

Reactie op het commentaar van Beate Roessler, Huub Dijstelbloem en Annemarie Mol

Nadruk op de rol van kwesties in het organiseren van democratische politiek mag de aandacht niet afleiden van instituties. Zowel Beate Roessler als Huub Dijstelbloem wijst op dit gevaar. Allebei benadrukken ze dat het belang van instellingen en procedures niet te verwaarlozen is: het zijn misschien niet de spannendste dimensies van democratie, maar ze zijn wel beslissend voor effectieve en productieve inmenging van publieken in politiek. De vraag is dus of waardering van de rol van issues in democratische politiek en waardering voor instituties wel of niet met elkaar te verenigen zijn. En zo nee, of dit problematisch is. Om deze vraag te beantwoorden, moeten we volgens mij beginnen met een andere vraag, namelijk wat we precies van de politieke theorie verwachten. Als theoretici het hebben over de noodzaak waardering op te brengen voor instituties, dan staat naar mijn idee ook de methode en de maatschappelijke rol van de politieke theorie ter discussie.

De pragmatische benadering die Dewey en ook Lippmann hebben uitgewerkt en waaraan ik het issuegerichte perspectief op democratie ontleen, vestigt de aandacht op momenten in het politieke leven waarop benodigde institutionele voorzieningen niet voorhanden zijn. In sommige opzichten staat hun perspectief daarmee haaks op de meer gangbare aanpak in de politieke theorie, namelijk het beschrijven van *geschiede* (legitieme, rationele, effectieve, verdedigbare, vruchtbare) procedures en instellingen – en ook: het *fêteren* hiervan. Vanuit pragmatistisch oogpunt bezien laat deze prescriptieve benadering een belangrijke dimensie van democratische politiek onbesproken. Voor deze laatste is het haperen van procedures of de afwezigheid van bepaalde instellingen een min of meer eenduidig teken van het *falen* van democratie. Maar voor pragmatisten is institutioneel falen ook een mogelijk beslissend moment, of zelfs een *kans*, voor democratie. Het is hier dat inmenging van een publiek in politiek praktisch noodzakelijk wordt en dat democratische voorzieningen, zoals onafhankelijke media en burgerinitiatieven, hun waarde bewijzen. Dit aspect van ‘institutioneel falen’ blijft buiten beeld zolang de afwezigheid van ‘de juiste institutionele arrangementen’ zuiver negatief beoordeeld wordt.

In prescriptieve politieke theorie wordt het goed functioneren van instituties volgens mij dus overgewaardeerd, tenminste waar het gaat om democratie. Je zou in dit opzicht kunnen zeggen dat de democratietheorie heeft nagelaten de consequenties te trekken uit een belangrijk twintigste-eeuws inzicht dat wel is uitgewerkt in onder

meer de kennistheorie en de taalfilosofie: dat van de ‘procedurele onderbepaaldheid’. Een regel kan zijn toepassing niet afdwingen, zo weten we sinds Wittgenstein, en politieke theoretici zouden hieruit kunnen concluderen dat beschrijvingen van formele arrangementen dus nooit afdoende zijn om een politieke praktijk te karakteriseren, laat staan te hervormen. Die conclusie wordt voor zover ik weet nauwelijks getrokken (ook niet door politieke theoretici die Wittgenstein wel degelijk serieus nemen, zoals Hannah Pitkin en Chantal Mouffe). Is dit omdat het functioneren van de democratie onder meer afhangt, zoals Beate Roessler terecht opmerkt, van de dwingende kracht die uitgaat van regels en van institutionele voorzieningen in brede zin?

Het is duidelijk dat de vraag naar de inrichting van instituties allerminst van tafel verdwijnt als we erkennen dat publieke betrokkenheid in politiek bemiddeld wordt door kwesties. Maar wel verandert dit de vraag. De verdiensten van institutionele voorzieningen kunnen nu namelijk niet langer los worden gezien van processen van kwestievorming en dit in drie opzichten. Ten eerste worden deze arrangementen in de praktijk zelf geregeld tot kwestie gemaakt. In het referendum over de Europese grondwet, bijvoorbeeld, werd een ‘institutionele blauwdruk’ inzet van publieke controverses, of misschien beter gezegd: zij diende als middel om andere kwesties te beslechten. In ieder geval verscheen de inrichting van instituties hier zelf als een kwestieuze zaak. Ten tweede ondergaan instituties transformaties als gevolg van pogingen om kwesties te beslechten. Om een voor de hand liggend voorbeeld te geven: de tweede oorlog in Irak had grote gevolgen voor het regulerend vermogen van internationale instellingen als de VN-veiligheidsraad en onze eigenste NAVO. Ten derde tonen instellingen hun waarde door in kwesties in te grijpen. Regulerende instanties, bijvoorbeeld, bewijzen hun nut voor zover zij een tastbaar regulerend effect hebben in specifieke issuegebieden, bijvoorbeeld op de industriële uitstoot van CO₂. Om deze redenen lijkt het me misleidend om de vraag naar institutionele voorzieningen los te koppelen van die van de dynamiek van issuepolitiek.

Aandacht voor kwestievorming wordt extra relevant in de context van de ‘verplaatsing van de politiek’. Zoals gezegd verwijst deze slogan naar een losse verzameling deels verwante tendensen: verplaatsing van beslissingsmacht naar transnationale overheden, verplaatsing van de macht om het maatschappelijke leven vorm te geven naar de *research & development*-afdelingen van grote bedrijven. Wat mij betreft is vooral belangrijk dat het hier *niet* gaat om een structurele ontwikkeling die categorisch geaccepteerd dan wel geweigerd kan worden. Wie zijn blik op praktijken richt, ziet dat er overal en continu verplaatsingspolitiek bedreven wordt: verplaatsing van verantwoordelijkheden van nationale naar lokale overheden, verplaatsing van conflicten tussen politici naar de opiniepagina’s van de krant (‘het publiek debat’). Verschuivingen van politieke invloed naar Europese instellingen en naar technowetenschappelijke labs moeten zo gezien worden als verplaatsingen te midden van andere. Het bedrijven van politiek zelf komt voor een deel neer op het verplaatsen van kwesties naar fora die geschikt zijn voor hun afhandeling. (Dit lijkt me overigens geen uitvinding van moderne samenlevingen. Wel lijken zich meer en meer gelegenheden voor verplaat-

singspolitiek voor te doen in deze context. Daarvoor kunnen de intensivering en uitbreiding van connecties tussen locaties die horen bij ‘moderniteit’ misschien als verklaring dienen. Dat de politiek van verplaatsing aan belang wint in moderne samenlevingen is ook af te leiden uit wetenschaps- en technologiestudies: het transporteren van problemen naar wetenschappelijke laboratoria is hier beschreven als een belangrijke techniek om maatschappelijke invloed uit te oefenen.)

Hoewel het bedrijven van politiek in postindustriële samenlevingen dus voor een deel gelijkgesteld kan worden aan het verplaatsen van kwesties wordt democratie vaak als een sedentaire voorziening begrepen. Participatie, zo wordt dan verondersteld, vereist een honkvaste, stabiele gemeenschap. Hoewel je je kan afvragen of dit echt zo is, betekent dit in ieder geval dat het moeite kost om de politiek van verplaatsing in acht te nemen als we het hebben over politieke democratie. En andersom ook. In wetenschaps- en technologiestudies wordt de vraag naar de democratische controle op macht geregeld buiten beschouwing gelaten als het gaat over de verplaatsing van politiek naar technowetenschappelijke locaties. In plaats daarvan wordt dan gesproken over ‘onderhandelingen’ in de praktijk. Naar mijn idee wordt daarmee de weerbaarheid van politieke kwesties, die als kenmerk hebben dat ze onmogelijk binnen bestaande verhoudingen geregeld kunnen worden, onderschat. Maar tegelijkertijd is het begrip van politiek als het verplaatsen van problemen in juist dit onderzoek ontwikkeld. En precies dit concept maakt het mogelijk om de weerbaarheid van issues op waarde te schatten: de articulatie van politieke kwesties vereist hun *verplaatsing* weg uit de praktijken waarin ze zich voordoen.

In kwesties komen verplaatsingspolitiek en democratie samen: issues vereisen inmenging van een publiek om geregeld te worden en hun articulatie vereist verplaatsing naar toepasselijke fora. Wie is dit publiek? Het ligt voor de hand om te wijzen op de configuraties van niet-gouvernementele, gouvernementele, individuele en soms ook commerciële spelers die kwesties van definities en publiciteit voorzien. Maar vanuit kwesties bekeken is de relevantere vraag: hoe wordt ‘het publiek’ *gedaan*? Het ‘publieke’ moet dan begrepen worden als een bepaald type verplaatsing van kwesties: het transporteren van problemen die binnen bestaande verhoudingen niet op een pertinente manier gedefinieerd (laat staan geregeld) worden naar locaties waar hun articulatie als publieke zaak wel mogelijk is. Het wil ook zeggen dat de term ‘publiek’ een bepaald type kwestie beschrijft. Het voert te ver om die definitie hier helemaal uit te werken, maar kenmerkend voor publieke zaken is dat er actoren in betrokken zijn die vreemden voor elkaar zijn, dus die niet tot eenzelfde gemeenschap behoren en dat de levensvormen van deze vreemden een bedreiging voor elkaar vormen. Een kwestie als publieke zaak articuleren wil dan zeggen: de productie van een beschrijving (of visualisatie) van een probleem die het toegankelijk maakt voor relatieve vreemden ofwel ongeïnitieerden. Alleen op die manier kan in deze gevallen namelijk duidelijk worden op welk punt levensvormen elkaar precies uitsluiten en welke ingreep daarom nodig is. Tot slot moet ‘het publiek’ ook als een gebeurtenis begrepen worden, in de zin dat het soms verschijnt als een deels fictieve, maar daarom niet minder daad-

krachtige actor – een die begiftigd is met inclusiviteit, algemeenheid en buitengewoon handelingsvermogen, die ingrijpen kan afdwingen in gevallen waar sociale actoren daartoe niet in staat zijn.

Maar ook al kan het publiek op deze manier omschreven worden, dat wil nog niet zeggen dat de voorzieningen die interventies door het publiek in kwesties mogelijk maken via conceptuele weg bepaald kunnen worden. Niet alleen zijn die voorzieningen onvermijdelijk issuespecifiek. Het ligt bovendien in de aard van kwesties dat deze voorzieningen niet al bij voorbaat voorhanden zijn. Klimaatverandering is een duidelijk voorbeeld. Er zijn tal van manieren ontwikkeld om de kwestie aan te pakken: verdragen (het Kyoto-protocol), praktische voorzieningen (groene stroom), publieke dialogen (klimaatcafés) en institutionele mechanismen (emissiehandel in broeikasgassen). Maar toch blijft vooral in het oog springen dat bestaande instanties niet in staat zijn om een significante reductie in de uitstoot van CO₂ af te dwingen. De instituties schieten tekort. Dit roept natuurlijk de vraag op welke voorzieningen dan wel een effectieve aanpak mogelijk zouden maken. Maar het antwoord op deze vraag – bijvoorbeeld: ‘verdragen waarin overheden zich vastleggen om de uitstoot van CO₂ door grootverbruikers van fossiele brandstoffen aan banden te leggen’ – hoort op dit moment thuis in het rijk der fabelen. Op de huidige locaties van de klimaatpolitiek, op ministeries voor milieu en economische zaken, geldt dit inmiddels als een onprofessioneel, inopportuun antwoord. ‘Multilaterale verdragen’ is vandaag de dag de naam van de *impasse* waarin het klimaatbeleid is beland. En dit is de reden dat publieke betrokkenheid in deze kwestie nu noodzakelijk is: als de kwestie wordt overgelaten aan bestaande instanties in hun huidige configuratie, dan is de kans klein dat de grenzen van het ‘praktisch haalbare’ zullen verschuiven. Maar dit wil ook zeggen dat instituties die de kwestie kunnen regelen op dit moment een abstractie zijn. Ze hebben (nog?) geen gezicht.

Hoe kan de optie van een regulatieve aanpak van het klimaatprobleem weer tot de praktische mogelijkheden gaan behoren? Dat is nu precies het raadsel waar praktijken voor gesteld staan. Maar een herdefinitie van overheden als regulerende instanties is hiervoor onmisbaar. En ook kan het helpen als burgers opnieuw uitgevonden worden als kritische instanties, naast hun hoedanigheid van ‘mensen waarnaar geluisterd moet worden’ en ‘die hun steentje bijdragen door energiebesparende gloeilampen te gebruiken’. Et cetera. Het is nu duidelijk dat issuepolitiek en institutionele politiek niet altijd tegen elkaar indruisen. De gestage ‘issueficatie’ van klimaatverandering en de daaruit volgende noodzaak dat overheden weer de rol aannemen van regulerende instanties zou de positie van bepaalde instellingen juist kunnen versterken. Daarnaast kan het belang van een *settlement* van kwesties nu ook preciezer verwoord worden: dat het vooruitzicht op een effectieve aanpak van de kwestie onwerkelijk aandoet, wil niet zeggen dat de praktische noodzaak daartoe minder wordt. Kenmerkend voor de kwesties die een publiek aangaan, is dat levensvormen bedreigd worden door invloeden die niet beheersbaar zijn binnen die levensvormen. Voor hun behoud, dat wil zeggen hun verdere ontplooiing, is politiek ingrijpen daarom noodzakelijk. Dat de kans klein is dat het daadwerkelijk tot zulk ingrijpen zal komen, verandert daar niets aan.