

# De maatschappelijke democratie

*Goed bestuur als gezamenlijk project van burgers en bestuurders*

Besturen van maatschappelijke organisaties spelen een sleutelrol in onze democratie. Die relatie blijft echter vaak buiten beeld. Daar komt bij dat veel bestuurders en toezichthouders van zowel maatschappelijke als overheidsorganisaties al jaren onder vuur liggen.

**Marlies Honingh** en **Hartger Wassink** beschouwen het bestuur van maatschappelijke organisaties vanuit het perspectief van de ‘maatschappelijke democratie’. Vanuit die blik ontstaat niet alleen een breder handelingsperspectief om het functioneren van besturen (en het intern toezicht) te verbeteren, maar het biedt ook zicht op een belangrijk maatschappelijk (semipubliek) domein tussen overheid en markt. Op welke wijze draagt het besturen en vormgeven van deze organisaties bij aan de vitaliteit van onze democratie?



**Marlies Honingh** is universitair hoofddocent Bestuurskunde en voorzitter van de Evaluatie en Monitoringcommissie van de VTOI-NVTK.



**Hartger Wassink** is zelfstandig adviseur voor zijn bureau De Professionele Dialoog. Hij schrijft regelmatig artikelen en blogs over goed bestuur en toezicht. Zijn laatste boek is *Goed bestuur voor iedereen*. Naar

*maatschappelijk verantwoord bestuur en toezicht*. Hij is lid van de Evaluatie en Monitoringscommissie (EMC) van de VTOI-NVTK.

**A**l sinds langere tijd liggen bestuurders en hun toezichhouders onder vuur. Dat geldt zowel voor bestuurders van overheidsorganisaties als voor bestuurders van maatschappelijke organisaties. Bij de overheid staat sinds enige jaren de gewenste ‘nieuwe bestuurscultuur’ op de agenda – zonder dat goed duidelijk wordt wat daarmee bedoeld wordt. Vooralsnog beperken de voorstellen van de politieke partij die beter bestuur tot kern van haar programma gemaakt heeft, zich tot staatsrechtelijke ingrepen. Het vertrouwen in en het functioneren van onze democratie is echter niet alleen gebaseerd op een goed functionerend overheidsbestuur.

Het bestuur van maatschappelijke organisaties is nauw verbonden met het functioneren van onze democratie. Die relatie blijft in de praktijk, maar ook in theoretische en wetenschappelijke reflecties, vaak buiten beeld. Het gaat dan onder andere om het

bestuur van bijvoorbeeld instellingen voor zorg en onderwijs, woningcorporaties, wijk- en welzijnswerk, cultuur en sport. Dit zijn doorgaans zelfstandige stichtingen, verenigingen en coöperaties, die grotendeels door de overheid gefinancierd worden om belangrijke maatschappelijke en soms ook wettelijke taken te verrichten. Zij spelen een sleutelrol in onze democratie, want zij voorzien in primaire levensbehoeften. De kwaliteit van hun functioneren heeft daarom direct invloed op de sterkte en de vitaliteit van onze democratie in brede zin. Door vanuit deze bril naar bestuur en toezicht van maatschappelijke organisaties te kijken, ontstaat zowel een breder handelingsperspectief om dit bestuur (en het intern toezicht) te verbeteren, als zicht op een belangrijk maatschappelijk (semipubliek) domein tussen overheid en markt. Vanuit die gedachte is het relevant om te onderzoeken welke fundamentele verbinding er bestaat tussen onze samenleving (lees: democratie) en deze organisaties.

## Maatschappelijke democratie

Intuïtief is helder dat burgers in onze democratie meer te doen hebben dan bij verkiezingen naar de stembus gaan. Burgers staan dagelijks in contact met (semi)publieke dienstverleners, maatschappelijke organisaties en partijen die wettelijke taken uitvoeren. Het zijn in feite de organisaties die een schakel vormen tussen burgers en het openbaar bestuur (Braun, 2022). Het is ook via deze organisaties dat burgers in meer of mindere mate actief deelnemen aan het maatschappelijk leven. De variatie aan organisaties waar burgers mee in relatie staan, is groot. Sommige organisaties hebben

een duidelijk politiek karakter, terwijl andere organisaties, als gevolg van ontvlechting, privatisering of decentralisatie, inmiddels een meer afgeleid politiek karakter hebben gekregen. Niettemin raken ook de besluiten van die organisaties veel mensen (Koole, 2021).

Kenmerkend is dat beslissingen die genomen worden door organisaties in de maatschappelijke democratie effect hebben op de levens van burgers. Via deze beslissingen wordt uiting gegeven aan opvattingen over hoe we (zouden moeten) samenleven, voor elkaar zorgen, kinderen socialiseren, middelen verdelen, mensen in- of juist uitsluiten. Zo beschouwd zijn tal van vraagstukken die spelen in de maatschappelijke democratie waardenvraagstukken of vragen met een (afgeleid) politiek karakter.

Met het onderkennen van dit gegeven, wordt duidelijk dat vraagstukken binnen deze organisaties doorgaans geen technische uitvoeringsvraagstukken zijn. Het zijn geen vraagstukken die zich laten vangen in eenduidige bewoordingen, overzichtelijke prestatieijstjes en kant-en-klare handelingsperspectieven. Zo kan bijvoorbeeld gesteld worden: een onderwijsbestuurder is verantwoordelijk voor goed onderwijs. Maar wat is eigenlijk goed onderwijs volgens die bestuurder, op die plek, op dat moment tegen de achtergrond van de specifieke lokale en regionale context?

Met andere woorden; het gaat om gelaagde vragen, het ontrafelen van perspectieven, zienswijzen, het wegen van belangen. Natuurlijk kan de inbreng van experts en cijfers helpen bij de beantwoording van deze vragen, maar bewustzijn van het feit dat het niet louter technocratische- of expertvraagstukken zijn, is van belang. Zeker in de context van de sectoren wonen, onderwijs en

## 'Het zijn in feite de organisaties die een schakel vormen tussen burgers en het openbaar bestuur'

zorg die in Nederland vooral worden gezien als beleidssectoren (WRR, 2004), en minder als democratische terreinen waar burgers invloed op kunnen uitoefenen. Deze functionele oriëntatie is opmerkelijk wanneer we ons realiseren dat in de vormgeving van de uitvoering op deze drie terreinen tal van beslissingen genomen worden die bij uitstek een politiek karakter hebben. Zo wordt duidelijk dat het afdoen als 'beleidsterrein' wellicht beperkend werkt en geen recht doet aan de betekenis en implicaties van bestuurlijke keuzes en werkwijzen van deze sectoren in de samenleving. We zullen ze weer moeten zien als democratisch terrein, waarop burgers en bestuurders gezamenlijk moeten optrekken.

### Wat is besturen?

Wat we bestuur noemen heeft, zoals gezegd, een technocratisch karakter gekregen door te spreken over beleidssectoren en vraagstukken te beschouwen als expertvraagstukken en effectiviteitsvragen. Besturen wordt al snel vooral gezien als het 'oplossen van problemen' (Hajer et al., 2004). Natuurlijk is het oogmerk van goed bestuur dat er uiteindelijk concrete problemen opgelost worden van de mensen voor wie het bestuur werkt. Alleen gaat daar een proces aan vooraf, waarin bepaald moet worden *wát* het probleem is en *waarom* het een probleem is,

en vanuit het perspectief van *welke* groepen mensen.

Bestuur draait om het hanteren van de intrinsieke maatschappelijke pluriformiteit, waarin en waarover deliberatie plaatsvindt.

Dat proces van weging is de kern van het bestuurlijke proces, dat niet op een andere plek kán plaatsvinden, en niet door anderen dan de bestuurders zelf uitgevoerd kán worden.

Het resultaat van dit initiële bestuurlijk proces is niet onmiddellijk een opgelost probleem. Het resultaat is in de eerste plaats een perspectief en kader, waarbinnen de uitvoering kan plaatsvinden. Dat kader geeft richting, door een beoogd resultaat te formuleren, dat omschrijft wat er bereikt moet en voor wie. En het kader stelt grenzen, door af te bakenen aan welke randvoorwaarden (wat betreft financiën, kwaliteit, omgang met mensen, rechtvaardigheid, draagvlak, enzovoort) de uitvoering, het werken aan dat resultaat moet voldoen.

Het kader geeft houvast voor de uitvoering, waaraan bestuurders vanuit de aard van hun positie in de organisatie doorgaans ook leidinggeven. Die uitvoering kan dan gezien worden als een vervolg op het bestuurlijke kernproces waarin een kader voor beleid tot stand gekomen is (samen met het intern toezicht). De uitvoerende rol kan grotendeels gedelegeerd worden, maar het initiëren, het voeren van het gesprek en op basis hiervan tot richtinggevende uitspraken komen, niet.

## Belanghebbenden als klanten

Het probleem/de uitdaging van het besturen/ het bestuur van maatschappelijke organisaties is minimaal tweeledig. In de eerste plaats vraagt de genoemde 'bestuurlijke deliberatie' een doorgaande dialoog met maatschappelijk

belanghebbenden. Die dialoog is steeds moeilijker geworden omdat er veel minder natuurlijke verbindingen zijn tussen maatschappelijke organisaties en de belanghebbenden in hun context. Een van de oorzaken hiervan is de professionalisering van besturen. De besturen zijn in personele zin kleiner geworden. Voor leden van het intern toezicht geldt dat zij lang niet altijd in directe zin betrokken zijn, of de maatschappelijke omgeving representeren. Vaak zijn zij op basis van expertise en analytisch vermogen toezichthouder.

Parallel daaraan, en dat is een tweede probleem, worden belanghebbenden zoals cliënten (leerlingen, studenten, bewoners, huurders) vooral (om niet te zeggen: uitsluitend) als klanten gezien en behandeld. De pervasieve werking hier is dat zij zich ook als zodanig zijn gaan gedragen. Het is vervolgens het klantgedrag dat sterk gericht is op individuele problemen, dat de dialoog over het gezamenlijke belang op de lange termijn, oftewel het eerste probleem, zo moeilijk maakt.

Het *algemene* belang waarvoor de organisaties ooit in het leven zijn geroepen, is steeds meer een abstractie geworden. En dat geldt nog sterker voor het complexe, soms moeizame proces van deliberatie waarmee het formuleren van dat algemene belang gepaard gaat. Dat proces (wat we eerder geduid hebben als de kern van het bestuurlijke proces) wordt steeds minder herkend door belanghebbenden.

Belanghebbenden richten zich als 'klant' vooral op de vraag of de organisatie hun particuliere probleem oplost, en willen daarnaast het liefst kunnen kiezen uit verschillende aanbieders, om zo goedkoop en zo goed mogelijk bediend te worden. Dat is vanuit het neoliberale perspectief, dat sinds

de jaren negentig de boventoon voert, volstrekt logisch. Het probleem is echter dat daarmee het bestuurlijke vraagstuk meer en meer uit het oog verdwijnt, en dat het steeds lastiger wordt belanghebbenden daarbij te betrekken in hun rol als medehoeder van het algemeen maatschappelijk belang.

Die laatste rol is een wezenlijk andere dan hun rol als klant. Het probleem wordt nog vergroot omdat het vrijwel onmogelijk is voor bestuurders om het voor iedereen goed te doen. Juist omdat er steeds een diversiteit aan belangen speelt waarin bestuurders een afweging moeten maken.

Dat betekent dat wat leek op een oplossing, uiteindelijk een ‘tweede orde’-probleem is geworden.

Gedacht werd dat het mogelijk was om besturen zo efficiënt mogelijk ‘weg te organiseren’, door ze in te richten als een objectief systeem dat op enige afstand steeds rationeel de voor iedereen beste aanpak ontwikkelt. Die aanpak hoeft dan alleen nog maar uitgevoerd te worden. Zo kon de overheid efficiënter en effectiever worden, en zouden maatschappelijke organisaties beter gaan voldoen aan de wensen van hun ‘klanten’.

Maar wat vergeten werd, is dat daarmee de waarde van het bestuur verloren gaat als politiek-normatief proces, gepositioneerd

**‘Tal van vraagstukken die spelen in de maatschappelijke democratie zijn waardenvraagstukken of vragen met een (afgeleid) politiek karakter’**

tussen de overheid en burgers. Een proces waarin steeds waardengeladen keuzes worden gemaakt uit alle belangen, verwachtingen en intenties die een onvermijdelijk diverse groep aan het bestuur aanreikt. Die meerwaarde is direct verbonden met de maatschappelijke democratie.

## Maatschappelijk belanghebbenden en de maatschappelijke democratie

Wat zijn oplossingsrichtingen? Ten eerste gaat bestuur per definitie over waardengeladen, politieke deliberatie. Het gaat om het bepalen van wat relevante belangen zijn (en van wie) en om het inrichten van een gesprek (als dialoog) om deze belangen op elkaar te betrekken. Dat betekent ook een herbezinning van de wijze waarop probleemanalyses gepresenteerd worden. Sandel (2020) beschrijft anekdotisch dat een vergadering als volgt verloopt. ‘Beste mensen, we kunnen het probleem/de problemen als volgt zien... En dan zijn we nu op zoek naar de beste oplossing.’ In dit voorbeeld wordt duidelijk dat er geen aandacht is voor het feit dat de framing van het probleem de essentie (het kernproces) van besturen is en dat problemen vanuit tal van gezichtspunten geformuleerd kunnen worden. Er is bewustwording nodig van alle ins en outs van een onderwerp, voordat het op de bestuursagenda verschijnt.

Ten tweede moet die deliberatie niet plaatsvinden in de beslotenheid van de bestuurskamer, maar in voortdurende uitwisseling met de maatschappelijke omgeving. Het vervullen van een maatschappelijke opdracht vindt niet plaats in een vacuüm; de inzichten en perspectieven van direct betrokkenen zijn een onmisbaar onderdeel van de deliberatie.

Daarvoor zullen de belanghebbenden in deze omgeving niet alleen als ‘klant’ (of begunstigde) moeten worden aangesproken, maar ook als ‘maatschappelijk belanghebbende’. En zij zullen voor zover nodig (opnieuw) moeten leren mede het gesprek te voeren over dat maatschappelijk belang.

Dat is lastig, want dat vraagt van deze belanghebbenden dat ze hun eigen belang (tijdelijk) loslaten. Sterker nog, het gaat niet alleen om het loslaten van de eigen wensen, maar om het leren denken vanuit overstijgende visies, wensen en het voorkomen van maatschappelijke spanningen en onnodige conflicten. Dit is uitdagend, omdat burgers (belanghebbenden) decennialang, door de overheid en door maatschappelijke organisaties, steeds juist vanuit dat eigenbelang als klant zijn aangesproken.

Ten derde vereist het dat het duidelijk moet zijn wat dat gemeenschappelijke belang ongeveer behelst in de ogen van de verantwoordelijke bestuurders. Lang niet alle maatschappelijke organisaties kunnen dat duidelijk verwoorden, of nemen in het maatschappelijke debat de ruimte die zij wettelijk wel hebben. Daarmee bevestigen deze bestuurders zelf het onterechte beeld dat besturen iets objectiefs is en dat dit zich afspeelt op afstand van de maatschappelijke realiteit. Zolang bestuurders vaag blijven over wat het gemeenschappelijke belang is waar zij met de organisatie invulling aan willen geven, kunnen zij niet duidelijk maken in welk gesprek zij belanghebbenden zouden willen betrekken. Dan zullen belanghebbenden toch altijd primair voor hun eigen belang kiezen.

Ten vierde vraagt het dat er een voortdurend proces van verantwoording wordt ingericht, waarmee besturen steeds laten zien in

### Geen stakeholders maar belanghebbenden


In dit artikel schrijven we consequent over ‘belanghebbenden’. In de literatuur en in het normale spraakgebruik wordt vaak het Engelse woord ‘stakeholders’ genoemd. We hebben daar geen principiële bezwaren tegen, alleen denken we dat die term hier onvoldoende precies is. Want het gaat juist om de vraag *welk* belang er aan de orde is. Dat kan een formeel belang zijn (bijvoorbeeld als aandeelhouder of lid van een vereniging) maar ook een ‘moreel’ belang (bijvoorbeeld bij stichtingen, die geen eigenaren of leden hebben, maar wel degelijk uit bepaalde groepen bestaan die dichter bij de dialoog over kernwaarden en de beoogde maatschappelijke opbrengst betrokken zijn dan anderen). Daarbij komt dat het woord ‘stakeholder’ vaak gebruikt wordt om groepen aan te duiden bij wie draagvlak voor bepaalde beleidsdoelstellingen gerealiseerd moet worden. Meestal wordt echter niet duidelijk om welke belangen van welke stakeholders het gaat. Dat versterkt het technocratische perspectief: de politieke, waardengeladen afwegingen worden op een hoop gegooid met de meer transactionele, instrumentele afwegingen. Daardoor wordt de kans gemist om de dialoog met belanghebbenden als factor in het versterken van de maatschappelijke democratie te zien.

hoeverre het ze lukt om dat algemene belang, zoals zij dat voor zichzelf verwoord hebben in samenspraak met belanghebbenden, dichterbij te brengen. In de onderkenning dat dat nooit helemaal zal lukken. Toch is het belangrijk. Want als besturen niet over het oplossen van problemen gaat, maar over het bepalen van wat een probleem genoemd wordt – waarom, door wie, en met welke

overwegingen – dan gaat ook bestuurlijke verantwoording niet over de mate waarin individuele problemen worden opgelost, maar over de mate waarin het *maatschappelijk belang* beter wordt gediend.

Dat is een complex, kwetsbaar en niet voor de hand liggend proces. Bestuurders moeten, om dat te realiseren, meer van de meervoudige waarde-afwegingen laten zien. Ze moeten de deliberatie over de pluriformiteit in de samenleving zichtbaar maken. Dat klinkt ingewikkeld en tegelijk is het heel ‘dichtbij’. Omdat iedereen snapt dat het niet makkelijk is: iedere dag hebben we voortdurend te maken met botsende en tegenstrijdige belangen. Alleen omdat we steeds doen alsof het wél makkelijk is en er wel simpele oplossingen bestaan, hebben we verleerd het gesprek over de complexe realiteit te voeren. Door weer opnieuw het gesprek over die complexe realiteit mogelijk te maken en te voeren, in die realiteit zelf, kunnen we belanghebbenden in hun maatschappelijke rol in dat gesprek betrekken. De kunst is om hun rol daarin serieus te nemen. Het moet om een echt gesprek gaan, waarin ruimte is voor alle perspectieven en waarbij niet sommige perspectieven al bij voorbaat ‘de beste’ of ‘de meest verstandige’ lijken te zijn. Als die ruimte gevonden wordt, kan er gezamenlijk nieuwe betekenis ontstaan. Dan nemen maatschappelijk belanghebbenden hun rol in en kunnen ze laten zien dat zij in staat zijn om samen met de bestuurders in de specifieke situatie van die organisatie te bepalen wat de essentiële problemen zijn en op basis van welke visie deze problemen aangepakt kunnen worden. Dan wordt duidelijk dat burgers niet tegenover bestuurders hoeven te staan, maar dat zij een bijdrage kunnen leveren aan de grotere vraagstukken die spelen in de samenleving.

Die vraagstukken hebben uiteindelijk vaak te maken met rechtvaardigheid en rechtsgelijkheid die in tal van sectoren bij bestuurlijke beslissingen aan de orde zijn. Daarmee wordt ook duidelijk dat er geen tegenstelling is tussen bestuur en ‘burgers’. Burgers zijn soms zelf bestuurder (al is het maar van de buurtvereniging, de sportclub of het zangkoor) en bestuurders zijn ook altijd zelf burger. Het gaat erom dat we deze rolwisselingen (weer) kunnen hanteren, en dat we beseffen dat die noodzakelijk zijn om maatschappelijke organisaties te laten functioneren en floreren.

Maatschappelijke organisaties zijn vanwege die voortdurende rolwisselingen tussen burgers en bestuurders rondom het bespreken van grote, complexe vraagstukken, een onmisbaar onderdeel van de maatschappelijke democratie. 

#### Literatuur

- Braun, C. (2022). *Ongekende Belangen. Over maatschappelijke democratie en bestuurlijke responsiviteit*. Oratie Leiden University.
- Hajer, M. A., Van Tatenhove, J. P. M., & Laurent, C. (2004). *Nieuwe vormen van governance. Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid*. RIVM.
- Honingh, M. (2024). De Maatschappelijke democratie. In: Honingh, M en C. van Ham. *Verkenning en verdieping democratische erosie en respons in Nederland*. Radboud Universiteit Nijmegen.
- Koole, R (2021). *De twee pijlers: het wankele evenwicht in de democratische rechtsstaat*. Prometheus.
- Sandel, M. J. (2020). *The tyranny of Merit: What's Become of the Common Good?* Picador.
- WRR. (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam University Press.