

Instituties doen het nooit goed

No issue, no public, het proefschrift van Noortje Marres, is geen boek voor mensen die van vaste grond onder de voeten houden. Gedreven door de vraag hoe we over democratische tekorten moeten spreken na de verplaatsing van de politiek, trakteert de auteur ons op een netwerkreis door de technologische samenleving. Ze stelt de lezer voor aan nieuwe vormen, plaatsen en gezichten van ‘politiek’ binnen de actornetwerken van Latour: de massacommunicatienetwerken die Dewey en Lippmann ontwaarden in de *machine age*, de politieke netwerken van Schattschneider en Hecló in de slangenkuil van Washington DC en de klimaatveranderingsnetwerken op het internet. Centraal staat het idee dat politiek niet alleen over macht, mensen en middelen gaat, maar over issues. Wie wil weten waar binnen deze netwerken democratische tekorten ontstaan, zal zijn oog op de behandeling van deze issues moeten richten. De vraag die wat mij betreft na haar indrukwekkende exposé nog open staat, is: waaraan herkennen we een publiek dat ten onrechte niet bij de behandeling van een issue betrokken was en met behulp van welke institutionele arrangementen valt te voorkomen dat dergelijke tekorten ontstaan?

De verplaatsing van de politiek is een thema waarvoor al menig auteur de noodklok heeft doen luiden. Voor Marres is deze verplaatsing echter eerder een *matter of fact* dan een *matter of concern*. Wat haar zorgen baart, is dat bepaalde issues onbehandeld blijven omdat ze aan de verkeerde instantie worden geadresseerd. Wanneer politieke beslissingen (ingrijpende handelingen die een bepaald publiek belang raken) ook worden genomen buiten de geijkte fora van de representatieve democratie is waakzaamheid geboden. Om bij haar eigen voorbeeld te blijven: het is kwetsief of de Wereldbank wel de meest geëigende instantie is om een probleem als klimaatverandering op zich te nemen. Toch is dit wat er gebeurt: verplaatsingen van politieke issues leiden ertoe dat dominante actoren handelingsvermogen krijgen toegedeeld, ook in zaken die zich wellicht beter door andere organen laten behartigen. Doordat probleemdefinities gedaanteveranderingen kunnen ondergaan, ontpoppen technische kwesties zich tot politieke issues. De aanleg van een dam of een pijpleiding is dan niet langer een zaak die met goed fatsoen aan een technocratische instantie kan worden overgelaten. Het dient een publieke aangelegenheid te zijn.

De netwerken waarin deze verplaatsingen optreden kunnen, zo toont Marres ons, op verschillende manieren geanalyseerd worden. Latour komt de eer toe een methodologie ontworpen te hebben om de *ontologie* van deze arrangementen in kaart te brengen. Schattschneider en Hecló hebben de aandacht gevestigd op de *strategie* van de verplaatsing die in deze netwerken een belangrijke rol speelt. Voor de kwestie die

Marres agendeert lijkt echter de politieke theorie van Dewey het meest behulpzaam. Van de auteurs die zij behandelt heeft hij het meest expliciet de behandeling van issues als een probleem voor de *democratie* opgeworpen.

Dewey zocht een uitweg tussen enerzijds de democratietheorieën die de nadruk op collectieve wilsvorming leggen en anderzijds de democratieopvattingen waarin onevenredig veel aandacht bestaat voor de bescherming van individuele (economische) rechten. De notie van collectieve wilsvorming stond volgens hem op gespannen voet met de problemen die zich in complexe samenlevingen voordoen. De introductie van nieuwe entiteiten en de complexe grensafbakening van problemen maakt dat de groep van burgers die de gevolgen van een kwestie ondervindt van geval tot geval kan verschillen, en weinig continuïteit of houvast vertoont. De problemen die in het geding zijn kunnen niet alleen door aggregatie van politieke meningen worden geïdentificeerd. Wat volgens Dewey nodig was, was een alternatief voor het beschouwen van de *body politic* als een bestaande gemeenschap waarvan de collectieve wil dient te worden vastgesteld.

Omgekeerd miskent de bescherming van individuele rechten dat er wel degelijk problemen zijn die verstrekkende gevolgen voor meerdere groepen hebben die niet door de markt of de rechter afdoende worden gecompenseerd. Wat Dewey daarom deed was een alternatief voorstellen. Hij verliet het onderscheid tussen individueel en collectief als ingang om het doel van een democratie te bepalen. In plaats daarvan stelde hij voor om een flexibel, probleemafhankelijk onderscheid te maken tussen publieke en private consequenties. In zijn beroemde omschrijving spreekt hij van een ‘publiek’ als ‘*all those who are affected by the indirect consequences of transactions to such an extent that it is deemed necessary to have those consequences systematically cared for*’ (Dewey 1927, 15-16). Kwesties met publieke consequenties zijn een zaak voor de democratie. In een democratisch proces dient de taak van instanties eruit te bestaan dat ‘publieken’ ofwel in staat gesteld worden zichzelf te organiseren (om tot collectieve actie te komen) ofwel dat er voor hen een adequate regeling getroffen wordt.

Zo uitgesproken als Deweys opvatting van democratie is, zo zwijgzaam blijft hij over de institutionele structuren die een bijdrage zouden kunnen leveren aan de organisatie van ‘publieken’. Zijn eigen voorstel om democratie in eerste instantie te grondvesten op lokale gemeenschapsvormen waarin mensen *face-to-face* contact hebben kan ronduit teleurstellend worden genoemd. Begrijpelijkerwijs neemt Marres daar geen genoegen mee. De kwesties die zij agendeert kunnen niet met opbouwwerk verholpen worden. Klimaatverandering en armoedebestrijding vragen om transnationale coördinatie van zowel politieke als wetenschappelijke programma’s. Hoe kan in die grenzenloze omgeving redelijkerwijs een publiek worden georganiseerd?

Op dit punt aanbeland lijkt Marres evenmin als Dewey geholpen te willen worden door een analyse van bestaande institutionele structuren. Zoals Dewey nooit systematisch werk maakte van een analyse van de instituties van de Amerikaanse overheid of de politiek, zo lezen we bij Marres weinig over de relatie die nationale parlementen hebben tot transnationale fora, over de gespreksronden tussen NGO’s en instanties als

de Wereldbank, over de mobiliserende werking van de media, over de rol die wetenschapscentra spelen in de beleidsadvisering of het monitoren van problemen of over de inhoud van verdragsteksten waarin (met alle onvolkomenheden) de nieuwe regels voor transnationaal politiek verkeer worden gecodificeerd. Dergelijke institutionele arrangementen hoeven niet noodzakelijk opgevat te worden als een technocratisch kader dat er per definitie niet in slaagt politieke problemen tot publieke aangelegenheden te maken. Ze kunnen ook worden beschouwd als een dynamisch en tot op zekere hoogte experimenteel stelsel waarin in ieder geval getracht wordt zeer complexe grensoverschrijdende kwesties tot op zekere hoogte politiek hanteerbaar te maken. Het democratische karakter ervan wordt met meer of minder succes vormgegeven door evenzoveel institutionele innovaties: via legitimizeitsconstructies als hoorzittingen, inspraakronden en consultatiesessies, maar ook door interventiemechanismen als onafhankelijk advies en uitspraken van gerechtshoven.

Hoe complex de bestaande transnationale netwerken ook zijn, ze zijn volgens Marres nog niet ingenieus genoeg. Volgens haar kan het democratisch tekort niet voorkomen worden door betere connecties tussen de locaties van politiek. Zij wijst er nadrukkelijk op dat het probleem van de verplaatsing niet verdwijnt als er een goede communicatie, uitwisseling van informatie of politiek transport plaatsvindt. Immers, dat zou vooronderstellen dat er sprake is van een gestroomlijnd contact tussen (bijvoorbeeld) nationale parlementen, NGO's, bedrijven en wetenschappelijke onderzoekscentra. Willen we nieuwe vormen vinden om het publiek te organiseren, dan is een experimentele zoektocht vereist. Het moment daarvoor breekt aan wanneer bepaalde routines niet meer voldoen om in een situatie tot legitieme besluiten te komen. Er is dan behoefte aan politieke innovatie. De consequenties daarvan zijn zo inrijpend dat ze een permanente institutionele renovatie verlangen.

Die permanente renovatie is het antwoord op het politieke probleem dat Marres heeft geïdentificeerd: politiek moet gezien worden als *issue-formation*. Democratische arrangementen dienen zich aan te passen om *the processing of issues* mogelijk te maken. Tegelijkertijd waarschuwt ze ervoor dat het organiseren en begeleiden van politieke betrokkenheid niet mag verworden tot een *problem-solving machine*. Het is geen managementoperatie. Niet het oplossen van het probleem is de centrale taak (dat zou blijkbaar management zijn), maar het betrekken van een publiek bij een issue. Gebeurt dat niet, dan gaat een unieke gelegenheid voorbij om van een problematische zaak ook een publieke zaak te maken. In dat geval vertoont de verplaatsing van de politiek *democratisch* gezien ernstige tekortkomingen.

Issues vormen een gelegenheid voor democratie. Ze bieden de opening om de behandeling van kwesties uit te laten groeien tot een publieke aangelegenheid. Met die bepaling heeft Marres haar *tour de force* succesvol tot een einde gebracht. In formele zin is de vraag beantwoord waaraan we een democratisch tekort na de verplaatsing van de politiek kunnen herkennen. In materiële zin blijven nog enkele vragen onbeantwoord. Aan welke instanties komt de taak toe om uitgerekend bij de complexe, transnationale vraagstukken die Marres agendeert (zoals klimaatsverandering) het publiek

te organiseren en tot uitdrukking te brengen wanneer dit er (begrijpelijkerwijs) zelf niet in slaagt tot een vorm van collectieve actie te komen? Welke institutionele arrangementen zijn daarbij behulpzaam en welke niet? Instituties doen het blijkbaar nooit goed. De auteur is van harte uitgenodigd om de verplaatsing van haar promotie naar de locatie van dit tijdschrift aan te grijpen als een gelegenheid om de instituties die een bijdrage kunnen leveren aan het articuleren en organiseren van een publiek, een gezicht te schenken.