

De democratische rol van de ambtelijke dienst

Maurits de Jongh



Samenvatting

Deze paper onderzoekt de rol van de ambtelijke dienst in het bevorderen en beschermen van de democratie. Dat de ambtenarij een stuttende rol voor de democratie kan spelen is niet evident, omdat beide van oudsher op gespannen voet met elkaar staan. Machtsuitoefening door ongekozen ambtenaren lijkt immers moeilijk te verzoenen met het ideaal van collectief zelfbestuur door vrije en gelijke burgers, en de door hen gekozen politici. Het ambtelijk apparaat wordt daarom veelal als een *probleem* voor de democratie voorgesteld: het ontwikkelt zich tot een illegitieme ‘vierde macht’ die het primaat van de politiek ondergraaft, en de zuiverheid van de trias politica vertroebelt. Door de vraag te stellen welke rol ambtenaren spelen in het beschermen en bevorderen van de democratie neemt deze paper een andere insteek. We draaien het traditionele vertrekpunt om door te onderzoeken of de ambtenarij juist ook een potentiële *oplossing* voor democratische aspiraties kan bieden – en dus geen onvermijdelijk of zelfs onoverkomelijk probleem vormt.

De rol van de ambtelijke dienst in het ondersteunen van de democratie hangt echter af van de betekenis en waarde die we de democratie toekennen. Deze paper reconstrueert vier vooraanstaande perspectieven uit de democratie-theorie, en schetst de ambtelijke taakopvatting en beroepsethiek die uit deze perspectieven kan worden afgeleid. De vier perspectieven die aan bod komen zijn het *minimalisme*, *polyarchie*, *deliberatieve democratie*, en *agonisme*.

- *Minimalistische democratie*. Volgens het minimalisme, dat verkiezingen centraal stelt in haar begripsinvulling van de democratie, is het de taak van ambtenaren om een vreedzame machtsoverdracht te bewaken. Democratie-als-verkiezingen is gericht op het voorkomen van permanente machtsconcentratie bij één dominante groep. Vanuit dat inzicht bestaat de beroepsethiek van ambtenaren uit het beschermen van individuen en minderheden tegen oneigenlijke machtsuitoefening door meerderheden.
- *Polyarchie / democratie van belangengroepen*. Volgens het polyarchische perspectief, dat strategische belangenbehartiging centraal stelt in haar begripsinvulling van de democratie, behoren ambtenaren een eerlijk en toegankelijk onderhandelingsproces over overheidsbeleid te ondersteunen. De ambtelijke taakopvatting bestaat uit de functionele representatie van burgers en de diverse maatschappelijke en economische belangengroepen en associaties waar ze deel van zijn.
- *Deliberatieve democratie*. Volgens het deliberatieve perspectief, dat morele dialoog en rationele argumentatie centraal stelt in haar begripsinvulling van de democratie, vervullen ambtenaren de rol van gesprekspartner die participatie en kennisdeling in het deliberatieve systeem faciliteren. Ambtenaren behoren de spin in het web van interacties tussen burgers, politici, experts, en belanghebbenden te zijn.
- *Agonisme*. In het agonisme, de stroming die het uitdrukken in plaats van oplossen of voorkomen van conflict centraal stelt in haar begripsinvulling van de democratie, ligt de democratische rol van ambtenaren in het aanpakken van veelal onvoorziene vormen van onrecht en uitsluiting in en door overheidsbeleid.

De benaderingen lopen zeer uiteen in hun karakterisering van de democratie als empirisch fenomeen en als morele waarde of samenlevingsideaal. Nog opvallender is echter dat alle perspectieven ondanks deze grote variatie een gemene deler kennen: hoewel ze onderkennen dat ambtelijke machtsuitoefening democratische aspiraties ook kan ondermijnen, onderstrepen ze bovenal dat de ambtelijke dienst tot de onmisbare fundamenten van goed functionerend collectief zelfbestuur behoort. De centrale bevinding van deze paper is dan ook dat de ambtenarij onderdeel is van de noodzakelijke morele en institutionele infrastructuur die democratie mogelijk maakt.

Onder omstandigheden van toenemende democratische erosie en autoritarisme is het van groot belang dat de ambtelijke dienst geen defensieve pose aanneemt, maar weerbaar en positief uitdrukking geeft aan zijn democratische taakopvatting en beroepsethiek. Deze paper beoogt bij te dragen aan een positief en rolvast ambtelijk zelfbegrip, en te laten zien dat dit zelfbegrip verenigbaar is met een grote diversiteit aan perspectieven op de betekenis en waarde van de democratie.

Citatie: Jongh, Maurits de (2025), *De democratische rol van de ambtelijke dienst*, Ethiek Instituut, Universiteit Utrecht.

INLEIDING

Deze paper onderzoekt de rol van de ambtelijke dienst in het bevorderen en beschermen van de democratie. Dat de ambtenarij een stuttende rol voor de democratie kan spelen is niet evident, omdat beide van oudsher op gespannen voet met elkaar staan. Machtsuitoefening door ongekozen ambtenaren lijkt immers moeilijk te verzoenen met het ideaal van collectief zelfbestuur door vrije en gelijke burgers, en de door hen gekozen politici. Het ambtelijk apparaat wordt daarom veelal als een *probleem* voor de democratie voorgesteld: het ontwikkelt zich tot een illegitieme ‘vierde macht’ die het primaat van de politiek ondergraaft, en de zuiverheid van de trias politica vertroebelt. Door de vraag te stellen welke rol ambtenaren spelen in het beschermen en bevorderen van de democratie neemt deze paper een andere insteek. We draaien het traditionele vertrekpunt om door te onderzoeken of de ambtenarij juist ook een potentiële *oplossing* voor democratische aspiraties kan bieden – en dus geen onvermijdelijk of zelfs onoverkomelijk probleem vormt.

De motivatie voor dit alternatieve vertrekpunt laat zich raden. Wereldwijd is er sprake van democratisch en rechtsstatelijk verval.¹ In het proces van democratische erosie zijn niet-electorale, onafhankelijke instituties van kritiek en tegenmacht een belangrijk doelwit van autoritaire actoren en bewegingen. Zij vestigen hun pijlen op de rechtspraak, de journalistiek, de wetenschap, het onderwijs, en niet in de laatste plaats de ambtenarij. Tegelijkertijd vormen deze instituties ook een onmisbare bron van democratische en rechtsstatelijke weerbaarheid tegen autoritarisme.

De rol van de ambtelijke dienst in het ondersteunen van de democratie hangt echter af van de betekenis en waarde die we de democratie toekennen. Deze paper reconstrueert vier vooraanstaande perspectieven uit de democratietheorie, en schetst de ambtelijke taakopvatting en beroepsethiek die uit deze perspectieven kan worden afgeleid. De vier perspectieven die aan bod komen zijn het *minimalisme*, *polyarchie*, *deliberatieve democratie*, en *agonisme*. Volgens het minimalisme draait democratie om verkiezingen, in de polyarchische benadering komt ze neer op strategische belangenbehartiging, de deliberatieve benadering stelt morele dialoog en rationele argumentatie centraal, terwijl het agonisme democratie bovenal als het kanaliseren van conflict waardeert.

Het valt op hoezeer deze benaderingen uiteenlopen in hun karakterisering van de democratie als empirisch fenomeen en als morele waarde of samenlevingsideaal. Nog opvallender is echter dat alle perspectieven ondanks deze grote variatie een gemene deler kennen: hoewel ze onderkennen dat ambtelijke machtsuitoefening democratische aspiraties ook kan ondermijnen, onderstrepen ze bovenal dat de ambtelijke dienst tot de onmisbare fundamenten van goed functionerend collectief zelfbestuur behoort. De centrale bevinding van deze paper is dan ook dat de ambtenarij onderdeel is van de noodzakelijke morele en institutionele infrastructuur die democratie mogelijk maakt.

¹ Freedom House (2025).

Het is moeilijk om het belang van deze bevinding te onderschatten onder de huidige omstandigheden van democratisch verval. Autoritaire populistten zijn onvermoeibaar in hun aanval op de ambtenarij. Zo stelt Paul Dans, de architect van het omstreden Project 2025 in de Verenigde Staten, dat Trump “geen bedreiging voor de democratie vormt, maar een bedreiging voor de bureaucratie. De ‘bedreiging’ is de belofte van transparantie en verantwoording.”² In Nederland, om nog een voorbeeld te noemen, beklaagt voormalig PVV-minister Marjolein Faber zich over ambtenaren die onvoldoende in “de meewerkstand” gingen om haar asielbeleid uit te rollen.³ In deze context is het van groot belang dat de ambtelijke dienst geen defensieve pose aanneemt, maar weerbaar en positief uitdrukking geeft aan zijn democratische taakopvatting en beroepsethiek.⁴ Deze paper hoopt te laten zien dat zo’n positief en rolvast ambtelijk zelfbegrip verenigbaar is met een grote diversiteit aan perspectieven op de betekenis en waarde van de democratie.

De structuur van de paper is als volgt: hoofdstuk 1 geeft een korte methodologische reflectie, hoofdstuk 2 bespreekt het minimalisme, hoofdstuk 3 de polyarchie of democratie van belangengroepen, hoofdstuk 4 de deliberatieve democratie, en hoofdstuk 5 reconstrueert het agonisme. Alvorens we van start gaan met de methodologische reflectie zijn een aantal kanttekeningen op zijn plaats. Ten eerste refereert deze paper veelvuldig naar *de* ambtelijke dienst en *de* ambtenaar. De ambtenarij vormt echter geen uniform geheel maar eerder een diffuus en gelaagd complex van functies en machtsrelaties. En hoewel alle ambtenaren in het algemeen belang behoren te functioneren, en de betekenis van het algemeen belang verschuift met het perspectief dat we op de democratie nemen, zijn de taken van ambtenaren altijd specifiek en zeer uiteenlopend (van waterbouwkundig ingenieur en sociaal werker tot boa en statisticus).⁵ Wanneer deze paper – met grove penseelstreken – schetst welke ambtelijke taakopvatting en beroepsethiek volgt uit het gereconstrueerde perspectief op de democratie zullen deze voor sommige ambtelijke functies meer en voor andere minder concrete implicaties hebben.

Een tweede kanttekening is dat de geselecteerde perspectieven noodzakelijkerwijs een incompleet beeld geven van het rijke veld van de democratietheorie, en alle verschillende modellen en benaderingen die dit veld bezetten. Bovendien laten de beknopte reconstructies die volgen onvermijdelijk belangrijke nuances en interne debatten binnen de perspectieven achterwege.⁶ Desalniettemin sluiten de vier perspectieven – met hun respectievelijke nadruk op verkiezingen, polderen, consensus, en conflict – goed aan bij de publieke verbeelding over de betekenis en waarde van democratie, en vertegenwoordigen ze belangrijke posities in de politieke filosofie en wetenschap. De reconstructies die volgen hebben een encyclopedisch karakter. Ze beogen de lezer oriëntatie te geven in het veld van de democratietheorie en dit veld te verbinden met de ambtelijke ethiek. Hoewel sterktes en zwaktes van ieder perspectief voorbij komen, stelt deze paper zich nadrukkelijk niet ten doel om de superioriteit van één perspectief ten opzichte van de andere benaderingen te verdedigen. De lezer wordt uitgenodigd om zelf een oordeel te vormen over de overtuigingskracht van elk perspectief, en de mate waarin dit complementair is aan, of rivaliseert met, de andere benaderingen.

² Paul Dans (2025).

³ NOS (2025).

⁴ Zie ook Jansen, van der Meulen & Raat (2025).

⁵ Overeem (2025).

⁶ Voor een vollediger en historischer blik op de democratietheorie zie Held (2006).

1. Methodologische reflectie: begrip, begripsinvulling en perspectief

De paper werkt met één democratiebegrip, dat nadere uitwerking verlangt in een diversiteit van perspectieven en begripsinvullingen. Het onderscheid tussen *begrip* (concept) en *begripsinvullingen* (concepties) betekent dat we starten met een breed gedeelde definitie of conceptuele kern van democratie. Vervolgens kunnen we aan de hand van een specifiek perspectief dit begrip nader belichten en inkleuren. Deze diverse begripsinvullingen hebben veelal een gecontesteerd karakter. Betwisting gaat dan echter niet over de vraag of bepaalde elementen en aspecten – denk bijvoorbeeld aan de meerderheidsregel of aan machtenscheiding – deel uitmaken van de democratie, maar eerder *waarom* deze aspecten waardevol zijn en hoe we ze het beste kunnen interpreteren en invullen. Een diversiteit aan perspectieven op de democratie (*begripsinvullingen*) is zo gezien betekenisvol omdat we kunnen leunen op een gedeelde conceptuele kern (*begrip*).⁷

Wat is die centrale betekenis of breed gedeelde definitie van democratie? De definitie die het gezaghebbende Freedom House hanteert is behulpzaam: “meer dan simpelweg bestuur door de meerderheid, is democratie een bestuursstelsel gebaseerd op de wil en instemming van het volk, instituties die verantwoording afleggen aan alle burgers, naleving van de rechtsstaat, en respect voor de mensenrechten van alle personen.” Freedom House somt de volgende elementen op als centrale semantische componenten van het democratiebegrip:

- 1) vrije en eerlijke verkiezingen, een vreedzame machtsoverdracht;
- 2) de rechtsstaat, een onafhankelijke rechtsspraak, en een eerlijk proces;
- 3) machtenscheiding, checks en balances;
- 4) vrije en onafhankelijke media;
- 5) bescherming van fundamentele mensenrechten.⁸

Het is duidelijk dat het democratiebegrip feitelijkheid en normativiteit samenbrengt. Dit concept staat enerzijds voor de empirische beschrijving van een regeringsvorm (of bestuursstelsel) en bijbehorende instituties. Anderzijds drukt het concept een normatieve aspiratie uit waarin democratie als morele waarde en samenlevingsideaal fungeert: collectief zelfbestuur in en door een associatie van vrije en gelijke burgers.

Met deze conceptuele kern op zak kunnen we nu gaan kijken naar de verschillende perspectieven en bijbehorende begripsinvullingen van democratie. Een begripsinvulling is bij voorkeur zo compleet mogelijk.⁹ Toch zullen we opmerken dat de meeste perspectieven één of hooguit enkele elementen centraal stellen en nader specificeren, terwijl ze andere elementen bedoeld of onbedoeld onderbelicht laten. Ook legt het ene perspectief meer nadruk op democratie als empirisch fenomeen, en de ander juist op haar normatieve karakter. Een partiële en empirische insteek is evident in de eerste benadering: de minimalistische democratie.

⁷ Voor het onderscheid tussen begrip en begripsinvulling, oftewel *concept* en *conceptions*, zie Rawls (2005a) en Forst (2002), (2013). In navolging van Hilary Putnam (1982) onderstreept Forst dat verschillende specificaties van elementen van een concept logischerwijs vooronderstellen (sterker nog, vereisen) dat deze elementen tot de gedeelde kern van een concept behoren.

⁸ Freedom House (2024). <klik voor weblink> Vertaling van de auteur, bij gebrek aan courante alternatieven is het nauwere begrip *rule of law* vertaald als rechtsstaat. Het laatste concept is breder en rijker, terwijl *rule of law* vooral verwijst naar het legaliteitsbeginsel. Alle navolgende vertalingen van citaten zijn van de auteur tenzij anders vermeld.

⁹ Voor het belang van complete in plaats van partiële begripsinvullingen, zie Rawls (2005b) en Scanlon (2003).

2. Minimalistische democratie

Het minimalistische perspectief op democratie stelt het electorale proces en de meerderheidsregel centraal. Democratie gaat over verkiezingen, in het bijzonder over het vermogen van burgers om politici de laan uit te sturen (*throwing the rascals out*, zoals het Amerikaanse gezegde luidt). Het reduceren van democratie tot periodieke verkiezingen maakt dit perspectief minimalistisch van aard. De grondlegger van deze benadering, Schumpeter, stelt het zo: “de democratische methode is dat institutionele arrangement om tot politieke besluiten te komen waarin individuen de macht krijgen om te besluiten door middel van een competitieve strijd om de stem van het volk.”¹⁰ Minimalisme benadrukt dat verkiezingen draaien om het selecteren, en mogelijk zelfs vervangen, van politieke leiders. Omdat verkiezingen fungeren als selectiemechanisme van de politieke elite, die onderling wedijveren voor een meerderheidspositie, staat deze benadering voor een elitaire begripsinvulling van de democratie. In de wetenschappelijke literatuur wordt dan ook afwisselend minimalistische democratie, elitedemocratie, of leiderschapsdemocratie gebruikt als label voor dit perspectief.¹¹

Volgens Schumpeter ligt de kracht van het minimalistische en elitaire perspectief erin dat ze zo dicht bij de empirische werkelijkheid blijft. Verkiezingen en de vorming van meerderheden zijn inderdaad centrale democratische instituties, en resoneren met wat de gemiddelde burger onder democratie verstaat.¹² Schumpeter benadert democratie als een methode in plaats van als morele waarde. Hij is wars van idealistische associaties van de democratie met een overkoepelend algemeen belang, of van optimistische opvattingen van burgers als capabel dan wel geneigd om de publieke zaak te laten prevaleren boven hun particuliere belangen.¹³

Toch is het minimalistische perspectief ook ingezet voor een expliciet normatieve begripsinvulling van de democratie. Zo ziet Przeworski de normatieve aantrekkingskracht van verkiezingen in de unieke methode die ze bieden voor vreedzame machtsoverdracht. Er gaat van voortdurende electorale onzekerheid en onvoorspelbaarheid een temperende werking op machtsuitoefening uit. Aangezien de leden van de meerderheid van vandaag tot de minderheid van morgen kunnen behoren vormt de minimalistische democratie een “zelf-handhavend equilibrium.”¹⁴ Shapiro gaat nog een stap verder door te stellen dat verkiezingen, en hun ongewisse uitkomst, institutioneel uitdrukking geven aan de morele waarde van niet-overheersing (*non-domination*). Ze voorkomen permanente machtsconcentraties.¹⁵ In Shapiro’s interpretatie heeft de minimalistische democratie daarom niet uitsluitend een procedureel karakter. Als methode drukt ze ook een inhoudelijk criterium (niet-overheersing) voor democratisch bestuur uit.¹⁶

¹⁰ Schumpeter (1942), 269.

¹¹ Mackie (2009), Walters (2022).

¹² De geschiedenis van de politieke filosofie laat zien dat deze gangbare resonanties problematisch zijn wanneer ze verworpen tot exclusieve associaties met de democratie. Loten is bij uitstek een democratisch selectiemechanisme, terwijl verkiezingen van oudsher een aristocratisch karakter hebben, aangezien kiezers er de ‘beste’ leiders mee selecteren. Het democratisch karakter is hoogstens gelegen in het universele kiesrecht. Ten aanzien van de meerderheidsregel geldt dat deze niet exclusief democratisch is, maar evengoed bruikbaar in andere regeringsvormen (denk aan de adviesraad van een monarch die bij meerderheid besluiten neemt). Wanneer meerderheidsbestuur (*majority rule*) minderheden elimineert heeft ze juist een tirannie in plaats van democratisch karakter. Zie Arendt (2006), Manin (1997), Van Reybroeck (2016), Urbinati (2017).

¹³ Saffin en Urbinati (2013). De econoom Schumpeter vertoont affiniteit met de invloedrijke *public choice* school die zich later zou ontwikkelen (Mitchell 1984), waarin vakgenoten als James Buchanan en Gordon Tullock het handelen van burgers, politici, én ambtenaren ontleden naar het beeld van rationele egoïsten op de markt. Zie Tullock (1965) voor de toepassing van deze benadering op de ambtelijke dienst.

¹⁴ Przeworski (1999); Saffin en Urbinati (2013).

¹⁵ Volgens Shapiro (2006) vereist niet-overheersing dat je basale belangen niet systematisch ontkend worden in contexten waar ze er toe doen, en volstaan verkiezingen om uitdrukking te geven aan deze waarde. Zie Matthews (2016), 640 en Walters (2022), 32. Andere theoretici hangen een veeleisendere notie van niet-overheersing aan, die om sterkere institutionele waarborgen vraagt dan democratie (o.a. sommige representanten van deliberatieve democratie, zie hst. 5 *infra*).

¹⁶ Een verwante stroming in de democratietheorie, procedurele democratie, stelt dat verkiezingen (in een breder landschap van partij-politiek) uitdrukking geven aan de morele waarde van gelijke vrijheid. Gelijke vrijheid draait daarbij niet alleen om politieke participatie, maar ook om het beschermen van civiele, politieke en sociale rechten die als voorwaarden dienen voor betekenisvolle participatie. Zie Saffin en Urbinati (2013), 442.

Minimalistische positionering en beroepsethiek ambtelijke dienst

De implicaties van het minimalisme voor de positionering van de ambtelijke dienst zijn niet eenduidig. Gezien de nadruk op het electorale element en de meerderheidsregel ligt het voor de hand om de verantwoordingslijnen tussen ambtenaren en gekozen politici zo direct en kort mogelijk te houden: hiërarchische onderschikking dus. In Nederland krijgen deze verantwoordingslijnen uitdrukking in het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid, waarover staatsrechtsgeleerden en bestuurskundigen twisten of deze te zeer is uitgehold de voorbije decennia. Critici menen dat overheidstaken, en daarmee ambtelijke machtsuitoefening, te veel op afstand van de politiek zijn gezet. Voorstanders van verzelfstandiging stellen dat deze taken juist gevrijwaard moeten zijn van de grilligheid van electorale politiek door ze bijvoorbeeld in zelfstandige bestuursorganen onder te brengen. De vrees is echter dat deze verzelfstandijking (om nog maar te zwijgen over privatisering) de ministeriële verantwoordelijkheid te zeer heeft verzwakt. Tegelijkertijd blijft het aan politieke meerderheden zelf om bij wet bepaalde taken op afstand te zetten dan wel de delegatie van bevoegdheden terug te draaien.¹⁷ Zo bezien impliceert minimalisme niet per se directe en korte verantwoordingslijnen via de ministeriële verantwoordelijkheid. Het vereist slechts de wetgevende competentie van politieke meerderheden om per overheidstaak te bezien wanneer meer directe verantwoording en wanneer juist meer ambtelijk-bestuurlijke zelfstandigheid gewenst zijn.

Vanuit minimalistisch perspectief valt ook te beargumenteren dat de nadruk juist op een eigenstandige in plaats van ondergeschikte positionering van de ambtelijke dienst moet liggen.¹⁸ Als democratie, in de woorden van Shapiro, “een middel is om machtsrelaties te managen zodat overheersing [*domination*] wordt geminimaliseerd,” en als ambtenaren dienstbaar aan de democratie behoren te zijn, betekent dit dat ook zij belast zijn met de morele opgave van niet-overheersing. Een eigenstandige en permanente ambtelijke dienst voert deze opgave dan onder meer uit door te waken voor de basale rechten en belangen van individuen en groepen burgers, zeker wanneer ze niet tot de tijdelijke meerderheid behoren.

Naast de rol van bewaarder heeft de bureaucratie een faciliterende functie, en borgt ze de bestuurlijke continuïteit, bij een vreedzame machtswisseling van het politieke leiderschap. Vanuit minimalistisch perspectief kunnen we daarom stellen dat de ambtenaar een morele en rechtsstatelijke plicht heeft om – in de context van democratisch verval – niet mee te werken aan usurpatie en ondermijning van de integriteit van het electorale proces. Maar ook wanneer de bureaucratie zonder directe politieke opdracht beleid en regelgeving maakt is het de taak van de ambtenaar om te verhoeden dat de basale rechten en belangen van burgers geschonden worden. Interactie met, en zelfs inspraak van, geadresseerde burgers is dan cruciaal, niet in de laatste plaats zodat ambtenaren ook op directere wijze verantwoording aan hen kunnen afleggen. Zo kunnen de blinde vlekken van het hiërarchische model van democratische verantwoording deels worden vermeden.¹⁹

¹⁷ Yesilkagit (2020).

¹⁸ Ook Schumpeter zelf stelt dat “bureaucratie geen obstakel maar een onvermijdelijk complement van de democratie [is]” en, bezien als complement, eigenstandig gepositioneerd dient te worden ten opzichte van de politiek. Dit betekent onder meer dat de ambtelijke top niet politiek benoemd mag worden. Zie Mitchell (1984) en Schumpeter (1942), 206.

¹⁹ Thompson (2005).

De ambtelijke beroepsethiek die bij deze lezing van het minimalisme past is een negatieve. In plaats van een positieve opdracht om het algemeen belang te bevorderen, is het je taak als ambtenaar om te voorkomen dat een burger onder staatsmacht en overheidshandelen verpletterd raakt (niet-overheersing). Critici kunnen tegenwerpen dat de democratische rol van de ambtelijke dienst verder zou moeten reiken dan deze negatieve geformuleerde ethiek. Matthews meent echter dat minimalisme niet als een normatief tekort zou moeten worden uitgelegd.²⁰ Door de rol van verkiezingen en meerderheden zo in te kleuren dat deze óók draaien om het temperen van machtsconcentratie en beschermen van minderheden, stellen voorstanders dat de morele ambitie van dit perspectief sterker is dan het label minimalisme doet vermoeden.²¹

²⁰ Bovendien, merkt Matthews (2016) op, kan de theorie van de *second-best* opgaan: wellicht is een andere begripsinvulling filosofisch sterker, maar leidt deze tot uitkomsten die de verhoudingen tussen ambtenaren, politici, en burgers juist verslechteren. Denk aan een burgerberaad wat vanuit deliberatief perspectief aanbeveling verdient maar in de praktijk juist tot verdere democratische vervreemding kan leiden, bijvoorbeeld wanneer de bevindingen van deelnemende burgers, zoals na de Franse klimaatberaden, worden genegeerd.

²¹ De normatieve logica van het minimalisme om de macht van meerderheden niet alleen te vormen maar evenzeer te (onder)breken laat zien waarom Engelen (2025) de plank mislaat met zijn beklag over de "Orwelliaanse omkeringen" van de Raad van State (2024), waarmee het de electorale democratie "onder curatele" zou plaatsen. Engelen beweert dat "tot diep in de jaren '90 het electorale moment als bepalend [werd] gezien voor het democratische gehalte van een politiek systeem, niet de beperkingen op dat electorale moment." Hij duidt deze verschuiving of omkering als een opzettelijke strategie van de "socioalliberale elite" – waarvan ook de leden van de Raad van State een exponent zijn – in de omgang met de populistische revolutie. Als het "electorale moment" machtsconcentratie door een dominante meerderheid evenzeer beoogt te beperken loopt Engelen's argumentatie spaak. Zie ook voetnoot 12 *supra* over de tekortkomingen van exclusieve associaties van de democratie met verkiezingen en meerderheden, associaties die verondersteld worden in Engelen's argumentatie.

3. Democratie van belangengroepen

Het tweede perspectief, polyarchie of democratie van belangengroepen, deelt een sobere en descriptieve oriëntatie met het minimalisme: ook dit perspectief beoogt eerder een empirische analyse dan een morele rechtvaardiging van de democratie te geven. In tegenstelling tot het minimalisme stelt deze benadering echter dat democratie meer is dan besluitvorming door een eenduidige en homogene politiek-bestuurlijke elite, waarin de rol van burgers niet verder zou reiken dan de periodieke stembusgang. Aanhangers van dit perspectief stellen een diffuser beeld van de elite voor, en zijn sceptisch over monolithische noties van de staat waarachter een eenvormige samenleving of soeverein volk georganiseerd zou zijn.²²

Democratie komt volgens deze benadering neer op bestuur door verschillende groepen die hun particuliere belangen proberen te bevorderen in overheidsbeleid. Vanwege de nadruk op diverse groepen die participeren in verspreide machtscentra wordt dit perspectief in de politieke wetenschap ook wel pluralisme genoemd.²³ Een belangrijke exponent van dit perspectief, Dahl, stelt democratische politiek als volgt voor: “de essentie van alle competitieve politiek is de omkoping van het electoraat door politici. De boer steunt een kandidaat gecommiteerd aan hoge prijssteun, de zakenman steunt een pleitbezorger van lage vennootschapsbelasting, de consument stemt op kandidaten die de BTW bestrijden.” Volgens Dahl kunnen we in plaats van bestuur door het volk beter spreken van bestuur door de velen: in een moderne, gedifferentieerde samenleving neemt democratie de vorm van een polyarchie aan.²⁴

Net als het minimalisme ziet het polyarchische perspectief de normatieve aantrekkingskracht van de democratie in het temperen of zelfs voorkomen van machtsconcentratie in de handen van één dominante groep. Met deze nadruk op machtscheiding, met allerhande *checks* en *balances*, is dit perspectief schatplichtig aan Madison, die in *Federalist Paper 10* beargumenteert dat associatie in een grotere, federale republiek het risico van zulke overheersing verkleint.²⁵ Maar waar Madison belangengroepen vooral ziet als schadelijke facties die de overheid moet inperken, ziet het polyarchische perspectief eerder een kans om deze “deugdzame eenheden” te integreren via functionele representatie in de diffuse gremia van de overheid.²⁶

Anders dan in het minimalisme beweren voorstanders van democratie van belangengroepen dat er voor het algemeen belang nog wel een plaats resteert. Het algemeen belang bestaat in de polyarchische lezing uit de optelsom van private belangen waaraan overheidsbeleid ten dienste staat. “De pluralistische traditie herdefinieert het algemeen belang zodanig dat het niet langer betekent wat het volk als geheel wil maar eerder die zaken waarvoor deelverzamelingen van het volk bereid zijn te mobiliseren. Als, empirisch gezien, de eisen aan de overheid zijn bevredigd en niemand bezwaren heeft, dan is het algemeen belang gerealiseerd.”²⁷

²² Matthews (2016).

²³ Pluralisme verwijst hier simpelweg naar uiteenlopende private groepsbelangen en staat in beginsel los van moreel waardenpluralisme of een intrinsieke waardering van culturele diversiteit.

²⁴ Dahl (1959), 69; Christiano en Bajaj (2024); Matthews (2016); Walters (2022); in zijn latere werk maakt Dahl wel expliciet dat democratie berust op morele assumpties, namelijk menselijke gelijkwaardigheid en persoonlijke autonomie. Zie Dahl (1989) en MacGilvray (2016).

²⁵ Matthews (2016).

²⁶ Cook (1992).

²⁷ Walters (2022), 21.

In dit perspectief formuleren belangengroepen samen met beleids-makers – politici én ambtenaren – het algemeen belang via een proces van strategische onderhandeling in plaats van morele dialoog. Burgers worden gezien als capabele en geïnformeerde deelnemers aan dit onderhandelingsproces.²⁸ Via vertegenwoordigers in organisaties zoals brancheverenigingen, vakbonden, werkgeverskoepels, en lobbygroepen stellen ze hun particuliere belangen zeker. Van oudsher vond het polyarchische perspectief in Nederland zijn weerslag in een zogenaamde consociationalistische variant, waarin de organisatie van het openbaar bestuur en maatschappelijk leven langs verzuilde lijnen liep. Nog altijd leeft democratie van belangengroepen er voort in het poldermodel.²⁹

Polyarchische positionering en beroepsethiek ambtelijke dienst

Vanuit polyarchisch perspectief kan de bureaucratie een stuttende rol voor de democratie spelen wanneer ze slaagt in de functionele representatie van diverse belangengroepen. Ambtelijke organisaties krijgen veelal een eigenstandig en semiautonom karakter, zodanig dat de interacties tussen ambtelijk bestuur en belangengroepen zich tot “surrogaat voor het politieke proces” in de wetgevende macht ontwikkelen.³⁰ De legitimiteit van overheidsbeleid neemt toe wanneer belangengroepen zich vertegenwoordigd zien in de bureaucratie en voldoende mogelijkheden krijgen voor participatie in de vorming en uitvoering van dat beleid. De ambtelijke beroepsethiek komt in deze benadering neer op het faciliteren van een eerlijk en toegankelijk onderhandelingsproces voor de verschillende maatschappelijke belanghebbenden. Zo helpen ambtenaren de normatieve belofte van machtsverdeling en representatie in te lossen.³¹

Dit betekent dat het niet alleen toelaatbaar of wenselijk, maar zelfs noodzakelijk is dat ambtenaren de belangen van hun eigen ministerie of beleidsterrein strategisch verdedigen, zeker wanneer deze het onderspit dreigen te delven ten opzichte van andere (deel)belangen. Ambtenaren schieten tekort in hun beroepsethiek als de maatschappelijke partners en cliëntèle van hun organisatie vervreemd raken: bijvoorbeeld wanneer onderwijsbonden geen luisterend oor vinden bij het onderwijsministerie, of wanneer het landbouwministerie de boeren tot wanhoop drijft met inconsequent beleid. Anders gezegd dienen ambtenaren ervoor te zorgen dat hun belangen niet ontbreken in de berekening van het algemeen belang.

Eerlijke en toegankelijke belangenbehartiging faciliteert niet alleen competitieve interactie van groepen tussen beleidsdomeinen, maar ook binnen een enkel beleidsterrein. De COVID-pandemie is hier instructief als tegenvoorbeeld. Niet alleen werd zorg in deze periode een dominant belang, waarbij andere belangen zoals onderwijs of horeca en cultuur ondergeschikt raakten. Ook binnen het beleidsterrein van de zorg kregen specifieke deelbelangen (*in casu* intensieve en ouderenzorg) de overhand ten opzichte van andere zorgbelangen (zoals kankerdiagnostiek of preventiebeleid via sport). Ambtenaren bevorderen functionele representatie wanneer de behartigers van andere deelbelangen een stem aan de beleidstafel behouden. Zelfs in noodsituaties is het dan zaak eenzijdigheid in de ambtelijke en wetenschappelijke expertise waarop politieke besluitvorming leunt te voorkomen.

²⁸ Hussain en Kohn (2024); Christiano en Bajaj (2024).

²⁹ Lijphart (2012).

³⁰ Matthews (2003), 45.

³¹ Cook (1992); Walters (2022).

Het polyarchische ideaal van belangenbehartiging door verschillende groepen is vaak bekritiseerd om haar gebrekkige oog voor asymmetrische machtsverhoudingen. Ondanks het normatieve vereiste van een eerlijk en toegankelijk onderhandelingsproces blijft “het gebrek in de pluralistische hemel [dat] het hemelse koor met een sterk *upper-class* accent zingt.”³² Aanhangers van de *public choice* school stellen bovendien dat, zelfs wanneer aan dit vereiste is voldaan, perverse prikkels ertoe leiden dat beleid veelal inefficiënt en oneerlijk uitpakt. Bestuursorganen en ambtelijke afdelingen zijn geneigd hun budgetten te maximaliseren, en vallen snel ten prooi aan *regulatory capture* door sterk georganiseerde belangengroepen. Naast deze specifieke risico’s op corruptie is democratie van belangengroepen kwetsbaar voor de meer algemene kritiek dat individuele beleidsvoorkeuren zich moeizaam laten vertalen in een rationele collectieve beleidskeuze: het endemische “wiskundeprobleem” waar de aggregatieve notie van het algemeen belang mee worstelt.³³

Andere critici zien niet zozeer een wiskundeprobleem als wel een morele tekortkoming in het algemeen belang als optelsom. Zij stellen dat democratie niet gereduceerd kan worden tot strategische onderhandelingen over particuliere belangen en beleidsvoorkeuren. In een democratie behoren burgers, politici, en ambtenaren zich ook te laten motiveren door morele redenen die hun directe private eigenbelang overstijgen. Als we recht willen doen aan de rol van ethiek in de democratie hebben we volgens deze critici een notie van het algemeen belang nodig dat uit meer bestaat dan de som der (private) delen.³⁴

³² Schattschneider (1960), 35; Walters (2022), 24.

³³ Het “wiskundeprobleem” verwijst naar de obstakels om individuele keuzes en voorkeuren te vertalen naar rationele collectieve besluiten. Zie *ibid.*; Matthews (2016); Pildes en Anderson (1990).

³⁴ Hussain en Kohn (2024); Christiano (2024).

4. Deliberatieve democratie

Het derde perspectief, deliberatieve democratie, vertrekt vanuit de aanname dat de normatieve aspiratie van democratie verder reikt dan alleen competitieve verkiezingen of strategische belangenbehartiging. Deze benadering stelt daar een veeleisender begripsinvulling tegenover, waarin de legitimiteit van overheidsbeleid aan kracht wint naar gelang deze voortkomt uit een proces van morele dialoog en publiek debat. Volgens het deliberatieve perspectief behoren burgers (en hun vertegenwoordigers) politieke besluiten publiek te verantwoorden en rationeel te rechtvaardigen.³⁵

Het proces van deliberatie staat in het teken van de uitwisseling van redenen die iedereen in beginsel kan accepteren.³⁶ Deze redenen zijn acceptabel wanneer ze appelleren aan het algemeen belang en consistent zijn met het wederzijdse respect dat vrije en gelijke burgers in een democratie van elkaar mogen verwachten. Het algemeen belang wordt geconstrueerd in de deliberatieve procedure, en is daarbij meer dan de som der (private) delen. Gelukkig vallen het algemeen belang en eigenbelang (of althans het verlichte eigenbelang) vaak samen. Maar een beleidsvoorstel kan ook nadelig uitpakken voor de particuliere belangen van groepen burgers en tegelijkertijd het algemeen belang dienen. Een voorbeeld: alle burgers in Nederland hebben een algemeen belang in een goed functionerende rechtsstaat. Een implicatie daarvan is dat de overheid bij schendingen rechtsherstel moet organiseren, bijvoorbeeld in de debacles met toeslagen en gaswinning in Groningen. Dit brengt echter hoge kosten met zich mee voor de gemiddelde belastingbetaler, die zelf niet direct betrokken is bij deze debacles. Hoewel deze kosten dus nadelig uitpakken voor het eigenbelang van de doorsnee belastingbetaler, deelt iedereen een algemeen belang in het herstel van de rechtsstaat.³⁷

Naast deze fundering in het algemeen belang is een beleidsvoorstel voor ruimhartig rechtsherstel ook publiek te verantwoorden door erop te wijzen dat het consistent, zo niet vereist is om alle burgers op basis van wederkerig en gelijkwaardig respect te behandelen. In het deliberatieve proces kan worden aangedragen dat de gedupeerden van beide debacles niet met respect zijn behandeld. Toeslagenouders zijn op basis van niet-Nederlands klinkende achternamen eruit gefilterd om een hardvochtige fraudejacht te ontvouwen, terwijl de overmatige exploitatie van een wingewest ten bate van de schatkist de rechten van lokale inwoners heeft geschonden. De fraudejacht en overmatige gaswinning zijn daarom niet op algemene en wederkerige gronden te rechtvaardigen, terwijl ruimhartig rechtsherstel als antwoord op deze debacles wel door iedereen op rationele gronden acceptabel zou moeten zijn.³⁸ Deze nadruk op rationele aanvaardbaarheid is een belangrijk kenmerk van het deliberatieve perspectief. Habermas, haar voornaamste pleitbezorger, stelt dat de “dwangloze dwang van het betere argument” hoort te prevaleren in het deliberatieve proces, om zo burgers in staat te stellen een collectieve volkswil te vormen die gericht is op rationele consensus over het algemeen belang.³⁹

³⁵ Chambers (2003); Scudder en White (2023).

³⁶ Hoewel morele redenen een centrale rol spelen, is er in het deliberatieve proces ook ruimte voor belangenafwegingen, compromissen, juridische analyse en oog voor implementatie. Zie Habermas (1994).

³⁷ Voor andere voorbeelden van niet-aggregatieve noties van het algemeen belang, alsmede een onderscheid tussen de verdelende en gemeenschappelijke dimensies van het concept, zie Hussain en Kohn (2024).

³⁸ Met de nadruk op algemene en wederkerige redenen volg ik Forst (2014), die erop wijst dat deliberatieve democratie neerkomt op “de politieke praktijk van rechtvaardigheid.” Zie Forst (2023), 220.

³⁹ Habermas (1996).

De oriëntatie op rationele consensus is de deliberatieve benadering op veel kritiek komen te staan. Critici menen dat deze oriëntatie niet alleen het risico loopt om machtsverhoudingen te maskeren of zelfs reproduceren, maar ook dat ze te sterk abstraheert van conflict en diversiteit in de democratische praktijk. Aanhangers van de deliberatieve benadering beantwoorden deze kritiek door te stellen dat rationele consensus geen praktisch vereiste is.⁴⁰ In plaats van blindstaren op specifieke praktijken van deliberatie en het al dan niet uitblijven van consensus als resultaat, draait deze benadering juist om het achterliggende “deliberatieve ideaal.” Scudder en White formuleren dat ideaal als “het bredere doel om democratisch zelfbestuur (*self-authorship*) te bereiken te midden van verschil en onenigheid door inclusieve en communicatieve procedures die gekenmerkt zijn door eerlijke aandacht.”⁴¹

Deliberatieve positionering en beroepsethiek ambtelijke dienst

Deliberatieve theoretici hebben de ambtelijke dienst op uiteenlopende wijze gepositioneerd. In de lezing van Habermas maakt ze geen onderdeel uit van het deliberatieve proces. Volgens zijn analyse is deliberatieve democratie geënt op twee sporen. Het eerste spoor van informele communicatie in de publieke sfeer faciliteert collectieve meningsvorming door burgers, terwijl het tweede spoor van formele beraadslaging leidt tot besluitvorming over specifiek beleid en wetgeving door gekozen politici. De legitimiteit van ambtelijke machtsuitoefening berust op wetgeving (tweede spoor) die op haar beurt weer uitdrukking geeft aan de communicatieve macht en steun van burgers (eerste spoor).⁴² Zo bezien is de normatieve politieke theorie van Habermas consistent met de Weberiaanse onderschikking van de ambtenarij ten aanzien van politici en burgers. In zijn kritische sociale theorie waarschuwt Habermas echter voor de pathologische effecten van bureaucrativering. Hij portretteert het openbaar bestuur als een onpersoonlijk en rationalistisch subsysteem dat, net als de markteconomie, geneigd is de alledaagse leefwereld van burgers te koloniseren – bijvoorbeeld door overmatig efficiency-denken.⁴³

Andere exponenten van deze benadering positioneren de ambtelijk dienst juist als een integraal onderdeel van het “deliberatieve systeem” en zien daarin kansen om de legitimiteitscrises van hedendaagse democratieën te verlichten. De systemische wending binnen de deliberatieve school benadrukt dat deliberatie en dialoog “niet zozeer als een discrete praktijk van formeel debat en argumentatie” moeten worden gezien. Het is eerder een “communicatieve activiteit die plaatsvindt over meerdere, onderling verbonden, maar functioneel gedifferentieerde locaties [*sites*].”⁴⁴ De ambtelijke dienst fungeert als een van deze locaties voor democratische interactie. Tegelijkertijd trekken ambtenaren erop uit naar andere locaties in het deliberatieve systeem om de articulatie van het algemeen belang te faciliteren.⁴⁵

De systemische blik vereist volgens Mansbridge dat we een rijkere notie van representatie ontwikkelen. Die notie gaat verder dan electorale representatie (democratisch minimalisme) of functionele representatie (democratie van belangengroepen). Mansbridge pleit voor “recursieve representatie” als een ideaal waarbij burgers en vertegenwoordigers communiceren in een “voortdurend, tweerichtingsverkeer, wederzijds

⁴⁰ Hoewel Thompson opmerkt dat “er geen consensus [is] onder deliberatieve theoretici dat consensus het doel van deliberatie zou moeten zijn” blijft de oriëntatie op overeenstemming of tenminste het vinden van *common ground* een constante in het deliberatieve perspectief. Zie Thompson (2008), 508.

⁴¹ Scudder en White (2023), 64.

⁴² Habermas (1996), 275; Scudder en White merken op dat deliberatieve democratie zich via dit tweesporenmodel onderscheidt van directe democratie. Zie Scudder en White (2023), 27.

⁴³ Zie Habermas (1987). Het onderscheid van Habermas tussen “systeemwereld” en “leefwereld” is veelgebruikt, ook in het Nederlandse overheidsbeleid. De wens is om minder vanuit de eigen systeemlogica te opereren, en beter aan te sluiten bij de alledaagse ervaringen en behoeften van burgers. Zie bijvoorbeeld het kabinetsbeleid voor de digitale overheid <klik voor weblink>, dat vertrekt vanuit de constatering dat “publieke dienstverlening onvoldoende aansluit bij de leefwereld van burgers en ondernemers.” Het is maar de vraag in hoeverre het mogelijk en wenselijk is dat de ambtelijke dienst vanuit de leefwereld van burgers wordt georganiseerd (een wens die ook in de roep om meer “menselijke maat” doorklinkt), aangezien er van het onpersoonlijke karakter en de systeemlogica van de bureaucratie ook een emancipatoire werking uit kan gaan. Vanuit Habermas' perspectief is de sociologische diagnose niet dat de bureaucratie zich heeft vervreemd van de leefwereld, maar er juist te zeer aan opdringt. De opgave is dan niet zozeer om systeemwereld te assimileren aan de leefwereld maar simpelweg haar expansieve drang te beperken. Zo bezien is er geen bezwaar tegen efficiency-denken en is deze logica binnen de ambtelijke dienst zelfs wenselijk. Er is enkel bezwaar tegen overmatig efficiency-denken of het gebruik ervan in misplaatste contexten. Voor discussie in relatie tot de Nederlandse overheid zie bijvoorbeeld Kremer (2024) en Mensink (2015).

⁴⁴ Scudder en White (2023), 40; zie bijvoorbeeld Mansbridge (2019) en Warren (2009).

⁴⁵ Christiano (2012); Richardson (2002).

responsief proces.” Zij stelt dat recursiviteit in het deliberatieve en representatieve systeem onontbeerlijk is in de huidige context. Toenemende maatschappelijke complexiteit en wederzijdse afhankelijkheden nopen tot sterkere overheidscoördinatie om collectieve handelingsproblemen op te lossen. Het traditionele Weberiaanse antwoord van ambtelijke onderschikking en “wetgevingscentrisme” (het zogenaamde primaat van de politiek) is echter niet toegerust op de legitimatie van overheidshandelen in die complexe context. De criteria van “heldere en niet-corrupte delegatie en van effectieve wetgevende sturing en toezicht” blijven van belang, maar ze volstaan niet meer. Het ideaal van recursieve representatie zou volgens Mansbridge niet alleen electorale maar ook maatschappelijke en ambtelijk-bestuurlijke relaties van vertegenwoordiging moeten inspireren.⁴⁶

De institutionele vertaalslag van dit deliberatieve en representatieve ideaal naar de praktijk kent vele vormen, die uiteenlopen van burgerberaden, burgerfora, deliberatief peilen, en digitale deliberatie tot de opbouw van moresprudentie.⁴⁷ Dat deze voorstellen voor democratische innovatie en bestuurlijke vernieuwing vaak vanuit deliberatief perspectief worden aanbevolen is tekenend voor de statuus van deliberatieve democratie als het dominante paradigma – niet alleen binnen de normatieve democratietheorie maar ook onder beleidsmakers.⁴⁸ Ambtenaren spelen een cruciale rol in het nestelen van deze democratische innovaties in het deliberatieve systeem. Zij versterken dat systeem niet alleen met vakinhoudelijke en technische expertise, maar spelen een verbindende rol tussen alle democratische spelers en speelvelden. Ambtelijk vakmanschap bestaat dan ook uit “het engageren, *empoweren*, en ondersteunen van actieve burgers en belanghebbenden, het bieden van kanalen om te participeren en hen te begeleiden door bureaucratische procedures. Ze moeten complexe netwerken, interpersoonlijke en interorganisatorische processen managen, en de vaardigheden ontwikkelen voor onderhandelen, samenwerken, bemiddelen en het bouwen van consensus.”⁴⁹

Als de democratische functie van de bureaucratie gericht is op recursieve representatie, zou de professionele en morele rolopvatting van de ambtenaar volgens Mansbridge primair die van gesprekspartner [*interlocutor*] moeten zijn. Zij somt de volgende normatieve criteria op om de rol van vertegenwoordiger-als-gesprekspartner tot recht te laten komen: “de gelijke of passend evenredige macht van de betrokkenen, de mate waarin het proces de deelnemers bewust maakt van hun belangen en hen in staat stelt deze belangen te behartigen, de mate waarin het proces voldoet aan de normen van goede deliberatie, en nu ook de mate waarin het proces productieve en egalitaire recursiviteit omvat, waarbij zowel de vertegenwoordigden als de vertegenwoordigers van elkaar kunnen leren.”⁵⁰

Het is duidelijk dat er van de deliberatieve positionering van de bureaucratie een veeleisende taakopvatting en beroepsethiek voor ambtenaren uitgaat. In plaats van het democratische vereiste van gelijkheid te bedreigen met discretionaire en onpersoonlijke machtsuitoefening, kan de ambtelijke dienst deze gelijkheid juist ondersteunen door burgers en organisaties te verbinden in het deliberatieve systeem. Maar de normatieve aantrekkingskracht van de systemische wending beperkt zich niet tot het uitdrukken van de morele waarde van gelijke vrijheid.

⁴⁶ Zie Mansbridge (2025), 8; Mansbridge (2019). Het is duidelijk dat de systemische wending, en de bijbehorende behoedzaamheid voor wetgevingscentrisme, Mansbridge in staat stelt om het deliberatieve perspectief te vervlechten met inzichten uit de polyarchische benadering.

⁴⁷ Zie Goodin (2008); Asenbaum (2022); Smith (2019); andere deliberatieve theoretici zijn bezorgd dat dergelijke innovaties onvoldoende democratisch zijn, omdat ze onvoldoende open zouden staan voor iedereen. Zie Lafont (2023)

⁴⁸ Tegelijkertijd is deze dominante positie tanende in de context van democratisch verval, waarin politiek filosofen geneigd zijn het geïdealiseerde karakter van deliberatieve democratie te bekritisieren en “realistische” perspectieven te verkiezen waarin de analyse van macht prevaleert boven die van ethiek. Zie Chambers (2025).

⁴⁹ Blijleven, van Hulst & Hendriks (2019), 209.

⁵⁰ Mansbridge (2019), 300.

Ze ligt ook in haar intelligentie om grip te krijgen op het algemeen belang: een deliberatief systeem bevordert de kwaliteit van bestuur door de collectieve wijsheid van democratische actoren en instituties te mobiliseren. Om deze intelligente functie van deliberatieve democratie te vervullen schiet het traditionele beeld van ambtenaren die de beleidsvorming eenzijdig van technische expertise voorzien tekort. Eerder ondersteunen ambtenaren de co-creatie van de benodigde kennis en kunde voor overheidsbeleid, waarin de collectieve expertise uit verschillende geledingen van het deliberatieve systeem samenkomt.⁵¹

⁵¹ Deliberatieve democraten zijn dan ook vaak epistemische democraten. Laatstgenoemden vormen een nauw verwante stroming in de democratietheorie die de epistemische functie van democratische processen centraal stelt: het vermogen om 'intelligente' besluiten te nemen of het algemeen belang 'correct' te identificeren. Het deliberatieve proces staat dan al snel in het teken van de *ontdekking* of benadering van het algemeen belang – een belang dat existeert los van dit proces zelf. Met zijn sterkere procedurele nadruk stelt Habermas het deliberatieve proces juist in het teken van de *constructie* van het algemeen belang – een belang dat geen onafhankelijk bestaan kent buiten de politieke en morele praktijk van rationele deliberatie zelf. Voor het epistemische perspectief, zie Estlund (2009); Landemore (2012); Benson (2024). Epistemische benaderingen zijn vatbaar voor de kritiek dat ze gemakkelijk van epistemische democratie afglijden naar een epistocratie, technocratie, of meritocratie – zie Saffin en Urbinati (2013).

5. Agonistische democratie

Het vierde en laatste perspectief, agonistische democratie, laat zich interpreteren als een reactie op de dominante status van de deliberatieve begripsinvulling. De kern van de uitdaging die het agonisme formuleert is dat deliberatieve denkers (impliciet of expliciet) democratische politiek belasten met het oplossen of voorkomen van conflict. Het agonistische perspectief stelt daar tegenover dat democratie draait om het temperen in plaats van wegnemen van conflict.⁵² Het kanaliseren en uitdrukken van morele, politieke en sociale strijd doet niet alleen recht aan het diepe pluralisme van moderne democratieën, maar is ook cruciaal om te emanciperen uit relaties van structureel onrecht.

Alvorens we dit perspectief nader uiteen zetten is het allereerst behulpzaam om de belangrijkste kritiekpunten op deliberatieve democratie scherp te stellen: een te sterke nadruk op redelijke argumentatie, te weinig oog voor problematische machtsverhoudingen, en onvoldoende appreciatie voor pluralisme en diversiteit.

Het eerste kritiekpunt is dat deliberatieve democratie één specifieke wijze van participatie superieur acht ten opzichte van andere vormen: rationele en redelijke argumentatie.⁵³ Critici stellen dat dit rationalistische karakter burgers kan uitsluiten die minder bekwaam of geneigd zijn om zich op assertieve argumentatieve wijze uit te drukken: “sommige burgers zijn betere dan anderen in het articuleren van hun argumenten in rationele, redelijke termen. Sommige burgers lijken daarom reeds te delibereren en, gegeven de strakke link tussen democratie en deliberatie, lijken reeds democratisch te handelen.”⁵⁴ Bovendien lijkt deze voorkeur voor rationele argumentatie het karakter, en de potentiële meerwaarde, van andere vormen van democratische politieke communicatie en expressie te onderschatten – van pathos in spreekstijl en kunstzinnigheid in protestactie tot de rol van emoties in besluitvorming.

De systemische wending beoogt deze kritiek te absorberen door deliberatie minder nauw te koppelen aan strikte procedures en formele criteria. Niet-deliberatieve vormen van participatie en communicatie zouden daarmee de deliberatieve kwaliteit van het systeem als geheel nog steeds kunnen behouden of zelfs versterken, zoals de toevoeging van suiker een gerecht niet onvermijdelijk ongezond maakt. Agonistische critici werpen echter tegen dat met deze systemische wending deliberatie een betekenisloos containerbegrip dreigt te worden, terwijl behoud van een strakke koppeling tussen deliberatie en rationele argumentatie de kritiek van uitsluiting onbeantwoord laat.⁵⁵

Het tweede, nauw verbonden kritiekpunt is dat de deliberatieve stroming onvoldoende oog heeft voor problematische machtsverhoudingen: “in de echte wereld van politiek, waar structurele ongelijkheden zowel procedures als uitkomsten beïnvloeden, vertonen democratische processen die lijken te conformeren aan de normen van deliberatie meestal een bias ten gunste van machtige spelers.”⁵⁶ Een voorbeeld: als kwetsbare of benadeelde deelnemers aan het deliberatieve proces geacht worden te appelleren aan het algemeen belang, kan dat een obstakel vormen om hun specifieke grieven en persoonlijke ervaringen

⁵² Owen (2018); Honig (2008); Tully (2007); Schaap (2006); Mouffe (2005); Connolly (2002). Het Griekse woord *ἀγών* betekent strijd.

⁵³ Walters (2021).

⁵⁴ Sanders (1996), 348-349.

⁵⁵ Owen en Smith (2015); zie Scudder en White (2023) voor de analogie met een kookrecept.

⁵⁶ Young (2001), 671.

met onrecht te delen.⁵⁷ Het derde kritiekpunt is dat het deliberatieve perspectief onvoldoende appreciatie toont voor pluralisme en diversiteit in moderne democratieën. Het hangt samen met een “nauwe, uiterst rationalistische kijk op redeneren die een model van onpartijdigheid benadrukt waarin elk verschil wordt overstegen.”⁵⁸ Aanhangers van de deliberatieve school hebben deze kritiek beantwoord door een flexibeler en meer intersubjectief model van dialoog en argumentatie aan te hangen, wat burgers ruimte biedt om hun particuliere identiteiten, ervaringen, en perspectieven in te brengen.

Deliberatieve theoretici zijn tot op zekere hoogte succesvol geweest in het ontkrachten of accommoderen van deze kritiekpunten. Zo stellen ze de oriëntatie op consensus minder centraal en benadrukken ze dat het deliberatieve en dialogische proces zelf een voorwaarde vormt om conflict te identificeren en articuleren.⁵⁹ Scudder en White verhelderen dat “het deliberatieve ideaal niet vereist dat we gemeenschappelijke grond bereiken maar wel dat we ernaar blijven zoeken, en even belangrijk dat we gecommitteerd blijven aan het oplossen van geschillen door communicatie juist wanneer gemeenschappelijke grond ontbreekt.”⁶⁰ Toch benadrukken zij dat het deliberatieve perspectief van de agonistische uitdaging kan blijven leren. Ten eerste omdat structureel onrecht wel degelijk grond kan zijn om (tenminste tijdelijk) het deliberatieve ideaal los te laten en in te zetten op meer militante politieke tactieken. En ten tweede om het onvoorspelbare en open karakter van democratische samenwerking sterker over het voetlicht te brengen – waarbij herziening en contestatie van het geldende beleid of heersende systeem minstens zo waardevol kan zijn als consolidatie en verankering.

Nu we de belangrijkste agonistische kritieken van het deliberatieve perspectief besproken hebben, rijst de vraag welke eigenstandige begripsinvulling het agonisme aanreikt. Deze vraag is niet eenvoudig te beantwoorden, omdat agonisme meer diagnostisch en kritisch dan prescriptief en constructief van aard is. Agonisten reiken niet zozeer een systematisch uitgewerkt democratisch ideaal aan, waar specifieke institutionele voorschriften uit volgen. Niet zelden zien agonisten dit als een deugd in plaats van een tekortkoming: het ongrijpbare karakter van agonisme vormt namelijk een theoretische weerspiegeling van het ongrijpbare, vluchtige, en ondefinieerbare karakter van de democratie zelf.⁶¹ Agonisme wordt dan ook vaak geïnterpreteerd als een radicale, anti-statelijke en anti-institutionele vorm van democratie. Een democratietheorie van straatprotest en sociale bewegingen, van inzet op de disruptieve “constituerende macht” van de gemarginaliseerden om de geconsolideerde “geconstitueerde macht” van de geprivilegieerden te betwisten.⁶²

Toch zijn twee belangrijke varianten van de agonistische benadering ook behulpzaam om de relatie tussen democratie en bureaucratie te analyseren. In navolging van Scudder en White kunnen we het onderscheid maken tussen “imperialiserende” en “temperende” scholen van het agonisme. De belangrijkste representant van de imperialiserende benadering is Mouffe. Zij vertrekt vanuit het idee dat een samenleving “voorbij tegenstelling en macht” onmogelijk is. Het domein van “het politieke” opereert volgens de logica van “wij versus hen”, waarin onvermijdelijk bepaalde groepen, ideeën en perspectieven worden uit-

⁵⁷ Scott (2021).

⁵⁸ Chambers (2003), 321.

⁵⁹ Erman (2009), zie ook noot 7 *supra*.

⁶⁰ Scudder en White (2023), 33.

⁶¹ Lefort (1988).

⁶² Wenman (2013), Rancière (2010).

gesloten. De kunst is om de conflictueuze logica van in- en uitsluiting, van wij versus hen, niet te laten ontaarden in vijandig antagonisme. De opgave is om dit conflict te kanaliseren in een respectvol agonisme van opponenten die ondanks hun tegenstellingen trouw zijn aan de “ethisch-politieke principes van de liberale democratie: vrijheid en gelijkheid.”⁶³

Met het onderscheid tussen antagonisme onder vijanden en agonisme onder opponenten beoogt Mouffe de scherpe, imperialiserende randen van haar politieke en sociale theorie weg te nemen. Toch stellen critici dat het Mouffe’s versie van agonisme ontbreekt aan onvoldoende waarborgen om antagonisme een halt toe te roepen: “waarom zou iemand wiens basale, existentieel-ontologische begrip van de wereld is uitgedrukt in termen van vrienden en vijanden niet de normen van vrijheid en gelijkheid schenden op momenten dat het beschermen van je “vrienden” erom lijkt te vragen?” In een context waarin populisme steeds vaker uitmondt in antidemocratisch en agressief autoritarisme is Mouffe (de huisfilosoof van het links-populisme) kwetsbaar voor de kritiek dat ze onvoldoende morele en institutionele buffers tegen vijandig antagonisme biedt.⁶⁴

Een voorname exponent van de “temperende” variant van agonisme is Honig. Het vertrekpunt van haar agonistische perspectief is het bivalente, tweeledige karakter van politiek. Het neigt zowel naar samenwerking als naar conflict, naar routines en institutionalisering maar ook naar onvoorspelbaarheid en opschudding. Honig vraagt aandacht voor de politieke en morele “overblijfselen” [*remainders*] van democratische politiek. Ze verwijst daarmee naar groepen, stemmen, en handelingsmogelijkheden die buiten de heersende politieke en sociale orde blijven of vallen, ook wanneer die orde gecommiteerd lijkt aan idealen van rechtvaardigheid en inclusie.⁶⁵

Het toeslagenschandaal en de voortdurende strijd voor rechtsherstel vormt een treffend voorbeeld van deze politieke en morele rest. Enerzijds kan je beargumenteren dat inkomensafhankelijke toeslagen voor huur, zorg of kinderopvang juist uitdrukking geven aan verdelende rechtvaardigheid en democratische normen van insluiting. Hoewel de intenties achter het toeslagensysteem ongetwijfeld ook emancipatoir zijn, is het stelsel tegelijkertijd een vehikel van onderdrukking geworden voor burgers die ogenschijnlijk niet voldeden aan heersende normen over herverdeling en inclusie. Honig’s agonisme nodigt uit tot alertheid op die voortdurende dubbelzinnigheid van de “publieke dingen” en sociale voorzieningen waar de ambtelijke dienst mede zorg voor draagt: zowel hun emancipatoire als onderdrukkende potentieel, en de rol die ze spelen om democratische politiek vitaal en open te houden.⁶⁶

Agonistische positionering en beroepsethiek ambtelijke dienst

Er volgt geen eenduidige positionering van de ambtelijke dienst vanuit het agonistische perspectief. Temperende agonisten als Honig benaderen het ambtelijk-bestuurlijke complex, net als de formele politieke arena, welbewust ambivalent: als *empowering* en als *disempowering*, als locatie voor democratische strijd en als institutie die met routines, procedures, en starheid dit emancipatoire potentieel evenzeer geneigd is de kop in te

⁶³ Mouffe (2000), 99; Scudder en White (2023), Walters (2022).

⁶⁴ Scudder en White (2023), 81.

⁶⁵ Honig (2008); Honig ontleent het concept van overblijfselen aan het werk van Williams (1973).

⁶⁶ Honig (2013).

drukken. Hoewel Honig zich distantieert van anti-statelijke varianten in het agonisme, is ze evenzeer behoedzaam voor een overmatige nadruk op de rol van de overheid: “engagement met de staat is een kenmerk maar niet de essentie van democratische politiek.”⁶⁷

Toch kan het agonisme behulpzame inzichten aanreiken voor de ambtelijke rolopvatting en beroepsethiek. Met de nadruk op het productieve en constructieve potentieel van conflict, kan dit perspectief bij uitstek ruimte binnen de ambtelijke dienst creëren voor het uitoefenen van loyale tegenspraak en tegenmacht waarin ambtenaren zich zowel beroepen op de waarden van de democratische rechtsstaat alsook op de vakinhoudelijke, technische expertise waar ze over beschikken. Ook is het vanuit deze lens minder verleidelijk om bij voorbaat afwijzend tegenover ambtelijk activisme en bestuurlijke ongehoorzaamheid te staan.⁶⁸ Met de alertheid op onvoorziene politieke en morele “overblijfselen” van beleid, valt er vanuit agonistisch perspectief veel te zeggen voor het inbouwen van hardheidsclausules in wet- en regelgeving. Deze stellen ambtenaren in staat om met maatwerk hardvochtigheid in publieke dienstverlening te corrigeren. Maar ook hier is een kritische, ambivalente houding gepast, aangezien maatwerk niet noodzakelijkerwijs emancipatoir maar evenzeer onderdrukkend kan uitpakken. Zo bezien pleiten juist agonisten voor het vastleggen van periodieke evaluaties en herzieningen van beleid- en regelgeving.⁶⁹

Tenslotte ziet een agonistische ambtenaar intrinsieke waarde in het ruimte geven aan diversiteit en pluralisme, zowel in de interactie met burgers en belanghebbenden als voor de interne organisatie van de bureaucratie. Dat vereist onder meer behoedzaamheid tegen uniforme, overkoepelende noties van het algemeen belang, die morele tragiek en botsende belangen kunnen maskeren. In die zin wijst het agonisme op een middenweg tussen enerzijds de aggregatieve, geprivatiseerde notie van het algemeen belang, en anderzijds het overstijgende object van belangeloze consensus uit de deliberatieve traditie. Die middenweg bestaat dan uit zorgzaamheid voor een diversiteit aan publieke goederen die onderwerp blijven van zowel democratische strijd als samenwerking.

⁶⁷ Honig (2009), 35; Honig waakt eveneens voor een te sterke associatie van publieke dingen met de soevereine macht van de staat, “welke vandaag de dag slechts een van de mechanismen voor hun reproductie is en ook een van de mechanismes van hun verraad kan zijn.” Zie Honig (2017), 107.

⁶⁸ De suggestie is niet dat andere begripsinvullingen ongevoelig zijn voor of noodzakelijkerwijs afwijzend staan tegenover het belang van ambtelijke tegenspraak en activisme, maar slechts dat het agonisme extra attent is op potentiële democratische meerwaarde van deze praktijken. Zie Nou (2019) voor een analyse van ambtelijke ongehoorzaamheid.

⁶⁹ Lowndes & Paxton (2018).

6. Conclusie

Deze paper heeft een viertal perspectieven uit de democratietheorie besproken, en geschetst welke implicaties zij hebben voor de democratische rol van de ambtelijke dienst. De begripsinvullingen die deze perspectieven bieden tonen het potentieel van de ambtenarij om een stuttende in plaats van bedreigende rol voor de democratie als bestuursstelsel en samenlevingsideaal te vervullen. Waar de verschillende benaderingen wezenlijke andere accenten en aannames hebben, zijn ze verenigd in het onderstrepen van dit potentieel om de democratie te laten floreren, of tenminste tegen verval te beschermen. Hoewel deze paper heeft ingezoomd op de relatie democratie en bureaucratie, mogen we daaruit niet de conclusie trekken dat de ambtelijke dienst uitsluitend een *democratische* rol te vervullen heeft. Het is ook mogelijk om een sceptische, zelfs negatieve houding over de democratische meerwaarde van de ambtenarij aan te nemen, en tegelijkertijd haar een positieve taakopvatting op andere gronden toeschrijven. De legitimiteit van de ambtelijke dienst laat zich namelijk niet reduceren tot democratische legitimiteit. Zo biedt de politieke filosofie ook handvatten om de bureaucratie te rechtvaardigen op basis van andere normatieve criteria – bijvoorbeeld omdat ze uitdrukking zou geven aan de liberale neutraliteit van de moderne staat, of vanwege haar vermogen om ‘output legitimiteit’ te genereren door het oplossen van collectieve handelingsproblemen. Het bevorderen en beschermen van de democratie is een voorname, maar niet de enige reden om een goede ambtelijke dienst te koesteren.

DANKWOORD

Dank aan Yara Al Salman, Jos Philips, Naomi van Steenbergen, Kutsal Yesilkagit, het team van het Rijksbrede programma Dialoog & Ethiek, en de deelnemers van het colloquium van het Ethiek Instituut van de Universiteit Utrecht voor behulpzaam commentaar op eerdere versies van deze paper.

LITERATUUR

Arendt H. (2006). *On Revolution*. Penguin.

Asenbaum H. (2022). 'Rethinking democratic innovations. A look through the kaleidoscope of democratic theory'. *Political Studies Review* 20(4), 680-690.

Benson J. (2024). *Intelligent Democracy. Answering the New Democratic Scepticism*. Oxford University Press.

Berlin (1969). *Four Essays on Liberty*. Oxford University Press.

Bijleven W., M. van Hulst en F. Hendriks (2019). 'Public servants in innovative democratic governance'. In *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, S. Elstlub & O. Escobar. Elgar, 209-224.

Chambers S. (2003). 'Deliberative democratic theory'. *Annual Review of Political Science* 6, 307-326.

Chambers S. (2025). 'Beyond deliberative democracy. Power and realism in contemporary democratic theory'. *Perspectives on Politics*, online 1-6.

Christiano T. (2005). 'Bureaucracy and democracy'. *Philosophy & Phenomenological Research* 71(1), 211-217.

Christiano T. en S. Bajaj (2024). 'Democracy'. In *Stanford Encyclopedia of Philosophy*.

Christiano T. (2012). 'Rational deliberation among experts and citizens'. In J. Parkinson & J. Mansbridge (red.), *Deliberative Systems. Deliberative Democracy at the Large Scale* (27-51). Cambridge University Press.

Connolly W. (2002). *Identity/Difference. Democratic Negotiations of Political Paradox*. University of Minnesota Press.

Cook B. (1992) 'The representative function of bureaucracy. Public administration in constitutive perspective'. *Administration & Society* 23(4), 403-429.

Dahl R. (1959). *A Preface to Democratic Theory*. University of Chicago Press.

Dahl R. (1989). *Democracy and its Critics*. Yale University Press.

Dans P. (2025). 'Trump's revolution is the only way to save America'. In *The Economist*. <klik voor weblink>

Engelen E. (2025). 'Democratie onder curatele. Over de Orwelliaanse omkeringen van de Raad van State'. <klik voor weblink>

Erman E. (2009). 'What is wrong with agonistic pluralism? Reflections on conflict in democratic theory'. *Philosophy & Social Criticism*, 1039-1062.

Estlund D. (2009). *Democratic Authority. A Philosophical Framework*. Princeton University Press.

Forst R. (2013). *Toleration in Conflict. Past and Present*. Cambridge University Press.

Forst R. (2002). *Contexts of Justice. Political Philosophy Beyond Liberalism and Communitarianism*. University of California Press.

Forst R. (2014). *The Right to Justification. Elements of a Constructivist Theory of Justice*. Columbia University Press.

Forst R. (2023). 'The rule of unreason. Analyzing (anti-)democratic regression'. *Constellations* 30(2), 217-224.

Freedom House (2024). 'What is democracy? And why does it matter?' <klik voor weblink>

Freedom House (2024). 'Freedom in the world 2024'. <klik voor weblink>

Gauthier D. (1986). *Morals by Agreement*. Clarendon Press.

Gay P. du (2000). In *Praise of Bureaucracy. Weber, Organization, Ethics*. Sage.

Goodin R. (2008). *Innovating Democracy. Democratic Theory and Practice after the Deliberative Turn*. Oxford University Press.

Habermas J. (1994). 'Three normative models of democracy'. *Constellations* 1(1), 1-10.

Habermas J. (1996). *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Polity Press.

- Habermas J.** (1987). *The Theory of Communicative Action. Vol II: Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason*. Polity Press.
- Held D.** (2006). *Models of Democracy*. Polity Press.
- Hobbes T.** (2005). *Leviathan*. Continuum.
- Honig B.** (2008). *Political Theory and the Displacement of Politics*. Cornell University Press.
- Honig B.** (2017). *Public Things. Democracy in Disrepair*. Fordham University Press.
- Honig** (2009). *Emergency Politics. Paradox, Law, Democracy*. Princeton University Press.
- Hussain W. en M. Kohn** (2024). 'The Common Good'. *Stanford Encyclopedia of Philosophy*.
- Jansen T., C. van der Meulen en C. Raat** (2025). 'Op weg naar structurele borging van ambtelijk vakmanschap in de democratische rechtsstaat'. Stichting Beroepseer.
- Kremer M.** (2024). 'Hou eens op over leefwereld en systeemwereld'. *Sociale Vraagstukken*. <[klik voor weblink](#)>
- Lafont C.** (2023). *Democracy without Shortcuts*. Oxford University Press.
- Landemore H.** (2012). *Democratic Reason. Politics, Collective Intelligence, and the Rule of the Many*. Princeton University Press.
- Lefort C.** (1988). *Democracy and Political Theory*. Polity Press.
- Lijphart A.** (2012). *Patterns of Democracy*. Yale University Press.
- Lowndes V. en M. Paxton** (2018). 'Can agonism be institutionalized? Can institutions be agonized? Prospects for democratic design'. *British Journal of Politics and International Relations* 20(1), 693-710.
- MacGilvray E.** (2016). Robert Dahl, 'A Preface to Democratic Theory'. In *Classics in Contemporary Political Philosophy*, J. Levy (red.). Oxford University Press.
- Mackie G.** (2009). 'Schumpeter's leadership democracy'. *Political Theory* 37(1), 128-153.
- Manin B.** (1997). *The Principles of Representative Government*. Cambridge University Press.
- Mansbridge J.** (2019). 'Recursive representation'. In *Creating Political Presence. The New Politics of Democratic Representation*, D. Castiglione & J. Pollak (red.). The University of Chicago Press.
- Mansbridge J.** (2025). 'The deepest foundations of our democratic crisis'. *International Political Science Review* 46(1), 3-17.
- Matthews J.** (2016). 'Minimally democratic administrative law'. *Administrative Law Review* 68(4), 606-657.
- Mensink W.** (2015). 'Systeem- en leefwereld: hoe de kloof te dichten'. *Sociale Vraagstukken*. <[klik voor weblink](#)>
- Mitchell W.** (1984). 'Schumpeter and public choice, part 1: precursor to public choice?' 42(1), 73-88.
- Mouffe C.** (2000). *The Democratic Paradox*. Verso.
- Mouffe C.** (2005). *The Return of the Political*. Verso.
- Nou J.** (2019). 'Civil servant disobedience'. *Chi-Kent Law Review* 94, 349-381.
- NOS** (2024). 'Ambtenaren die openlijk overheid bekritisieren. Mag dat en is het wenselijk?' <[klik voor weblink](#)>
- NOS** (2025). 'Faber verdedigt trage asielpannen. "Niet alle partijen in meewerkstand"'. <[klik voor weblink](#)>
- Overeem P.** (2017). *The Politics-Administration Dichotomy. Toward a Constitutional Perspective*. Routledge.
- Overeem P.** (2025). 'Politieke neutraliteit en het algemeen belang: de kunst van de ambtelijke spagaat'. In *Ficties in de ambtelijke ethiek?* M. de Jongh & M. van Staden (red.), in druk.
- Owen D.** (2018). 'Constructing the agon'. In P. Katsafanas (red.) *The Nietzschean Mind*. Routledge.
- Pildes R. en E. Anderson** (1990). 'Slinging arrows at democracy. Social choice theory, value pluralism, and democratic politics'. *Columbia Law Review* 90, 2128-2143.

- Przeworski A.** (1999). 'Minimalist conception of democracy: a defense'. In *Democracy's Value*, I. Shapiro en C. Hacker-Cordón. Cambridge University Press.
- Putnam H.** (1982). *Reason, Truth & History*. Cambridge University Press.
- Raad voor Openbaar Bestuur** (2024). In gesprek met Herman Tjeenk Willink en Huri Sahin. <[klik voor weblink](#)>
- Raad van State** (2024). 'Krachtig en Kwetsbaar: De Waarde van Democratie'. In *Jaarverslag 2024*, 7-32. <[klik voor weblink](#)>
- Rancière J.** (2010). *Dissensus. On Politics and Aesthetics*. Continuum.
- Rawls J.** (2005a). *A Theory of Justice*. Harvard University Press.
- Rawls J.** (2005b). *Political Liberalism*. Columbia University Press.
- Richardson H.** (2002). *Democratic Autonomy. Public Reasoning about the Ends of Policy*. Oxford University Press.
- Saffin M. en N. Urbinati** (2013). 'Procedural democracy, the bulwark of equal liberty'. *Political Theory* 41(3), 441-481.
- Scanlon T.** (2003). 'Rawls on justification'. In *The Cambridge Companion to Rawls*, S. Freeman (red.). Cambridge University Press.
- Schaap A.** (2006). 'Agonism in divided societies'. *Philosophy and Social Criticism* 32(2), 255-277.
- Schattschneider E.** (1960). *The Semisovereign People. A Realist's View of Democracy in America*. Wadsworth.
- Schumpeter J.** (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Harper & Row.
- Scudder M. en S. White** (2023). *The Two Faces of Democracy. Decentering Agonism and Deliberation*. Oxford University Press.
- Scott D.** (2023). 'Diversifying the deliberative turn. Toward an agonistic RRI'. *Science, Technology & Human Values* 48(2), 295-318.
- Shapiro I.** (2006). *The State of Democratic Theory*. Princeton University Press.
- Smith G.** (2019). 'Reflections on the theory and practice of democratic innovations'. In *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, S. Elstlub & O. Escobar. Elgar, 572-582.
- Thompson D.** (2005). *Restoring Responsibility. Ethics in Government, Business, and Healthcare*. Cambridge University Press.
- Thompson D.** (1985). 'The possibility of administrative ethics'. *Public Administration Review* 45(5), 555-561.
- Thompson D.** (2008). 'Deliberative democratic theory and empirical political science'. *Annual Review of Political Science* 11, 497-520.
- Tjeenk Willink H.** (2018). *Groter Denken, Kleiner Doen*. Prometheus.
- Tullock G.** (1965). *The Politics of Bureaucracy*. Public Affairs Press.
- Tully J.** (2007). *Strange Multiplicity. Constitutionalism in an Age of Diversity*. Cambridge University Press.
- Urbinati N.** (2006). *Representative Democracy. Principles and Genealogy*. Chicago University Press.
- Urbinati N.** (2017). 'Populism and the principle of majority'. In *Oxford Handbook of Populism*, C. Kaltwasser et al (red.). Oxford University Press.
- Van Reybrouck D.** (2016). *Tegen Verkiezingen*. De Bezige Bij.
- Walters D.** (2022). 'The administrative agon. A democratic theory for a conflictual regulatory state'. *Yale Law Journal* 132(1), 1-95.
- Warren M.** (2009). 'Governance-driven democratization'. *Critical Policy Studies* 3(1), 3-13.
- Weber M.** (2019). *Economy and Society*. Harvard University Press.
- Wenman M.** (2013). *Agonistic Democracy. Constituent Power in the Era of Globalization*. Cambridge University Press.

Williams B. (1973). *Problems of the Self. Philosophical Papers*. Cambridge University Press.

Yesilkagit K. (2020). 'Over de rol en positie van onafhankelijke instellingen, een gemiste kans van de Raad van State'. *Montesquieu Instituut Policy Papers*, 30–31.

Young I.M. (2001). 'Activist challenges to deliberative democracy'. *Political Theory* 29(5), 670–690.

OVER DE AUTEUR

dr. **Maurits de Jongh** is universitair docent aan het Ethiek Instituut van de Universiteit Utrecht.

