuurlijk niet op geworden; of je nu mensen bij het beleid of project wilt (laten) betrekken (de klassieke burgerparticipatie), of dat er in de gemeenschap dingen gebeuren waar je als waterschap bij moet of wilt aansluiten. Netwerken zijn nu eenmaal minder grijpbaar dan zuilen.

Tegelijk hebt u als waterschapsbestuurder iets voor op alle andere bestuurslagen: u bent een bestuurder in een waarborgdemocratie. Tops en Boogers schreven daar in 2000 over:

“In een waarborgdemocratie ligt het accent vooral op het controleren van bestuurders, het tegengaan van machtsmisbruik en het waarborgen van belangen. [...] In een ontwikkelingsdemocratie ligt de nadruk vooral op het mee richting geven aan ontwikkelingen en het uitwisselen van de verschillende opvattingen hierover. [...] De waterschapsdemocratie is voor wat betreft haar inrichting en organisatie te karakteriseren als een klassieke waarborgdemocratie. Het bestaansrecht van het waterschap verwijst hier al naar: het onttrekt waterschapstaken aan een algemene belangenafweging, zodat het belang van droge voeten en schoon water gevrijwaard blijft van politieke controverses hierover. Ook de categoriale indeling van het waterschapsbestuur verwijst naar de karakteristieken van een waarborgdemocratie. Door aan iedere categorie belanghebbenden een vastgesteld aantal zetels toe te kennen, worden de getalsmatige machtsverhoudingen in het bestuur onttrokken aan verkiezingen, zodat voorkomen wordt dat bepaalde belangencategorieën in de verdrukking komen. Het geeft zo dus een waarborg aan de verschillende groepen die belang hebben bij waterschapstaken. Het waarborgkarakter komt tenslotte tot uitdrukking in de betekenis van democratische besluitvormingsprocedures in een functioneel bestuur waar technocratische overwegingen vooropstaan. Het waterschap is zo te zien als een door democratie getemperde technocratie.”¹

* **Marije van den Berg** (Democratie in uitvoering) is onderzoeker en adviseur democratische kwaliteit. www.democratieinuitvoering.nl.

‘Waarborgen’ is een taak die volksvertegenwoordigers en bestuurders op andere plekken in ons bestuur, over het algemeen niet zo sexy vinden. Het bespreken van de jaarrekening is nooit politiek spektakel, dat van de begroting wel - plannenmakerij krijgt veel meer aandacht dat het behaalde resultaat of de echte stand van zaken. Laat staan dat het goed lukt om op een waardevolle manier toe te zien op uitvoering van beleid en passende interventies te plegen - denk maar aan de berichten over toch steeds weer verrassende tekorten in het sociaal domein of debacles bij uitvoerders als het UWV. De controlerende, toezichhoudende rol van de volksvertegenwoordiging is een verwaarloosde.

Maar wie weet niet bij uw waterschap! U waarborgt.

De uitdaging wordt het vervolgens wel om die waarborg-functie zo vorm te geven dat u van waarde kunt zijn niet alleen als controleur van de dagelijks bestuurders en de organisatie, maar dat u ook een rol kunt spelen in de variatie aan netwerken die er binnen uw regio rond ‘water’ zijn, en richting kunt geven aan de processen die zich daar afspelen en er invloed op kunt hebben. Dat betekent dus: buiten de vergaderzaal invloed hebben op de kwaliteit van de publieke processen daar.

Want bij de complexe opgaven waar u over gaat, is ‘het proces’ voor publieke besluiten en uitvoering, niet vanzelfsprekend makkelijk of goed. Bestuurskundigen hebben het dan over ‘proceslegitimiteit’: is die niet op orde, dan is het democratisch geen zuivere koffie. Krijgt niet iedere groep toegang tot stukken? Krijgen alleen de grote schreeuwers gehoor? Wordt er op onduidelijke of inefficiënte manieren belastinggeld uitgegeven? Mag je alleen meedoen aan het project als je het ermee eens bent? Als het proces niet op orde was, dan kunt aldus inhoudelijke experts nog zo’n goed Beleidsplan Waterberging hebben vastgesteld, maar mag u tegelijk toch twijfelen aan de ‘democratische kwaliteit’ van dat beleid. Een (waarborg-)democraat moet zich dat aantrekken en

een volksvertegenwoordiger moet erop aansturen en toezien dat het proces van hoge kwaliteit is.

Wanneer het AB zichzelf de opdracht geeft om de democratische kwaliteit van processen te waarborgen en daar met heldere criteria richting aan geeft, biedt dat een stevig kader voor het DB bij het ontwerpen en uitvoeren van allerlei participatieprocessen en -vormen. Participatievormen als klankborden en panels, boards, labs, adviesraden, coöperaties, maar ook ‘gewoon’ de inspraak en het besluit in het AB: allemaal vormen waarmee je de zeggenschap en invloed van mensen op de publieke zaak, vorm kunt geven. En die bijdragen aan de legitimiteit van het besturen.

Diezelfde heldere criteria heeft het AB vervolgens in handen om het proces te toetsen en er een oordeel over te vormen en waar nodig te interveniëren. Het biedt een invalshoek om kritisch te kijken naar bestaande en nieuwe werkvormen en instrumenten. De vraag is dan steeds maken we het er hiermee democratisch beter op?

Wanneer we participatievormen en -momenten toetsten op hun bijdrage aan de democratische kwaliteit, dan volgt daaruit direct de vraag: *maar wanneer vinden we het eigenlijk ‘democratisch’?* Wat zijn, kortom, dan mogelijk criteria?

Om vanuit dat perspectief naar contactmomenten en -manieren te kijken, kun je de democratische bril opzetten. Kijk je door de Democratische bril dan zie je een aantal knoppen om aan te draaien om een proces ‘democratischer’ te maken: democratische waarden. Naarmate je aan die waarden meer recht doet, mag je een vorm of proces democratischer noemen.

De Democratische bril² is een instrument dat ontwikkeld is binnen het programma Democratic Challenge van de VNG en het ministerie van Binnenlandse Zaken (nu: Democratie in actie). Met die bril op, kijkt u met de volgende criteria (die niet uitputtend zijn):

- **inclusie:** is er ruimte voor het minderheidsstandpunt?
- **deliberatie:** is de wijze van gesprek, discussie en besluitvorming zuiver?
- **transparantie:** is het transparant wie, wanneer, waar en hoe over spreekt en besluit?
- **efficiency:** hoeveel geld, tijd en energie vraagt het?
- **democratische vaardigheden:** is de toerusting van de deelnemers op orde, is iedereen voldoende in staat om mee te doen, verantwoordelijkheid te dragen voor het gezamenlijke besluit en de uitvoering ervan?
- **zeggenschap:** zijn de checks & balances op orde (macht en tegenmacht), (hoe) gaat verantwoordelijkheid samen met zeggenschap?

Het gaat hier om waarden die elk voor zich aspecten van democratie vertegenwoordigen. Soms versterken waarden elkaar, soms zijn ze tegengesteld en werken ze elkaar zelfs tegen. Bijvoorbeeld de waarde ‘inclusie’ (zo veel mogelijk belangen betrekken) en de waarde ‘efficiency’ (niet te veel tijd of publiek geld besteden) staan vaak op gespannen voet. Per vorm verschilt het welke waarde hoger ‘scoort’. Zoek daarom naar ‘passend’ en ‘democratisch(er)’, zoek niet naar hip en nieuw. Nogmaals: vernieuwen van de participatievormen is geen doel op zich, versterken van de democratie wel.

Laten we dat als oefening eens doen en vier ‘participatievormen’ door de democratische bril bekijken:

- **Verkiezingen:** deze vorm scoort redelijk hoog op de waarde efficiency (het kost inwoners weinig tijd en levert duidelijke informatie op, al kost het organiseren wel veel geld). Het scoort ook redelijk hoog op transparantie (verkiezingen verlopen in Nederland eerlijk en controleerbaar. Al is wat er ná de verkiezingen gebeurt volledig on-transparant). Verkiezingen scoort heel laag op deliberatie (je kunt alleen één naam aankruisen, zonder uitleg te geven of gesprek over je afwegingen).

- **Inspraak:** hoog op de waarde inclusie (iedereen mag inspreken, maar niet iedereen kan dat, dus die vaardigheden zijn hier aandachtspunt), maar vervolgens meestal weer laag op deliberatie. Ook zeggenschap is hier meestal niet heel hoog. Voor het bestuur is het over het algemeen een efficiënte vorm (soms te, waardoor er per inspreker nog maar een paar minuten tijd is).
- **Expertmeeting:** scoort hoog op deliberatie, mits er een open gesprek kan plaatsvinden. Inclusief is het dan weer niet; het woord zegt het al. Het vraagt behoorlijk ontwikkelde vaardigheden van degene die de experts bevrage. Efficiënt is het vaak wel (mits je de bijeenkomst goed voorbereidt).
- **Ontwerp-ateliers en ‘labs’:** vaak niet efficiënt (kost veel tijd) en ook de transparantie is vaak matig. Deliberatie scoort echter vaak hoog. Ruimte voor een herverdeling van de zeggenschap maak je er ook mee.

Zoals u ziet: deze proceswaarden zijn geen ‘afvink-lijstje’, maar ingrediënten van democratie die we steeds opnieuw moeten mengen, in het besef dat ze nooit allemaal 100% kunnen zijn. Voor u als Waterschapsbestuurder kunnen de criteria uit de Democratische bril helpen bij het gerichter sturing geven aan participatie (‘Dit aspect vinden we voor nu het belangrijkste’ - *kaders stellen*) en bij het beter toezien op de daadwerkelijke participatie-praktijk, niet alleen achteraf, maar vooral ook terwijl die processen plaatsvinden (‘Dit gaat niet zoals we wilden, stuur bij!’ - *controleren*).

Democratische kwaliteit vraagt om passende vormen, die kunnen verschillen per fase en context. De vraag of en hoe je dat gaat doen of hebt gedaan, is een kwestie van het afwegen van belangen. Vooraf, tijdens en achteraf. Op zo’n moment maakt u politiek van participatie.

-
- 1 M.Boogers en P. Tops, “Waterschapsverkiezingen: over democratie en het bestaansrecht van waterschappen” in: Bestuurswetenschappen 2000, nr. 4, blz. 288-303.
 - 2 De criteria zijn gebaseerd op Robert E. Goodin, *Innovating democracy* (2008) en werk van dr. Ank Michels (diverse artikelen, Universteit Utrecht)