

Democratische legitimiteit in de netwerksamenleving

Verantwoordingsideeën en -mechanismen in een complexe netwerksamenleving

E. H. Klijn*

I. Introductie

De recente discussie rondom de kinderopvangtoeslagen heeft nogmaals aangetoond wat we al een tijdje weten. Dat we niet één verantwoordelijke kunnen aanwijzen ook al willen we dat graag. Ook de kinderopvangtoeslag case zal, in navolging van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, zijn parlementaire enquête krijgen. Op dat moment zullen we net zoals de eerste parlementaire enquête (1986-1988), die over de woningbouwsubsidies, concluderen dat beleidsuitvoering heel complex is geworden. En er zullen politiek gekozenen verantwoordelijk worden gehouden. Misschien treden er wel nog meer politici af dan tot nog toe het geval is geweest. De oude Romeinen hadden hun arena's, wij hebben onze parlementaire enquêtes. Want dat is zoals we het nu eenmaal graag zien en hoe de media het ook graag presenteren. Er moet iemand, een politiek gekozene, (democratisch) verantwoordelijk zijn voor onze ellende en de gemaakte fouten. Dat is onze fundamentele opvatting van democratische legitimiteit en de verantwoordingsmechanismen die erbij horen. Maar dat verliest uit het oog dat we in de netwerksamenleving al heel lang niet meer iemand kunnen aanwijzen die (democratisch) verantwoordelijk is en dat verantwoordingsmechanismen al net zo complex zijn geworden als het besluiten implementatieproces in de netwerken zelf. De klassieke politieke democratische en verantwoordingsmechanismen zijn misschien zelfs niet eens meer de meest belangrijke in de moderne netwerksamenleving.

In dit essay verkennen we het concept van democratische legitimiteit en laten we zien dat het in de netwerksamenleving als een veel complexer begrip moet worden opgevat dan in de simpele verwijzing naar politieke verantwoording. Maar het kernprobleem is dat democratische legitimiteit gevormd wordt in een context tussen twee uitersten. Enerzijds is de verhouding tussen overheid en burgers drastisch veranderd. In een veel horizontalere en geïndividualiseerde samenleving zijn maatschappelijke problemen heel complex door waardenverschillen tussen groepen. Dit vereist van onze publieke organen dat ze dit soort

* Erik Hans Klijn is hoogleraar bestuurskunde, Department of Public Administration and Sociology, Erasmus School of Social and Behavioral Sciences, Erasmus University.

complexe problemen te lijf gaan met meer horizontale vormen van sturing, netwerk governance, en hun waarde steeds bewijzen in complexe (onderhandelings)processen. Maar anderzijds wordt democratische legitimiteit gevormd in een samenleving die extreem gemediatiseerd is en waarin beeldvorming, presentatie en niet zelden one-liners domineren. Maar complexe problemen staan vaak op gespannen voet met oneliners.

Met inspiratie uit meer deliberatieve democratie opvattingen, die beter passen bij het netwerk karakter van veel van onze besluitvormingsprocessen, wordt gepoogd van het concept 'democratische legitimiteit' een rijker concept te maken. Maar tegelijkertijd zijn de soms wat naïeve opvattingen van het deliberatieve democratie concept (en haar verantwoordingsmechanismen), gezien de dominantie van de media in de netwerksamenleving ook aan herwaardering toe. Herwaarderingen die zouden moeten leiden tot het herontwerpen van onze verantwoordingsmechanismen. Aan het eind van het essay worden hiervoor enkele eerste aanzetten gegeven.

2. Een democratisch tekort van de overheid in de netwerksamenleving?

Langzaam en geleidelijk zijn onze samenleving en de rol van de overheid daarin veranderd. Voor die verschuiving zijn al verschillende termen gebruikt, maar het meest bekend is toch wel Castells' term 'netwerksamenleving' geworden (Castells, 2000) voor de verschuivingen in de maatschappij richting complexe netwerkrelaties. Daarnaast is de evolutie van de term 'government' naar 'governance' de bekendste term voor de verschuiving in de manier waarop we bestuurlijke problemen in die samenleving trachten op te lossen (Pierre en Peters, 2000). Die twee veranderingen hangen natuurlijk sterk met elkaar samen. Vanzelfsprekend doen beide typeringen geen recht aan de complexiteit die achter deze veranderingen schuilgaan, en zijn ze zoals we ook verderop zullen zien een over-simplificatie. Maar voor dit essay voldoen ze voorlopig even als korte schets van de kleine aardverschuivingen die we de afgelopen decennia hebben meegemaakt en die ten grondslag liggen aan onze discussies en zorgen over democratische legitimiteit.

2.1 De netwerksamenleving en de verschuiving naar governance

Castells (2000) gebruikt de term netwerksamenleving om zowel een ontwikkeling te duiden als om een kenschets te geven van de moderne samenleving. Het gaat om een ontwikkeling, sterk gedreven door ICT en snelle technologische ontwikkeling, waarin een samenleving ontstaat waarin enerzijds meer

geglobaliseerde ‘flow’ van producten en diensten ontstaat. Deze flow resulteert in de ontwikkeling van een 24-uurs economie en de situatie dat in veel gevallen de productie van goederen losgetrokken kan worden van specifieke locaties (of dat de productie van goederen juist op veel plaatsen tegelijk gebeurt). Anderzijds is er sprake van een samenleving die sterk geïndividualiseerd is en een veel sterkere sociale fragmentatie laat zien¹.

Volgens Castells leidt dit tot desintegratie van lokale, regionale en nationale gemeenschappen. Een fenomeen als de groene hesjes in Frankrijk wordt dan vaak gezien als een maatschappelijke manifestatie van het verzet daartegen. Maar de ontwikkeling leidt ook tot nieuwe sociale verbanden, zoals groepen van burgers die zichzelf organiseren. Denk aan energiecoöperaties of nieuwe woonvormen en dus ook nieuwe sociale verbanden zoals de groene hesjes.

Die verandering in de samenleving heeft natuurlijk ook gevolgen voor het bestuur en het democratisch proces die in die samenleving plaatsvinden. Dit is een verandering die wel eens benoemd is als een verschuiving van government naar governance. Pierre and Peters (2000: 194) verwoorden die verschuiving als volgt: “The strength of the state has become contextual and entrepreneurial rather than, as was previous the case, something derived from the constitutional and legal strength of the state institutions. Dus, even polemisch geformuleerd: van een veel sterkere staat die als een ‘perfect georganiseerde weberiaanse bureaucratie’ functioneert, zijn we verschoven naar een staat, die mede door de ontwikkeling van de naoorlogse verzorgingsstaat, zijn beleid en diensten uitvoert in samenspraak met allerlei maatschappelijke en non-profit instellingen. Dus van een staat die in tegenstelling tot meer verticale sturingsinstrumenten steeds meer horizontale sturingsinstrumenten gebruikt (Hufen en Ringeling, 1990). Of, helemaal in lijn met Castells: een overheid die beleid ontwikkelt en uitvoert in netwerken van wederzijds afhankelijke actoren. Je zou dus kunnen zeggen dat we een netwerksamenleving hebben en dat die wordt aangestuurd met netwerk governance (Klijn and Koppenjan, 2016).

Beleid maken en vooral ook beleid uitvoeren - of we het nu hebben over het realiseren van een groot windmolenpark, het reduceren van de stikstofuitstoot, het oplossen van de problemen in de jeugdzorg of het verbreden van een snelweg

¹ Individualisering wordt overigens door veel auteurs genoemd als **de** belangrijkste sociale ontwikkeling van de twintigste eeuw (Bauman, 2000, Sociaal Cultureel Planbureau 2000). We horen niet meer zoals in de oude verzuilde samenleving tot een groep wier waarden wij vanzelfsprekend overnamen en wier leiders wij even vanzelfsprekend volgden (Lijphart, 1992). We kiezen zoals het CSP het eens mooi verwoordde onze solidariteit optioneel (SCP, 2000).

- is dus steeds meer een zaak geworden van een groot aantal partijen bij elkaar brengen, overtuigen, contacten tussen die partijen organiseren en stimuleren. En, last but not least, package deals maken die de steun kunnen krijgen van noodzakelijke partijen. Kortom, het dagelijks managen van dit soort complexe processen is dan erg belangrijk. In de literatuur wordt gesproken van netwerkmanagement (Kickert et al, 1997; Agranoff and McGuire, 2001). Dat netwerk management is misschien om het even provocerend te zeggen wel bijna belangrijker geworden om onze maatschappelijke problemen op te lossen dan de rol van onze gekozen volksvertegenwoordigers (zie box 1, maar ook box 2!).

Box 1: de centrale rol van de netwerkmanager

Of het nu gaat om complexe ruimtelijke projecten, gedecentraliseerde zorg voor ouderen, jeugdzorg of samenwerking in de gezondheidszorg tussen ziekenhuizen overall moeten betrokken organisaties samenwerken omdat de middelen die nodig zijn voor het realiseren van oplossingen verspreid zijn over verschillende organisaties. Maar noodzakelijke samenwerking en je gewenste resultaten komen niet zomaar tot stand. Dat is logisch.. In netwerken bewegen heel veel besluitvormingsprocessen constant tussen samenwerking, die nodig is omdat partijen van elkaar afhankelijk zijn en elkaars middelen nodig hebben voor de oplossing van sociale problemen en conflict omdat partijen hun eigen percepties op beleidsproblemen hebben en hun eigen (organisatie) belangen.

Het inzicht dat voor een goed resultaat hard gewerkt worden, is de afgelopen decennia verwoord in de bestuurskundige netwerkliteratuur aan de hand van het concept 'netwerkmanagement'. De theoretische veronderstelling in die literatuur was dat zonder actief netwerkmanagement, zoals het verbinden van partijen in interacties, het exploreren van goede oplossingen, het organiseren van interacties via organisatorische interacties en het maken van procesregels, goede en bevredigende resultaten voor de partijen betrokken bij complexe samenwerkingsprocessen eigenlijk nauwelijks mogelijk waren (Kickert et al, 1997; Agranoff and McGuire, 2001; Klijn and Koppenjan, 2016). De afgelopen tien jaar is ondertussen het aantal kwantitatieve studies naar het effect van netwerkmanagement gestaag toegenomen. Een recente meta-analyse van al die beschikbare studies (24 studies in verschillende landen) bevestigt de theoretische assumpties uit de bestuurskundige literatuur (zie George et al, 2021): er is een significante relatie tussen netwerkmanagement activiteiten en netwerk performance. Bovendien bestaat deze relatie in onderzoek in verschillende landen en in verschillende sectoren, zoals watermanagement, gezondheid, veiligheid, en ruimtelijk beleid. Kortom, goede uitkomsten in complexe governance processen worden vooral bereikt door intensief en goed netwerkmanagement. Dat roept natuurlijk wel de vraag op aan wie die netwerkmanager dan verantwoording aflegt?

Het is de observatie en wel een klacht van veel auteurs en zeker ook in de media waarin vele columns verschijnen die de macht van belangengroepen aanklagen, dat de rol van vertegenwoordigende organen in netwerkprocessen steeds geringer wordt. En daar zit, zo stellen auteurs, een democratisch tekort: we kiezen onze volksvertegenwoordigers om de richting van onze samenleving te bepalen, maar feitelijk is hun rol beperkt².

2.1 *Historische continuïteit!*

Nu moeten we allereerst beginnen met een nuancering en relativering, zeker voor de Nederlandse context. Nederland is altijd al een land geweest waarin gekozen politieke organen hebben geregeerd samen met een hele reeks maatschappelijke organisaties. Al in de gouden eeuw werd niet geregeerd vanuit een centrum maar door consensus (Hendriks en Toonen, 1998; Prak en van Zanden, 2013). Toegegeven, de macht berustte vooral bij een relatief kleine groep regenten. Doordat de republiek echter nauwelijks een staat was maar een collectie provincies die elkaar nodig hadden (vooral in tijden van oorlog), moest er toen al gepolderd worden om besluiten te realiseren. Dus het zogenaamde ‘poldermodel’, verguisd of geprezen al naar gelang de tijdgeest, is dus zeker geen 19^{de}-eeuwse uitvinding (Prak en van Zanden, 2013). Bovendien had Lijpharts verzuilingsmodel (Lijphart, 1992) dus zeker sterke historische wortels.

Als we het hebben over democratische legitimiteit, dan is dit in de Nederlandse geschiedenis nooit alleen verbonden geweest aan een parlement, hoewel het wel vaak zo is voorgesteld. Het is interessant om te kijken naar eerdere grote empirische studies uit de tweede helft van de vorige eeuw die het functioneren van de overheid bestudeerden (en bekritiseerden). Zo stelt de commissie Vonhoff bijvoorbeeld in haar eindrapport “De laan die derwaarts gaat” naar het functioneren van de rijksoverheid in 1981 dat er een wereld van deelbeleid en een wereld van integratie is. Maar dat de wereld van deelbelang veel sterker is vertegenwoordigd dan die van de integratie. Het rapport formuleert het als volgt:

² Er zijn veel klaagzangen in de media over de macht van belangengroepen en onmacht van het parlement. Maar ook in de wetenschappelijke literatuur is er een rijke (en lange!) traditie waarin kritiek geleverd wordt op de geringe macht van het parlement en de grote macht van belangen groepen. Dat begint al in de jaren zestig met de politicologische literatuur over iron triangles en subsystems (zie bijv. Freeman, 1965). Maar ook in de Nederlandse politicologische literatuur is deze kritiek te vinden (zie bijv. Van Putten, 1980, maar ook de kritiek van Van Doorn in de bekende bundel *De stagnerende Verzorgingsstaat* uit 1978). Met een hele mooie netwerk analyse laten Laumann en Knoke (1987) al zien hoe sterk belangengroepen verweven zijn in het parlementair politiek systeem in de US. Zie voor overzicht Klijn and Skelcher, 2007.

“De eerste wereld is die van het deelbeleid. Verdeeld over honderden kleinere of grotere eenheden bestrijkt de rijksdienst nagenoeg het gehele maatschappelijke veld. Op deelterreinen wordt in relatief nauwe samenwerking en overleg met maatschappelijke organisaties beleid voorbereid en uitgevoerd. Zulk beleid wordt maar zeer ten dele door de politiek richting gegeven. Kamerleden worden van deze honderden zogenaamde 'circuits' niet geacht deel uit te maken. Wel controleren zij, maar dat gebeurt slechts in de marge. Bewindspersonen sturen wel, maar zij moeten hun aandacht departementsgewijs over een groot aantal van deze deelgebieden verdelen. Bij politiek gevoelige onderwerpen is deze aandacht groot; op andere terreinen is politieke aandacht soms jarenlang geheel afwezig”. (Elk kent de laan die derwaart gaat, 1981:14).

Dit beeld wordt ook geschetst door andere studies over besluitvorming in Nederland. Van Putten (1980) en Koppenjan et al. (1987) constateren in onderzoeken naar besluitvorming dat besluitvorming een sterk sectoraal karakter heeft en de betrokkenheid van het parlement beperkt is. Van Putten duidt besluitvorming aan als ‘chaotisch’ (van Putten, 1980: 167) en constateert dat belanghebbenden opvallend gemakkelijk hun weg vonden naar betreffende ambtenaren.

Als we het hebben over democratische legitimiteit en het beeld dat politieke organen het niet alleen voor het zeggen hebben, kan de conclusie zijn dat we eerder continuïteit zien dan een breuk met het verleden. Een verschil is misschien de waardering. In de onderzoeken en rapporten uit de jaren tachtig wordt nog vooral verbazing en soms geschoktheid uitgesproken, misschien ook omdat veel studies gedaan zijn door ‘klassieke’ politicologen die een wat gereserveerde houding hadden ten aanzien van betrokkenheid van belangengroepen. Een ander verschil is dat de netwerken van de 21^{ste} eeuw door meer uiteenlopende partijen bevolkt worden vergeleken met het wat gesloten sectorale netwerken die in de jaren tachtig worden beschreven en geanalyseerd (zie ook Hendriks en Toonen, 1998; Skelcher et al, 2011). Er zijn dus zeker veranderingen te constateren naast continuïteit, maar politiek gekozen organen hebben verantwoordelijkheden voor beslissingen altijd al moeten delen met (grote) maatschappelijke organisaties.

3. (Democratische) legitimiteit: verschillende perspectieven

Om de vraag te beantwoorden die hierboven is gesteld, namelijk hoe het is gesteld met democratische legitimiteit van onze complexe netwerkprocessen in onze moderne netwerksamenleving, moeten we ons eerst buigen over wat le-

gitimiteit is. Legitimiteit is een ‘fuzzy’ begrip met vele invullingen. Luhman (1975, 25) definieert legitimiteit als ‘a general preparedness to accept, within a certain margin, a decision whose content is not yet known’. Als we Luhman volgen en dat doen meeste auteurs wel min of meer, is het dus verbonden aan de acceptatie van beslissingen (zie ook Scharpf 1997; Bekkers and Edwards 2007; Karlsson-Vinkhuizen 2016). Luhman’s definitie richt zich sterk op input legitimiteit (a content not yet known). Veel auteurs onderscheiden daarnaast ook output legitimiteit (zie Scharpf, 1997)

- Input legitimiteit heeft dan betrekking op het governance proces. Democratische legitimiteit betekent dan vooral dat het proces democratische regels volgt (Scharpf 1997, 14). In een idee van representatieve democratie is dit sterk verbonden met procedurele regels over stemmen, kiezen van vertegenwoordigers en principes van transparantie en verantwoording. (zie Scharpf, 1997; Bekkers and Edwards 2007).
- Output legitimiteit heeft betrekking op de effectiviteit en zeg maar probleemoplossend karakter van besluitvormingsprocessen. Democratische legitimiteit is in de output betekenis meer verbonden aan de performance kant van overheidsbeleid. Belangrijke normen die gebruikt worden ter beoordeling zijn dan of uitkomsten effectief zijn en hoe verantwoording wordt afgelegd over die uitkomsten en hun effecten (Bekkers and Edwards 2007, 43-46; Sorensen and Torfing 2007; Karlsson-Vinkhuizen 2016; Scharpf 1997).

Democratische legitimiteit heeft dus te maken met de acceptatie door burgers en andere stakeholders van beslissingen, omdat ze vaste geaccepteerde spelregels volgen (input legitimiteit) of omdat ze maatschappelijke problemen op transparante wijze oplossen (output legitimiteit). Maar de normen waarmee we democratische legitimiteit ‘ijken’, kunnen heel verschillend zijn en hangen sterk samen met de democratie opvatting die we hanteren. Zonder de hele ideeëngeschiedenis van het verschijnsel democratie overhoop te halen, kunnen we wel zeggen dat er verschillende concepties zijn van wat democratie is en dat democratische legitimiteit in elk van die concepties iets anders betekent (zie ook MacPherson, 1979). Op hoofdlijnen kunnen we drie dominante modellen onderkennen in de ideeëngeschiedenis van democratie: een sterk parlementair georiënteerde opvatting, een participatieve opvatting en een deliberatieve opvatting. In elk van die democratieconcepties betekent democratische legitimiteit iets anders. Welnu, dit verschil in betekenis bevordert de verwarring over waar we het nu precies over hebben.

3.1 *Een klassiek perspectief: legitimiteit in een representatieve democratie*

In een klassiek, parlementair democratisch perspectief berust democratische legitimiteit bij gekozen democratische organen. Zonder twijfel is de meest bekend (en beroemste!) definitie van democratie die van Schumpeter (1943) die democratie definieerde als: “That institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people’s vote (Schumpeter, 1943: 269)”. Schumpeter richtte zich vooral op input legitimiteit. Het allerbelangrijkste - niet verwonderlijk in de tijd waar hij schreef (de tweede wereldoorlog) - was dat we onze leiders kunnen afzetten en dat we ze zo verantwoordelijk kunnen houden. Helaas zien we aan landen als Rusland, Turkije, Hongarije en Polen in de jaren 20 van de 21^{ste} eeuw dat dit alleen geen garantie is dat democratische stelsels blijven bestaan en functioneren. Als je de media controleert en informatiestromen beheert, het rechtssysteem onderwerpt en vrijheid van vereniging en betoging aan banden legt, blijft er van democratie niet veel over, maar voldoet het wel aan de definitie van Schumpeter³.

In dit klassieke beeld van representatieve democratie komt democratische legitimiteit dus voort uit actieve betrokkenheid en goedkeuring van representatieve organen, zoals het parlement en de gemeenteraad. Onlosmakelijk verbonden aan deze visie is het primaat van de politiek: het idee van gekozen vertegenwoordigers die niet alleen verantwoordelijk maar ook leidend zijn bij het nemen van (politieke) besluiten. De waardenafweging van onze gekozen politieke organen zijn in dat beeld ook superieur aan die van anderen (belangen-groepen, groepen burgers etc.) die ‘slechts’ deelbelangen en geen algemeen belang vertegenwoordigen.

Alhoewel iedereen wel weet dat dit beeld niet erg realistisch is, is het allerminst een stropop. Elke keer als er iets fout gaat in het besluitvormingsproces wordt dit legitimiteits- en verantwoordingsmodel van stal gehaald. Media zoeken een schuldige, net zoals parlementaire behandelingen. Het idee dat er een sterke man of vrouw verantwoordelijk is, lijkt onuitroeibaar. Zeker als er een ramp plaatsvindt, of het nu een treinongeluk, een virusuitbraak of een uitslaande brand is, meestal zijn de adviezen daarna gericht op het herstellen van eenheid en gezag. Vrijwel altijd komt er een evaluatierapport waarin wordt gepleit voor een instantie die toezicht houdt, centralisatie of het eenduidig toedelen van verantwoordelijkheid. Alhoewel deze roep begrijpelijk is - we willen immers eenvoud en helderheid - is het de vraag of we op deze manier de uiterst complexe

³ Alhoewel de aanduiding competitive struggle wel aan waarde inboet natuurlijk.

besluitvormingsprocessen in onze netwerksamenleving op een goede manier proberen te voorzien van verantwoordingsmechanismen.

3.2 *Alternatieve perspectieven: participatieve en deliberatieve democratie*

Schumpeters conceptie over democratie is deel van een rijke ideeëntraditie waarin de nadruk ligt op de bescherming van burgers ten opzichte van de staat. MacPherson (1979) noemt dit democratiemodel 'beschermende democratie' (*protective democracy*). Kenmerkend voor deze democratieopvattingen is dat democratie en de procedures die daarbij horen zeker ook, en misschien wel vooral, burgers moeten beschermen tegen de almacht van de staat. Schumpeter legt dan ook nadruk op het feit dat we onze bestuurders kunnen vervangen.

Tegenover deze meer beschermende variant van democratie zet MacPherson (1979) een traditie die juist meer nadruk legt op (burger)participatie. In die voorstelling van democratie is actieve burgerparticipatie juist de essentie van democratie. Niet alleen is dit de beste en meest gewenste vorm van betrokkenheid en invloed uitoefenen, participatie is ook heel belangrijk om van burgers echte volwaardige burgers te maken, dat wil zeggen burgers die weten wat democratie is en geleerd hebben democratie te gebruiken. Participatie is dus een waarde op zich, los van het procedurele effect dat besluitvorming wordt beïnvloed of machthebbers worden gecontroleerd. Participatie is een activiteit die burgers vormt en beter in staat stelt om in de publieke ruimte te functioneren (zie Pateman, 1970; Macpherson, 1979; Held, 2006). In deze voorstelling van democratie, die je in de ideeëngeschiedenis van democratie in allerlei vormen tegenkomt⁴, is democratische legitimiteit dus in de eerste plaats gebaseerd op burgerbetrokkenheid, wat we hier even als voice aanduiden (zie ook Halberstam, 2008). Besluiten zijn meer democratisch naarmate die voice beter gestalte krijgt. In de participatie literatuur is dit onder andere verwoord door niveaus van zeggenschap te onderscheiden: alleen consultatie of ook echte burgerparticipatie, die in latere literatuur vaak wordt aangeduid als coproductie (zie Arnstein, 1969).

De laatste decennia is ook een andere voorstelling van democratie opgekomen: deliberatieve democratie (zie Drysek, 2000; Held, 2006). In deze visie is demo-

⁴ De klassieke vroege ideeën van democratie zoals die van Rousseau en Jefferson hebben duidelijk dit karakter (Sabine and Thorsen, 1973; Held, 2006). Maar dat geldt ook voor het werk van John Stuart Mill en de latere pogingen in de jaren zestig en zeventig om democratie meer een participatie democratie te maken (zie Pateman, 1970). De participatie opvatting van democratie heeft dus een lange geschiedenis.

cratie vooral een deliberatief proces waarin argumenten uitgewisseld worden en partijen elkaar kunnen overtuigen van hun standpunten. Het meest bekend is misschien wel de *herrschaftsfreie discussion* van Habermas (Habermas, 1981). De kern van een deliberatieve visie van democratie is zoals Held het verwoordt: “the transformation of private preferences via a process of deliberation into positions that can withstand public scrutiny and test (Held, 2006: 237). Nu komt dit democratische ideaal ons in het tijdperk van sociale media, bubbels en fake nieuws misschien wat naïef voor. Hier komen we nog op terug.

In het deliberatieve model van democratie vloeit democratische legitimiteit niet in de eerste voort uit betrokkenheid van vertegenwoordigende organen, of een actieve participatie van burgers (alhoewel die wel een voorwaarde is) maar uit het proces van overleg. Democratie is een discussie tussen gelijkwaardigen die met elkaar overeenstemming bereiken in een redelijk debat (zie ook Fisher, 2003; Hajer and Wagenaar, 2007). Belangrijk is dan vooral dat de procedurele voorwaarden van dat debat goed bewaakt worden, zoals transparantie, goede informatie en open toegang van het debat. Democratische legitimiteit is dus in de eerste plaats verbonden aan het proces van debat en minder aan de brede en representatieve deelname van deelnemers zoals in de participatie opvatting. Het gaat er meer om dat iedereen aan het debat mee kan doen als die persoon dat wil dan dat die bijdrage ook daadwerkelijk helemaal evenredig verdeeld is over de verschillende groepen in de maatschappij.

3.3 *Conclusie: drie versies van democratische legitimiteit*

Het is dus duidelijk dat democratische legitimiteit heel verschillend ingevuld kan worden en dat die invulling verbonden is aan onze visie op democratie. Zien we democratie vooral als parlementaire democratie, dan zullen we nadruk leggen op politieke verantwoordelijkheid. Zien we democratie als participatiedemocratie dan kijken we vooral naar voice als criterium om democratische legitimiteit te beoordelen. Zien we democratie als deliberatieve democratie dan zullen we procedurele criteria van deliberatie, zoals transparantie en kwaliteit van het argumentatieproces, gebruiken om democratische legitimiteit mee te beoordelen. Maar we kunnen de criteria ook combineren als we nadenken over hoe democratische legitimiteit en verantwoordingsmechanismen georganiseerd zouden moeten worden. Hier komen we verder in dit essay nog op terug.

Interessant is dan natuurlijk welke vorm van democratische legitimiteit, politieke verantwoordelijkheid, voice of deliberatie het beste past bij een netwerk-samenleving. Deze vraag is natuurlijk in de eerste plaats een normatieve vraag: waar hechten we de meeste waarde aan. We bevinden ons dan in een normatief

debat over welke vormen van democratische legitimiteit we het belangrijkste vinden. Maar die discussie kan ook gevoed worden door empirische argumenten. Dan is de vraag welke vorm het meeste effect heeft in governance netwerken. Een voorbeeld van een empirisch antwoord is te vinden in box 2 waaruit blijkt dat voice en deliberatie belangrijker zijn dan politieke verantwoordelijkheid.

Box 2: de empirische relevantie van verschillende vormen van legitimiteit

In de beschouwing hierboven hebben we naar democratische legitimiteit gekeken als normatief principe. Dus als idee waarmee we het democratische gehalte van beslissingen beoordelen. Maar we kunnen de drie democratische vormen van legitimiteit, namelijk politieke verantwoordelijkheid, voice en deliberatie, ook opvatten als eigenschappen van een besluitvormingsproces en kijken welke van de drie het meeste effect heeft op performance in netwerken. Performance in netwerken is een lastig concept omdat elk van de betrokken partijen natuurlijk eigen beoordelingen zal maken (de bouwer zal andere criteria hanteren dan de milieugroep). Een oplossing is om te kijken of er oplossingen zijn bedacht die waarden verbinden en tot win-win situaties leiden. Of dat winnaars verliezers compenseren (zie Klijn and Koppenjan 2016 voor een uitgebreide uitwerking). In een surveyonderzoek hebben wij voor ruimtelijke projecten aan respondenten vragen gesteld over democratische legitimiteit (en alle drie de vormen dus geoperationaliseerd in survey items, zie voor artikel Klijn and Edelenbos, 2013). Opvallend was dat we geen significante relatie konden vinden tussen politieke verantwoordelijkheid en netwerk performance (gemeten met vragen als of oplossingen adequaat waren, toekomst bestendig, of kosten en opbrengsten in verhouding waren etc.) maar wel een positieve significante relatie tussen voice en deliberatieve verantwoordelijkheid en performance. Of iets scherper geformuleerd: de betrokkenheid van representatieve organen had geen positieve invloed op performance maar betrokkenheid van stakeholders (voice) en een sterk deliberatief proces (deliberatieve verantwoording) wel. Nu is dit niet onmiddellijk een voldoende argument natuurlijk om betrokkenheid van representatieve organen te verminderen, onder meer om de volgende redenen:

1. In de eerste plaats hebben we alleen naar performance gekeken maar er zijn natuurlijk ook andere mogelijke uitkomsten die van belang zijn.
2. Bij ons onderzoek hebben we misschien eerder de condities van de democratische legitimiteit gemeten, zoals betrokkenheid van gekozen politici en goede argumentatie, dan echte acceptatie van beleid.
3. Het laat onverlet dat in specifieke gevallen de betekenis van politieke organen heel groot kan zijn.
4. Nog belangrijker: dit is een empirische conclusie. Op normatieve gronden kan natuurlijk nog steeds beargumenteerd worden dat betrokkenheid van en verantwoordelijkheid door politieke organen belangrijk zijn.

Het is en blijft evenwel een interessante observatie dat er een aanwijzing is dat de empirische betekenis van betrokkenheid van politieke organen misschien kleiner is dan we vaak denken.

De uitkomsten van ons onderzoek (zie box 2) zijn natuurlijk niet verbazingwekkend. Als je te maken hebt met een situatie van sterke wederzijdse afhankelijkheid van actoren en een noodzaak voor een zekere mate van samenwerking als gevolg van die afhankelijkheid, dan lijken de proceskenmerken die karakteristiek zijn voor de democratische legitimiteitscriteria voice en deliberatie het beste te passen bij zo'n netwerkachtige setting. Dus is het logisch dat processen die zich volgens de respondenten meer kenmerken door goede argumentatie en overleg maar ook door hogere stakeholdersbetrokkenheid ook gekenmerkt worden door hogere performance.

Bij deze eerste voorlopige conclusie dat we in de netwerksamenleving vooral een participatieve of misschien nog meer een deliberatieve opvatting van democratische legitimiteit nodig hebben, lijkt echter een belangrijke kanttekening te moeten worden geplaatst. Deze kanttekening heeft te maken met een ander kenmerk van de netwerksamenleving, namelijk de dominante rol van (sociale) media.

4. Nog een keer de netwerksamenleving: de dominante rol van (sociale) media

Het mooie ideaal van een deliberatieve democratie in de vorm van een redelijk debat tussen gelijkwaardige partijen die vrij toegang hebben tot dat debat voelt na alle commotie van de afgelopen jaren over fake nieuws en de dominante betekenis van sociale media bij democratische processen misschien plotseling wat naïef aan. Want de netwerksamenleving heeft nog een kenmerk dat niet zo duidelijk was toen Castells het begrip muntte, maar die inmiddels heel zichtbaar is. Een kenmerk dat ook een rechtstreekse consequentie is van de ontwikkelingen zoals Castells (1997; 2000) die schetst voor de netwerksamenleving (zoals moderne ICT): de dominante rol van (sociale) media en de problematische kanten daarvan. Problematisch zowel voor het zo gewenste open vrije debat in een democratie en problematisch voor de media als controle- en verantwoordingsmechanisme.

Voor mensen die beter hadden opgelet in de jaren 80 waren deze ontwikkelingen misschien niet als een verrassing gekomen. Murray Edelman, Amerikaans politicoloog schreef al in 1977 een boek met de veelzeggende titel "Political language: words that succeed and policies that fail". Ook in latere boeken betoogde

hij dat de (Amerikaanse) politiek niet ging over beleid of problemen oplossen maar uitsluitend hoe je in de media overkomt. Ik weet nog dat ik als jonge onderzoeker zijn latere boek *Constructing the political spectacle* (1988) las vlak nadat het uitgekomen was. Ik zag het vooral als een wat overdreven voorstelling van zaken en een nogal Amerikaans fenomeen en dacht dat ik rustig kon gaan slapen⁵. Maar alles wat Edelman beschrijft in zijn boek *Constructing the political spectacle*, zoals het creëren van vijanden, de taal van vijandschap en de nadruk op (visuele en verbale) beeldvorming in plaats van daadwerkelijke oplossing van maatschappelijke problemen zien we plotseling in een ander daglicht na de Amerikaanse verkiezingen van 2016 en de recente discussie over sociale media, fake nieuws en bedreigingen op die sociale media. Edelman schrijft: “Justification of enmity take the form of constructing a narrative about the past and the future: a story plot that rationalizes draconic measures against supposed enemies on the ground that an evil must be destroyed in order to save the public and the enemies themselves for a better future” (Edelman 1988: 76). Een betere beschrijving van complot denken (denk aan complottheorieën op internet waarin politici beschuldigd worden deel uit te maken van een pedofilie netwerk) is nauwelijks denkbaar.

Edelman heeft ook weinig op met het klassieke en populaire beeld van de media als waakhond van de macht, waarin ze onwelgevallige feiten blootlegt en als extra controlemechanismen en verantwoordingsmechanisme fungeert in de parlementaire democratie. Volgens Edelman zijn media sterk gericht op sensatie en hebben ze weinig neiging om problemen echt diepgaand te beschrijven en te analyseren. Hij schrijft: “The media devote considerable attention to one kind of public event that they present as private one: the human interest story. It is public in the sense that it deals either with the private life of a celebrity or with a kind of pathetic, heroic, or scandalous action that carries instant and wide appeal regardless of who does it” (Edelman, 1988: 99). Het zal duidelijk zijn uit het citaat dat Edelman ook over die andere bekende rol van de media, informatieverschaffer voor het democratische debat, niet zo heel positief is.

Edelman's kritiek op de media zijn na hem door een groot aantal auteurs herhaald (zie Altheide and Snow, 1979; Hjarvard 2008; Bennett, 2009). De belangrijkste kritiek daarin is dan dat media - vooral toegespitst op kranten en TV maar het mechanisme geldt zeker ook voor sociale media - steeds meer commerciële regels volgen (Hjarvard, 2008; Bennet, 2009). Dus mede door commercialisering van de media en slinkende budgetten richten media, en sociale media zijn zeker geen

⁵ Herlezen zo'n vijf jaar geleden leverde bij mij trouwens een aanzienlijk positiever oordeel op. Het is duidelijk dat ik het toen veel duidelijker herkende dan in de jaren negentig.

uitzondering op deze regel, zich steeds meer op het creëren van zoveel mogelijk lezers, kijkers, volgers. Dat trekt vervolgens ook weer meer investeerders en sponsors. Als gevolg daarvan ligt de nadruk op nieuws en het presenteren van nieuws dat zoveel mogelijk aandacht trekt. Daardoor gaan media steeds meer personaliseren, dramatiseren en fragmentariseren (gebeurtenissen als events neerzetten i.p.v. in hun bredere context) om het nieuws eenvoudiger en aantrekkelijker te maken (zie voor interessante empirische onderbouwing hiervan Patterson, 2000; ook Bennett, 2009). Kortom er ontstaan systematische biases in het nieuws: een onevenredige aandacht voor het persoonlijke zoals Edelman al aangeeft en voor dramatisch nieuws, weinig aandacht voor achtergronden en oorzaken van sociale problemen (Bennett, 2009), en ook een steeds grotere nadruk op negatief nieuws. Patterson laat zien dat elke US-president na Carter meer negatieve aandacht heeft gekregen dan de vorige (Patterson, 2000).

Maar deze biases in het nieuws is niet de enige trend die auteurs signaleren. Auteurs benadrukken dat media en de manier van kijken van media - de nadruk op 'reuring', beeldvorming en drama - ook steeds dominanter worden in de samenleving. In dit proces van mediatisering van de samenleving, zo wordt betoogd, penetreren de commerciële regels van de media steeds meer allerlei andere sferen van de maatschappij. Denk dan aan het persoonlijke leven (het sociale leven verwordt in toenemende mate tot een soort social media experiment waarin we ons als zelfbewust, knap en geliefd neerzetten en onze (emotionele) ervaringen volop delen met de wereld), de entertainment industrie en last but not least de politieke sfeer (Esser and Stromback, 2014). De regels van de media dringen dus ook door in de politiek. Dit manifesteert zich doordat politici zich moeten aanpassen in hun presentatie, hun inhoud en datgene wat ze doen. Politici staat 24 uur per dag aan, treden op in talkshows en spelletjesprogramma's, moeten overal op reageren maar proberen zelf ook door middel van sociale media-aandacht te krijgen. Het politieke spel is daardoor een constante strijd om aandacht geworden waarin de regels van de medialogica, namelijk de nadruk op sensationeel en persoonlijk nieuws, ook de politiek gaat domineren. De Belgische socioloog Elchardus duidt dit aan als een dramademocratie die hij als volgt typeert:

“In een dramademocratie is de verleiding groot om te scoren via communicatie en voorlichting. Dat is dikwijls makkelijker dat het deblokken van dossiers en het nemen van beslissingen, activiteiten waarbij men nooit enkel vrienden maar ook steeds vijanden maakt. Een communicatiestrategie neemt de plaats in van ideologie, het aankondigen van maatregelen vervangt het nemen van maatregelen, het wervende woord vervangt een dragend concept” (Elchardus, 2002: 82).

Ook andere auteurs hebben zich in vergelijkbare termen uitgelaten (zie bijv. Fisher, 2003: 58). In de dramademocratie beoordelen we onze politici ook heel anders. We kijken naar politici steeds meer alsof ze celebrities zijn en beoordelen hen niet als beleidsuitvoerders of probleemoplossers maar eerder of ze 'likeable' zijn: aardig, goed van de tongriem gesneden, controversieel, etc. (Klijn and Korthagen, 2017). Donald Trump was van al deze ontwikkelingen van het mediatiseren van de politiek natuurlijk wel het meest extreme voorbeeld. In deze situatie is het dus niet verwonderlijk dat media en politiek steeds meer met elkaar verbonden raken en elkaar volgen (zie box 3).

Box 3: Politiek en media omarmen elkaar sterk

Hoe beïnvloeden de politieke agenda, media-agenda en beleidsagenda elkaar nu eigenlijk? Uit de politicologische literatuur over agendavorming (Cobb and Elder, 1983; Baumgartner and Jones, 2009) kan men de veronderstelling halen dat media-aandacht een belangrijke factor is om beleidsonderwerpen op de agenda te krijgen. Om een beter beeld te krijgen van die dynamiek analyseerden wij voor de afgelopen 25 jaar de aandacht voor de gaswinning in Groningen (en aardbevingen) van 1° De media (analyse van krantenartikelen), 2° de Tweede Kamer (analyse van alle parlementaire verslagen) en 3° de toezichtinstantie (jaarverslagen van het Staats-toezicht op de Mijnen). We gebruikten machine learning technieken voor het analyseren van de mediaberichten en de parlementaire stukken waarbij de computer leert op basis van handmatige codering zelf coderingen te maken (Opperhuizen et al, 2020). We categoriseerden eerst de belangrijkste thema's in al die documenten (zoals veiligheid, gevoelens van burgers, materiele schade etc.) en onderzochten welke thema's in de drie agenda's (media, politiek en beleid). domineerden De conclusies waren de volgende:

- Emotionele onderwerpen, zoals gevoelens van burgers en veiligheidsissues, domineren veel meer in de media-agenda en de politieke agenda dan in de beleidsagenda
- De meest dominante onderwerpen in de media en de politiek komen sterk overeen (hoge correlatie). De thema's in beleid (dus stukken van toezichthouder) verschillen veel sterker van die van media en politiek.
- Het duurt geruime tijd voordat aandacht voor het veiligheidsrisico van gaswinning ontstaat ondanks aardbevingen vanaf 2006. Echte media en politieke aandacht ontstaat pas in 2012 na de aardbeving bij Huizinge (3,6) wanneer gaswinning als een veiligheidsrisico wordt aangemerkt. Deze aardbeving is echter slechts iets sterker dan eerdere aardbevingen in bijvoorbeeld 2006 (3,5) en 2008 (3,2). –
- Politiek en media volgen elkaar heel sterk en hebben de neiging elkaar constant te versterken. Als er eenmaal aandacht is voor een onderwerp, volgt exponentiele

groeit in zowel media als politiek. Dit patroon vinden we bij alle onderwerpen die we hebben bekeken. Media en politiek volgen elkaar heel sterk in welke onderwerpen geagendeerd worden.

Kortom we zien een patroon waarin eerst weinig aandacht is, waarna vervolgens media en politiek elkaar imiteren en versterken (positieve feedback) waarna de aandacht exponentieel toeneemt.

In een gemediatiseerde samenleving is politiek steeds meer gelijkgesteld aan media-aandacht. Mediatisering heeft dan ook waarschijnlijk vergaande consequenties voor zowel democratische legitimiteit als voor de rol van media als ‘waakhond’ van de democratie:

- Een veel sterkere nadruk op presentatie en imago zal effect hebben op democratische legitimiteit (zie Fisher, 2003; Elchardus, 2002; Hjarvard, 2013). Op korte termijn kunnen politici ‘scoren’ met slimme presentaties, of met nadruk op controversiële standpunten, zoals we de afgelopen jaren veelvuldig hebben gezien. Maar op wat langere termijn heeft de sterke relatie tussen politiek en media waarschijnlijk geen positieve invloed en zou de vluchtigheid van een media-imago wel eens kunnen leiden tot het verliezen van aanzien van de politiek in het algemeen en lagere democratische legitimiteit bij burgers (Esser and Stromback, 2014). Dit zijn trends die de laatste 10 jaar zichtbaar zijn.
- Sterke mediatisering is problematisch voor het idee van deliberatieve democratie waarin het belang van argumenten en het bereiken van overeenstemming worden benadrukt. Als beleidsissues in media vooral op sensationele en sterk polariserende manier worden gepresenteerd en als lastige onderwerpen en achtergrondverhalen worden gemeden, dan wordt het moeilijker om het debat grondig en kwalitatief te voeren. Kortom, een sterk gemediatiseerde samenleving is zeer waarschijnlijk slecht voor democratische legitimiteit opgevat in de deliberatieve betekenis van democratie. Maar het zou ook een negatief effect kunnen hebben op de voice dimensie van legitimiteit. Participatie in een debat wordt er niet aantrekkelijker op bij bedreigingen. Zo zijn allerlei bedreigingen op sociale media waar te nemen die geuit worden aan prominente mensen in het debat.
- Media zijn ook steeds meer zelf onderwerp van bedreiging geworden, wat een extra uitholling van het mogelijke debat betekent.
- Media zijn heel belangrijke verantwoordingsmechanismen, maar ook de positie van media zelf wordt zowel uitgehold door de nadruk op makkelijk verkoopbaar nieuws als door de groei van sociale media en het fenomeen dat burgers steeds meer in ‘bubbels’ leven (Bennett, 2009).

5.1 *Complexiteit van verantwoordingsmechanismen*

Democratische legitimiteit wordt vooral bewaakt en gerealiseerd door allerlei verantwoordingsmechanismen (Bovens, Goodin and Schillemans, 2014). In het klassieke democratische ideaal van de representatieve democratie is het belangrijkste verantwoordingsmechanisme natuurlijk de verantwoording van de uitvoerende macht naar de wetgevende macht, de representatieve organen, die uitiem verantwoording afleggen in het stemhokje aan de burger. Maar ook in dat klassieke beeld van democratie en besluitvorming zijn er natuurlijk meerdere verantwoordingsmechanismen naast de klassieke democratische. Zo vormen media ook in dat beeld van democratie een belangrijke rol. Het beeld van ‘waakhond’ of criticaster is daarbij nog belangrijker dan de rol van informatieverschaffer die juist in een meer deliberatieve democratie opvatting heel belangrijk is. Tenslotte kan een open debat, het ideaal van een deliberatieve democratie, alleen bestaan bij gratie van goede, dus geverifieerde en wederzijds geaccepteerde, informatie. De eerder geconstateerde media biases in het nieuws zijn dus vanuit een deliberatief perspectief een groter probleem dan vanuit een klassieke representatief perspectief. Sterker zelfs, in een eerder onderzoek vonden wij dat bijvoorbeeld maatschappelijke groepen, zoals burger- protestbewegingen, juist gebruik maken van media logica om hun standpunten gehoord te krijgen. Zij spelen dus actief in op de behoefte van media om te dramatiseren en te personaliseren om hun standpunten op de agenda te krijgen en toegang te krijgen tot de besluitvormingsarena (zie Korthagen, 2015). De relatie tussen mediatisering en democratische legitimiteit is dus zeker niet eenduidig en simpel. Hier leidt media bias immers tot meer toegang van groepen met weinig middelen en macht tot de besluitvormingsarena en dus tot grotere legitimiteit in termen van voice.

Variatie aan verantwoordingsmechanismen

In de dagelijkse wereld van bestuurlijke besluitvorming zijn er natuurlijk heel veel verschillende verantwoordingsmechanismen tegelijk werkzaam (zie Bovens, Goodin and Schillemans, 2014). Een probleem dat in netwerken optreedt, is het probleem van de vele handen (Considine, 2002). Het is tevens een probleem dat groter wordt naarmate onze besluitvormings- en implementatieprocessen complexer worden, bijvoorbeeld doordat ze meer partijen bevatten. Maar ook naarmate we meer geneigd zijn maatwerk te leveren of uitzonderingen te maken, wordt het implementatieproces complexer. Omdat bij de jeugdzorg heel veel verschillende partijen uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor het eindresultaat (bv. gemeente en zorginstellingen) is het uiteindelijk moeilijker om een instantie aan te wijzen als verantwoordelijke.

Als we te maken hebben met een groot aantal partijen die min of meer gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor beleidsuitkomsten, hebben we ook vaak te maken met verschillende verantwoordingsmechanismen tegelijk. Als publieke organen zich bevinden in netwerken, krijgen ze er dus vaak allerlei verantwoordingsmechanismen bij. Zo kunnen via convenant allerlei afspraken gemaakt zijn met de netwerkpartners waarmee extra verantwoordingsmechanismen worden toegevoegd tussen de netwerk partners. Het gaat om een toevoeging, want ook de gebruikelijke verantwoordingsmechanismen, zoals bureaucratische verantwoording en politieke verantwoording tegenover politiek gekozenen, blijven natuurlijk bestaan. Kortom, er ontstaat een groot aantal verantwoordingsmechanismen in netwerken, deels nieuw, deels al bestaande verantwoordingsmechanismen die een andere invulling krijgen (zie box 4 voor een kort overzicht).

Formeel is de verantwoording bij complexe en langdurige publiek-private samenwerkingsprojecten tussen publieke organen en private consortia natuurlijk goed geregeld. De politiek verantwoordelijke (bv. wethouder of minister) is immers altijd formeel verantwoordelijk en kan aangesproken worden voor het langdurige contract dat afgesloten wordt met het private consortium. Maar feitelijk is natuurlijk Rijkswaterstaat bijvoorbeeld als ambtelijke organisatie veel meer verantwoordelijk voor het contract en is de private partij verantwoordelijk voor levering van de brug, weg, sluis of welke fysieke infrastructuur gerealiseerd moet worden. Er volgen ook veel verantwoordingsmechanismen uit het contract, zoals allerlei deadlines en leveringsvoorwaarden. Formeel is dus vrijwel altijd aan de officiële politieke verantwoordelijkheid voldaan en kan de politieke gezagsdrager het contract beëindigen. Feitelijk zijn die mogelijkheden natuurlijk veel kleiner gezien de juridische en financiële consequenties die vastzitten aan de beëindiging van een contract.

Box 4: verantwoordingsmechanismen in klassieke vormen van besluitvorming en netwerkbesluitvorming

Type verantwoordingsmechanisme	Klassieke besluitvorming (representatieve democratie)	Netwerkbesluitvorming
Bureaucratische verantwoording (naar hoger-geplaatste persoon via bureaucratische regels)	Verticale verantwoording naar hogere officials (en eventuele politieke verantwoording) op basis van duidelijke hiërarchische lijnen	Naast verticale verantwoording komen er andere verantwoordingsmechanismen: publieke official moeten nu ook verantwoording afleggen via andere mechanismen (bv. convenanten met andere partijen, contracten, wederzijdse informele afspraken)
Wettelijke verantwoording	Publieke organisaties kunnen verantwoordelijk worden gehouden voor hun handelen bij de bestuursrechter	Wettelijk verantwoording is in sommige gevallen veel complexer (bv. publiek-private partnerschappen)
Professionele verantwoording (verantwoording naar peers en professionele organisaties)	Professionele bureaucratische normen (cfr. neutraliteit en publieke zaak)	Normale bureaucratische normen blijven bestaan, maar worden aangevuld door professionele normen van andere partijen in het netwerk evenals normen van goed gedrag in interacties en onderhandelingen
Sociale verantwoording	Publieke transparantie en media	Naast publieke transparantie en media ook druk voor extra verantwoording door alle stakeholders
Politiek/democratische verantwoording	Primaat van politiek, gangbare politieke verantwoordelijkheid	Primaat van politieke verantwoordelijkheid wordt vermengd met allerlei andere verantwoordelijkheden voor andere actoren in het netwerk (en die creëren bijkomende meer horizontale verantwoordingsmechanismen, bv. naar gezamenlijke fora in het netwerk)

*Aangepast van Klijn and Koppenjan, 2016*5.2 *Opnieuw de netwerk manager: schakelen tussen verantwoordingsmechanismen*

De daadwerkelijke verantwoordingsmechanismen in complexe besluitvormingsprocessen in netwerken zijn dus veel ondoorzichtiger maar ook veel gevarieerder dan in een simpele klassieke top-down besluitvorming. Zo kunnen publieke, private en maatschappelijke partijen, zoals eerder aangegeven, besluiten om eigen extra verantwoordingsmechanismen te creëren, bijvoorbeeld naar een gezamenlijke stuurgroep of raad van bestuur. Deze verantwoordingsplicht komt dan bovenop de gangbare verantwoordingsplicht die in een klassieke top-down situatie bestaat. Dit kan tot problemen en conflicten leiden.

Dit beeld beantwoordt ook een beetje de eerder gesteld vraag over aan wie de netwerkmanager, die zo'n belangrijke rol speelt in moderne complexe besluitvormingsprocessen (zie box 1), verantwoording aflegt. De netwerkmanagers combineren verschillende verantwoordingsmechanisme (zie ook Newman, 2004). Aan de ene kant leggen zij verantwoording af via de klassieke hiërarchische lijnen aan een politiek verantwoordelijke wethouder of minister (politieke verantwoordelijkheid) en aan een ambtelijke hogere leidinggevende (ambtelijke verantwoordelijkheid). Aan de andere kant leggen netwerkmanagers verantwoording af aan betrokken partijen in het netwerk. Dat kan bijvoorbeeld op basis van van tevoren afgesproken processpelregels (Klijn and Koppenjan, 2016) maar ook op andere manieren. Een netwerkmanager jongleert als het ware met de verschillende verantwoordingsmechanismen en plichten die daarbij komen kijken. Dat is soms zeker niet eenvoudig en de verschillende verantwoordingsmechanisme kunnen met elkaar conflicteren.

Een netwerkmanager moet dus soms snel schakelen en afspraken kunnen maken met allerlei partijen in het netwerk, wat op gespannen voet staat met de soms wat trage en logge mechanismen van bureaucratische verantwoording. Dit vereist behoedzaam manoeuvreren van een netwerkmanager.

Dit zorgt enerzijds voor verwarring en de mogelijkheid dat verschillende verantwoordingsmechanismen elkaar in de wielen rijden. Maar anderzijds zorgt het ervoor dat checks and balances ontstaan. Doordat er veel verschillende mechanismen bestaan, is er een grotere kans dat evident falen tenminste bij een van de verantwoordingsmechanismen naar boven komt. De reflex die eerder is aangehaald om verantwoordingsmechanismen te centraliseren en eenduidiger te maken kan dus zeker ook falen. Als er tenslotte maar één instantie verantwoordelijk is en die instantie faalt, dan faalt het hele systeem.

6. Naar nieuwe verantwoordingsmechanismen?

De vraag rijst of er een democratisch tekort is in democratische processen in de netwerksamenleving. Zoals blijkt uit de beschouwing hiervoor, kunnen er verschillende problemen geïdentificeerd worden als het gaat om democratische legitimiteit en verantwoordingsmechanismen die daaraan zijn verbonden:

- De klassieke democratische institutie, het parlement (of gemeenteraad etc.) heeft onvoldoende inzicht en middelen om het enige verantwoordingsmechanisme te zijn. Besluitvormingsprocessen en implementatie van beleid in de netwerksamenleving zijn zo complex geworden dat het feitelijk onmogelijk is voor democratische organen om hier effectief toezicht op te houden. In de jaren zestig werd dit al onderkend en werd gesproken van de fictie van de ministeriele verantwoordelijkheid (Scholten, 1969). Maar toen dachten we nog dat het hetzij gerepareerd kon worden, hetzij we maar met de fictie moesten leven. Maar dat was in de tijd voor de netwerksamenleving.
- Verantwoordingsmechanismen in de netwerksamenleving en besluitvormingsprocessen daarin zijn heel complex geworden doordat we een groot aantal extra mechanismen ingebracht hebben terwijl de oude mechanismen nog gewoon werkzaam zijn. Dit leidt tot een zekere onoverzichtelijkheid maar ook niet zelden tot onduidelijkheid welke mechanismen nu eigenlijk geldend zijn in een gegeven situatie.
- Klassieke verantwoordingsmechanismen vertonen sleetsheid. De rol van de media als waakhond, maar zeker als informatieverschaffer voor een open debat - cruciaal in een deliberatieve opvatting van democratie - wordt zeker niet altijd vervuld. Sinds kort weten we dat vooral via sociale media veel fake nieuws wordt verspreid. Maar ook de rechtsbescherming door de rechterlijke macht kan falen, zo is gebleken bij de kindertoeslagaffaire.
- Tegelijk staan burgers veel kritischer tegenover publieke actoren die zich veel meer dan vroeger moeten waarmaken en door het leveren van goede prestaties legitimiteit moeten verkrijgen. Dat dit zeker mogelijk is, blijkt bijvoorbeeld uit de grotere vaccinatiebereidheid tijdens de Covid-19 crisis nadat de vaccinatie eenmaal op stoom gekomen was, terwijl de kritiek in het begin scherp was. De Covid-19 crisis is trouwens (zie ook box 3) een voorbeeld van de razendsnelle omslag in de media en daarbuiten in de oordelen over de aanpak(en ook output legitimiteit) in de moderne netwerksamenleving met zijn intensieve interactie tussen media en politiek. Terwijl in het begin van de crisis begin 2020 grote solidariteit en begrip overheerste, was halverwege (eind 2020, begin 2021) de kritiek op zowel aanpak als de vaccinatiestrategie scherp, en medio 2021 was dat oordeel weer omgeslagen naar positief na de versnelling in vaccinatieproces totdat het kabinet dacht dat het klaar was in juli 2021. Het bevestigt het beeld van de rollercoaster die de publieke opinie is in een gemediatiseerde samenleving (zie box 3).

Gezien bovenstaande is het duidelijk dat een roep om eenduidigheid, eenheid en versterking van centrale verantwoordingsmechanismen, of de nogal obligate oproepen om het parlementaire toezicht te versterken de problemen niet gaat oplossen. Daarvoor is de netwerksamenleving te ingewikkeld geworden, de ontwikkelingen op het gebied van verantwoordingsmechanismen (en de druk van de (sociale) media) te groot en anderzijds de behoefte aan adequate verantwoordingsmechanismen ook te sterk. Uitgangspunten bij het herinrichten van verantwoordingsmechanismen in de netwerksamenleving zouden in ieder geval moeten zijn:

1. Houd rekening met complexiteit; veel pleidooien voor eenduidigheid van verantwoordingsmechanismen of om de verantwoordelijkheid bij één orgaan te leggen (denk aan de grote hoeveelheden advies op het gebied van veiligheid met deze strekking) zijn simplistisch. Elk herontwerp van verantwoordingsmechanismen om democratische legitimiteit te versterken moet uitgaan van de complexiteit die we dagelijks ervaren en die erkennen.
2. Dat brengt ons meteen bij het tweede uitgangspunt: checks and balances. Eenduidige, gecentraliseerde verantwoording brengt immers juist ook grote risico's met zich mee. Als dat mechanisme faalt, dan is er geen ander verantwoordingsmechanisme dat als controlemechanisme functioneert. De aanwezigheid van meerdere verantwoordingsmechanismen zorgen er voor dat democratische legitimiteit in een complexe netwerksamenleving versterkt kan worden. Zeker ook in situaties waarin verschillende verantwoordingsmechanismen worden uitgeschakeld, zoals vrije pers en onafhankelijke rechtspraak in landen met autocratische leiders, ontstaan vanuit democratische legitimiteit de grootste problemen. Kortom het middel, versimpeling van verantwoordingsmechanismen, is zeer waarschijnlijk erger dan de kwaal (conflicterende verantwoordingsmechanismen).
3. Combineer verantwoordingsmechanismen (en standaarden). Voor een goede en toekomstbestendige verantwoordingsdynamiek is het waarschijnlijk nodig om verantwoordingsmechanismen te combineren. Dit kan bijvoorbeeld door in specifieke complexe besluitvormingsprocessen procesregels te maken (zie box 5) en zo verantwoordingsmechanismen als klassieke democratische verantwoording naar politiek gekozen organen te combineren met horizontale verantwoordingsmechanismen van betrokken partijen tussen elkaar.
4. Transparantie organiseren. Transparantie is wel belangrijk om verantwoordingsmechanismen ook daadwerkelijk te laten leiden tot democratische legitimiteit. In de gouden eeuw kon besturen nog in een kleine kring van regenten, maar in de netwerksamenleving met zijn afhankelijkheden en

snelheid van informatie werkt dat niet meer afdoende. Verwachtingen moeten daarbij goed gedoseerd zijn. Als je bijvoorbeeld burgerpanels organiseert (zie box 5), dan moet heel duidelijk aangegeven worden waar de panels uitspraken over kunnen doen en wat er mee gedaan wordt. Dus in die zin hebben we weer duidelijke procesregels nodig vooraf.

Box 5: burgerpanels en procedurele spelregels

Twee mogelijkheden om verantwoordingsmechanismen te versterken, zijn bijvoorbeeld burgerpanels in geval van (complexe) overheidsdienstverlening en procedurele spelregels in geval van complexe besluitvormingsprocessen.

In het geval van burgerpanels worden burgers uitgenodigd om feedback te geven op beleidsvoorstellen of op dienstverlening die de overheid verschaft. Met de aanwezigheid van een burgerpanel voor de kindertoeslag zouden de problemen mogelijk eerder onderkend zijn. Wel is het heel belangrijk goede verwachtingen te schetsen aan het begin. Er moeten duidelijke procesregels gemaakt worden over wat de rol van een dergelijk burger panel is, waar zij over gaat en wie verantwoording aflegt tegenover zo'n panel en hoe. Bovendien kunnen zich dilemma's voordoen wanneer leden van een burgerpanel worden uitgenodigd voor hun expertise (en betrokkenheid) maar tegelijk ook individuele belangen hebben. Ook hier zijn dan transparantie en goede spelregels vooraf cruciaal.

Dat brengt ons meteen op een ander verantwoordingsinstrument dat vooral geschikt is bij de start van complexe besluitvormingsprocessen waar veel verschillende partijen bij betrokken zijn: procesregels. Bij procesregels worden tijdelijke, wettelijk niet-bindende, afspraken gemaakt tussen partijen in het netwerk. Die afspraken kunnen over allerlei aspecten gaan zoals bevoegdheden, tijdsvolgorde van beslissingen, verdeling van de opbrengsten maar dus ook over hoe en aan wie verantwoording wordt afgelegd (Klijn and Koppenjan, 2016). Afspraken vooraf maken voorkomt onduidelijkheid, regelt in principe de verschillende verantwoordingsmechanismen en maakt helder aan wie en hoe de partijen verantwoording afleggen. Duidelijk is echter dat een procesafpraak geen contract is. Een partij kan niet naar de rechter stappen en navolging afdwingen (tenzij dat in afspraak geregeld is maar dat is meestal niet het geval)

Tot slot: democratische legitimiteit in de netwerksamenleving

Democratische legitimiteit in de netwerksamenleving ziet er veel ingewikkelder uit dan ons klassieke beeld van een parlementaire democratie. De meeste

bestuurlijke processen, maar ook dienstverlening en uitvoeringsprocessen, in de netwerksamenleving zijn rommelig: veel verschillende partijen bemoeien zich met problemen die maatschappelijk lastig en omstrede zijn, terwijl een buitenwereld en niet te vergeten de media toekijkt en er graag een spektakel van maakt. Voor politici zoals door verschillende auteurs benadrukt een gevaarlijke combinatie die al snel leidt tot wat in de literatuur is aangeduid als een *blame game* (Hood 2011).

Wanneer we kijken we naar verschillende opvattingen van democratie, lijkt een vorm van deliberatieve democratie waarbij sterkere nadruk ligt op kwaliteit van debat, transparantie en toegankelijkheid belangrijk. Dat is in sterke mate het geval als besluitvormingsprocessen complex zijn. De praktijk is echter niet zo eenvoudig en het ideaal van deliberatieve democratie kenmerkt zich ook door een zekere naïviteit. In een gemediatiseerde samenleving waarin beeldvorming en imago het cruciaal zijn, is het niet altijd eenvoudig de redelijkheid van het debat te bewaken en veilig te stellen. Daarnaast hebben we zelfs de rechter nodig om onwelgevallige complottheorieën uit het debat te weren. Een voorbeeld is de gang naar de rechter in een kort geding in de gemeente Bodegraven-Reeuwijk in 2021 naar aanleiding van berichten van complotdenkers).

Het laatste voorbeeld alleen al geeft aan dat het combineren van verantwoordingsmechanismen belangrijk zal zijn in de netwerksamenleving, net als transparantie en afdoende checks en balances, om democratische legitimiteit te behouden en te versterken. In het algemeen is te vrezen dat geldt: hoe simpeler het recept om verantwoordingsmechanismen op te lossen hoe minder waarschijnlijk het is dat het werkt.

Literatuurlijst

Altheide, 1979

D.L Altheide and R.P. Snow (1979) *Media Logic*, Beverly Hills: Sage.

Ansell and Gash, 2008

C. Ansell and A. Gash. 2008. "Collaborative Governance in Theory and Practice." *Journal of Public Administration Research and Theory* 18 (4): 543-571 .

Agranoff and Mc Guire, 2001

R. Agranoff and M. McGuire (2001) Big questions in public network management research, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11: 295-326.

Arnstein, 1969

S.R Arnstein, "Ladder of Citizen Participation," JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969.

Baumann, 2000

Z. Baumann, *The individualized society*. Cambridge: Polity Press.

Baumgartner and Jones, 2009

F.R. Baumgartner and B.D. Jones (2009 [1993]) *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago/London: The University of Chicago Press.

Bekkers and Edwards, 2007

V. Bekkers and F. M. Edwards. 2007. "Legitimacy and Democracy: A Conceptual Framework for Assessing Governance Practices." In *Governance and the Democratic Deficit*, edited by V. Bekkers, G. Dijkstra, and F. M. Edwards, 35-60. Ashgate: Aldershot.

Bennett, 2009

W. Bennett. Lance 2009. *News. The politics of illusion*. 8th ed. New York: Pearson Longman.

Bovens, 2006

M.A.P Bovens 2006. *Analyzing and Assessing Public Accountability. A conceptual framework*, European Governance papers No C-06-01, www.con-nex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-01.pdf

Bovens et al, 2014

M.A.P. Bovens, R.E. Goodin, and T. Schillemans (eds) (2014) *The Oxford Handbook of Public Accountability*, Oxford: Oxford University Press

Bryson and Crosby, 1992

J.M. Bryson and B. Crosby (1992) *Leadership for the Common Good: Tackling public problems in a shared power world*, San Francisco: Jossey-Bass.

Castells, 2000

M. Castells (2000 [1996]) *The Rise of the Network Society: Economy, society and culture*, Cambridge: Blackwell Publishers.

Castells, 1997

M. Castells, (1997) *The Power of Identity*, Cambridge: Blackwell.

Cobb and Elder, 1983

R.W. Cobb and C.D. Elder. 1983. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Baltimore: Johns Hopkins University Press

Commissie Vonhof, 1981

Commissie Vonhof (1981). *Elk kent de laan die derwaarts gaat* (1981)
's- Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Considine, 2002

M. Considine (2002), The end of the line? Accountable governance in the age of networks, partnerships and joined-up service, *Governance*, 15(1): 21-40.

Dryzek, 2000

J.S. Dryzek (2000), *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, critics, contestations*, Oxford: Oxford University Press.

Edelman, 1977

M. Edelman (1977), *Political Language: Words that succeed and policies that fail*, New York: Academic Press.

Edelman, 1988

M. Edelman, 1988. *Constructing the political spectacle*. Chicago: Chicago University Press

Elchardus, 2002

M. Elchardus (2002), *De dramademocratie*, Tiel: Lannoo.

Emerson and Nabatchi, 2015

K. Emerson and T. Nabatchi, 2015. *Collaborative Governance Regimes*. Washington: Georgetown University Press

Esser and Strömback, 2014

F. Esser and J. Strömback, eds. 2014. *The mediatization of politics. Understanding the transformations of Western democracies*. New York: Palgrave Macmillan.

Fisher, 2003

F. Fischer, 2003. *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.

Freeman, 1965

J.L. Freeman, (1965). *The Political Process*, New York: Random House.

George et al, 2021

B. George, E.H. Klijn, E. Ropes, A. Satlegger, (2021). Does network management improve network performance: a meta analysis and research agenda. Paper for conference of International research Society for Public management (IRSPM) 2021.

Habermas, 1981

J. Habermas (1981). *Theorie des Kommunikativen Handelns*, Frankfurt: Suhrkamp.

Halberstam, 2008

D. Halberstam (2008), Constitutionnal Heterarchy: the centrality of conflicts in the European Union and the united States, public law and legal theory working paper series, working paper no III, 2008.

Hanf and Scharpf, 1978

K.I. Hanf and F.W. Scharpf (eds) (1978), *Interorganizational Policy Making: Limits to coordination and central control*, London: Sage.

Hajer and Wagenaar, 2003

M. Hajer and H. Wagenaar (eds) (2003). *Deliberative Policy Analysis: Understanding governance in the network society*, Cambridge: Cambridge University Press

Held, 2006

D. Held (2006), *Models of Democracy*, Cambridge: Polity Press.

Hendriks en Toonen, 1998

H. Hendriks en T. Toonen T (red.1998). *Schikken en plooiën; de stroperige staat bij nader inzien*. Assen: Van Gorcum.

Hjarvard, 2008

S. Hjarvard 2008. The mediatization of society: A theory of the media as agents of social and cultural change. *NordicomReview* 29 (2): 105-34

Hjarvard, 2013

S. Hjarvard 2013. *The mediatization of culture and society*. Oxon: Routledge.

Hood, 2011

C. Hood, The blame game; spin, bureaucracy, and self preservation in government, Prinveton: Princiton University Press.

Huxham and Vangen, 2005

C. Huxham and S. Vangen. 2005. *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage*. London: Routledge.

Karlsson-Vinkhuyzen, 2016

S. Karlsson-Vinkhuyzen 2016. "Legitimacy." In *Handbook on Theories of Governance*, edited by C. Ansell and J. Torfing, 197-204. Edward Elgar: Cheltenham.

Kickert et al, 1997

W.J.M. Kickert, E.H. Klijn, and J.F.M. Koppenjan (eds) (1997) *Managing Complex Networks: Strategies for the public sector*, London: Sage.

Klijn and Koppenjan, 2016

E.H. Klijn and J. F. M. Koppenjan. 2016. *Governance Networks in the Public Sector*. London: Routledge.

Klijn and Korthagen, 2018

E.H. Klijn and I. Korthagen (2018). Governance and media attention: a research agenda about how media affect (network) governance processes. *Perspectives on public management and governance*, vol 1(2): 103-113 .

Kooiman, 2003

J. Kooiman 2003. *Governing as Governance*. Sage: London.

Koppenjan e.a., 1987

J.F.M. Koppenjan, A.B. Ringeling, and R.H.A. te Velde (eds) (1987), *Beleidsvorming in Nederland*, 's-Gravenhage: Vuga.

Korthagen, 2015

I. Korthagen 2015. Who gets on the news? The relation between media biases and different actors in news reporting on complex policy processes. *Public Management Review* 17 (5): 617-42.

Korthagen and Klijn, 2014

I. Korthagen and Erik Hans Klijn 2014. The mediatization of network governance: The impact of commercialized news and mediatized politics on trust and perceived network performance. *Public Administration* 92 (4): 1054-74.

Laumann and Knoke, 1987

E.O. Laumann and D. Knoke (1987) *The Organizational State: Social choice in national policy domains*, Wisconsin: University of Wisconsin Press.

Levi-Faur, 2012

D. Levi-Faur, ed. 2012. *The Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Lewis, 2011

J. Lewis, 2011. "The Future of Network Governance: Strength in Diversity and Synthesis." *Public Administration* 89 (4): 1221-1234.

Lijphart, 1992

A. Lijphart (1992, 9e druk) *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Haarlem: H.J.W. Becht Press.

Luhman, 1975

N. Luhman 1975. *Legitimation durch Verfahren*. Darmstadt: Luchterhand.

MacPherson, 1979

C.B. MacPherson 1979. *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford: Clarendon Press.

Needham, 2006

C. Needham 2006. "Brands and Political Loyalty." *Brand Management* 13 (3): 178-187.

Opperhuizen et al, 2020

A. Opperhuizen, E.H. Lijn, K. Schouten, K. (2020). How do media, political and regulatory agendas influence one another in high risk policy issues? *Policy & Politics* Volume 48, Number 3, July 2020, pp. 461-483(23).

Pateman, 1970

C. Pateman (1970), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.

Patterson, 2000

T.E. Patterson (2000). *Doing Well and Doing Good: How soft news and critical journalism are shrinking the news audience and weakening democracy - and what news outlets can do about it*, Cambridge, MA: Kennedy School of Government, Harvard University.

Pierre and Peters, 2000

J. Pierre and B. Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: Macmillan.

Prak en van Zanden, 2013

M. Prak en J.L. Van Zanden (2013). *Nederland en het poldermodel*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.

Putman, 2000

R.D. Putnam (2000). *Bowling Alone: The collapse and revival of American community*, New York: Simon & Schuster.

Rhodes, 1996

R.A.W. Rhodes 1996. "The New Governance: Governing Without Government." *Political Studies Association XLIV*: 651-667.

Sabine, 1974

G.H. Sabine and T.L. Thorson (1973), *A History of Political Theory*, Hinsdale, IL: Dryden Press.

Scharpf, 1997

F.W. Scharpf 1997. *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview.

Scholten, 1969

G.H. Scholten 1969. De fictie van de ministeriele verantwoordelijkheid. *Acta Politica* 1969/1970 nr. 5.

Schumpeter, 1943

G.A. Schumpeter 1943. *Capitalism, Socialism and Democracy*, London: George Allen & Unwin.

Skelcher et al, 2011

C. Skelcher, E.H. Klijn, D. Kubler, E. Sorensen, H. Sullivan (2011), Explaining the Democratic Anchorage of Governance Networks: Evidence from Four European Countries." *Administrative Theory & Praxis* 33 (1): 7-38.

Sorensen and Torfing, 2007

E. Sorensen and J. Torfing, eds. 2007. *Theories of DemocratieNetwork Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.

Sociaal Cultureel Planbureau, 2000

Sociaal Cultureel Planbureau (2000). Sociaal Cultureel rapport: Nederland in Europa. 's-Gravenhage: Sociaal Cultureel Planbureau.

Van Doorn en Schuyt, 1978

J.A.A. Van Doorn en C.J.M. Schuyt (red.) (1978). *De stagnerende verzorgingsstaat*, Meppel: Boom.

Van Putten, 1980

Van Putten (1980). *Haagse machten*; Staatsuitgeverij: Den Haag