

‘Een veranderend landschap’

*- Een filosofisch onderzoek naar de relatie tussen
burger en overheid -*

Scriptie van A.B. Loman

‘Management of Philosophy and Organization’

2012 / 2014

Masterscriptie 'Philosophy of Management and Organization'

Titel: 'Een veranderend landschap'

Auteur: A.B. Loman

Studentnummer: 2150824

Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit Wijsbegeerte

1^e begeleider: Dr. F. Schipper

2^e begeleider: drs. E. Boers

Inhoud

Hoofdstuk 1: Inleiding

- 1.1 Doel van de studie
- 1.2 Opbouw scriptie
- 1.3 Hoofdstukindeling

Hoofdstuk 2: Casus: De Intensieve Veehouderij in Noord-Brabant

- 2.1 Inleiding
- 2.2 De problematiek
 - 2.2.1 *De gezondheidsproblematiek*
 - 2.2.2 *De milieuproblematiek*
- 2.3 Sociaal maatschappelijke angst en onrust

Hoofdstuk 3: De Rol van de Overheid

- 3.1 De opkomst van een deliberatieve democratie
- 3.2 Het antwoord van de overheid
 - 3.2.1 *De Reconstructiewet*
 - 3.2.2 *De Commissie van Doorn*
- 3.3 De wijze van bestuur
 - 3.3.1 *De Reconstructiewet en het harde systeem denken*
 - 3.3.2 *De maatschappelijke dialoog*
- 3.4 Tussentijdse conclusies

Hoofdstuk 4: Habermas: De Theorie van het Communicatieve Handelen

- 4.1 De communicatieve rationaliteit
- 4.2 Het communicatieve handelen
- 4.3 Habermas' deliberatieve democratie

Hoofdstuk 5: Kritiek op Habermas

- 5.1 Foucault en Nietzsche
- 5.2 Twee argumenten tegen Habermas
 - 5.2.1 *Bent Flyvbjerg*
 - 5.2.2 *Chantal Mouffe*

Hoofdstuk 6: De Dialoog

- 6.1 De probleemstellingen
- 6.2 Postmodern openbaar bestuur
- 6.3 Ruimte voor dialoog
- 6.4 Terug naar de praktijk

1. Inleiding

1.1 Doel van de studie

Voordat ik kan uitleggen wat het doel van deze studie is, moet ik eerst kort noemen wat de aanleiding voor dit onderzoek is geweest. Het afgelopen jaar was ik als stagiair betrokken bij een adviestraject in Noord-Brabant. De inzet was om gesprekken te voeren over de problemen die het afgelopen decennium door de groei van de intensieve veehouderij zijn ontstaan. Op gemeentelijk en provinciaal niveau werd gesignaleerd dat er recentelijk steeds meer boosheid en angst onder burgers ontstond. Dit kwam door de toenemende overlast die de grote veehouderijen veroorzaakten, en tevens door het uitbreken van ziektes als de Q-koorts. De sociaal-maatschappelijke onrust en frustratie die deze zaken tot gevolg hebben gehad, gaven de aanzet voor het schrijven van deze scriptie.

Tijdens de gesprekken dienden zich verschillende vragen aan. Enkele bestuurlijke vragen over het maken van beleid bij complexe, maatschappelijke kwesties, maar ook vragen naar wat de publieke ruimte precies inhoudt. Hoe moeten we die ruimte definiëren, waar liggen haar grenzen? En, er waren praktische vragen over hoe je een goed gesprek vormgeeft. Wie nodig je uit, wat is het gewenste effect van een gesprek over een maatschappelijk geladen kwestie?

Tijdens mijn stage kozen we ervoor om vanuit de Socratische methode gesprekken te voeren, om zo het onderzoek, en niet de discussie, centraal te stellen. De gesprekken werden gevoerd met burgers, boeren en ambtenaren. Door het filosofische karakter van de gesprekken ontstonden er ook vragen naar het verband tussen de politiek en de filosofie. Hebben die iets met elkaar te maken, kunnen ze van elkaar leren?

Dit zijn te veel vragen om in één scriptie recht aan te kunnen doen, en daarom zal ik me hier toespitsen op een onderwerp dat, naar ik denk, aan veel van de voorgaande vragen raakt. Dit onderwerp is 'de relatie tussen de overheid en de burger'. Ik heb voor dit onderwerp gekozen omdat, zoals ook zal blijken uit de casus, er een verandering gaande is in de relatie tussen de burger en de overheid.

Tot enkele decennia geleden was de overheid er voornamelijk om beleid te maken en dat vervolgens via wet- en regelgeving te implementeren. Dit werd gedaan vanuit een top-down benadering, waarbij de burger alleen gevraagd werd om eens in de zoveel tijd op een politieke partij te stemmen. Sinds het begin van de jaren negentig is dit echter aan het veranderen. De burger raakt meer

betrokken bij beleidskeuzes, en wil ook een gedeelde verantwoordelijkheid daarvoor dragen. Men zou kunnen zeggen dat ons democratisch bestel van vorm aan het veranderen is; dat een meer ‘deliberatieve’ democratie zich ontvouwt. De overheid lijkt echter nog niet goed te weten hoe ze met deze verandering om moet gaan. Ofwel, hoe ze haar relatie met de burger opnieuw vorm moet geven. Dit is, zo zal ik beargumenteren, echter wel nodig om maatschappelijke kwesties juist te kunnen adresseren. In deze scriptie ga ik daarom in op de volgende vraag: wat vraagt deze politieke transformatie van de overheid?

Aan de hand van de casus ‘intensieve veehouderij’ zal ik laten zien dat het van belang is dat de overheid zich bezint op deze vraag. Want negeert de overheid dit vraagstuk over haar relatie met de burger, dan zal het besturen van de maatschappij nog complexer worden. Is het namelijk onduidelijk hoe twee partijen zich tot elkaar verhouden, dan is het ook onduidelijk hoe deze partijen tot elkaar kunnen komen. Zowel de overheid als de burger stuurt aan op meer participatie en deliberatie. Om dit te bereiken zet de overheid in op het bevorderen van de maatschappelijke dialoog.¹ Er is echter meer dan een goede intentie nodig om dit te bewerkstelligen.

Deze scriptie heeft als doel om het krachtenveld waarin de overheid en de burger opereren te beschrijven. Ik probeer een omschrijving van de werkelijkheid te geven om zo problemen en tegenstellingen bloot te leggen. Dit wil niet zeggen dat deze scriptie geen argumentatieve, of normatieve, kant kent. De scriptie bevat twee hoofdargumenten. Ik zal op basis van mijn ervaringen gedurende het traject in Brabant betogen dat er door de overheden problemen zijn veroorzaakt. Hun aanpak is op bepaalde punten mislukt. Omdat dit argument deels is gestaafd op waarnemingen uit de praktijk, heeft dit argument een meer empirisch karakter. De schuldvraag heeft voor mij geen prioriteit, omdat ik niet vanuit een overkoepelend, normatief standpunt deze verhandeling schrijf.

Mijn tweede argument is van een theoretische aard. Hier betreft het de onhoudbaarheid van Jurgen Habermas’ theorie van het communicatieve handelen en de consequenties die dat heeft voor het vormen van een dialooggestuurde samenleving. Het normatieve deel van deze scriptie bestaat zo uit twee delen. Ze zullen chronologisch aan bod komen, en samenkomen in de conclusie.

Het is van belang te weten dat het niet mijn intentie is om een argument te ontwikkelen voor een bepaalde visie op goed bestuur, of om een pleidooi voor een type staatsinrichting te houden. Deze verhandeling is een beschouwing van wat er verandert in het Nederlandse politieke klimaat, en het gaat in op de problemen en tegenstellingen die samengaan met deze transformatie.

¹ Plasterk, Nota: *Bestuur in samenhang*, 2013.

1.2 Opbouw scriptie

Ik gebruik voor het grootste deel van de scriptie het werk van Jürgen Habermas, die de dialoog een centrale plek geeft als filosofisch referentiepunt. Hij dicht de dialoog een fundamentele plaats in de democratische maatschappij toe. In zijn uitgebreide reflecties op het publieke domein, de maatschappij en ons rationaliteitsbegrip biedt hij, naar ik meen, verscheidene handvatten om de huidige, democratische transformatie te duiden. Daarnaast geeft zijn theorie van de communicatieve rationaliteit een mogelijk antwoord op hoe we invulling kunnen geven aan deze democratische veranderingen. Het zal echter blijken dat hoewel zijn theorie enkele sterke visies en argumenten behelst, er ook kritiek op Habermas' gedachtegoed te formuleren valt. Met behulp van het werk van Bent Flyvbjerg, die zich beroept op Foucault en Nietzsche, worden enkele valkuilen in Habermas' werk blootgelegd. Zonder een compleet alternatief te bieden, zal ik eindigen met het geven van enkele aanbevelingen en punten van aandacht.

Na de behandeling van Habermas en zijn critici zal ik zelf enkele aanbevelingen doen zowel op theoretisch niveau, als op het niveau van de praktijk. Om tot een uiteindelijke aanbeveling te komen zal ik onder andere gebruik maken van het Agonistische denken van Chantal Mouffe, en het boek 'Postmodern Public Administration, Toward Discourse' van Charles J. Fox en Hugh T. Miller.

Vanuit deze bevindingen zal er uiteindelijk nogmaals naar de casus 'Intensieve Veehouderij' worden gekeken. De casus zal in deze verhandeling het begin- en eindpunt zijn. De praktijk is namelijk waar de vragen zijn ontstaan, en waar de antwoorden hun toepassing vinden. De theorie zal in het middelste gedeelte worden behandeld. Het is echter niet zo dat deze scriptie geheel in teken staat van de casus; de casus verwijst naar enkele interessante overkoepelende, meer theoretische, vragen en problemen.

1.3 Hoofdstukindeling:

Hoofdstuk 2:

Dit hoofdstuk zal een kort overzicht geven van wat er speelt rondom de veehouderij in Brabant. We gaan in dit hoofdstuk in op de feitelijkheden, en niet op de schuldvraag of andere normatieve claims. Het doel is om bondig weer te geven wat de sociaal-maatschappelijke problemen zijn, en waar die uit voort gekomen zijn.

Hoofdstuk 3:

In het derde hoofdstuk plaatsen we de casus in de context van de veranderende verhouding tussen de overheid en de burger. De rol van de overheid in de casus 'Intensieve Veehouderij' zal in het bijzonder bekeken worden. Hoe is de overheid omgegaan met de negatieve geluiden uit de samenleving?

We zullen zien dat de casus exemplarisch is voor de richting waarin onze samenleving zich steeds meer ontwikkelt, namelijk tot een democratie waarin deliberatie en burgerparticipatie een grote rol spelen. Om dit te kunnen betogen zal ik onder andere gebruik maken van het werk van sociologen Bas van Stokkom en Max Weber, en van het werk van Edelenbos en Monnikhof.

Het hoofdstuk begint met een korte samenvatting van hoe de relatie tussen de burger en de overheid is geëvolueerd en wat de rol is van de overheid in een democratisch bestel. In het licht hiervan kijken we aan het einde van dit hoofdstuk naar de fouten die door de overheid zijn gemaakt.

Hoofdstuk 4:

In dit gedeelte zal een samenvatting van Habermas' theorie van het communicatieve handelen worden gegeven. Dit is een poging om een betere theoretische grip op de politieke ontwikkelingen te krijgen. De thema's in Jürgen Habermas' werk die worden uitgelicht zijn die van communicatie, rationaliteit en consensus. Deze worden behandeld binnen de onderscheiding van systeem en leefwereld die hij in zijn maatschappij analyse opwerpt. Uiteindelijk ontstaan er zo richtlijnen die laten zien hoe we ons tot de transformatie in het publieke domein kunnen, en volgens Habermas moeten, verhouden.

Hoofdstuk 5:

In dit hoofdstuk behandelen we verscheidene critici van Habermas. Met name de kritiek van Bent Flyvbjerg en Chantal Mouffe komen aan de orde. Flyvbjerg stelt dat de ideeën van Habermas voor een groot deel utopisch zijn, en dat ze daarom hun praktische waarde verliezen. Mouffe beargumenteert dat de theorie van het communicatieve handelen te weinig ruimte laat voor pluraliteit. De kracht van een maatschappij zit volgens haar juist in onderling verschil en wrijving, in plaats van in consensus en volledige gelijkwaardigheid.

Hoofdstuk 6:

Het laatste hoofdstuk dient ertoe om de verschillende bevindingen en problemen samen te brengen. Er blijven uiteindelijk twee probleemstellingen bestaan welke ik zal samenvatten. Het zal blijken dat er een nieuw perspectief op de maatschappij nodig is om de relatie tussen burger en overheid te kunnen verbeteren. Charles Fox en Hugh Miller geven zo een nieuw perspectief. Via het werk van deze postmoderne denkers zal ik uiteindelijk weer terugkeren naar de casus.

Het is van belang om voor het lezen van dit hoofdstuk bijlage B te raadplegen. Hierin staat omschreven wat ik bedoel met dialoog en hoe deze concreet vorm gegeven kan worden. Deze kennis helpt bij het begrijpen van de argumenten die in dit hoofdstuk worden gemaakt.

2. Casus: De Intensieve Veehouderij in Noord-Brabant

2.1 Inleiding

De veehouderij kent een lange geschiedenis in Nederland, en door de eeuwen heen is er veel veranderd aan de manier waarop mensen hun dieren houden. Tot halverwege de 19^{de} eeuw werden er allerlei verschillende dieren op één boerderij gehouden. De eigen akkers werden gebruikt om in voedsel voor de dieren te voorzien, en de dieren werden vervolgens gebruikt voor eigen consumptie. Het eventuele overschot van de producten werd verkocht.

Inmiddels zijn veehouderijen veelal geen kleinschalige bedrijven meer.² De dieren leven in grote, afgesloten stalsystemen, en de productieprocessen zijn veel minder arbeidsintensief. Zo is het percentage van mensen dat in de agrarische sector werkzaam is in de afgelopen 150 jaar geslonken van 44 naar 3 procent.³ Daarnaast zijn de veehouderijen niet meer zelfvoorzienend; het voedsel voor het vee wordt geïmporteerd uit andere delen van de wereld.

De redenen voor deze veranderingen zijn verschillend, maar ze zijn onder meer terug te voeren op economische ontwikkelingen. Zoals vermeld in het rapport: ‘Gezondheid is geen wisselgeld’⁴ van de Provinciale Raad Gezondheid Noord-Brabant, heeft de transformatie in de veehouderij te maken met de verslechterde economische omstandigheden in de jaren 20, en de focus op het herstel van de economie en de industriële productie, in het naoorlogse Nederland.

In de jaren 20 van de vorige eeuw was het door de economische malaise niet mogelijk veel te exporteren. De veehouderijen waren genoodzaakt om manieren te vinden om hun productiviteit te verhogen en de kosten te drukken. Dit leidde tot grotere stallen en efficiëntere productieprocessen. Een soortgelijke tendens viel in de periode net na de tweede wereldoorlog te ontwaren. Nederland moest worden herbouwd en daarvoor moest het de economie zien te versterken. Er werd onder andere ingezet op het verhogen van de productie van goederen en grondstoffen. Wat de veehouderij hielp was dat er, door de vele technologische ontwikkelingen, steeds meer automatisering mogelijk was. De veehouderij werd dus, evenals veel andere industrieën in die tijd, het object van

² Klijn, Slingerland, Rabbinge, Rapport: *Onder de groene zoden: verdwijnt de landbouw uit Nederland en Europa?*, 2008: p. 9.

³ Idem., p. 23.

⁴ Paes, Jans, van Santvoort, Rapport Provinciale Raad Gezondheid & Brabants Kennisnetwerk Zoönosen: *Gezondheid is geen wisselgeld*, 2011.

verstreckende vernieuwingen en schaalvergrotingen.⁵ Uiteindelijk hebben deze momenten bijgedragen aan het ontstaan van de veehouderij zoals wij die nu kennen.

Daarnaast heerst tot op heden het idee dat gezonde bedrijven behoren te groeien, en dat dit groeien noodzakelijk is om concurrerend te blijven. Vanuit deze overtuiging werden, en worden, bedrijven steeds massaler. De kleinere veehouderijen worden langzaam maar gestaag opgeslokt door de grotere bedrijven.

Op een gegeven moment werd aan deze grote ondernemingen het stempel ‘intensieve veehouderij’ gegeven. De definitie zoals gehanteerd door de Provinciale Raad Gezondheid luidt:

“Een intensieve veehouderij is een agrarisch bedrijf met een bedrijfsvoering die geheel of in overwegende mate in gebouwen plaatsvindt en gericht is op het houden van dieren, zoals rundveemesterij, varkens-, kalver-, pluimvee-, pelsdier-, geiten- of schapenhouderij of een combinatie van deze bedrijfstvormen, alsmede naar de aard daarmee gelijk te stellen bedrijfstvormen, met uitzondering van grondgebonden melkrundveehouderij.”⁶

Ofwel, lossier geformuleerd, een intensieve veehouderij is een bedrijf dat op een klein stuk grond een grote hoeveelheid dieren houdt. De dieren leven hier bijna uitsluitend in gesloten stallen. Voor het continue voeren van de dieren is het bedrijf afhankelijk van voedsel dat door derden wordt verstrekt; ze zijn niet grond-gebonden. De natuurlijke cycli zoals die een eeuw geleden nog werkzaam waren zijn verbroken; het eigen voedsel is niet meer toereikend, en de veehouderijen hebben door hun massaliteit soms een grote, negatieve impact op het milieu.

In deze scriptie zal ik deze brede definitie van ‘intensieve veehouderij’ hanteren. Het exacte aantal dieren, of de oppervlakte van een bedrijf, zal ik niet gebruiken als definitie, hoewel dit wel wordt gebruikt voor de wettelijke bepaling van een intensieve veehouderij. De reden hiervoor is dat ik niet direct inga op specifieke vergunningen of bedrijven.⁷ Voor mij zijn slechts de gevolgen van de

⁵ Daarnaast wilde Nederland in hun voedselvoorziening niet meer afhankelijk zijn van andere landen. Dit kon worden gerealiseerd door een beslissing van de Europese Unie uit 1962 om de importheffing op goedkope graanvervangers af te schaffen. Hierdoor kon de veehouderij in Nederland explosief groeien.

⁶ Paes, Jans, van Santvoort, Rapport Provinciale Raad Gezondheid & Brabants Kennisnetwerk Zoönosen: *Gezondheid is geen wisselgeld*, 2011: p.11.

⁷ Bovendien is het door de continue aanpassing van de exacte wettelijke kaders lastig om dergelijke, juridische vaststellingen als leidraad te gebruiken.

huidige inrichting van de veehouderij van belang. De precieze inhoud van de wet- en regelgeving zal ik alleen kort benoemen indien nodig ter verduidelijking.

Ik zal wel specifiekere zijn wanneer het gaat om het beschrijven van de relatie tussen mens en dier in Noord-Brabant. Cijfers, en vooral een uitleg van de wet- en regelgeving, zijn nodig om de verhoudingen en spanningen die op dit moment spelen, goed weer te kunnen geven.

Na deze korte inleiding op het onderwerp, zal ik de volgende paragraaf gebruiken om de problematiek omtrent de intensieve veehouderij uiteen te zetten. In dit gedeelte tracht ik een heldere, overkoepelende omschrijving van de kwestie te geven. Ik ga nog niet in op het theoretisch kader of de achterliggende structuren van het probleem. Deze komen naar voren in hoofdstuk drie.

2.2 De problematiek

De problemen die samengaan met de huidige vee-industrie zijn verschillend van aard. Enerzijds zijn er de schadelijke effecten voor het milieu, waarbij men bijvoorbeeld kan denken aan de uitstoot van ammoniak. Anderzijds zijn er de problemen die direct op de volksgezondheid betrekking hebben. Uitbraken als die van de Q-koorts en de vogelgriep vallen onder deze categorie. Daarbij komen nog allerlei soorten overlast die inwoners van intensieve vee-gebieden ervaren. Stank en een overdaad aan verkeersbewegingen zijn twee vormen van overlast die vaak gesignaleerd worden.

In het resterende deel van dit hoofdstuk lopen we deze kwesties langs. Het doel is om te eindigen bij de sociaal-maatschappelijke aspecten van de problematiek van de intensieve veehouderij. Deze scriptie focust zich namelijk op de sociaal-maatschappelijke, en de daarbij behorende, bestuurlijke vraagstukken. Maar, om in bestuurlijke zin goed te kunnen duiden wat er speelt, en om bloot te leggen hoe de politiek zich verhoudt tot de kwestie, is een beknopte weergave van de ontstane milieu- en gezondheidsproblemen een vereiste.

2.2.1 De gezondheidsproblematiek

De meer bekende vormen van de aan veehouderij gerelateerde ziektes zijn de vogelgriep, de varkenspest, MKZ, en de Q-koorts. Minder vaak komen infectieziektes als rabiës of antrax voor. Er zijn echter meer gezondheidsrisico's verbonden aan het houden van dieren, vooral wanneer dit op grote schaal en in druk bewoonde gebieden gebeurt. Hierbij moet men denken aan een hoge uitstoot van ammoniak en fijnstof. De hoeveelheid ammoniak die vrijkomt bij het uitrijden van mest zal niet

direct tot ernstige, lichamelijke klachten leiden. Het gaat echter wel gepaard met, soms zeer ernstige, geuroverlast. De fijnstof komt vrij als gevolg van de uitstoot van ammoniak, en heeft een verslechtering van de luchtkwaliteit tot gevolg.

Het verschilt in welke mate de bovengenoemde zaken een effect hebben op de menselijke gezondheid. Sommige ziektes zijn ongevaarlijk voor mensen,⁸ andere dragen wel risico's met zich mee. De laatste groep is die van de zogenaamde zoönosen. Het meest recente voorbeeld hiervan is de Q-koorts; een infectieziekte die via het inademen van sporen of via het contact met lichaamsvloeistoffen van besmette dieren, op de mens kan worden overgedragen. Ik zal in deze scriptie de Q-koorts als leidraad gebruiken. Ze bepaalt namelijk het overgrote deel van de gezondheidsproblematiek die bijdraagt aan de huidige sociaal-maatschappelijke onrust in Brabant; bovendien had een deel van de dialogen uit het eerder genoemde adviestraject de Q-koorts als onderwerp.

Van 2007 tot en met 2012 zijn er 4.174 ziektegevallen van de Q-koorts gemeld.⁹ De symptomen van besmetting variëren van korte, griepachtige verschijnselen tot chronische vermoeidheid. Uiteindelijk zijn er in Nederland zelfs enkele tientallen mensen overleden aan de Q-koorts. Vaak was dit het gevolg van complicaties die konden optreden omdat deze mensen al ziek waren.

Veel van de besmettingen vonden plaats in Brabant en het noordelijke gedeelte van Limburg. In een paar jaar werden er 89 bedrijven geruimd, dit om een echte epidemie te voorkomen.¹⁰ De impact op de volksgezondheid was aanzienlijk, maar ook de veehouders zijn hard getroffen in zowel economische als emotionele zin. Veel bedrijven waar nog geen besmetting was geconstateerd moesten uit voorzorg worden geruimd.

Achteraf bleek dat voor 2007 de eerste besmettingen al waren gemeld.¹¹ Het duurde echter een tijd voordat er duidelijkheid ontstond over de aanpak van de uitbraak.¹² Drie jaar na de eerste meldingen werden er uiteindelijk informatieavonden georganiseerd door de provincie Noord-Brabant, de patiëntenvereniging, de Provinciale Raad Gezondheid en de GGD's. Echter, omdat de exacte gezondheidsrisico's en ziektesymptomen nog niet bekend waren, bleven er veel vragen onbeantwoord.

Dit hiaat in de kennis over de gezondheidsrisico's van de intensieve veehouderij is nog niet gedicht. In een recent rapport wordt gesteld dat het nog steeds niet bekend is tot welke afstand mensen in de

⁸ Zoals de varkenspest en sommige varianten van de vogelgriep.

⁹ Website RIVM: http://www.rivm.nl/Onderwerpen/Q/Q_koorts.

¹⁰ Van der Velden, Dusseldorp, Drogendijk, van Overveld, Rapport RIVM & Instituut voor Psychotrauma: *Q-koorts – ruiming van besmette bedrijven*, 2011: p.11.

¹¹ Kierkels, *De impact van Q-koorts*, 2012: pp. 6-7.

¹² Paes, *Vertrouwen komt te voet maar niet vanzelf*, 2012: p. 6.

omgeving van intensieve veehouderijen verhoogde gezondheidsrisico's lopen.¹³ Wel is duidelijk dat rondom megastallen de schadelijke sporen meer aanwezig zijn dan bij kleinere veehouderijen. Grote zuiveringsinstallaties genaamd 'luchtwassers' kunnen een groot deel van de uitstoot van de kwalijke deeltjes reduceren, maar ook daar is recentelijk aangetoond dat veel bedrijven deze apparaten nog niet hebben, of regelmatig uit hebben staan.¹⁴

Ondanks dat de precieze gezondheidsrisico's nog niet zijn ingekaderd, is het wel duidelijk dat er een verband bestaat tussen de intensivering van de veeteelt en de toename en ernst van ziektes als de Q-koorts.

2.2.2 De milieuproblematiek

De invloed van de intensieve veehouderij op het milieu is duidelijk aanwezig. Op plekken, zoals in Brabant, waar veel veebedrijven dicht op elkaar staan, is er sprake van verontreiniging. Vooral de uitstoot van ammoniak speelt daarin een rol. Ammoniak komt voornamelijk vrij door de verdamping van mest uit stallen en bij het uitrijden van mest. Dit zorgt ervoor dat de biodiversiteit in de natuur wordt aangetast en het kan een vervuiling van het bodemwater tot gevolg hebben. Hoewel de afgelopen decennia de totale uitstoot van ammoniak is teruggedrongen, is gebleken dat in de nabije omgeving van intensieve veehouderijen de emissie desondanks is toegenomen.¹⁵

Deze uitstoot van ammoniak is de oorzaak van geurhinder. In de buurt van grote stallen wordt vaak geurhinder ervaren en gerapporteerd. Het kan zo erg worden dat de situatie buitenshuis nauwelijks als leefbaar kan worden omschreven. De stank is echter lastig tegen te gaan, omdat de bron van de geurhinder niet gemakkelijk te achterhalen is. Bovendien is het, door verschillen in waarneming, lastig een goede grens tussen geurhinder en geuroverlast te trekken. Het vaststellen van een geurnorm is om die reden een heikel punt. Toch moet de overheid gebruik maken van een norm, om bij overlast te kunnen handhaven.

¹³ Van Gool, Rapport Gezondheidsraad: *Gezondheidsrisico's rond veehouderijen*, 2012: p. 12.

¹⁴ In het RIVM rapport 'Naleeftekorten bij luchtwassers in de intensieve veehouderij' wordt het onderzoek naar het gebruik en de installaties van luchtwassers gepresenteerd. Het blijkt dat veel bedrijven opgeven een luchtwasser in gebruik te hebben, hoewel dit in werkelijkheid niet juist is. Dit geldt voor ongeveer 40 % van de onderzochte bedrijven. De boeren kiezen ervoor om geen luchtwasser aan te zetten omdat dit de kosten drukt.

¹⁵ Van Zeijts, van Eerd, Farjon, Rapport RIVM: *Milieukundige en landschappelijke aspecten van megabedrijven in de intensieve veehouderij*, 2008.

2.3 Sociaal-maatschappelijke angst en onrust

In deze paragraaf gaan we in op de consequenties van de eerder omschreven problematiek. De context waarbinnen de onrust bij de burgers en de veehouders is ontstaan, is die van de toenemende hoeveelheid megastallen en het beleid dat de overheid daar omtrent voerde. Lang wisten veel mensen, die in veedichte gebieden woonden, niet af van de gezondheidsrisico's en de belasting die de intensieve veeteelt had op hun omgeving. Vanzelfsprekend zijn de uitbraken van bijvoorbeeld de vogelgriep en de varkenspest niet onopgemerkt gebleven, maar toch was de impact van het groeiende aantal megastallen nog niet breed bekend. De milieuverenigingen monitoren al voor langere tijd de effecten van de veehouderij op het milieu, maar het besef van de directe consequenties voor mensen, kwam pas later.

Ik denk dat de bewustwording van de problemen bij de burger pas is gekomen toen de ziektegevallen van de Q-koorts bekend werden. Er zijn toen, in 2009 en 2010, negen verschillende informatieavonden georganiseerd over de Q-koorts. De mensen die ik sprak tijdens het adviestraject gaven aan dat in die periode de impact van de schaalvergroting van de veeteelt duidelijk werd. Niet alleen de burgers tastten daarvoor in het duister, ook voor de veehouders was het lange tijd niet duidelijk wat er stond te gebeuren. Zo was het begin 2009 nog niet duidelijk of de dieren moesten worden ingeënt, laat staan dat het bekend was of ze moesten worden geruimd. Na de informatieavonden werd duidelijker wat de risico's waren van het groeiende aantal intensieve veehouderijen. Bovendien werd duidelijk wat de aanpak van de overheid was.

In 2005 heeft de overheid de 'Reconstructiewet' opgesteld. Deze wet was onderdeel van de reconstructieplannen om in vijf provincies een plattelandvisie te ontwikkelen die zorg moest dragen voor een economisch sterke maar ook groene en duurzame veeteelt. Voor de intensieve veehouderij in Brabant betekende dit dat er LOG's (landbouwontwikkelingsgebieden) werden ingesteld. Dit zijn door de overheid toegewezen gebieden waar intensieve veehouderij bedreven mag worden. Voor deze plekken geldt ruimere wet- en regelgeving. De stallen mogen groter zijn, om zo meer dieren te kunnen houden. De reconstructiewet is nog steeds van kracht, zij het in aangepaste vorm. In het volgende hoofdstuk gaan we hier dieper op in.

Later bleek dat veel burgers niet op de hoogte waren van de exacte invulling en plaatsing van deze LOG's. Mensen die al jaren op een bepaalde plek woonden, kwamen nu ineens naast grote intensieve veehouderijen te wonen. Er was niet genoeg ruimte om de LOG's weg van alle natuur- en woongebieden te houden. Mensen die tot voor kort rustig op het platteland woonden, kregen last van stankoverlast en verkeersbewegingen van grote af en aan rijdende vrachtwagens. De burgers

waren natuurlijk wel iets van deze zaken gewend, maar veel mensen vonden de overlast te ernstig worden. Daarnaast bleek dat de prijzen van huizen in de buurt van LOG's daalden. De mening ontstond dat de overheid te lang, en wellicht met opzet, de ontwikkelingen had stilgehouden. Hetzelfde werd de boeren kwalijk genomen. Dit, opgeteld met de toename van stank, gezondheidsrisico's en de verlaging van de genoemde prijzen, leidden tot de sociaal-maatschappelijke onrust die ik in deze scriptie wil adresseren.

De onrust en angst die er heerst uit zich op verschillende niveaus in de samenleving. Allereerst is er boosheid en frustratie richting de overheid. De burgers zijn boos omdat ze het gevoel hebben dat de overheid niet goed heeft gecommuniceerd, en de veehouders zijn boos omdat er steeds meer ingewikkelde regelgeving en bureaucratie is ontstaan. Zo bestaan er bedrijven die graag op een duurzame manier willen groeien, maar al jarenlang stilstaan omdat ze vergunningen voor de verplaatsing naar een LOG niet rond krijgen. Bovendien krijgen de veehouders vaak de schuld van de problemen die de Q-koorts met zich meebracht. De neiging is aanwezig om te beweren dat de veehouders eerder en adequater hadden moeten handelen door voortijdig in te enten. Het verbod om preventief in te enten werd echter gedurende de uitbraak van de Q-koorts pas opgeheven. Tussen de burgers en de veehouders bestaat om deze redenen ook wroeging. De media speelt hierin ook een rol door regelmatig te berichten vanuit het perspectief van *of de boer of de burger*.¹⁶ Hierdoor werd een dichotomie tussen de belangen van de burger en die van de boer gesuggereerd.

Deze frustratie groeit dermate dat er binnen families en vriendengroepen ruzies ontstaan. Hier speelt op de achtergrond mee dat veel kleinere veehouders niet meer rond kunnen komen, en zo genoodzaakt zijn te stoppen of in te stemmen met de overname door een grotere onderneming. Familiebedrijven raken zo ontwricht, wat alleen maar tot meer sociale onrust leidt. In de gemeenten worden nog wel pogingen gedaan om tot een oplossing te komen, maar in de praktijk zijn er veel bureaus die niet meer met elkaar in gesprek willen. Oud-veehouders keren zich eveneens tegen de nieuwe generatie boeren. De boeren en burgers die nog wel het gesprek aan willen gaan komen vaak voor een dichte deur te staan. De overheid legt zich toe op het handhaven van de geïmplementeerde wet- en regelgeving, maar loopt daarin vaak tegen onmogelijke dilemma's aan. Moeten we ons houden aan de regels die we eerder hebben afgesproken, of moeten we de ruimte nemen om te doen wat in dit geval het meest voor de hand ligt?

Iedereen lijkt een antwoord te hebben op wie er schuld heeft aan de problemen die zijn ontstaan op het gebied van de volksgezondheid en het milieu (nog los van de vraagstukken die de dierethiek hier opwerpt). Door de complexiteit van de kwestie is de schuldvraag echter lastig te beantwoorden.

¹⁶ Zie: Uitzending 'Intensieve Veehouderij', Tv-programma Zembla, 2009.

Zeker als men bedenkt dat de supermarkketens, de lobbygroepen en de consumenten zich ook op een bepalende manier tot de intensieve veehouderij verhouden.

Samenvattend kan men dus stellen dat de leefbaarheid van bepaalde gebieden achteruit is gegaan door intensivering van de veehouderij. Door de vele variabelen die een rol spelen, is de kwestie erg complex. Wat echter wel duidelijk is, is dat er al jaren onrust heerst, en dat er tot op heden nog geen constructieve oplossingen zijn gevonden; de boosheid en de angst leven nog steeds bij de burger.

In het volgende hoofdstuk van deze scriptie gaan we in op de bredere achtergrond van de hierboven omschreven onrust en boosheid. Hiervoor zullen we het beleid van de overheden onder de loep nemen, en bestuderen hoe zij hebben gehandeld. Waarom handelden ze zoals ze deden, en was dit handelen verantwoord? We zullen vinden dat de manier waarop de overheid deze kwestie heeft aangepakt aanleiding geeft tot het stellen van meer algemene, bestuurlijke vraagstukken die spelen bij dergelijke complexe, maatschappelijke problemen.

3. De Rol van de Overheid

Zoals eerder aangekondigd, gaan we hier verder in op de context waarin de casus zich afspeelt. We hebben gezien hoe de problematiek tot onrust in de samenleving heeft geleid, maar we hebben nog niet naar de relatie tussen de overheid en de burger gekeken.

Er zijn vele theoretische gezichtspunten van waaruit je naar de overheid en de burger kan kijken. Zo is het mogelijk de relatie te bezien vanuit de politieke filosofie, om het zo te vatten in termen als 'eigendom' of 'vrijheid'. Ook is het mogelijk de bestuurskunde als leidraad te nemen en je te concentreren op een begrip als 'bestuurlijke effectiviteit'. Een derde perspectief is die van het recht, waarbij de relatie tussen de burger en de overheid juridisch wordt bekeken. De overeenkomst tussen deze verschillende vakgebieden is dat ze, vanuit hun eigen referentiekader, proberen te formuleren hoe de relatie tussen de overheid en de burger ingericht moet worden. Er wordt veelal geprobeerd om een norm te vinden die ons vertelt wat legitiem, effectief of rechtvaardig besturen inhoudt. In deze scriptie ga ik niet op zoek naar een dergelijke norm, dat is niet de inzet van deze verhandeling. Hier kijk ik naar de bestuurlijke realiteit en de ontwikkeling die de maatschappij doormaakt, zonder een norm te hanteren. Vervolgens onderzoek ik waar het wringt, en waar ik op basis van deze descriptieve analyse uitspraken over kan doen.

Om uiteindelijk de vertaalslag naar de theorie te kunnen maken zal ik in dit hoofdstuk naar de aanpak van de overheden in de casus kijken. Wat hebben zij door de jaren heen ondernomen, en hoe moeten we dat in bestuurlijke zin duiden? Om goed te kunnen begrijpen wat de aanpak is geweest, zal ik de achtergrond waartegen dit beleid zich afspeelt moeten onderzoeken. Eerst kijk ik daarom naar een chronologische ontwikkeling van de relatie tussen de burger en de overheid. Hoe heeft de Nederlandse democratie zich in de afgelopen vijftig jaren ontwikkeld, en hoe werd de relatie tussen burger en overheid daarin vorm gegeven? Daarna volgt de lezing van Bas van Stokkom. Hij meent dat we uitgekomen zijn bij een democratie die een deliberatieve vorm heeft. We gebruiken zijn werk als brug tussen de theorie over de relatie burger-overheid en de aanpak van de overheden gedurende de kwestie 'intensieve veehouderij'.

3.1 De opkomst van een deliberatieve democratie

In het eerste gedeelte van deze paragraaf wordt een kort overzicht geschetst van hoe de afgelopen decennia de democratie in Nederland zich geëvolueerd heeft. Het is een overzicht dat betrekking heeft op de veranderingen in het democratisch bestel. De vragen over de maatschappelijke dialoog blijven even op de achtergrond, de focus ligt op de verhoudingen tussen burger en overheid zoals die de afgelopen vijftig jaar bestonden. Julian Edelenbos en René Monnikhof zijn de auteurs die we hiervoor gebruiken.

Edelenbos en Monnikhof hanteren een onderscheid tussen directe en indirecte democratie. In een directe democratie beslissen burgers zelf over een bepaald project of een nieuwe wet; de burger krijgt dus zeggenschap over concrete beleidsvoorstellen. Is de democratie indirect, dan laat de burger de beslissing aan de vertegenwoordigers. Dit wordt ook wel ‘representatie’ genoemd.¹⁷

De twee auteurs stellen dat in Nederland voor een lange periode een sterk indirecte democratie bestond. Deze werd ook wel de ‘pacificatiedemocratie’ genoemd.¹⁸ Gedurende deze periode van verzuiling werd het besturen overgelaten aan een kleine elite die, buiten het zicht van de burger, de bestuurlijke beslissingen nam. De houding van de burger in die tijd was volgzaam en passief. Deze periode van indirecte democratie loopt tot aan het begin van de jaren zestig. Vanaf dat moment vindt er volgens Edelenbos en Monnikhof een verschuiving plaats die zij aanduiden als ‘een eerste vloedgolf van directe democratie’.¹⁹ De autoriteit van de gezagsdragers wordt ter discussie gesteld, en de behoefte aan meer dialoog tussen politiek en burger wordt uitgesproken. De burger eist meer bestuurlijke betrokkenheid, en bij gebrek aan participatie worden er vragetekens bij de legitimiteit van het politieke bestuur geplaatst.

Wat hierop volgde was de ‘inspraakdemocratie’. Door het implementeren van de ‘Wet op de Ruimtelijke Ordening’²⁰ werd het mogelijk voor burgers om middels bezwaarschriftprocedures te protesteren tegen plannen van de overheid. Hoewel de verwachtingen voor de inspraakdemocratie hoog waren, valt het in de praktijk tegen. Burgers worden meer gehoord, maar daar blijft het vaak bij. Er ontstaat nauwelijks discussie, en als er uiteindelijk keuzes moeten worden gemaakt, dan wordt de mening van de burger regelmatig genegeerd. Het begrip ‘inspraak’ geldt op dat moment als een betekenisloze term, en gaat meer over draagvlakcreatie dan over gedeelde beslissingskracht.

¹⁷ Edelenbos, Monnikhof, *Spanning in interactie*, 1998: p. 13.

¹⁸ Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, 1968.

¹⁹ Edelenbos, Monnikhof, *Spanning in interactie*, 1998: p. 16.

²⁰ Deze wet werd van kracht in 1965.

Echter, in de loop van de jaren zeventig lijkt hier verandering in te komen. Inspraak raakt meer en meer geïnstitutionaliseerd, zo schrijven Edelenbos en Monnikhof. Zo wordt bijvoorbeeld op gemeentelijk niveau afgesproken dat de raad moet weergeven hoe goed belanghebbenden worden betrokken in de eerste stadia van besluitvormingsprocessen.

Er wordt verschillend op deze ontwikkeling gereageerd. Sommigen geven aan dat inspraak nu eindelijk voet aan de grond krijgt en dat de overheden minder makkelijk om de mening van de burger heen kunnen. Anderen zijn van mening het inspraakproces te veel geïnstitutionaliseerd raakt; dat het wegvalt in de vele andere regels en wetten. Zij menen dat als de regels voor inspraak zijn gevolgd, dat niet noodzakelijk wil zeggen dat de inspraakmogelijkheden voor de burger optimaal waren.

In de jaren tachtig, zo stellen Edelenbos en Monnikhof, wint de daadkracht het van de democratie.²¹ Door de economische crisis ligt de nadruk op efficiënte beleidsvorming. Op maatschappelijk niveau zijn er nog wel ontwikkelingen te ontwaren. Tussen burgers onderling groeien namelijk de samenwerkingsverbanden.

In het begin van de jaren negentig, trekt de discussie over ons democratisch bestel weer aan. De burger meent dat de overheid er vooral op is gericht om voor de overheid zelf te zorgen. De burgers vinden dat ze niet gehoord worden en er ontstaat een kloof tussen hen en de politiek. Ze zien de overheid als een complexe instantie waar ze alleen terecht kunnen voor het regelen van praktische zaken zoals vergunningen en subsidies. Ook op dit punt wordt de legitimiteit in twijfel getrokken; spreekt de overheid nog wel namens de burger?

Bovendien raakt de overheid gefragmenteerd door het ontstaan van georganiseerde verbanden op het maatschappelijk middenveld. De verzuiling is al een poos voorbij en voor elk politiek geladen onderwerp komen er steeds meer belangengroeperingen en stichtingen. Hoogleraar bestuurskunde Paul Frissen stelt de vraag of het geen illusie is geworden om te denken dat de maatschappij vanuit een centraal punt kan worden bestuurd.²² De grote verhaallijnen die samengaan met het overheersen van een bepaalde ideologie zijn immers verdwenen met het wegvallen van de verzuiling. De maatschappij wordt pluralistischer; ieder individu spreekt zich over elk verschillend onderwerp anders uit. Hierdoor wordt steeds moeilijker om homogene groepen te onderscheiden, en die als zodanig te representeren. Teisman stelt dat dit om een 'andere' politicus vraagt. Een politicus die zich meer richt op gezag in plaats van macht, en die meer maatgevend dan dicterend is.²³

²¹ Edelenbos, Monnikhof, *Spanning in interactie*, 1998: p. 19.

²² Frissen, *Een virtuele staat. Politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*. 1996.

²³ Edelenbos, Monnikhof, *Spanning in interactie*, 1998: p. 22.

Edelenbos en Monnikhof pleiten voor wat zij een ‘hybride democratie’ noemen. Dit is een democratie die zowel een indirect als een direct democratisch karakter heeft. Complexe, maatschappelijke kwesties vragen om het raadplegen van de burger, maar waar het gaat om simpelere beleidskeuzes moet de overheid terug kunnen vallen op procedures. Dit vraagt om een adaptieve overheid. Ze menen dat een dergelijke hybride democratie al aan het ontstaan is, en omschrijven haar komst als ‘een tweede vloedgolf van directe democratie’.²⁴

Later komen we terug op het idee van een hybride democratie. Voor nu gaat het slechts om het schetsen van de verschuivingen die de afgelopen decennia plaats hebben gevonden. In het hierop volgende gedeelte wordt Bas van Stokkom behandeld. Hij spreekt over de ‘deliberatieve democratie’ als het gaat om ons huidig politiek bestel. Zijn werk dient als een aanvulling op het werk van Edelenbos en Monnikhof, en als een brug terug naar de casus. In paragraaf 3.2 onderzoeken we namelijk de relatie tussen burger en overheid in de context van de casus die centraal staat. De ontwikkelingen die van Stokkom beschrijft lopen parallel aan de veranderingen waar de overheid in Brabant mee geconfronteerd wordt.

In het boek ‘Rituelen van Beraadslaging’ gaat van Stokkom in op de groei van het aantal burgerparticipatie projecten. We schetsen hier de contouren van deze ontwikkeling zoals die op dit moment tot uiting komt. Volgens van Stokkom biedt de deliberatieve democratie als ‘nieuwe’ staatsinrichting antwoorden op vragen waar de politiek op dit moment mee worstelt.

Sinds het begin van de jaren negentig, zo schrijft van Stokkom, is er een ontwikkeling gaande waarbij de burger steeds meer participeert in besluitvormingsprocessen.²⁵ Deze ‘participatie’ zet hij af tegen het begrip ‘inspraak’, zoals we dit bij Edelenbos en Monnikhof ook zien. Van Stokkom stelt dat er sprake is van inspraak wanneer de burger zijn mening mag geven, terwijl de plannen al uitgedacht op de tekentafel liggen. De term ‘inspraak’ heeft bij van Stokkom een negatieve connotatie. Participatie betekent dat de burger direct wordt betrokken, in het beginstadium van een politiek traject. Dit kan variëren van het meepraten over het aanleggen van een viaduct, tot het meedraaien in een denktank die zich bezighoudt met het veiliger maken van een uitgaansgebied. De mate waarin de burger zeggenschap krijgt varieert, maar in 1999 was er bij 85% van de gemeenten al geëxperimenteerd met burgerparticipatie trajecten.²⁶ De redenen die van Stokkom voor deze ontwikkeling geeft zijn tweeledig. Enerzijds stuurt de overheid aan op meer participatie, anderzijds eist de burger meer verantwoordelijkheid op. De overheid doet dit om meer draagvlak te creëren, en

²⁴ Edelenbos, Monnikhof, *Spanning in interactie*, 1998: p.23.

²⁵ Van Stokkom, *Rituelen van beraadslaging*, 2006: p. 9.

²⁶ Idem., p. 10.

om beleid te maken dat beter aansluit bij de wens van de burger. De burger streeft naar meer zeggenschap vanuit het besef dat alleen stemmen niet genoeg is om invloed uit te oefenen op de leefomgeving.

Deze veranderingen in de relatie tussen de overheid en de burger hebben als gevolg dat het politieke bestel mee verandert. Er ontstaat een deliberatieve democratie. Bas van Stokkom haalt een definitie van Jon Elster aan. Volgens Elster is een deliberatieve democratie:

“Een collectief gesprek in een groep van gelijken, waarbij getracht wordt een gedeelde visie te bereiken over zaken die van gemeenschappelijk belang zijn.”²⁷

Deze vorm van democratie heeft dus als uitgangspunt dat er interactie moet plaatsvinden tussen bestuurder en burger. Vanuit het gezamenlijke gesprek kan dan tot een compromis gekomen worden. Echter, niet overal waar sprake is van interactie is ook sprake van deliberatie. Zo kan het zijn dat burgers geraadpleegd worden zonder dat er daadwerkelijk een constructief gesprek ontstaat. De invloed van de burger is dan alsnog zeer gering.

Ondanks het initiële enthousiasme zijn er veel projecten die om meerdere redenen niet goed van de grond komen. Er wordt geen compromis bereikt omdat belangen niet worden losgelaten, of er is bijvoorbeeld geen geld en tijd om de bedachte plannen uit te voeren. Het komt ook voor dat er goede gesprekken plaatsvinden waar simpelweg geen vervolg aan wordt gegeven.

In zijn boek gaat van Stokkom in op de deliberatief democratische valkuilen en mogelijkheden. Hij zoekt naar vormen van deliberatie die het ontstane democratisch tekort tegengaan. Met dit tekort doelt hij op het afgenomen vertrouwen van de burger in de politiek, en zijn afwezigheid bij het politieke besluitvormingsproces. Door de afwezigheid van de burger bij het maken van politieke keuzes is de legitimiteit van de bestuurder in het geding geraakt, volgens van Stokkom. Kan een bestuurder een goede beslissing maken voor de burger alleen op basis van een stem die hij enkele jaren geleden van de burger ontving? Van Stokkom denkt van niet. Er is volgens hem dan sprake van een gebrek aan democratie; een democratisch tekort.

Van Stokkom omschrijft, op basis van het slagen of mislukken van ondernomen participatietrajecten, wat er voor nodig is om dit tekort op te heffen. Hij stelt dat er meer ‘democratie’ en meer ‘deliberatie’ moet komen. Hij schrijft dat deliberatie optimaal is daar waar er een gelijke inbreng,

²⁷ Elster, *Deliberative democracy*, 1998. Opvallend is dat de deliberatieve democratie door Elster wordt gedefinieerd als een gesprek tussen gelijken die tot een eenduidige visie komen. Later zullen we zien dat dit ‘samenkomen’ veel voeten in de aarde heeft, en dat een dergelijk perspectief op democratie wellicht utopisch is.

een uitwisseling van argumenten en consensusvorming, aanwezig is. Een proces is, volgens van Stokkom, democratisch wanneer het openbaar is, en er sprake is van een grote inclusie van burgers.²⁸

We keren nu terug naar de casus. Welke stappen heeft de overheid ondernomen, en hoe moeten we die duiden?

3.2 Het antwoord van de overheid

Om de rol van de overheid in een complexe kwestie als de intensieve veehouderij te verduidelijken, moeten er enkele zaken van elkaar gescheiden worden. Zo zijn er allereerst de drie niveaus waarop de overheid opereert: landelijk, provinciaal en gemeentelijk.²⁹ Voor het onderzoek is het gemeentelijk niveau het meest van belang, omdat deze laag het vaakst in aanraking komt met de burger. Zo komen klachten en ideeën meestal eerst bij de gemeente binnen, en valt het de gemeente ook het eerst op wanneer deze klachten uitgroeien tot een sociaal-maatschappelijk probleem. In de gemeente waar we de dialogen voerden waren beide zaken het geval. Klachten kwamen vaak eerder bij de gemeente binnen dan bij de persoon over wie de klacht ging, en de burgemeester was degene die aan de bel trok toen er veel onderlinge wrevel was ontstaan. Ook blijkt dat veel processen van burgerparticipatie allereerst op gemeentelijk niveau van de grond komen. Zo begeeft de gemeente zich het meest en het makkelijkst op het domein waar de burger en de overheid elkaar ontmoeten. Om deze redenen zal hier op gemeentelijk bestuur de grootste nadruk liggen.

Een tweede manier om naar het beleid te kijken is door de verschillende initiatieven vanuit de overheid te benoemen. Gezien de lange periode dat de intensieve veehouderij al een terugkerend politiek thema is, zal het niet mogelijk zijn alles in kaart te brengen. Ik zal daarom twee momenten kiezen waarop, naar ik meen, een belangrijke bestuurlijke keuze werd gemaakt; het implementeren van de Reconstructiewet, en het instellen van de Commissie van Doorn.

²⁸ Van Stokkom, *Rituelen van beraadslaging*, 2006: p. 15.

²⁹ Europa zou als een vierde niveau kunnen worden aangeduid, maar gezien de focus van deze scriptie zal die bestuurslaag geen rol van significantie spelen.

3.2.1 De Reconstructiewet

In april 2002 werd de Reconstructiewet concentratiegebieden geïmplementeerd.³⁰ Deze had als doel om in vijf provincies een herinrichting van het Nederlandse platteland te bewerkstelligen. In Noord-Brabant, Gelderland, Overijssel, Utrecht en Limburg. Deze herinrichting werd nodig geacht om de groeiende problemen, die de intensivering van de veeteelt tot gevolg had, tegen te gaan. De problemen bestonden voornamelijk uit de consequenties van de hoge belasting die de veeteelt op de ruimtelijke ordening, de dierziektebestrijding en het milieu had. Het doel was dan ook om het platteland zo in te richten dat de risico's, zowel voor het milieu alsmede voor gezondheidszaken, verlaagd zouden worden. Dit gebeurde door het instellen van wetten en juridische procedures die werden gewaarborgd door zogenaamde 'reconstructiecommissies'. Het doel van de wet wordt als volgt verwoord: "De reconstructie omvat de gecoördineerde en geïntegreerde voorbereiding, vaststelling en uitvoering van maatregelen en voorzieningen, waaronder in ieder geval maatregelen en voorzieningen: 1) ter verbetering van de ruimtelijke structuur ten behoeve van de landbouw, mede teneinde de veterinaire risico's voortvloeiend uit een hoge veedichtheid te verminderen; 2) ter verbetering van de kwaliteit van natuur en landschap en 3) ter verbetering van de kwaliteit van milieu en water."³¹

De wet- en regelgeving bestond uit het toekennen van gebieden waarin intensieve veehouderijen mochten bestaan, en het aanwijzen van gebieden waarin slechts gematigd veeteelt of helemaal geen veeteelt mocht plaatsvinden. De 'intensiviteit' van een veehouderij werd bepaald door het aantal dieren en het staloppervlak van een bedrijf.

Middelen die gebruikt werden om de gebieden tot stand te brengen verschilden van het kappen van bomen tot het verplaatsen van veehouderijen en het afbreken van gebouwen. De provincie, de gemeente en de waterschappen bepaalden waar de intensiveringsgebieden kwamen te liggen. Dit deden ze in overleg met een reconstructiecommissie, waarna het reconstructieplan vier weken ter inzage voor betrokkenen lag. Wanneer goedgekeurd door de minister, werd het plan ten uitvoer gebracht.

Op een dergelijke implementatie van een reconstructieplan, zo schreef de wet voor, kon bezwaar worden gemaakt. Of het bezwaar werd gehonoreerd hing af van de wetsartikelen zoals opgenomen in de Reconstructiewet concentratiegebieden zelf.

³⁰ De Reconstructiewet is in te zien op de website: http://wetten.overheid.nl/BWBR0013399/geldigheidsdatum_31-03-2013#Bijlage

³¹ Artikel 5: 'Reconstructiewet Concentratiegebieden', zie website: http://wetten.overheid.nl/BWBR0013399/geldigheidsdatum_08-08-2013#Opschrift

Na vijf jaar werd duidelijk dat de wet niet het beoogde effect had. Begin 2007 werd de Reconstructiewet deels afgeschaft en veranderd. De doelstellingen bleven hetzelfde; de veedichtheid moest lager, en de overlast moest minder. De wijze waarop dat moest gebeuren, veranderde. Zo oordeelt de Raad van State dat gemeenten, als het gaat om het inrichten van landbouwontwikkelingsgebieden, tegen bestemmingsplannen, zoals bepaald door de provincie, in mogen gaan. Daarnaast zijn er veel veranderingen van juridische aard over hoe het inrichten van intensieve, en veeteelt vrije, gebieden tot stand moet komen. De exacte juridische aanpassingen zijn hier niet van belang. Het gaat erom dat na 2007 de wet wordt afgezwakt. De procedures worden minder strak omljnd, waardoor de Reconstructiewet minder leidend wordt. De reactie op deze aanpassingen zijn verschillend. Er is een groep die beweert dat de veehouders er te veel voordelen van ondervinden, omdat er nu minder restricties gelden. Anderen menen dat er nog steeds te veel, en te ingewikkelde, procedurele handelingen verricht moeten worden voor het aanvragen van uitbreidingen of het doorvoeren van verhuisplannen.

Het is van belang om het perspectief op deze reconstructiewet hier te nuanceren. Later zal ik beargumenteren dat deze wet het verkeerde instrument is geweest om de problemen mee op te lossen, maar het procedurele, juridische karakter van de reconstructieplannen impliceert niet noodzakelijk een kwaadwillende partij. Oftewel, hoewel ik denk dat er op een foutieve manier is gehandeld, koppel ik de implementatie van de Reconstructiewet niet aan onrechtvaardig handelen.

3.2.2 De Commissie van Doorn

Na de komst van de Q-koorts en enkele jaren na de ingrijpende veranderingen op de Reconstructiewet, wordt de Commissie van Doorn in het leven geroepen. Zij krijgt de taak om de opnieuw opgelaaide, maatschappelijke discussie in goede banen te leiden. Het onderwerp van discussie is de toename van megastallen en de bijbehorende overlast en risico's voor de volksgezondheid. De commissie stelt zichzelf tot doel om niet alleen in te zetten op een krimp van de veestapel in Noord-Brabant, maar pleit voor een ketenbrede aanpak. Dit doet ze vanuit de gedachte dat het niet mogelijk is om een duurzame veeteelt te krijgen, zonder de retailketens, de lobbygroepen, de consument en uiteindelijk ook de burger tot de orde te roepen.³² De commissie pleit voor een benadering vanuit het perspectief van de markt. Als we, wereldwijd, niet anders naar het consumeren van vlees gaan kijken, dan zal het onmogelijk zijn om op een duurzame manier aan de vraag naar vlees te voldoen.

³² Coenraads, Cornelissen, Rapport Commissie van Doorn: *Al het vlees duurzaam*, 2011.

In 2011 is het rapport klaar. Er ligt een plan dat ervoor moet zorgen dat in 2020 de veeteelt zorgvuldig en duurzaam is ingericht. Ze zetten deze plannen kracht bij met het Verbond van Den Bosch, waarin veel betrokken partijen verklaren dat ze zullen bijdragen aan het halen van de doelstellingen voor 2020.

Deze doelstellingen zijn: 1) het terugbrengen van de geloofwaardigheid; het vertrouwen moet worden hersteld door het onderbreken van de aaneenschakeling van calamiteiten en excessen; 2) het werken aan structureel nieuwe verhoudingen binnen de voedselkolom; iedere partij moet haar verantwoordelijkheid nemen, geholpen door het introduceren van niet-vrijblijvende afspraken; 3) het realiseren van een lokaal ingepaste, zorgvuldige veehouderij; de oude stal moet worden vervangen voor een moderne stal waar het dier op een duurzame manier centraal staat; 4) het garanderen van een sterke bestuurlijke basis; politici en bestuurders moeten doorpakken en integraal rugdekking geven aan de plannen voor 2020.³³

Verder gaan ze in hun rapport in op het creëren van draagvlak bij de burgers. Deze hebben inmiddels de veehouders als schuldige aangewezen, en zijn gefrustreerd door het uitblijven van harde maatregelen tegen de intensieve veehouderij. De oproep van de commissie van Doorn om in dialoog te gaan met elkaar gaat samen met pogingen van de Provincie en enkele gemeenten om de band tussen de burgers, de veehouders en de overheid te herstellen. Deze blijvende dialoog is van belang omdat de maatregelen die zijn voorgesteld pijn gaan doen. Tevens moet de dialoog de agrarische identiteit herstellen die de afgelopen decennia is afgebrokkeld.

3.3 De wijze van bestuur

Laten we ons nu richten op het benoemen van de gehanteerde bestuursvormen in de casus. Willen we namelijk een goede analyse maken van de rol van de overheid, dan moeten we de keuzes in haar bestuurlijk handelen nader bekijken.

3.3.1 De Reconstructiewet en het harde systeem denken

Wat opvalt is dat de overheid eerst een poging heeft gedaan om zelf, *hands-on*, verbetering te brengen in de kwestie. Door het implementeren van de Reconstructiewet is er een keuze gemaakt om vanuit het bestaande ambtelijk apparaat een positieve wending aan de verslechterde situatie te geven. De reconstructiecommissies en de provinciale en gemeentelijke bestuurders waren immers

³³ Coenraads, Cornelissen, Rapport Commissie van Doorn: *Al het vlees duurzaam*, 2011: pp. 11-12.

zowel de ontwerpers als de uitvoerders van de herinrichting van het platteland. De oplossingen werden zodoende gezocht in de sfeer van wet- en regelgeving; een taak die de overheid toekomt.

Deze nadruk op wet en regel blijkt ook uit het karakter van de Reconstructiewet. Voor elke beslissing, zoals het verplaatsen van een veehouderij, bestonden procedures en daarbij behorende wetsartikelen. Bij problemen was er dus geen andere mogelijkheid dan terug te grijpen op de eerder opgestelde bepalingen. Hieruit blijkt ook de bestuurlijke intentie om aan te sturen op een antwoord; de wet is er op ingericht om tot een besluit te komen. Zelfs de juridische kanalen, via welke de aanvechting van een besluit moest lopen, waren geheel uitgestippeld.³⁴

In deze benadering van het probleem zitten een aantal bestuurlijke keuzes verscholen. Allereerst, is de Reconstructiewet er op gemaakt om te beheersen. In het complexe speelveld van de kwestie probeert de overheid om tot een betere situatie te komen door zowel de vorm als de inhoud te beheersen. De inhoud, namelijk de inrichting van het platteland, werd gestuurd door het exact vastleggen van de landbouwwontwikkelingsgebieden. De vorm, ofwel het proces, bestond uit strakke, juridische protocollen en uitgetekende procedures.

Achter deze aanpak zit de vooronderstelling verscholen dat het object van verandering te beheersen valt. De vooronderstelling is dat het probleem een bepaalde systematiek bezit; er spreekt een doelrationaliteit uit; als we handeling A verrichten, dan zal dit effect B tot gevolg hebben. Bijvoorbeeld, als we de intensieve veehouderijen in een bepaald gebied samenbrengen, dan zullen de overlast en gezondheidsrisico's verminderen. Hieruit spreekt de overtuiging dat oorzaak en gevolg bekend zijn. Dergelijke bestuurlijke claims verraden tevens de convictie dat er voldoende kennis is om deze claims te maken. Ofwel, de overheid meende dat er genoeg kennis was van de verschillende factoren om door middel van structureel ingrijpen de problematiek, al dan niet geheel, op te lossen.

Een tweede vooronderstelling die de overheid lijkt te hebben gehad, heeft te maken met verticaal en horizontaal bestuur. Met het bedenken en uitvoeren van de Reconstructiewet heeft de overheid gekozen voor een verticale wijze van besturen. Dit is een manier van besturen waarbij er van bovenaf regels en kaders aan de betrokkenen worden opgelegd, zonder dat deze medezeggenschap hebben over wat er besloten wordt. De betrokkenen zijn in dit geval de burgers en de veehouders. De burger wordt wel genoemd in de Reconstructiewet, maar enkel als entiteit die bepaalde rechten en plichten heeft. Zo heeft de burger de plicht om te gedogen dat er op zijn grond maatregelen worden genomen, en het recht om beslissingen aan te vechten bij de bestuursrechter.³⁵ De burger wordt zo gereduceerd tot procedurele en juridische voorwaarden. Het is niet zo dat de overheid

³⁴ Bruil, de Laat, *De Reconstructiewet*, 2003: p. 16.

³⁵ *Idem.*, pp. 15-16.

zomaar tegen de wil van de burger mocht handelen, maar de initiële plannen ontstonden zonder inspraak van de burger. Dit wordt ook wel ‘top-down’ bestuur genoemd. De ‘Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid’ (WRR) schrijft in een rapport uit 2012:

“Juridische processen spelen een belangrijke rol bij de overheid. Dat is ook essentieel in een democratische rechtsstaat. Maar de gerichtheid van beleidsmakers op formele processen stemt niet altijd overeen met de manier waarop burgers tegen de zaken aankijken. Ook laat hun juridische opstelling burgers soms geen andere keus dan een juridische tegenactie met – bijna onvermijdelijk – een toenemende afstand als gevolg. Vanuit de burgers gezien is er vaak meer behoefte aan een persoonlijk gesprek en een persoonlijke reactie in plaats van een formele beschikking met handtekeningen van de wethouders.”³⁶

Het is echter te gemakkelijk om te stellen dat de overheden niet geven om de mening en het welzijn van de burger; de Reconstructiewet was er immers ook om de leefbaarheid van de omgeving van deze burger te verbeteren. Helaas moet geconstateerd worden dat de overheid in bestuurlijke zin de burger negeerde. Dit geeft aan dat de overheid de overtuiging bezat dat verticaal bestuur hier de juiste bestuursvorm was, en sluit aan op de eerder omschreven vooronderstelling dat het proces rondom de intensieve veehouderij een beheersbaar proces is.

De overheid hanteerde een manier van besturen die aansluit op het gedachtengoed van het harde systeem denken (HSD). Deze uitgangspunten achter de implementatie van de Reconstructiewet zijn daar een goed voorbeeld van.

HSD is een manier van kijken waarbij organisaties als systemen worden gezien. Het HSD hoeft echter niet beperkt te blijven tot het analyseren van organisaties. Ook een visie op de maatschappij kan eigenschappen van HSD bezitten. Een maatschappij kan namelijk ook als objectief kenbaar, beheersbaar en homogeen worden beschouwd. Voor een overheid is deze grens tussen organisatie en maatschappij per definitie vaag, gezien het feit dat het object van hun organiseren deze maatschappij zelf is.

Echter, het HSD kan, denk ik, meer zijn dan een wijze om naar organisaties te kijken. Het is ook een manier om de realiteit te categoriseren; het kan een ontologische zienswijze voorstaan. Hiermee

³⁶ Knottnerus, Rapport WRR: *Vertrouwen in burgers*, 2012: p. 111.

bedoel ik dat iemand vanuit het HSD naar de wereld kan kijken, en zo entiteiten in de wereld indeelt volgens het HSD. Met indelen doel ik op het toekennen van eigenschappen aan entiteiten in de wereld, en het toeschrijven van bepaalde relaties tussen deze entiteiten. Het harde systeem is dan geen metafoor voor een organisatie, maar een groep eigenschappen die de werkelijkheid niet alleen beschrijven, maar ook constitueren. De eigenschappen van het HSD zijn:

- Modernistisch
- Functionalistisch
- Objectief
- Doel-rationalistisch
- Top-down
- Methodisch
- Beschouwd de wereld vanuit één enkelzijdig perspectief

Peter Checkland was de eerste die het harde systeem denken als zodanig benoemde en omschreef.³⁷ Het basisidee is dat de wereld om ons heen geïnterpreteerd kan worden als een systeem. Ofwel, de wereld om ons heen is gestructureerd en systematisch. Ze verandert en beweegt in vaste patronen, en om die reden kunnen we oorzaak en gevolg onderscheiden. Met gebruik van experimenten en analyses is het mogelijk om kennis te vergaren over de werking van de systemen. Omdat het systeem wetmatigheden kent, kunnen we uitkomsten inschatten en op basis daarvan bijsturen. We zijn zo in staat controle uit te oefenen en instrumenten te gebruiken om bepaalde doelen te bereiken. Checkland bakent in zijn boek 'Systems Thinking, Systems Practice'³⁸ de harde systeem benadering als volgt af. Hij stelt dat het HSD vooronderstelt dat 'real-world problems' geadresseerd kunnen worden op basis van de volgende vier aannames:

1. There is a desired state of the system, S1, which is known
2. There is a present state of the system, S0
3. There are alternative ways of getting from S0 to S1
4. It is the role of the systems person to find the best means of getting from S0 to S1

³⁷ Jackson, *Systems approaches to management*, 2000: p. 127.

³⁸ Checkland, *Systems thinking, systems practice*, 1993.

Het idee is dus dat de wenselijke uitkomst van een probleem kenbaar en gedefinieerd is, en dat hij bereikt kan worden door het kiezen van een efficiënt middel. In het begin vond het HSD dan ook vooral zijn toepassing in ‘operational research’ en ‘systems engineering’. Het wordt tevens vaak gelieerd aan gebieden waarin veel met computermodellen wordt gewerkt.

Zoals eerder genoemd, kan het HSD meer zijn dan het werken met modellen van de werkelijkheid; het kan een manier worden om de werkelijkheid zelf te duiden en te interpreteren. Er vindt een verschuiving plaats van het omschrijven van een proces *in* de realiteit, naar het omschrijven van de realiteit *zelf*. Het HSD is dan geen instrument meer, maar een ontologische zienswijze.

Bij socioloog en filosoof Max Weber, die zich onder andere bezighield met het bestuderen van rationaliteit, vinden we een aanverwant idee. Weber stelt dat er een historisch proces van rationalisering plaatsvindt. Hij schrijft dat dit proces leidt tot een wereld waarin: “one can, in principle, master all things by calculation”.³⁹ Volgens Weber zijn er drie zaken die samengaan met dit rationaliseringsproces waarin er wordt gestreefd naar een wereld van ‘heerschappij middels berekening’. Deze zaken zijn het vergroten van kennis, het groeien van onpersoonlijkheid en het verbeteren van het vermogen tot beheersing.

Kort gezegd, is dit hoe Weber dit verband uitlegt: 1) kennis is nodig omdat een rationele handeling een handeling is waarvan we de uitkomst, tot een zekere hoogte, kunnen voorspellen. In een wereld waar we niets vanaf weten zou dat onmogelijk zijn; 2) om tot deze voorspelling te komen is een bepaalde analyse nodig. Het onpersoonlijke zit verhuuld in de noodzaak om *objectief* over onderdelen in deze analyse te kunnen spreken, ook al zijn dit mensen. Hier zit geen ruimte voor ‘het persoonlijke’; 3) Weber stelt verder dat het proces van rationalisering ook samengaat met een grotere beheersing van, of grip op, de wereld om ons heen. Dit is het gevolg van de wetenschappelijke en technische kennis die het proces heeft voortgebracht.

Hier moet worden opgemerkt dat Weber een tweeledig rationaliteitsbegrip heeft. Er bestaat volgens hem doelrationaliteit en waarderationaliteit. Doelrationeel handelen gebeurt op basis van een afweging van doelen en middelen, waarderationeel handelen is handelen omdat je gelooft in een waarde of principe. Het rationaliseringsproces zoals zojuist omschreven wordt gedreven door doelrationeel handelen. In dit proces wordt immers met een objectieve en calculerende blik naar de wereld gekeken om buiten het persoonlijke om tot verdere beheersing te komen. Waarderationele handelingen staan haaks op dit proces, en staan op gespannen voet met doelrationaliteit. Gezien de dominantie van dit rationaliseringsproces, stelt Weber dat waarderationaliteit deze strijd lijkt te

³⁹ Gerth, Mills, (vertaling), Max Weber: *Essays in sociology*, 1946: p. 136.

verliezen. Het handelen op basis van een geloof in een bepaald principe verdwijnt naar de achtergrond.

De bovenstaande thema's krijgen ook een plek in Webers ideeën over openbaar bestuur. Hij meende dat een sterke bureaucratie de sleutel is tot effectief en efficiënt organiseren. In deze bureaucratie staan kennis en beheersing centraal, net zoals dat bij het HSD het geval is.

Het is echter van belang om te constateren dat Weber de bureaucratie niet als onvoorwaardelijk ideaalbeeld had. Sterker, hij zag het rationaliseringsproces als een onvermijdelijk, distopisch bijproduct van de Westerse beschaving, en de bureaucratische organisatie slechts als een 'best mogelijke' wijze van bestuur. Hij was dus sceptisch over zowel de rationalisering als de zaken die daar uit voortkwamen. Zo schrijft hij: "Bureaucratic administration means fundamentally domination through knowledge."⁴⁰ Een bureaucratie leent zich dus goed voor daadkracht en efficiënte besluitvorming, maar het gebruik van macht speelt ook een grote rol. Het gevaar bestaat dat kennis misbruikt wordt om anderen te kunnen overheersen. Bovendien meende Weber dat de mens slachtoffer wordt van haar eigen drang om de wereld om haar heen te beheersen. De mens wordt als het ware onmenselijk. Zo zegt hij in een speech⁴¹ in 1909: "[...] each man becomes a little cog in the machine and, aware of this, his one preoccupation is whether he can become a bigger cog."

Weber spreekt, indirect, over onwrikbare, bestuurlijke hiërarchieën en top-down benaderingen. In organisatietermen betekent dit dat we strakke methodes kunnen gebruiken om de wereld om ons heen te besturen. Waar er problemen ontstaan zijn er strategieën om deze problemen efficiënt op te lossen.

Weber denkt dat een dergelijke visie op de bestuurlijke realiteit onontkoombaar is zolang het proces van rationalisering doorgaat. Dit is interessant omdat het ook iets zegt over de oorzaak, of de oorsprong, van het HSD. Als we Weber hier volgen, dan is de huidige poging om bestuurlijke verandering naar een open, maatschappelijke dialoog te bewerkstelligen bij voorbaat erg ingewikkeld.

We kunnen stellen dat de overheid, in het streven om alles in kaders en protocollen vast te leggen, keuzes heeft moeten maken. Misschien zonder dat ze zich ervan bewust was, zaten er veel vooronderstellingen over de problemen en de juiste bestuurlijke aanpak in de beleidskeuzes verscholen. Vooronderstellingen over hoe we een probleem moeten duiden, en over hoe we

⁴⁰ Roth, Wittich, (samengesteld), Max Weber: *Economy and society*, 1978: p. 225.

⁴¹ Mayer, *Weber and German politics*, 1944: pp. 125-131.

vervolgens de gegeven situatie kunnen beïnvloeden. Ofwel, ontologische vooronderstellingen over hoe de wereld om ons heen is opgebouwd, en hoe deze zich gedraagt.

Deze vooronderstellingen laten een grote overlap zien met het HSD, en raken aan het rationaliseringsproces dat Weber beschrijft. De reden waarom deze vergelijking met het HSD gemaakt kan worden is de tegenstrijdigheid die zou ontstaan wanneer de overheid *wel* de Reconstructiewet zou hebben doorgevoerd, *zonder* het eens te zijn met de perspectieven van het HSD. Heeft het bijvoorbeeld zin om strakke procedures te ontwerpen om een wereld te besturen die niet volgens bepaalde wetmatigheden werkt? Of, is het mogelijk om harde doelstellingen te gebruiken om oplossingen af te dwingen in een omgeving die nauwelijks kenbaar is?

Ik beweer niet dat de overheid welbewust vanuit een top-down benadering een procedurele aanpak hanteerde, maar wel dat haar aanpak sterke gelijkenis vertoont met het harde systeem denken zoals beschreven en geanalyseerd door Checkland. Met opzet gebruik ik het woord ‘welbewust’ omdat ik het HSD als *ontologische* zienswijze van de overheid beschouw. Het kan echter zo zijn dat overheden de realiteit op een bepaalde manier interpreteren of duiden, zonder dat ze zich hiervan bewust zijn.

Vanaf nu zal ik het HSD en de bestuurswijze van overheid ten tijde van de Reconstructiewet als inwisselbaar gebruiken. Ik beseft dat de overeenkomst tussen de twee niet uitputtend is, maar dat is geen noodzakelijke voorwaarde om het argument dat in deze scriptie wordt gemaakt valide te laten zijn. De vergelijking is niet een op zichzelf staande claim, maar dient als handvat voor het verdere betoog. De verhouding kan het best als ‘heuristisch’ worden omschreven.

3.3.2 De maatschappelijke dialoog

Met het instellen van de Commissie van Doorn, is de overheid een nieuwe richting in geslagen. Ze heeft pas op de plaats gemaakt en gevraagd aan deze commissie om de problemen te verduidelijken en om een toekomstvisie te formuleren. Inmiddels is deze visie overhandigd aan de provinciale overheid in Brabant, en zijn er ketenbrede afspraken vastgelegd in het ‘Verbond van Den Bosch’. Dit gebeurde in 2011.

Het is lastig om het instellen van deze commissie te koppelen aan een bestuurswijze van de provinciale en gemeentelijke overheden, zoals dat bij de Reconstructiewet wel kan. Want wat zegt het instellen van deze commissie over de vorm van het beleid? Het lijkt alsof de overheid heeft erkend dat de Reconstructiewet niet gewerkt heeft, maar er wordt niet direct een ander beleid gepresenteerd. Ook in gesprekken met ambtenaren, gedurende mijn stage, was het geen punt van

discussie dat de Reconstructiewet heeft gefaald. De Commissie van Doorn is voortgekomen uit dit besef.

We kunnen stellen dat het advies van de Commissie van Doorn op enkele punten haaks staat op het beleid dat met de Reconstructiewet gepaard ging. De commissie benadrukt namelijk dat we af moeten van een aanpak die is gericht op de individuele veehouderij, en dat we naar een nationale aanpak moeten. In het rapport staat: “Het technocratische en industriële karakter van de veehouderij zorgde voor vervreemding bij de burger”.⁴² De commissie pleit ervoor dat we in dialoog gaan met elkaar; er moet draagvlak ontstaan om samen tot een duurzame veeteelt te komen.⁴³ Dit geldt voor alle betrokkenen; de supermarktketens, de vleesverwerkers, de burgers, de boeren en het bedrijfsleven. De aanmoediging om in dialoog met elkaar onze blik te verbreden moet worden opgevat als een tegenreactie op de Reconstructiewet. Daarin werd juist te lange deliberatie vermeden om het besluitvormingsproces voorspoedig te laten lopen. In het rapport staat:

“De commissie hecht verder veel waarde aan lokaal draagvlak. De verbinding tussen veehouder en zijn directe omgeving moet weer hersteld worden. Het Brabantse dorp dat de afgelopen 10-20 jaar zijn agrarische identiteit voor een belangrijk deel is kwijtgeraakt, moet die voor een deel weer herwinnen en binnen een duurzame context opnieuw een plaats geven. Dat vraagt van boer en burger aanpassing, de bereidheid om de huidige loopgraven achter zich te laten en te investeren in een blijvende dialoog.”⁴⁴

Dit perspectief heeft een weerslag op de politiek gehad. In veel bestuurlijke lagen, ook bij niet-politieke instanties, is de mening ontstaan dat het belangrijk is om in gesprek te blijven met elkaar. Er heerst momenteel een gevoel van urgentie om het beleid af te stemmen op wat er speelt bij de direct betrokkenen. Dit gevoel van urgentie heeft zich vertaald in meerdere projecten verspreid over heel Noord-Brabant. Zo waren er de eerder genoemde informatieavonden die werden georganiseerd door de provincie. En, later, initieerden gemeente en provincie verscheidene dialogen tussen boer, veehouder en overheid. De dialogen die de aanleiding geven voor het schrijven van deze scriptie maakten daar deel van uit. De naam ‘dialoog’ of het ‘in dialoog gaan met elkaar’ wordt steeds vaker gebruikt in de initiatieven van de overheid die betrekking hebben op de intensieve veehouderij. De

⁴² Coenraads, Cornelissen, Rapport Commissie van Doorn: *Al het vlees duurzaam*, 2011: p. 6.

⁴³ Idem., p. 11.

⁴⁴ Idem., p. 4.

overheid lijkt daarmee te willen benadrukken dat alles steeds meer in samenspraak met de burger moet, en zal, gebeuren. Ook de invloedrijke lobbygroep van de agrariërs, de ZLTO, hecht steeds meer waarde aan het begrip ‘dialogoog’. Het wordt afgezet tegen termen als ‘debat’, ‘discussie’ of ‘gesprek’.⁴⁵

Uit de initiatieven om tot een dialoog te komen, blijkt een ommekeer in de benaderingswijze van de overheid. Het besef dat de burger betrokken moet worden bij politieke keuzes lijkt, mede door het rapport van de Commissie van Doorn, te groeien. Maar, hoewel het duidelijk is *dat* de burger moet participeren in het besluitvormingsproces, is het nog niet duidelijk *hoe* dat het beste bereikt kan worden. Moeten burgers de mogelijkheid krijgen om mee te beslissen, of is het beter om de burger slechts een adviserende rol te geven?

Op dit moment wordt de oproep om te communiceren met de burger gehonoreerd, maar er zijn nog steeds veehouders die vastlopen in complexe, bureaucratische procedures. Er zijn bedrijven die bereid zijn zich te verplaatsen naar een bestemmingsgebied voor intensieve veeteelt, maar ondanks hun goede wil de juiste vergunningen niet rondkrijgen. De ambtenaren proberen deze bedrijven daarin te helpen, maar worden eveneens door wet- en regelgeving ervan weerhouden om de optimale oplossing te kunnen bieden. Ondertussen zijn de burgers boos omdat zij nog steeds naast de megastallen wonen, en veel last van geurhinder en verkeersbewegingen ondervinden. Ofwel, ondanks eerste pogingen om een maatschappelijke dialoog op te starten, blijven echte oplossingen uit. De burgers, boeren en ambtenaren die bij de initiatieven betrokken worden, zijn vaak gemotiveerd en regelmatig enthousiast, maar het bredere effect blijft uit. De perceptie bij sommige deelnemers aan de dialoogavonden is dat dergelijke maatregelen van de overheid niet meer inhouden dan pappen en nathouden, of het creëren van politiek draagvlak. De dialoog is daarmee wel als speerpunt van de lokale overheden⁴⁶ geïntroduceerd, maar de daadwerkelijke relatie tussen de overheid en de burger is nog niet wezenlijk veranderd.

3.4 Tussentijdse conclusies

Samenvattend kunnen we stellen dat de overheid zich op een nieuw gebied begeeft, terwijl ze nog vasthoudt aan oude ideeën en overtuigingen. Er moeten bestuurlijke wetten en regels vastliggen, *en*

⁴⁵ Zie website: http://www.jaarverslagzto.nl/jaarverslag-2012/S_1034_Noord_Brabant22/S_1041_Overheden_29/a1164_In-dialoog-met-de-buren

⁴⁶ Later gaan we ook in op de landelijke politiek. Zoals we zagen heeft Minister Plasterk enkele maanden geleden een nota naar de tweede kamer gestuurd waarin hij spreekt over burgerparticipatie en de maatschappelijke dialoog.

er moet een interactieve dialoog plaatsvinden. De vraag is of dit geen paradoxale situatie is. Want, staat de wil tot beheersing de dialoog niet in de weg?

In een evaluatierapport over de Reconstructiewet uit 2007 wordt deze tegenstelling als volgt omschreven:

“Hoewel de planvorming dichterbij de burger plaatsvond dan voorheen, kon de burger hierop zelf nauwelijks directe invloed op uitoefenen. Georganiseerde belangen en overheden voerden de boventoon. Verder is de provinciale regierol nog lang niet uitgekristalliseerd. Deze rol veroorzaakt een dubbele pet: een combinatie van klassieke top-down sturing (verticale sturing) en op samenwerking gerichte sturing (horizontale sturing). Dit brengt specifieke spanningen met zich mee zoals de sturingsspanning: de provincie moet laveren tussen de doelen van het rijk, haar eigen beleidsprioriteiten en de wensen van de gebiedsactoren.”⁴⁷

Ook het democratisch tekort, zoals omschreven door van Stokkom, is iets dat terugkomt in de casus. Zo is er, in eerste instantie, weinig sprake van openbaarheid en een structurele zoektocht naar consensus komt zelden voor. Als consequentie van de implementatie van de Reconstructiewet voelt de burger zich niet gehoord. Hij krijgt bovendien geen actieve rol bij de besluitvorming aangeboden. Pieter Winsemius, lid van de Commissie van Doorn, zei hierover:

“De burger is niet gezien in de hele discussie over landbouw en aan de belevingsaspecten met betrekking tot de ontwikkelingen in de intensieve veehouderij is onvoldoende de ruimte gegeven. De burger is niet serieus genomen en onderschat. In de communicatie met de burger zijn fouten gemaakt door het rijk, de provincie en gemeenten. [...] De angst en onrust over de gezondheid is als signaal onvoldoende opgepakt door de overheid; er is ondanks het burgerinitiatief ‘Megastallen nee’, in de gemeenten nog niets veranderd.”⁴⁸

⁴⁷ Boonstra, Kuindersma, Bleumink, de Boer, Groot, Rapport Alterra Wageningen: *Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling*, 2007: p. 44.

⁴⁸ Paes, Jans, van Santvoort, Rapport Provinciale Raad Gezondheid & Brabants Kennisnetwerk Zoönosen: *Gezondheid is geen wisselgeld*, 2011: p. 38.

Winsemius stelt dus dat de overheid niet alleen te weinig aandacht aan de rol van de burger heeft gegeven, maar dat de bestuurders zelfs initiatieven vanuit de samenleving links hebben laten liggen. De boosheid van de bevolking is een gevolg van deze houding van de overheid.

Het besef dat er een dialoog tussen burger en overheid moet plaatsvinden wordt steeds sterker, maar in bestuurlijke zin is het niet duidelijk hoe de overheid deze dialoog moet faciliteren. Dit zorgt opnieuw voor spanningen in de samenleving. De bewoners van het platteland hebben zich inmiddels ingegraven en willen vooral dat de overheid de wetgeving handhaaft en sancties oplegt. Ze zijn bang dat elke staluitbreiding een verhoogd risico voor de volksgezondheid met zich meebrengt. De veehouders zijn de regelgeving vanuit de overheid juist moe omdat dit veel bedrijfstechnische beperkingen met zich meebrengt.

Het probleem is dat de overheid momenteel op twee gedachten hinkt. Hoewel de Reconstructiewet sterk is afgezwakt, is hij nog wel van kracht. Dit zorgt ervoor dat er nog steeds veel juridische richtlijnen bestaan welke gevolgd moeten worden bij het uitbreiden of verplaatsen van stallen. Echter, deze rationele en procedurele benaderingswijze is door de burger negatief beoordeeld, en door de ambtenaren daarom grotendeels al opgegeven. De ambtenaren willen de bewegingsruimte krijgen om tot oplossingen te komen die beide partijen omarmen, ook al moeten wet- en regelgeving daarvoor, tijdelijk, worden losgelaten.

In het volgende gedeelte richten we ons op het werk van Jürgen Habermas. In de vele artikelen en boeken die hij publiceerde ontvouwt zich een visie op de maatschappij waarin de dialoog centraal staat. Hij biedt met zijn theorie van het communicatieve handelen een alternatief voor het harde systeem denken waarin de overheid nog gevangen lijkt te zitten.

Er zijn twee redenen waarom zijn theorie aan de orde wordt gesteld deze scriptie: 1) hij benadert de politiek vanuit een vorm van deliberatief democratisch denken, en sluit daarmee aan op de ambities van overheid en burger; 2) hij gaat concreet in op de vraag wat een (publieke) dialoog is, en hoe deze gevoerd moet worden.

Habermas formuleert een alternatief voor het HSD binnen de kaders van de deliberatieve democratie zoals van Stokkom deze benoemt. Het bestuderen van zijn gedachtegoed, en de kritieken die daarop zijn geschreven, zullen mogelijk een nieuwe kijk op de huidige, politieke ontwikkelingen geven.

4. Habermas: De Theorie van het Communicatieve Handelen

Nu we gezien hebben welke problemen en veranderingen er spelen, richten we ons op het werk van Jürgen Habermas. Om Habermas' denken over democratie te begrijpen is het behulpzaam zijn benadering in eerste instantie in twee delen te onderscheiden. Enerzijds, is er zijn theorie over het communicatieve handelen, anderzijds zijn er de ideeën over de samenleving. Beide zijn echter sterk aan elkaar verbonden. Door het grote aantal thema's dat Habermas in zijn werk incorporeert ben ik genoodzaakt enkele punten eruit te lichten.

4.1 De communicatieve rationaliteit

Habermas wil het denken over filosofie en sociologie een nieuwe, rationele grondslag geven. Rationaliteit is volgens hem het vermogen om steekhoudende argumenten te geven voor handelingen of uitingen waar kritiseerbare kennis aan ten grondslag ligt. Deze opvatting is niet nieuw. Het nieuwe zit besloten in zijn ideeën over wat kennis nog meer is.

Volgens Habermas moet rationaliteit niet meer worden gezien in termen van een persoon die bepaalde kennis over een object bezit. Habermas stelt dat we af moeten van het subjectiviteitsdenken waarbij de wereld wordt ingedeeld in subject en object. Deze dichotomie plaatst onterecht de wereld in het teken van de verhouding tussen het individu en zijn omgeving. We moeten rationaliteit verplaatsen naar het domein van inter-acterende personen die gezamenlijk kennis vergaren en gebruiken. Hij schrijft:

“An assertion can be called rational only if the speaker satisfies the conditions necessary to achieve the illocutionary goal of reaching an understanding about something in the world with at least one other participant in communication.”⁴⁹

Anders gezegd, we moeten een benadering van de werkelijkheid gaan hanteren die is gebaseerd op intersubjectiviteit in plaats van subjectiviteit. De reden die Habermas hiervoor geeft is dat mensen geen actoren zijn die slechts objectieve claims kunnen maken. Het zijn *sociale* actoren die ook

⁴⁹ McCarthy, (vertaling) Jürgen Habermas: *The theory of communicative action: volume I*, 1986: pp. 10-11.

stelling kunnen nemen ten opzichte van elkaar en de normatieve realiteit van de samenleving. Als twee personen communiceren vindt volgens Habermas het volgende plaats:

“Let the belief *p* represent an identical store of knowledge at the disposal of A and B. A (as one of several speakers) takes part in communication and puts forward the assertion *p*; B (as an isolated actor) selects means that he regards, on the basis of the belief *p*, as suited in a given situation to achieve a desired effect. [...] It is constitutive of the rationality of the utterance that the speaker raises a criticizable validity claim for the proposition *p*, a claim that the hearer can accept or reject for good reason [*begründet*]. [...] the relation of the rule of action to the facts (and its ability to be grounded) make possible a successful intervention in the world.”⁵⁰

Habermas onderscheid drie werelden waarover we claims kunnen maken; de objectieve werkelijkheid, de sociale werkelijkheid en de innerlijke werkelijkheid. Over elk van deze drie werelden kunnen we geldigheidsaanspraken doen. Een geldigheidsaanspraak over de objectieve werkelijkheid heeft betrekking op de waarheid, de anderen op respectievelijk normatieve juistheid en waarachtigheid. Harry Kunneman verwoordt het als volgt:

“[Het begrip ‘rationaliteit’ wordt gedefinieerd, *red.*] [...] middels de kritiseerbaarheid van de handelingen of uitingen in kwestie. Het begrip rationaliteit verwijst naar het hebben en verschaffen van goede redenen voor handelingen of uitingen, waaraan kritiseerbare kennis (‘Wissen’) ten grondslag ligt. Wanneer rationaliteit tot cognitief-instrumentele rationaliteit wordt ingeperkt, heeft deze kennis betrekking op standen van zaken in een objectief gegeven werkelijkheid, waarbinnen de actor doelmatig handelt. Wanneer rationaliteit daarentegen kommunikatietheoretisch wordt begrepen, wijkt deze realistische ontologie voor een door Habermas als ‘fenomenologisch’ aangeduid perspectief, waarin de werkelijkheid pas een objectief karakter krijgt doordat hij als zodanig geldt voor een gemeenschap van kommunikatief competente actoren.”⁵¹

⁵⁰ McCarthy, (vertaling) Jürgen Habermas: *The theory of communicative action: volume I*, 1986: pp. 10-11.

⁵¹ Kunneman, *Habermas' theorie van het communicatieve handelen: een samenvatting*, 1985: p. 25.

Habermas voegt dus twee dimensies van kennis toe, oftewel, geldigheidsaanspraken hebben niet meer alleen te maken met harde kennisclaims. Habermas vergroot hiermee de reikwijdte van het rationaliteitsbegrip. De maatschappelijke norm die in de sociale werkelijkheid geldt, wordt een toetssteen, zoals empirische gegevens de maatstaf zijn voor geldigheidsaanspraken over de objectieve wereld. Zelfs de manier waarop we onszelf uiten wordt bij Habermas een rationeel, bekritiseerbaar proces. Zijn we wel waarachtig in onze zelfexpressie, is dan de vraag.

De introductie van deze geldigheidsclaims over de sociale werkelijkheid en het innerlijk moet worden gezien als een toevoeging op kennisclaims over de objectieve werkelijkheid. Het is niet zo dat deze claims harde kennisclaims vervangen. Habermas geeft zo enkel aan dat geldigheidsclaims niet alleen gemaakt kunnen worden binnen het kader van de ‘subject-object werkelijkheid’ van objectieve kennis. We kunnen ook rationele geldigheidsclaims maken over de sociale en innerlijke werkelijkheid, ondanks dat hiervoor geen empirische toets bestaat.

Deze herwaardering van wat rationaliteit inhoudt is het directe gevolg van Habermas’ poging om het paradigma van de subject-object zienswijze te verruilen voor een intersubjectief model. Dit nieuwe rationaliteitsbegrip noemt Habermas de ‘communicatieve rationaliteit’:

“The communicative rationality recalls older ideas of logos, inasmuch as it brings along with it the connotations of a noncoercively unifying, consensus-building force of a discourse in which the participants overcome their at first subjectively based views in favor of a rationally motivated agreement.”⁵²

Hij verzet zich hiermee, onder meer, tegen het doelrationaliteitsbegrip van Max Weber dat we in het vorige hoofdstuk tegenkwamen. Waar Weber in de dominante doelrationaliteit ons vermogen ziet om de wereld om ons heen beheersen, ziet Habermas rationaliteit als het vermogen om middels geldigheidsuitspraken tot wederzijds begrip te komen. Habermas zelf zegt hierover: “[...] he [Weber, *red.*] allows himself to be guided by the restricted idea of purposive rationality (*Zweckrationalität*)”⁵³

Men zou ook kunnen stellen dat wat Weber doelrationaliteit noemt door Habermas wordt aangeduid met *strategische* rationaliteit. Voor Habermas staat strategische rationaliteit in contrast met communicatieve rationaliteit. Waar het bij communicatieve rationaliteit gaat om het bereiken van gedeeld begrip, betreft het bij strategische rationaliteit het vermogen om zelfgekozen, individuele doeleinden na te streven door het manipuleren en gebruiken van de omgeving. Het verschil tussen

⁵² Lawrence, (vertaling) Jürgen Habermas: *The philosophical discourse of modernity*, 1987: p. 294.

⁵³ McCarthy, (vertaling) Jürgen Habermas: *The theory of communicative action: volume I*, 1986: p. 143.

Weber en Habermas is dus met name de divergentie tussen waarderationaliteit en communicatieve rationaliteit.

4.2 Het communicatieve handelen

Omdat intersubjectiviteit het uitgangspunt is van Habermas' gedachtengoed, komt taal centraal te staan in zijn denken. Immers, als onze rationaliteit tot uiting komt in taalhandelingen, en de geldigheid van die uitspraken ook middels het gebruik van taal wordt bekritiseerd, dan wordt taal vanzelf belangrijk. Daarnaast impliceert het *intersubjectiviteitsdenken* dat er communicatie tussen meerdere personen plaatsvindt, daarin speelt taal ook een grote rol. Laten we kort stilstaan bij wat Habermas hierover zegt, alvorens zijn concept van het communicatieve handelen verder te introduceren.

Habermas stelt dat taaluitingen een soort handelingen zijn, een gedachte die zijn oorsprong vindt in de filosofie van John Austin. Op het moment dat iemand iets zegt wordt er niet alleen iets omschreven, maar er 'gebeurt' ook wat. Austin stelt: "[...] it seems clear that to utter the sentence (in, of course, the appropriate circumstances) is not to describe my doing of what I should be said in so uttering to be doing or to state that I am doing it: it is to do it"⁵⁴

Wanneer er kritiek wordt gegeven op een geldigheidsaanspraak dan verandert er iets in de verhouding tussen de sociale actoren die spreken. Door te stellen dat een uitspraak als handeling kan worden gezien, wordt er ruimte gemaakt voor een nieuwe kijk op wat een handeling is. Taal is niet alleen handelen, maar handelen is ook taal. Habermas meent dat wanneer we met elkaar spreken, er dus niet alleen kennisclaims worden gemaakt; er vindt coördinatie plaats. Habermas legt het als volgt uit:

"[...] the communicative model of action does not equate action with communication. Language is a medium of communication that serves understanding, whereas actors, in coming to an understanding with one another so as to coordinate their actions, pursue their particular aims. In this respect the teleological structure is fundamental to *all* concepts of action. Concepts of *social action* are distinguished, however, according to how they specify the *coordination* among the goal-directed actions of different participants: as the

⁵⁴ Austin, *How to do things with words*, 1962: p. 6.

interlacing of egocentric calculations of utility (whereby the degree of conflict and cooperation varies with the given interest positions); as a socially integrating agreement about values and norms instilled through cultural tradition and socialization; as a consensual relation between players and their publics; or as reaching understanding in the sense of a cooperative process of interpretation.”⁵⁵

Er is in de taal een inherent doel aanwezig, meent Habermas. Dit doel is het bereiken van gedeeld begrip (Verständigung). De wijze waarop wij met elkaar kunnen spreken, heeft deze overeenstemming als potentie in zich, maar het gedeelde begrip ontstaat pas wanneer in een gesprek aan alle drie de werelden recht wordt gedaan.

Het vereist een bepaalde houding van de sociale actoren om tot begrip te komen, er moet een intrinsieke interesse voor de ander bestaan. Wanneer sociale actoren dit gedeelde begrip tot stand brengen, dan spreekt Habermas van ‘communicatief handelen’.

Om duidelijker te zien wat hij met communicatief handelen bedoelt, is het goed om de andere vorm van handelen die hij omschrijft ook te bekijken. Dit is het handelen op basis van strategische rationaliteit, de vorm van rationaliteit die werd genoemd in de vorige paragraaf. Bij dit handelen draait het niet om elkaar begrijpen, maar om elkaar gebruiken voor eigen doeleinden. In die zin is het dus verbonden aan wat Habermas strategische rationaliteit noemt. Het daadwerkelijk begrijpen van de ander is hier ondergeschikt aan het manipuleren van iemand anders om een individuele doelstelling te behalen. Kortom, waar het strategisch handelen het handelen voor eigen gewin is, is communicatief handelen gericht op het bereiken van gedeeld begrip.

4.3 Habermas’ deliberatieve democratie

Nu we een theoretische achtergrond hebben, kunnen we gaan kijken naar het politieke denken. Wat zijn Habermas’ opvattingen over democratie, en hoe geven deze antwoord op de bestuurlijke keuzes die de overheid in de casus moet nemen? Zoals we zagen waren de eigenschappen van het HSD en de simultane behoefte aan dialoog het probleem. Hoe moet deze transitie naar deliberatie gemaakt

⁵⁵ McCarthy, (vertaling) Jürgen Habermas: *The theory of communicative action: volume I*, 1986: p. 337.

worden? Omdat Habermas' democratisch denken is geworteld in het deliberatieve idee van het communicatieve handelen biedt zijn filosofie een mogelijk antwoord.

Habermas begint zijn analyse van de politiek en de publieke ruimte (dit laatste begrip duidt hij aan met de term 'Öffentlichkeit') met een terugblik naar het verleden. In 'Strukturwandel der Öffentlichkeit'⁵⁶ stelt hij dat we in het begin van de 18^{de} eeuw voor het eerst een publieke ruimte kunnen onderscheiden. Door de opkomst van salons en literaire tijdschriften ontstaat er ruimte voor een sociaal discours. De burgerij ontmoet elkaar en komt te spreken over maatschappelijke onderwerpen. Het discours vormt een publieke ruimte en krijgt een sociale en politieke functie. Deze ruimte wordt door Habermas geplaatst tussen maatschappij en overheid, en hij stelt dat mensen in deze publieke sfeer in staat zijn om vrijwillig en als gelijken in gesprek te treden over maatschappelijke onderwerpen. Tijdens deze ontmoetingen ontstaat een algemeen idee over 'the common good', zonder dat de kenmerkende economische en politieke krachten direct invloed uitoefenen. Het helpt de participanten om tot een gemeenschappelijk doel te komen, en om eigen behoeftes en interesses te formuleren. Volgens Habermas heeft dit proces als uitkomst dat er een publieke opinie ontstaat die vraagtekens bij het handelen van de politiek kan plaatsen. De publieke opinie bevraagt zo de legitimiteit van de politieke orde.

Echter, zo vervolgt Habermas in de tweede helft van het boek, in de eeuw die volgt valt de publieke ruimte langzaam uiteen; politieke instituties nemen de ruimte over. Dit komt door het groeiende besef dat er veel bereikt kan worden met het winnen van de publieke opinie. De ruimte verandert van een publieke sfeer naar een politiek en economisch instrument. Politieke partijen kunnen kiezers voor zich winnen om zo meer macht te verkrijgen. De groeiende reikwijdte van de massamedia, televisieprogramma's en kranten zorgt ervoor dat de politiek invloed kan uitoefenen op de mening van het volk. De openheid die volgens Habermas nodig is om een vrij discours te voeren verdwijnt langzaam gedurende de 19^{de} en de 20^{ste} eeuw.

Habermas ziet de publieke ruimte dus oorspronkelijk als een apolitieke ruimte in die zin dat het publieke discours plaatsvindt tussen burgers en buiten politieke instanties om. Toch bevindt zich in het publieke discours de oorsprong van de democratische waarden van vrijheid en gelijkheid. Volgens Habermas zitten deze waarden verscholen in het open en non-exclusieve karakter van het vrijwillige, publieke gesprek. Op deze wijze maakt de publieke ruimte het democratisch ideaal mogelijk. Hoewel de publieke ruimte dus van oorsprong een apolitiek gegeven is, ziet Habermas toch een nauw verband tussen de publieke sfeer en de politiek. Hij meent immers dat de publieke sfeer de legitimiteit van de politieke orde kan bevragen, en dat de politiek de publieke opinie niet

⁵⁶ Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, 1962.

mag negeren. Om dit verband nader te kunnen onderzoeken is het van belang om te verkennen hoe Habermas de politiek, of dat wat vaak ‘de staat’ genoemd wordt, beziet.

Habermas deelt de politieke sfeer in twee delen, de formele en de informele sfeer. De informele sfeer bestaat uit onder andere belangengroepen, stichtingen, politieke verenigingen en de media. Dit zijn allen niet-geïstitutionaliseerde instanties waarin zich op verschillende wijzen een politiek discours manifesteert. In debatten in de afgelopen decennia wordt deze informele politieke sfeer ook wel ‘civil society’ genoemd.⁵⁷ Hier tegenover staat de formele sfeer die wordt gedefinieerd als de plaats waar politieke beslissingen worden genomen. Hierin bevinden zich onder meer het kabinet, het parlement en de politieke partijen.

In het denken van Habermas staat de overtuiging centraal dat de formele sfeer ontvankelijk moet zijn voor informatie, ideeën en communicatie uit de informele sfeer. Zo worden beslissingen en politieke discussies ingegeven door dat waar zich men hard voor maakt in de informele sfeer, waarbij de informele sfeer weer mede gevormd wordt door het publieke discours. Er ontstaat een verband tussen de communicatie die buiten politieke instituties plaatsvindt, en de keuzes die gezaghebbers maken. Deze ‘ontvankelijkheid’ wordt het best gefaciliteerd en gewaarborgd binnen een democratisch bestel, zo stelt Habermas. Vandaar dat hij de democratie als beste staatsinrichting ziet; democratie zorgt voor beleid op basis van publieke gedachtes en convicties. Laten we nu terugkeren naar het communicatieve handelen en bekijken hoe Habermas zijn politieke ideeën hiermee in verband brengt.

Habermas’ doel is om een rationele en universele grond voor de democratie te geven. Net zoals dit het geval is in het denken van Immanuel Kant, aan wie Habermas schatplichtig is. Habermas wil daarmee vermijden dat de maatschappij ten prooi valt aan relativisme en nihilisme. Hij stelt echter dat Kant’s project mislukt is omdat Kant zich nog bewoog binnen het oude paradigma van de subject-object verhouding. Met zijn focus op het intersubjectivisme meent hij wel een universeel fundament aan het democratisch denken te kunnen geven. Hij doet dit door zich te beroepen op het begrip van de communicatieve rationaliteit, en daarmee het communicatieve handelen. Wat hij zegt is dat de communicatieve rationaliteit in dezelfde mate met sociale processen verbonden is, als dat wederzijds begrip verbonden is aan het coördineren van handelingen. Dit betekent dat, zoals we eerder ook al zagen, er in het begrijpen een handeling of coördinatie verscholen zit. Habermas stelt

⁵⁷ Aan de term ‘civil society’ zijn door de jaren heen veel verschillende invullingen gegeven. Zo wordt het begrip anders gedeut in het schrijven over democratie dan in artikelen over economie. Ook in debatten over globalisering wordt er weer anders naar gekeken. Om redenen van helderheid en consistentie volg ik het onderscheid dat Habermas maakt tussen een formele en een informele politieke sfeer, en laat ik de term ‘civil society’ als zodanig buiten beschouwing.

zelfs dat het gemeenschappelijk leven (social life) alleen mogelijk is omdat we dit vermogen hebben om elkaar te begrijpen. Hiermee plaatst hij het gehele gebied van de sociologie in het domein van de intersubjectiviteit. Omdat we elkaar begrijpen kunnen we samenleven. We zijn in staat om te zien en te voelen wat er bij een ander speelt. We kunnen afspraken maken en elkaar toespreken als deze niet worden nagekomen. Mensen zijn sociale actoren.

Maar wat betekent dit voor het denken over politiek? Het heeft tot gevolg dat het wederzijds begrijpen daar ook centraal komt te staan. De mens geeft in interactie betekenis aan de wereld, en moet daarom ook in interactie bepalen hoe de wereld ingericht moet worden. Om uit te leggen hoe dit werkt richt Habermas zich op het concept van consensus. Hij zegt dat een geldige uitspraak moet worden gezien als 'consensus zonder dwang'.⁵⁸ Habermas' overtuiging hierachter is dat bij het communicatief handelen de kracht van het beste argument geldt. Wanneer mensen communicatief handelen zullen zij zich bij het beste argument neerleggen. Dit is wat ook wel de 'ideal speech situation' wordt genoemd. In een politieke context betekent dit dat communicatief handelen altijd tot een consensus of een compromis leidt. De mens heeft met zijn rationele vermogens de capaciteit om gezamenlijk het beste argument te herkennen, en dezelfde rationele vermogens zorgen ervoor dat hij het beste argument zal honoreren. Habermas leunt hierin wederom op de begrippen van intersubjectiviteit en rationaliteit.

De 'ideal speech situation' ontstaat echter niet in elk gesprek. Spreken we bijvoorbeeld vanuit de strategische rationaliteit, dan zal het begrip ontbreken om de kracht van het beste argument te laten gelden. Simpel gezegd, het beste argument wordt pas geaccepteerd als iedereen de intentie heeft om dit beste argument te vinden. Om deze reden heeft Habermas vijf voorwaarden opgesteld die de 'ideal speech situation' omschrijven. Wil een groep sociale actoren succesvol communicatief handelen, dan moeten de volgende vooronderstellingen gelden:

- no party affected by what is being discussed should be excluded from the discourse (the requirement of generality)
- all participants should have equal possibility to present and criticize validity claims in the process of discourse (autonomy)
- participants must be willing and able to empathize with each other's validity claims (ideal role taking)

⁵⁸ Lenhardt, Nicholson, (vertaling), Jürgen Habermas: *Moral consciousness and communicative action*, 1999: p.93.

- existing power differences between participants must be neutralized such that these differences have no effect on the creation of consensus (power neutrality)
- participants must openly explain their goals and intentions and in this connection desist from strategic action (transparence)⁵⁹

Lukt dit, dan is de uitkomst van een gesprek of dialoog, een consensus of op zijn minst een compromis.

De stelling dat een groep mensen hiertoe in staat is, en dat het mensbeeld hier omheen wordt gedefinieerd, maakt het weinig verrassend dat Habermas een deliberatief democratisch denker is. Democratisch omdat consensus een centrale rol inneemt, deliberatief omdat het gesprek de weg naar consensus vrij maakt. De burger krijgt zo niet alleen een plek in Habermas' politiek denken, maar hij krijgt ook een zekere verantwoordelijkheid. Omdat Habermas de mens zo sterk neerzet als een mens die geheel vanuit zijn eigen natuur bijna niet anders kan dan het bereiken van consensus, wordt Habermas' mensbeeld ook wel als '*homo democraticus*' omschreven.⁶⁰ De vraag die overblijft is, wat gebeurt er met deze consensus?

Aan Habermas politieke denken ligt nog een fundamentele distinctie ten grondslag. Dit is het onderscheid tussen systeem en leefwereld. De leefwereld is daar waar aan het alledaagse leven betekenis wordt gegeven. De plek waar verschillende mensen en culturen met elkaar in contact staan en in gesprek treden. Het systeem zijn de instituten, wetten, markten en andersoortige mechanieken die onze maatschappij in stand houden zonder dat wij er continu onze aandacht op hoeven te richten. De leefwereld is het domein van de communicatieve rationaliteit, en het systeem van de instrumentele rationaliteit. Of, de leefwereld is waar de sociale en innerlijke werelden bestaan, en het systeem is de objectieve wereld die de leefwereld ondersteunt en reguleert. Overeenkomstig dit onderscheid zijn systeem en leefwereld ook gekoppeld aan het instrumentele handelen en het communicatieve handelen.

Het onderscheid tussen systeem en leefwereld komt eveneens deels overeen met het onderscheid tussen de formele en de informele politieke sfeer dat we eerder tegenkwamen. De formele sfeer is daar waar het systematische naar de voorgrond komt, de informele sfeer is het domein van de leefwereld. Het is echter niet zo dat deze vergelijkingen geheel overlappen. De leefwereld beperkt

⁵⁹ Cronin, (vertaling), Jürgen Habermas: *Justification and application*, 2001: p. 31.

⁶⁰ Flyvbjerg, 'Ideal theory, real rationality: Habermas versus Foucault and Nietzsche', (2000), p.4.

zich namelijk niet tot de media en de belangengroepen uit de informele sfeer, maar begeeft zich ook in het alledaagse leven van de burgers. Zoals genoemd, ook de innerlijke wereld is een onderdeel van de leefwereld, sterker, hij maakt er een groot deel van uit.

Dit alles wil echter niet zeggen dat systeem en leefwereld zich enkel tot respectievelijk het politieke en het alledaagse leven verhouden. De gezaghebbers binnen het systeem handelen ook op basis van hun eigen leefwereld, en het systematische aspect van de instrumentele rationaliteit dringt ook door in ons alledaagse leven. Desalniettemin spreekt Habermas over de politiek, of de staat, als het systeem en geeft hij de leefwereld een plek in de pluraliteit van de burgermaatschappij.

Volgens Habermas moeten systeem en leefwereld in juiste verhouding tot elkaar staan, net zoals de formele sfeer ontvankelijk moet zijn voor de informele sfeer. De leefwereld is, met de mens als middelpunt, waar het om draait. Dit is waar het communicatieve handelen zich voltrekt. Het systeem is er slechts om de leefwereld in stand te houden; het systeem representeert het bestuurlijke. Toch is ook het systeem van belang. Door de pluralistische complexiteit van de moderne samenleving is het niet mogelijk om altijd tot houdbare afspraken te komen. Er moeten kaders zijn waar op teruggevallen kan worden. Het communicatieve handelen, dat met gedeeld begrip als drijfveer op consensus aanstuurt, kan niet in elk nodig compromis voorzien. Daarvoor is de maatschappij te complex, en zijn de verschillende doeleinden te diffuus. Het systeem maakt door coördinerende mechanismes de maatschappij bestuurbaar.

Er bestaat echter het gevaar, schrijft Habermas, dat het systeem de leefwereld koloniseert. Dit gebeurt wanneer het systeem niet meer wordt gezien als middel om de leefwereld in stand te houden, maar een doel op zich wordt. Zaken als geld en macht, die in het teken van het onderhouden van de leefwereld moeten staan, worden dan zelf object van de wil. Het systeem wordt pervers, met als gevolg dat de instrumentele rationaliteit de overhand krijgt, en de communicatieve rationaliteit wordt verdrukt.

Wanneer de instrumentele rationaliteit regeert komt er druk te staan op de leefwereld. Omdat mensen meer en meer gaan handelen vanuit hun eigen belang, valt het gedeelde begrip weg uit het maatschappelijk discours. Er ontstaat een kloof tussen systeem en leefwereld; ze sluiten niet meer op elkaar aan. Het communicatieve handelen waarin we onze leefwerelden deelden valt weg, waardoor het lastiger wordt om de maatschappij aansluitend op onze leefwereld in te richten.

We moeten volgens Habermas dus onze politiek zo inrichten dat de consensus van het communicatieve handelen wordt gefaciliteerd. Hij argumenteert dat het de meest elementaire functie van taal is om de handelingen van een pluralistische groep actoren zo te coördineren dat de

interacties conflict vrij en consensusgericht zullen zijn.⁶¹ De deliberatieve democratie is de politieke vorm die ‘aansluit’ op het concept van het communicatieve handelen. Het gaat echter verder dan aansluiten op, omdat de betekenis van handelingen, taaluitingen en geldigheidsclaims in essentie publiek en gedeeld (*shared*) zijn. Betekenis is namelijk afhankelijk van redenen en argumenten, en redenen en argumenten zijn per definitie publiek en gedeeld.⁶² Zo kan het maatschappelijk discours dat de publieke sfeer uitmaakt politieke beslissingen vormgeven, om zo leefwereld en systeem samen te brengen.

Over dit samenbrengen is Habermas optimistisch omdat hij vertrouwt op de rationele aard van de mens. In die zin houdt Habermas vast aan het verlichtingsideaal. Er zijn echter andere denkers die kritiek leveren op Habermas’ deliberatieve democratie. We zullen deze aan de hand van artikelen van Bent Flyvbjerg langslopen.⁶³

⁶¹ McCarthy, (vertaling) Jürgen Habermas: *The theory of communicative action: volume I*, 1986: pp. 286 - 288

⁶² Finlayson, *Habermas: a very short introduction*, 2005: p. 35.

⁶³ Flyvbjerg, ‘Ideal theory, real rationality: Habermas versus Foucault and Nietzsche’, (2000) & Flyvbjerg, ‘Habermas and Foucault: thinkers for civil society?’, (1998).

5. Kritiek op Habermas

Politiek denker Bent Flyvbjerg onderzoekt de consequenties van Habermas' ideeën voor de praktijk. Daarbij zet hij het moderne denken van Habermas af tegen het postmoderne denken van Michel Foucault en Friedrich Nietzsche. Beide filosofen worden ingezet om verkeerde aannames en overtuigingen bij Habermas te onthullen. Flyvbjerg stelt zich de vraag of we openbaar bestuur beter kunnen begrijpen in termen van consensus en 'ideal theory', zoals Habermas dat doet, of dat we het moeten zien in een kader van conflict en 'real history'. Als een consequentie van zijn onderzoek, stelt Flyvbjerg dat de Habermasiaanse deliberatieve democratie een utopie is omdat ze gebaseerd is op een onbereikbaar consensusideaal.

Ook Chantal Mouffe keert zich tegen de ideeën van Habermas. Zij stelt echter niet enkel dat Habermas een utopie schetst, maar tevens dat een deliberatieve democratie op zichzelf niet nastrevenswaardig is. Dit is in lijn met het argument dat Flyvbjerg op basis van Nietzsches standpunten ontwikkelt. In onderstaande paragrafen lopen we beide argumenten langs.

5.1 Foucault en Nietzsche

Foucault, een postmodernist, meent dat er geen normatieve, universele theorieën bestaan. Dit betekent ook dat er geen alles verklarende, normatieve theorie over politiek bestaat. Foucault omschrijft alles in termen van macht. Hier kan men op tegenwerpen dat Foucault zo zelf een universele theorie poneert; niet een theorie van intersubjectiviteit gelijk aan die van Habermas, maar een theorie van macht. Het verschil is dat Foucaults theorie niet normatief is. Foucault geeft een omschrijving van de werkelijkheid, maar stelt tegelijkertijd dat aan die omschrijving geen normatieve handelingswijze kan worden ontleend. Elke situatie is anders, en er is geen rationele maatstaf die ons voorhoudt hoe we moeten handelen. Hij stelt wel dat macht overal is. In elk mens, in elke relatie en in elke interactie. De mens heeft het vermogen om machtsposities in te nemen, en zal bewust of onbewust zijn machtspositie gebruiken.

Een goed voorbeeld van zo een machtsmiddel, schrijft Foucault, is taal. Taal kan ingezet worden om machtsposities in stand te houden. Taal is retorisch, we spreken om anderen te overtuigen en om onze belangen te verdedigen. Foucault heeft geen Machiavelliaans mensbeeld waarin elk mens

slechte eigenschappen bezit⁶⁴, maar we kunnen nu eenmaal niet om machtsuitingen heen. Ze zijn met de menselijke wereld verweven.

Door zijn postmodernistisch perspectivisme kiest Foucault geen specifieke politieke kant. Zijn mening is dat waar macht misbruikt wordt, waarmee hij vaak doelt op politieke instanties, mensen in verzet moeten komen. Het machtsmisbruik moet worden geadresseerd, ook al biedt Foucault geen moreel handvat dat ons kan sturen in de wijze waarop dit moet gebeuren.

Habermas ziet dit anders. Hij meent dat de macht van het beste argument de enige vorm van macht is die aanwezig is in het communicatieve handelen. Waar Foucault macht ziet in immer aanwezige hiërarchische structuren, de retoriek van taal, status en in elke interpersoonlijke relatie, is het volgens Habermas in principe mogelijk een machtsvrij vacuüm te creëren. Door de voorwaarden voor succesvol communicatief handelen te hanteren kunnen machtsverhoudingen geneutraliseerd worden. Ofwel, de 'ideal speech situation' is nastrevenswaardig en haalbaar. Habermas plaatst macht, en de autorisatie daarvan, voornamelijk in het domein van de wet en de politiek. De wet bepaald hoe de machtsverhoudingen verdeeld zijn, en tegelijkertijd (*uno acto*) bepaald de machthebber de wet.⁶⁵ Deze wet wordt vervolgens gehandhaafd door de instituties van de staat.

Binnen deze kaders van de wet kunnen sociale actoren een discours aangaan dat vrij is van retoriek en machtsverhoudingen. Een vereiste hiervoor is dat we niet strategisch handelen, dat wordt namelijk gekenmerkt door eigen gewin en de manipulatie van anderen. Macht kan zich immers, volgens Habermas, ook uiten in interacties en relaties tussen personen. In de zucht naar meer geld, en andersoortig persoonlijk gewin, ontstaan er demonstraties van macht en machtsverhoudingen. Foucault en Habermas zijn op dit punt niet erg verschillend. Het onderscheid is dat Foucault meent dat macht *altijd* aanwezig is, en dat Habermas denkt dat macht kan worden overstegen in het communicatief handelen. Bent Flyvbjerg ziet in Habermas' benadering van macht een probleem, verderop zullen we deze argumentatie verder bekijken.

Het argument dat Flyvbjerg vanuit het perspectief van Nietzsche maakt, lijkt sterk op het argument dat hij inbrengt op basis van het gedachtengoed van Michel Foucault. De intellectuele verwantschap tussen Nietzsche en Foucault heeft daar zeker mee te maken.

Het denken van Nietzsche onderscheid zich op meerdere, cruciale punten van het werk van Habermas. Nietzsche is een denker die de wereld ziet als een plek waarin conflict een belangrijke plaats inneemt. Hij ziet conflicten niet als negatief, want ze zijn de sleutel tot de menselijke

⁶⁴ Machiavelli schrijft: "One can make this generalization about men: they are ungrateful, fickle, liars and deceivers." Zie: Bondanella, (vertaling), Nicollò Machiavelli: *The Prince*, 2005: p. 96.

⁶⁵ Flyvbjerg, 'Ideal theory, real rationality: Habermas versus Foucault and Nietzsche', (2000), p. 6.

ontwikkeling. Als er geen conflict zou bestaan, dan zouden we elkaar ook niet uitdagen om progressie te boeken. Nietzsche is om die reden geen democraat bij uitstek. Het gelijkheidsbeginsel van de democratie werkt dit vruchtbare conflict namelijk tegen.

In zijn werk gaat hij niet concreet in op zijn politieke kleur, maar door zijn kijk op de ethiek lijkt hij een voorkeur voor een vorm van aristocratie te hebben. Hiermee doel ik op de idee van de Slavenmoraal dat Nietzsche heeft ontwikkeld. Volgens hem bestaat er een intrinsieke ongelijkheid tussen mensen; sommigen zijn in staat om te leiden, anderen kunnen slechts volgen. Hij stelt:

I do not want to be mixed in with and mistaken for these preachers of equality.
For thus justice speaks to me: "humans are not equal." And they shouldn't
become so either! ⁶⁶

Nietzsche vindt het van belang dat in de maatschappelijke hiërarchie sommigen een hogere plaats krijgen dan anderen. De mensen die over grote kwaliteiten beschikken moeten in staat worden gesteld om de minder getalenteerde te leiden; de 'zwakkeren' mogen de 'sterken' niet hinderen. Nietzsche meent dat dit laatste juist wel zit besloten in het gelijkheidsprincipe van de democratie. Hij stelt dat we daarom een Agonistische samenleving moeten vormen. Hij gebruikt in zijn argumentatie het Griekse woord 'Agon'. Agon betekende in de oude Griekse samenleving 'strijd' of 'competitie'. Het woord werd vaak in verband gebracht met de spelen bij de berg Olympus. Bij Nietzsche staat het voor de strijd die aan de voet van ontwikkeling staat. Deze Agon moeten we voeden zodat talenten worden aangescherpt en slechte eigenschappen overwonnen. De democratische staatsinrichting, waarin een ieder als gelijk wordt gezien, ontkent de kracht van de Agon volgens Nietzsche. Het ontnemt de burger het recht van de sterkste. De motivatie om te excelleren wordt de mens zo ontnomen.

Los van het feit dat er een onoverbrugbaar verschil bestaat tussen hoe Habermas en Nietzsche de wereld aanschouwen, raakt Nietzsches perspectief wel aan een probleem bij Habermas. Dit is de stellingname van Habermas dat conflict, net als macht, kan worden overstegen. Of, in Habermas' terminologie: volgens Nietzsche is de beweging van strategische rationaliteit naar communicatieve rationaliteit onmogelijk. Het conflict dat volgens Habermas kan bestaan tussen sociale actoren die strategisch handelen, verdwijnt wanneer er, onder de juiste voorwaarden, een dialoog ontstaat. Dan geldt het beste argument en overwint de telos die in ons spreken gehuisvest is het conflict: "[...] all affected can *freely* accept the consequence and the side effects that the *general* observance of

⁶⁶ Del Caro, (vertaling), Nietzsche: *Thus spoke Zarathustra*, 2006: p. 78.

controversial norm can be expected to have for the satisfaction of the interests of *each individual*.⁶⁷ Volgens Nietzsche is het: 1) niet mogelijk een situatie te creëren waarin onderlinge strijd wordt overstegen; de mens is er van nature op uit om de ander te overheersen; 2) ook niet wenselijk om een conflictvrije situatie te verwezenlijken. Het gebrek aan conflict leidt tot een gebrek aan ontwikkeling:

“Equality” as a certain factual increase in similarity, which merely finds expression in the theory of “equal rights,” is an essential feature of decline. The cleavage between man and man, status and status, the plurality of types, the will to be oneself, to stand out — what I call the pathos of distance, that is characteristic of every strong age. The strength to withstand tension, the width of the tensions between extremes, becomes ever smaller today; finally, the extremes themselves become blurred to the point of similarity.⁶⁸

Foucault onderschrijft dus dat macht zich in alles manifesteert, maar probeert descriptief te blijven in zijn zienswijze. Nietzsche gaat een stap verder, en geeft niet alleen de wil tot macht een belangrijke positie in zijn kijk op de maatschappij, maar meent dat conflict, vaak voortkomend uit ongelijke machtsverhoudingen, erg belangrijk en waardevol is.

Laten we nu kijken naar hoe Flyvbjerg en Mouffe, op basis van deze twee filosofen, hun argumenten tegen Habermas ontwikkelen.

5.2 Twee argumenten tegen Habermas

Op basis van bovenstaande beweringen is Flyvbjerg van mening dat Habermas een politieke utopie heeft geschetst. In dit gedeelte zien we waarom hij Habermas' werk utopisch noemt, en om welke reden dit utopisch beeld niet nastrevenswaardig is. Vervolgens wordt Chantal Mouffe's Agonistisch pluralisme geïntroduceerd. Haar politieke opvattingen leunen sterk op de gedachtegang van Nietzsche.

⁶⁷ Lenhardt, Nicholson, (vertaling), Jürgen Habermas: *Moral consciousness and communicative action*, 1999: p. 93.

⁶⁸ Kaufmann, Hollingdale (vertaling), Nietzsche: *Twilight of the Idols: Skirmishes of an untimely man*, §37. Website: <http://www.handprint.com/SC/NIE/GotDamer.html>

5.2.1 Bent Flyvbjerg

Aan de kritiek van Bent Flyvbjerg op Habermas ligt een vraag ten grondslag. De vraag is of we rationaliteit en macht in communicatie los van elkaar kunnen zien, en of we rationaliteit überhaupt als geïsoleerd van macht kunnen beschouwen. Volgens Flyvbjerg kan dit niet en is het problematisch dat Habermas aan deze vraag voorbij gaat. Volgens hem maakt Habermas zo een 'leap of faith' die niet te rechtvaardigen valt.

Als we communicatie en macht bestuderen dan zijn er eigenlijk twee standpunten die we in kunnen nemen; machtsvrije communicatie is mogelijk, of het is onmogelijk. Flyvbjerg stelt machtsvrije communicatie gelijk aan Habermas' communicatieve handelen, en plaatst daar tegenover denkers als Foucault die menen dat er in communicatie altijd macht tot uiting komt. Deze laatste groep verbindt hij aan de discipline van de retoriek, waarin de validiteit van uitspraken wordt bepaald door de wijze waarop gesproken wordt; eloquent, manipulerend, charismatisch, misleidend.⁶⁹ Retorisch spreken is, volgens Flyvbjerg, tegenovergesteld aan rationeel spreken. Retoriek zorgt voor ruis, en plaatst de verbaal sterke sociale actoren boven hun zwakkere opposanten. Rationeel spreken is helder spreken, en maakt het mogelijk dat het beste argument op tafel komt.

Er bestaat bij deze perspectieven een meningsverschil over de mogelijkheid van machtsvrije communicatie. Maar wie heeft hierin gelijk, de retorici of hun opposanten? Flyvbjerg stelt dat het antwoord op deze vraag in eerste instantie niet relevant is. Wat wel belangrijk is, is dat men niet een argument opbouwt op basis van een *assumptie* over de mogelijkheid van machtsvrije communicatie. Als iemand stelt dat communicatie puur rationeel en vrij van retoriek kan zijn, dan moet diegene empirisch-wetenschappelijk aantonen dat, bijvoorbeeld binnen een politieke context, dergelijke communicatie kan bestaan:

“The researcher must ask how communication takes place, and how politics and democracy operate. Is communication characterized by consensus-seeking and absence of power? Or is communication the exercise of power and rhetoric?”⁷⁰

En:

“Understanding how power works is the first prerequisite for action, because action is the exercise of power.”⁷¹

⁶⁹ Flyvbjerg, 'Ideal theory, real rationality: Habermas versus Foucault and Nietzsche', (2000), p. 216.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Idem., p. 228.

Bent Flyvbjerg stelt dat Habermas geen empirisch onderzoek overlegt, en dat hij zijn theorie daarom voorbarig baseert op de idee van de machtsvrije dialoog. In zijn voorwaarden voor communicatief handelen zagen we dit terug, hij spreekt daar over ‘herrschaftsfreie Kommunikation’ en stelt dat de dialoog vrij moet zijn van elke mogelijke machtsverhouding. Habermas maakt daarmee een normatief statement, maar gaat niet in op de vraag of wat hij voorschrijft wel mogelijk is. Flyvbjerg schrijft dat het a priori beantwoorden van de zojuist gestelde vraag hetzelfde is als het beantwoorden van de vraag of de mens van nature goed of slecht is. We kunnen pas weten of de mens goed of slecht is *nadat* we de mens in haar handelen bestudeerd hebben. Volgens Flyvbjerg zijn er veel aanwijzingen om aan te nemen dat machtsvrije communicatie niet mogelijk is, en is het daarom problematisch om er a priori van uit te gaan dat het wel mogelijk is. Het wordt een nog groter probleem wanneer dit idee het fundament wordt van een algemeen geldende, normatieve theorie.

Flyvbjerg beschrijft Habermas’ fout als een ‘leap of faith’, en meent dat de ‘ideal speech situation’, hoewel nastrevenswaardig, geen zeker gegeven is. Dit heeft tot gevolg dat Habermas’ gehele theorie van het communicatieve handelen erg wankel wordt. Als we immers niet machtsvrij kunnen communiceren, dan zal het beste argument niet per definitie doorslaggevend zijn, en vervalt de ‘ideal speech situation’ en de mogelijkheid tot succesvol communicatief handelen.

Bent Flyvbjerg gaat echter nog een stap verder in zijn kritiek, want ook al levert Habermas volgens hem te weinig bewijs voor de mogelijkheid van een machtsvrije dialoog, het kan zo zijn dat deze dialoog alsnog mogelijk blijkt na empirisch, wetenschappelijk onderzoek. Flyvbjerg is echter van mening dat dit niet houdbaar is. Om dit punt te maken refereert hij naar de politiek. Hij schrijft:

“People know how to be, at the same time, tribal and democratic, dissidents and patriots, experts at judging how far a democratic constitution can be bent and used in non-democratic ways for personal and group advantage.”⁷²

Hij meent dus dat Habermas naast een ongerechtvaardigde ‘leap of faith’ ook een verkeerd mensbeeld hanteert. Het beeld van de *homo democraticus* die met zijn natuurlijke, inherente telos tot wederzijds begrip vormgeeft aan democratische processen van consensusvorming, is even utopisch als de idee van een machtsvrije dialoog. Ofwel, omdat Habermas geen grond heeft te denken dat de mens in staat is om op basis van zijn ratio zich neer te leggen bij het beste argument, berust zijn theorie van het communicatieve handelen op een sprong in het duister.

⁷² Flyvbjerg, ‘Ideal theory, real rationality: Habermas versus Foucault and Nietzsche’, (2000), p. 217.

Het is niet geheel duidelijk welk mensbeeld Flyvbjerg hier tegenover stelt, waardoor het lijkt alsof hij een negatief argument maakt. Hij schaaft zich achter Foucault, en betoogt dat de aard van de mens in ieder geval *niet* zo simpel en verlicht kan zijn als dat Habermas dat voorstelt. In het echte leven zijn de mensen oneindig veel complexer dan Habermas' *homo democraticus*.⁷³ Met de term 'complexer' bedoelt Flyvbjerg dat mensen zich anders voor kunnen doen dan ze zijn, eigen belangen voorop kunnen stellen, en bovenal, dat ze soms paradoxale en tegenstrijdige attitudes en karaktereigenschappen kunnen hebben.

De 'kracht van het beste argument' klinkt als een aantrekkelijk gegeven, maar we hebben gezien dat het belangrijk is om stil te staan bij wat dit vooronderstelt. Flyvbjerg schrijft dat zelfs veel van de sympathisanten van Habermas' gedachtegoed menen dat hij te idealistisch is, en dat hij te weinig gevoel heeft voor de context.

De laatste vraag die we omtrent deze kritiek nog moeten beantwoorden is of het per definitie problematisch is om een utopisch uitgangspunt te hanteren, iets dat Flyvbjerg gemakshalve vooronderstelt. Ik denk dat dit wel een probleem oplevert voor Habermas. De reden voor deze overtuiging is dat Habermas geen politiek vergezicht schetst, hij is erg concreet in zijn ideeën over het discours, de publieke sfeer en de deliberatieve democratie. Hij omschrijft zelfs welke voorwaarden moeten gelden om op een succesvolle wijze tot een consensus of een compromis te komen. Als deze voorwaarden utopisch en irreëel blijken, komt het communicatieve handelen in het geding. De gehele, universele theorie van Habermas valt dan uiteen. Als communicatief handelen alleen een ideaal is, en niet werkelijk kan plaatsvinden, dan vallen we, volgens Habermas, terug op een maatschappij waarin consensus en compromis worden vervangen door hardnekkig pluralisme en voortdurend conflict. De mogelijkheid tot een 'ideal speech situation' en de normatieve procedure voor het communicatief handelen staan zo centraal in Habermas visie op hoe de maatschappij ingericht en bestuurd moet worden, dat een idealisatie en abstrahering van deze concepten tot een verwerping van Habermas politieke ideeën leidt. In de maatschappij waarin de kracht van dialoog niet geldt, en waarin de inherente beweging naar consensus niet bestaat, hebben de deliberatief democratische waarden het zwaar te verduren. De utopie van het communicatief handelen mag dan een mooi vergezicht voor de toekomst zijn, maar het biedt niet de houvast om in het heden politiek filosofische en democratische vraagstukken te benoemen en te beantwoorden.

Het argument dat Flyvbjerg maakt naar aanleiding van Nietzsche, en zijn denken over conflict, is verwerkt in de volgende paragraaf over Chantal Mouffe. Dit omdat zij grotendeels hetzelfde

⁷³ Flyvbjerg, 'Ideal theory, real rationality: Habermas versus Foucault and Nietzsche', (2000), p. 217.

argument hanteert en zich tevens beroept op Nietzsches idee van de Agon. Kort gezegd stelt Flyvbjerg dat conflict meestal wordt gezien als gevaarlijk en destructief, en dat dit ook bij Habermas het geval is, maar dat er steeds meer reden is om aan te nemen dat conflicten bijdragen aan samenhang en stabiliteit binnen democratische samenlevingen.

5.2.2 Chantal Mouffe

In het boek “Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics”⁷⁴ van Chantal Mouffe en Ernesto Laclau wordt de ‘radicale democratie’ geïntroduceerd. Deze vorm van democratie verzet zich tegen de consensuszucht van de andere vormen van democratie, en plaatst het belang van (sociaal) conflict centraal. De radicale democratie geeft niet alleen een plek aan conflict, maar is zelfs afhankelijk van dit antagonisme. We gaan hier niet diep in op dit concept, maar analyseren een artikel van Mouffe waarin ze, vanuit haar eigen opvattingen, een kritiek op Habermas zijn ideeën over de deliberatieve democratie ontwikkelt.⁷⁵

Mouffe ziet de groeiende populariteit van de deliberatieve democratie als een reactie op het denken over de democratie als een politiek systeem waarin op economische wijze belangen worden verdedigd en behartigd.⁷⁶ Ze is van mening dat de poging tot vernieuwing op zich prijzenswaardig is, maar ze is het oneens met het alternatief.

Het doel van de deliberatief democratische denkers is om de publieke sfeer weer in het centrum van de democratie te plaatsen. Volgens Mouffe verschuift de democratie daarmee van een meer economisch model naar een model gevormd rondom ethiek en rechtvaardigheid. De reden hiervoor is dat het politieke primaat bij het uitwisselen en beoordelen van rationele argumenten komt te liggen, in plaats van bij top-down beslissingen over een verzameling van gedeelde en individuele belangen. De publieke sfeer krijgt, volgens Mouffe, in de deliberatieve democratie een discursief karakter waarin keuzes worden gemaakt na afweging van normatieve geldigheidsclaims. Politieke vraagstukken worden niet meer beantwoord op basis van een economische kosten-batenanalyse, ze vragen om morele overwegingen van de mensen over wie de beslissingen worden genomen.

Deliberatief democratische denkers willen dat rationaliteit en legitimiteit met elkaar verenigd worden. Dit moet gebeuren op een manier dat: “[...] the institutions of this polity are so arranged that what is considered in the common interest of all results from processes of collective

⁷⁴ Mouffe, Laclau, *Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics*, 2001.

⁷⁵ Mouffe, ‘Deliberative democracy or agonistic pluralism?’, (1999).

⁷⁶ Idem., p. 745.

deliberation conducted rationally and fairly among free en equal individuals.”⁷⁷ Bij Habermas zien we deze poging om rationaliteit en legitimiteit samen te brengen terug in de relatie tussen het proces van rationele argumentatie en de sociale actoren die deze argumenten uitwisselen. Door de ‘ideal speech situation’ en het laten gelden van beste argument als essentieel en funderend voor het (politiek) discours te omschrijven wordt de procedure voor politieke besluitvorming rationeel. De andere opvatting, namelijk dat het een non-exclusieve procedure is waarin alle betrokkenen hun stem kunnen laten gelden, geeft de politieke besluitvorming legitimiteit. Door in het communicatieve handelen deze twee zaken samen te brengen, probeert Habermas de kloof tussen rationaliteit en legitimiteit te dichten.

Met deze beweging van Habermas is Mouffe het echter niet eens. Ze keert zich tegen Habermas in het bijzonder, omdat ze vindt dat hij de meest accurate en volledige theorie over de deliberatieve democratie heeft geformuleerd. Ze geeft meerdere argumenten, maar haar hoofdkritiek is terug te voeren op de poging van Habermas om de kloof tussen rationaliteit en legitimiteit te dichten. Ze gaat niet direct in op de vraag of dit hem lukt, maar stelt dat de verkeerde zaken worden samengebracht. De dimensies van macht en conflict ontbreken hierbij:

“This link between legitimacy and power is precisely what the deliberative model is unable to recognize, since it has to posit the possibility of a type of rational argumentation where power has been eliminated and where legitimacy is grounded on pure rationality.”⁷⁸

Chantal Mouffe gaat hier in op de voorwaarde van de ‘herrschaftsfreie Kommunikation’ die Habermas stelt. Door macht weg te beredeneren uit democratische procedures negeert hij het domein van ‘het politieke’. ‘Het politieke’ bij Mouffe is het antagonisme dat inherent is aan de maatschappij en de relaties die deze maatschappij uitmaken. Hiernaast plaatst ze ‘de politiek’. Dit is de verzameling van praktijken, discoursen en instituties die de samenleving ordenen en organiseren. De politiek is altijd in potentie conflictueus omdat ze continu wordt beïnvloed door het politieke. Dit gaat in tegen Habermas’ overtuiging dat in het discours, daar waar systeem en leefwereld uiteindelijk samenkomen, het politieke kan worden overstegen.

Zolang het onderlinge antagonisme bestaat zal ook macht een rol spelen meent Mouffe. De prioriteit van het eigenbelang zorgt ervoor dat er verschil ontstaat; mensen zijn bereid om anderen te gebruiken voor eigen gewin. De mate waarin iemand in staat is om anderen in te zetten voor eigen

⁷⁷ Benhabib, ‘Toward a deliberative model of democratic legitimacy’, (1966), p. 69.

⁷⁸ Mouffe, ‘Deliberative democracy or agonistic pluralism?’, (1999), p. 753.

doeleinden is gelijk aan de sterkte van zijn machtspositie. Mouffe ziet dus een verband tussen het onderlinge antagonisme en macht; macht is een effect van conflicterende verschillen. Hieruit volgt dat het politieke, omdat het gelijk wordt gesteld aan het continu aanwezige antagonisme, altijd aan machtsuitingen onderhevig is. Hiermee is macht ook aanwezig in de politiek, omdat het politieke voortdurend het gebied van de politiek binnendringt.

Mouffe vervolgt door te stellen dat een individu nooit volledig zijn eigenbelang los kan laten en dat hij om die reden nooit samenvalt met zijn universeel rationele zelf; een perfect rationeel handelend en sprekend zelf dat de basis vormt voor volmaakt communicatief handelen bestaat niet, zo onderschrijft Mouffe. In menselijke relaties bestaat er altijd conflict en vijandigheid, en het is aan de politiek om dit antagonisme te begrijpen en te kanaliseren. Het gaat er dan ook niet om dat we altijd een rationele consensus bereiken, we moeten eenheid en verbondenheid scheppen in een pluralistische en antagonistische samenleving.

Dit kunnen we bereiken door antagonisme in Agonisme te veranderen. We moeten de ander niet meer als vijand zien, maar als tegenstander. Ofwel, de ander is niet iemand die we moeten 'vernietigen', maar iemand die we kunnen tegenspreken terwijl we ons tegelijkertijd hardmaken voor het recht van de ander om zijn ideeën te verdedigen. De afspraak die uit deze strijd voortkomt is niet een universele consensus, het is een tijdelijke stabilisatie van de machtsverhoudingen. Deze machtsverhoudingen betekenen misschien exclusie of onrechtvaardigheid, maar dat moeten we accepteren. Dit omdat we niet anders kunnen dan accepteren dat er een onoplosbare veelvoud van conflicterende belangen bestaat.

Mouffe stelt dus dat we moeten accepteren dat het niet mogelijk is om op Habermasiaanse wijze de rust van een algemeen geaccepteerde consensus te bereiken, ook al is het een mooi ideaal. De realiteit leent zich hier niet voor. Het is wijzer om de pluralistische complexiteit te erkennen, dan om de simplistische utopie na te jagen. Bovendien betekent dit erkennen van de machtsdimensie dat de waarde van strijd, zoals we die bij Nietzsche genoemd zagen, niet verloren gaat.

Chantal Mouffe pleit voor een Agonistisch pluralisme waarin consensus en compromis zeker niet ondenkbaar zijn, maar waarin ze vanuit het perspectief van de conflicterende complexiteit van het politieke worden beschouwd. In paragraaf 6.2 gaan we met behulp van Fox en Miller dieper in op deze ideeën.

Eerst zal ik echter de twee probleemstellingen, zoals die tot dit moment naar voren zijn gekomen, samenvatten.

6. De Dialoog

Wat is nu exact het probleem, en waar moeten we de oplossingen zoeken? Deze vragen zullen in dit hoofdstuk aan de orde komen. Ik zal eerst de problemen, zoals we die tegenkwamen in de relatie tussen de burger en de overheid, benoemen. Er komen twee probleemstellingen naar voren, die beide in eenzelfde categorie geplaatst kunnen worden. Na het duiden van deze problemen, zal ik een aantal auteurs aanhalen die mogelijke oplossingen aandragen. Deze problemen, en de mogelijke oplossingen, worden op verschillende plekken in dit afsluitende hoofdstuk in de context van de casus geplaatst. Ik eindig met een korte weergave van de ideeën uit het boek 'Postmodern Public Administration, Towards Discourse' van Charles Fox en Hugh Miller. Zij bieden, denk ik, een interessant perspectief op de problematiek die hier wordt omschreven.

Het volgende is van belang om hier te noemen. In deze scriptie is het niet de bedoeling om een metafysisch of ontologisch argument te maken voor een visie op hoe de werkelijkheid is opgebouwd. Het gaat erom dat er een overheid is die bepaalde vooronderstellingen over de maatschappelijke werkelijkheid heeft, en dat er, wanneer er op basis van deze vooronderstellingen wordt gehandeld, maatschappelijke problemen ontstaan. Hoe deze problemen vanuit de discrepantie tussen vooronderstelling en maatschappelijke werkelijkheid ontstaan, hebben we in hoofdstukken 2 en 3 kunnen zien.

Een tweede punt dat ik hier wil maken is dat het niet mijn intentie is om de schuldvraag te beantwoorden. In deze scriptie spreek ik vaak over de overheid alsof die een gebrek aan inzicht heeft en achter de feiten aanloopt. Ik ben mij echter bewust van de juridische en staatsrechtelijke beperkingen waarmee bestuurders en ambtenaren dagelijks te maken krijgen.⁷⁹ Zij krijgen beperkte bewegingsruimte en zijn vaak buiten machte om de problemen in zijn geheel aan te pakken. Dit wil niet zeggen dat ik niet vind dat het goed zou zijn als er vanuit de overheid meer op deze thema's gereflecteerd zou worden. Mijn scriptie is niet meer dan een oproep om deze reflectie op gang te brengen.

⁷⁹ Om deze reden heb ik het in deze scriptie over 'de overheid' of 'overheden', en niet over gemeenteraden, provinciebesturen, burgemeesters en wethouders of ambtenaren.

6.1 De probleemstellingen

In paragraaf 3.4, waarin ik een tussentijdse conclusie trek, wordt een aanzet tot de omschrijving van het eerste probleem gegeven. De overheid heeft de afgelopen decennia teveel vanuit de benaderingswijze van het harde systeem denken naar de problematiek gekeken. Het HSD was hierbij geen bestuurlijk instrument, maar een wijze waarop de realiteit werd ingedeeld; het HSD gold als ontologie. Het is van belang om hier op te merken dat wanneer ik spreek over ‘realiteit’, ik het niet heb over één absolute realiteit die onveranderlijk is en buiten ons bestaat. Ik gebruik de term op een constructivistisch ontologische wijze. De ‘realiteit’ is dus gebonden aan een perspectief. Zo spreek ik hier over de realiteit *van* de overheid; de manier waarop de overheid de wereld indeelt en begrijpt.

Deze manier om de realiteit te duiden bleek echter problemen met zich mee te brengen. De overheid hanteerde, abusievelijk, een doel-rationalistische en top-down georiënteerde manier van besturen. Wellicht zonder zich hiervan bewust te zijn, probeerde de overheid de situatie rondom de intensieve veehouderij te beheersen. Ze deed dit middels de implementatie van de Reconstructiewet. Dit had tot gevolg dat de burger van het beleid vervreemd raakte. De burger en de boer werden genegeerd en wanneer zij op eigen initiatief iets voor elkaar probeerden te krijgen, verzandden zij al snel in een netwerk van juridische maatregelen en bureaucratische procedures. De boeren en de burgers, maar ook de ambtenaren, geven aan dat ze zich machteloos, gefrustreerd en boos voelen. Dit leidt tot het ontstaan van eigen initiatieven zoals actiegroepen en stichtingen die de belangen van de direct betrokkenen behartigen. Uiteindelijk wordt er op meerdere plaatsen, en in meerdere provincies, gehoor gegeven aan deze geluiden uit de maatschappij. De overheden vinden dat de burger meer betrokken moet worden bij de kwestie, en sturen aan op een aanpak die draait om dialoog in plaats van enkel wet- en regelgeving.

Ook op landelijk niveau zijn dergelijke verschuivingen te ontwaren. Zo schrijft minister Plasterk, in maart 2013, een nota over bestuurlijke samenhang in Nederland. Hierin staan meerdere verwijzingen naar veranderingen die plaatsvinden in de relatie tussen burger en overheid:

“De betekenis van het lokaal bestuur en de lokale politiek neemt [...] toe. Dat is des te meer van belang in een periode van bezuinigingen waarin heldere keuzes noodzakelijk zijn. Deze keuzes vragen om legitimatie, om een gesprek met de samenleving en ruimte voor verschillende opvattingen. Door goed te luisteren en

rekening te houden met lokale wensen en omstandigheden van burgers kan het handelen van de overheid meer op maat en effectiever worden ingericht. Het maakt maatwerk mogelijk en vergroot de betrokkenheid van burgers. Een betrokkenheid die nodig is om de bezuinigingen te kunnen realiseren.”⁸⁰

En:

“Het kabinet wil de burger meer ruimte geven en beter betrekken bij het handelen van de overheid. De overheid moet niet meer denken voor de burger, maar uitgaan van de burger. Dit betekent aan de ene kant dat de overheid een stap terug doet; loslaten, ruimte geven aan het initiatief van burgers en meer op dat initiatief inspelen. En aan de andere kant dat de overheid investeert in een nauwere relatie met burgers om de kwaliteit van beleid en uitvoering verder te verbeteren.”⁸¹

De eerste probleemstelling die we behandelen zit verscholen in deze overgang. De overheid stelt zich als doel om ‘uit te gaan van de burger’ en om ‘los te laten’. Er wordt echter nog steeds vastgehouden aan een wijze van bestuur die zijn fundament heeft in een geheel andere convictie, namelijk de overtuiging dat de werkelijkheid objectief kenbaar en beheersbaar is. Dit gegeven is goed waar te nemen in de casus.

Enkele gemeenten en de provincie nemen het initiatief tot informatieavonden en gezamenlijke gesprekken, maar ondertussen blijven uitgebreide juridische procedures op de achtergrond bestaan. De overheid spreekt met de burger en de boer om de wrevel en boosheid weg te nemen, maar de politieke besluitvorming lijkt daar los van te staan. Participanten aan verscheidene gesprekken vrezen dan ook dat ze niet echt gehoord worden en dat het veelal om draagvlakcreatie gaat.^{82 83} In het rapport ‘Vertrouwen in Burgers’ van de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid wordt de verhouding tussen overheid en burger eveneens onderzocht. De raad schrijft:

⁸⁰ Plasterk, Nota: *Bestuur in samenhang*, 2013: p. 6.

⁸¹ Idem., p.7

⁸² Zie de interviews met de deelnemers in de bijlage.

⁸³ Het is belangrijk om hier te vermelden dat er ook trajecten bestaan waar de direct betrokkenen daadwerkelijk beslissingskracht krijgen, en het lijkt alsof dit goed werkt. Dit gebeurt echter op kleine schaal, en geeft mij nog niet het idee dat de overheid een wezenlijke koersverandering heeft doorgevoerd.

“Burgers en beleidsmakers praten langs elkaar heen, zo kregen we op veel plaatsen te horen. De logica van de burgers – hun manier van denken, spreken en handelen – verschilt van de (interne) logica van beleidsmakers en bestuurders. De schurende logica’s tussen de burgers en beleidsmakers – veel woorden zijn dezelfde maar ze betekenen aan beide zijden iets anders – laten zich kennen in de vorm van uiteenlopende wereldbeelden en werkwijzen.”⁸⁴

Het probleem is dat de overheid zich een voorstelling maakt van een publiek domein waarin er een gesprek met de burger kan ontstaan, *en* waarin de overheid een stap terug kan doen. Ook wordt er in de aangehaalde nota in één adem gesproken over ruimte creëren *en* effectief maatwerk leveren. De band met de burger moet worden versterkt terwijl de burger ook meer verantwoordelijkheid, en dus autonomie, moet krijgen.

Hier lijkt iets te wringen. Is het wel mogelijk om ruimte te maken voor een open gesprek zonder in te boeten op bestuurlijke effectiviteit? En, vereist een gesprek niet juist betrokkenheid in plaats van stappen terug doen?

Ondanks de ambities van de overheid om tot een meer deliberatieve democratie te komen, is het maar de vraag of een nieuw paradigma van ‘loslaten’ en ‘dialogoog’ wel houdbaar is. Het beeld van hoe de relatie tussen de burger en de overheid eruit zou moeten zien, komt niet overeen met het werkelijk maatschappelijke krachtenveld. Daarbij, en dit is de kern van dit argument, houdt de overheid deze discrepantie zelf in stand. Zij blijft deze realiteit als objectief kenbaar, modern en functionalistisch zien zoals blijkt uit beleidskeuzes bij de implementatie en de instandhouding van de Reconstructiewet.

De beleidskeuzes vooronderstellen dat de werkelijkheid bepaalde karakteristieken en functionele eigenschappen bezit. Deze vooronderstellingen leiden echter tot een bestuurlijk referentiekader waarin er weinig plaats is voor participatie van de burger. Het is immers moeilijk voor te stellen dat een burger die wordt begrepen in termen van bestuurlijke objectiviteit, functionaliteit en procedurele afhankelijkheid, een burger is die wordt opgeroepen om zich open uit te spreken over beleidskeuzes. Er is een discrepantie tussen willen en kunnen, tussen ideaal en realiteit, ontstaan. Herman van Gunsteren, politicoloog en filosoof, formuleert eenzelfde gedachte:

⁸⁴ Knottnerus, Rapport WRR: *Vertrouwen in burgers*, 2012: p. 107

“ ‘De’ nationale samenleving is geen afgebakende en relatief gesloten eenheid meer. De traditionele categorieën waarin de bestuurders haar proberen te vatten, geven de werkelijke maatschappelijke dynamiek niet weer. Waar men probeert de categorieën bij de tijd te brengen wordt de verwarring vaak enkel nog maar groter. Keer op keer stelt zo de plurale samenleving haar bestuurders voor verrassingen.”⁸⁵

Van Gunsteren vervangt het woord ‘realiteit’, zoals als ik het gebruik, door het woord ‘categorieën’. Hij stelt dat de categorieën die de overheid gebruikt om de maatschappij te duiden, niet meer de juiste zijn. Deze categorieën, of deze opgelegde realiteit, sluiten dus niet goed aan op de werkelijkheid.

We weten dus nu dat de overheid aanstuurt op deliberatief democratisch handelen; ze wil in dialoog de band met de burger versterken. Pogingen hiertoe stuiten echter op tegenstellingen, en het blijft vooralsnog vaag hoe de overheid exact denkt deze ambities waar te maken. De vraag is hoe er een deliberatief fundament gelegd kan worden voor de relatie tussen burger en overheid.

Jürgen Habermas geeft een fundamenteel antwoord op deze vraag. Door opnieuw te kijken naar wat rationaliteit inhoudt, en met behulp van zijn ideeën over de ‘telos’ van communicatie, geeft Habermas een eigen perspectief op sociologie, politiek en filosofie. Hij stelt dat taal als functie heeft om de handelingen van een groep verschillende individuen op elkaar aan te laten sluiten, of te coördineren. Taal kan dit omdat taal intrinsiek als doel, of ‘telos’, heeft om tot begrip te komen. Elkaar begrijpen is de stuwende kracht die achter elke taaluiting werkzaam is.⁸⁶ Anders gezegd, samen spreken leidt tot wederzijds begrip, wat leidt tot consensus en compromisvorming.

Zonder opnieuw in te gaan op hoe Habermas van dit idee naar opvattingen over politiek beweegt, kunnen we stellen dat hij zijn vooronderstellingen over de wereld om hem heen expliciteert en beargumenteert. Wat houdt een deliberatieve democratie in? Wat zijn de vooronderstellingen die ten grondslag liggen aan een dialooggestuurde samenleving? Ook de exacte uiteenzetting over Habermas’ deliberatieve democratie hoeft hier niet herhaald te worden. Oplossingen voor de problematische aspecten ervan, zijn hier het onderwerp. Deze problematische aspecten samen vormen de tweede probleemstelling.

⁸⁵ Van Gunsteren, *Culturen van besturen*, 1994: p. 165.

⁸⁶ McCarthy, (vertaling) Jürgen Habermas: *The theory of communicative action: volume I*, 1986: p. 287.

We zagen dat Bent Flyvbjerg en Chantal Mouffe Habermas op twee punten bekritisieren. Flyvbjerg meent dat machtsvrije communicatie niet mogelijk is, en dat het communicatieve handelen daarmee als utopisch moet worden beschouwd. Mouffe onderstreept dit wanneer ze schrijft dat Habermas probeert om een brug te slaan tussen rationaliteit en legitimiteit en daarmee macht onterecht buiten beschouwing laat. Bovendien moeten we volgens hen niet zoeken naar een ultieme consensus, maar naar een manier om de veelzijdigheid en het conflict in de samenleving in te zetten, om zo de democratie te versterken. Beide auteurs vinden dat Habermas' project waardevol is omdat het een grondige herformulering van het huidige democratisch bestel betreft. Echter, ze menen ook dat zijn vooronderstellingen onjuist en niet goed onderbouwd zijn. Zowel zijn mensbeeld als zijn opvatting over het politieke zijn onvolledig en staan vooral in dienst van zijn uiteindelijke opvattingen over hoe de ideale democratie eruit moet zien.

Laten we nu pogen de twee problemen bij elkaar te brengen, en bekijken of er een mogelijke oplossing bestaat.

Samenvattend kunnen we stellen dat de probleemstellingen bestaan uit een probleem dat in de praktijk is gevonden, en een theoretisch probleem dat ontstaat wanneer we een antwoord op de vragen uit de praktijk proberen te formuleren. Het eerste probleem; de vooronderstellingen van de overheden in Brabantse samenleving, heeft een raakvlak met het tweede probleem, zoals we dadelijk zullen zien. Dit raakvlak betreft de vooronderstellingen die ten grondslag liggen aan *beide* problemen.

De overheden zien de wereld en de mensen daarin als onderhevig aan verklaarbare en rationele processen, en gaan ervan uit dat hun omgeving daarom kenbaar en beheersbaar is. De werkelijkheid bleek anders toen, na jaren van pogingen om de situatie rondom de intensieve veehouderij onder controle te krijgen, het besef kwam dat de mensen die de samenleving uitmaken een rol moeten spelen in beleidskwesties. Dit besef stond echter haaks op het beleid, en er werd niet ingezien dat grote veranderingen zoals deze niet alleen om een andere visie vragen, maar ook een ander handelen. In de casus kwam dit gegeven mooi terug. De participanten aan de publieke dialogen werden namelijk gevraagd om te onderzoeken wat er speelt en wat er moet veranderen, maar ze kregen uiteindelijk niet de mogelijkheid om concreet invloed uit te oefenen. Er kwam dus een dialoog, maar de aanpak van de overheid bleef grotendeels onveranderd. De inzichten die ontstonden vanuit de ontmoetingen vonden geen plek in het politieke systeem.

Het tweede probleem is de onhaalbaarheid van Habermas' visie op de deliberatieve democratie. De dialoog zoals Habermas die voorstelt is utopisch. Hierdoor ontstaan er ook veel vragen over de haalbaarheid van een deliberatieve democratie. Bas van Stokkom schrijft hierover:

“Tegelijk hebben die theorieën (van Habermas, *red.*) veel kritiek opgeroepen, vooral door de vele idealistische vooronderstellingen. In de eerste plaats is de opvatting bekritiseerd dat deliberatie burgers in staat stelt op een ‘verlichte’ wijze te redeneren over elkaanders behoeften en ervaringen, hun belangen optimaal op elkaar af te stemmen en conflicten op te lossen.”⁸⁷

Wat is het nu het raakvlak tussen de genoemde problemen, en waar moeten we een antwoord zoeken? De probleemstellingen hebben gemeen dat ze betrekking hebben op onderliggende (ontologische) zienswijzen en vooronderstellingen over de (sociale) werkelijkheid en de mens zelf. In het eerste geval zijn het de overheden die, zij het bewust of onbewust, middels het HSD de maatschappij categoriseren. Bij Habermas zijn het vooronderstellingen over de mens, over macht en de reikwijdte van rationaliteit. Het lijkt of in beide gevallen de implicaties van bepaalde vooronderstellingen worden onderschat.

6.2 Postmodern openbaar bestuur

We moeten ons afvragen hoe het besef van de problematiek van deze vooronderstellingen kan helpen. Welke zienswijze kan een ander licht laten schijnen op het HSD en Habermas’ theorie van het communicatieve handelen? Voor een antwoord op deze vraag richt ik mij eerst op het werk van Charles Fox en Hugh Miller.

In het boek ‘Postmodern Public Administration: Towards Discourse’⁸⁸ beschrijven Fox en Miller een alternatief op de bestaande opvattingen met betrekking tot de publieke sfeer. Ze schrijven dit boek in de periode waarin de deliberatieve democratie in opkomst is, en sluiten zich aan bij de convictie dat discours⁸⁹ een essentieel onderdeel van een democratisch bestel moet zijn. Ze zetten zich af tegen wat ik het HSD heb genoemd, en wat zij plaatsen onder de term ‘rationeel objectivistische beleidsanalyse’.⁹⁰ Fox en Miller stellen dat het analyseren van openbaar bestuurlijke kwesties wordt gedomineerd door over-rationeel, objectivistisch en individueel marktdenken. Waar

⁸⁷ Van Stokkom, *Rituelen van beraadslaging*, 2006: pp. 13-14.

⁸⁸ Fox, Miller, *Postmodern public administration: towards discourse*, 1996.

⁸⁹ Later ga ik in op verschillen tussen de begrippen ‘discours’, ‘deliberatie’ en ‘dialogo’.

⁹⁰ Fox, Miller, *Postmodern public administration: towards discourse*, 1996: p. 112.

ik eerder het HSD als modern typeerde, is Fox en Miller's benadering postmodern en constructivistisch. Wat volgens hen nodig is, is een verandering van paradigma.

De auteurs menen dat de huidige democratie een bureaucratie is waarin keuzes door een centrale elite worden gemaakt. Dit noemen ze 'the loop model of democracy'. Burgers staan aan het begin van de 'lus' door, met gebruik van politieke kanalen, te laten weten wat zij willen. Deze vraag wordt daarna door de overheid in behandeling genomen. De ambtenaren sluiten de cirkel door het beleid uit te voeren dat is voortgekomen uit de vraag van de burger. De cirkel begint weer opnieuw wanneer de burgers een oordeel vormen over het beleid en dat vervolgens uiten in politieke stellingnames.

Fox en Miller omschrijven hoe de keuzes door de lagen van de bureaucratie heen worden uitgevoerd. Deze bureaucratie wordt door Fox en Miller als het 'orthodoxe paradigma' aangeduid. Er heerst in dit paradigma een geloof in het bestaan van een deterministische, objectieve realiteit, en bureaucratie is hierin een gesloten systeem van controle.⁹¹ Het grootste probleem van deze bureaucratie is de gedachte die hierachter schuil gaat, namelijk dat er slechts één waarheid bestaat in de objectieve realiteit van dit gesloten systeem.⁹²

Het idee dat er in beleidskwesties één waarheid bestaat is volgens Fox en Miller niet gerechtvaardigd. Ze schrijven dat beleid niet het resultaat is van een puur rationele ontdekking van de objectieve waarheid die door overheden is omgezet in een oplossing die op onfeilbare wijze is gededuceerd uit deze waarheid.⁹³ In beleidskeuzes bestaan paradoxen, en beleid omvat meerdere waarheden tegelijkertijd. De reden hiervoor is dat beleid een uitkomst is van politieke, retorische disputen die niet worden gereguleerd door vastgestelde, logische wetmatigheden. De overtuiging dat openbaar bestuur deterministisch is, in die zin dat het luistert naar causale wetten, is onjuist. Waarheden worden gewonnen, niet gevonden. De auteurs stellen dat er bestuurlijke problemen ontstaan wanneer dit rationele, economisch marktdenken wordt geprojecteerd op kwesties rondom openbaar bestuur.

Uit deze opvattingen blijkt dat Fox en Miller een postmodernistische en constructivistische kijk op de politiek en democratie hebben; er bestaan meerdere waarheden, er is geen objectieve realiteit en wij geven vorm aan zaken door middel van retoriek en interpretatie. In lijn met deze standpunten breken ze het orthodoxe paradigma van de bureaucratie verder af. Ze schrijven:

⁹¹ Fox, Miller, *Postmodern public administration: towards discourse*, 1996: p. 96.

⁹² Ik ga niet diep in op de problemen die Fox en Miller zien voor het orthodoxe paradigma, aangezien er in deze scriptie al een uitgebreide kritiek hierop is ontwikkeld. Het gaat mij om het nieuwe paradigma dat door hen beschreven wordt.

⁹³ Fox, Miller, *Postmodern public administration: towards discourse*, 1996: p. 112.

“Observers of social reality cannot be external to it, nor can their observations be incorrigibly isolated from that being observed. Conceptions of this reality, then, are, in a sense negotiated.”⁹⁴

De term ‘bureaucratie’ is dus eveneens een dergelijke observatie, en is niet meer dan een menselijke afspraak over hoe we besloten hebben om vorm te geven aan de organisatie van het openbaar bestuur. Dit wil dus niet zeggen dat een bureaucratie verwijst naar een buiten ons bestaande entiteit. Er zit een oordeel verscholen in bureaucratie; de bureaucratie bestaat niet onafhankelijk van interpretatie en sociale interactie, ze *is* interpretatie.

Maar als we de werkelijkheid niet objectief, economisch of calculerend kunnen en moeten duiden, hoe dan wel? Fox en Miller stellen dat we het concept van de publieke sfeer, zoals mede gedefinieerd door Habermas, moeten herformuleren. Ze introduceren hiertoe de term ‘public energy field’, dat het best kan worden gezien als een ‘root metafoor’⁹⁵ voor de sociale werkelijkheid. Fox en Miller stellen de kaders hiervan als volgt op:

“We propose to subsume under public energy fields all those activities and recursive practices currently conceived as agencies and institutions in organizational chart boxes in the bureaucracy, along with any such closely related sectors of civil society as the nonprofit social service sector, the fourth estate, and citizen groups of all kinds: all those who are engaged in activities with public implications, who are projecting actions in accordance with the implicit question, what should *we* do next?”⁹⁶

Het idee van een publiek energieveld heeft consequenties voor het politieke speelveld, en de organisaties en beleidskwesties die daarin bestaan. Fox en Miller spreken over een publiek energieveld omdat ze denken dat het politieke speelveld beter begrepen en gevat kan worden in deze nieuwe zienswijze. Maar, hoe werkt deze vergelijking?

Fox en Miller menen dat onderliggend aan elk publiek debat of conflict een haast onwaarneembaar en chaotisch proces gaande is. Vanuit dit proces rijzen kwesties en worden bepaalde meningen en ideeën steeds sterker en breder gedragen. Het energieveld stuwt dit continue proces voort. Dit

⁹⁴ Fox, Miller, *Postmodern public administration: towards discourse*, 1996: p. 85.

⁹⁵ Dit is een overtreffende trap van het begrip ‘metafoor’. Het is een metafoor die ten grondslag ligt aan iemands begrijpen van deze wereld. Men zou het kunnen vergelijken met wat ik ‘vooronderstelling’ genoemd heb.

⁹⁶ Fox, Miller, *Postmodern public administration: towards discourse*, 1996: pp. 100 – 101.

beschrijven ze als volgt: “An energy field is composed of bundles of human intentions, enthusiasms, purposes, and motivations projected from within varying nouns.”⁹⁷ Al deze intenties en doeleinden van burgers zijn voortdurend in beweging, evenals de verhoudingen tussen politieke instanties. Er is geen eenduidig en juist perspectief, het is een open systeem waarin verschillende interpretaties van wat er moet gebeuren conflicteren. Soms werken deze interpretaties door in beleidskwesties maar andere keren hebben ze niet genoeg momentum. Het is een voortdurend omarmen en afstoten van ideeën, doeleinden, argumenten en betekenissen. Vaak zijn er rondom politieke kwesties meerdere energievelden actief. De intenties, meningen en doeleinden van burgers bewegen zich als een discontinue, elektrische stroom in een veld opgebouwd rondom geleidingen of spillen. Deze spillen zijn de politieke instituties, stichtingen, actiegroepen, overheden en bureaucratische instanties. De energievelden lijken opgemaakt uit wat Habermas beschrijft als delen van onze leefwerelden, en hij zal waarschijnlijk niet ontkennen dat deze in beweging zijn. Echter, hoe moeten we verdere invulling aan deze abstracte energievelden geven? Dit kan het best uitgelegd worden door het publieke energieveld af te zetten tegen de opvattingen van Habermas en de eigenschappen van het HSD.

Het eerste verschil tussen Habermas’ en Fox en Miller’s theorieën draait om het begrip ‘telos’ dat Habermas gebruikt. Zijn stelling dat er in het spreken met elkaar een inherent doel zit, namelijk doormiddel van wederzijds begrip tot consensus en gecoördineerd handelen komen, staat haaks op de opvattingen van Fox en Miller. Zij stellen immers dat er geen inherent doel bestaat, enkel de veranderende doeleinden van het individu. Er gaat, in lijn met de ideeën van het postmodernisme, geen universele waarheid schuil achter ons denken en handelen. De drijfveren van interacterende mensen zijn hun meningen, motivaties en hun enthousiasme. Afhankelijk van het momentum dat bepaalde ideeën en meningen kunnen genereren wordt er al dan niet welwillend aan elkaar gehoor gegeven.

Een ander verschil sluit hierop aan. Het betreft de kracht van het beste argument. Habermas meent dat we onze rationele vermogens in kunnen zetten om in een gesprek het beste argument te vinden, en dat we op basis van diezelfde vermogens dit argument als doorslaggevend erkennen. Echter, volgens Fox en Miller is dit niet hoe zaken werkelijk worden geregeld. Een opvatting of mening is iemands interpretatie van de werkelijkheid en is de wijze waarop iemand tijdelijk betekenis geeft aan wat er gebeurt. Het *beste* argument bestaat dus niet omdat een argument niet verwijst naar een meetbaar, reëel gegeven, het is enkel interpretatie. Bovendien menen Fox en Miller dat retoriek en macht ook aanwezig zijn in interacties. Het ‘beste’ argument is het argument dat de grootste energie

⁹⁷ Fox, Miller, *Postmodern public administration: towards discourse*, 1996: p. 106.

achter zich kan verzamelen. Op het moment dat er besloten is, dan betekent dat niet meer dan een tijdelijk compromis. Dit lijkt sterk op de tijdelijke stabilisatie van macht, zoals we die omschreven zagen door Chantal Mouffe.

De verschillen tussen de metafoor van het publieke energieveld en het HSD zijn niet moeilijk te vinden. Het spreekt immers voor zich dat een wereld die niet opereert volgens wetmatigheden moeilijk beheersbaar is. Het publieke energieveld bevindt zich in een continue flux, en kent geen vaste systematiek. Om de energievelden te beïnvloeden moeten we geen gebruik maken van top-down bestuur en procedures, omdat we de sociale werkelijkheid daarmee geen recht doen. Fox en Miller schrijven hierover:

“It follows that not science but the clash of metaphors, similes, and analogies, strategically crafted arguments, and rhetorical gambits are the actual determinants of policy. Indeed, invoking scientific jargon is itself a rhetorical gambit and part of a strategically crafted argument. The game is not about truth but about meaning capture [...] a successful policy will change recursive practices, those reiterative patterns of conduct that constitute our cultural habits and assumptions”⁹⁸

Deze kijk op hoe beleid ontstaat is de reden dat Fox en Miller de deliberatieve democratie aanhangen. Het maken van beleid gaat niet om de keuze voor het juiste, of het vinden van de waarheid, het gaat om interpreteren en samen betekenis geven. Als we dat erkennen, dan volgt daaruit dat het vanzelfsprekend is dat we via dialoog tot beleid komen, zo stellen Fox en Miller. Ze lijken hiermee ook een Habermasiaanse kolonisatie van de leefwereld te willen voorkomen. In de laatste paragrafen wordt er gekeken naar hoe we deze inzichten moeten waarderen.

6.3 Ruimte voor dialoog

Nu we gezien hebben welke thema's er spelen in zowel de praktijk als de theorie, is het tijd om tot enkele conclusies en aanbevelingen te komen. Zoals we hebben kunnen waarnemen zijn er veel krachten aan het werk in het publieke domein en is de praktijk complex gebleken. De tegenstrijdige

⁹⁸ Fox, Miller, *Postmodern public administration: towards discourse*, 1996: p. 113.

standpunten van de overheden, de burgers en alle andere belangengroepen maken de kwestie ‘intensieve veehouderij’ tot een moeilijk onderwerp. Ook al waren vanaf het beginpunt de sociaal-maatschappelijk relaties goed gewaarborgd, dan hadden er nog steeds veel onoplosbare tegenstellingen een rol gespeeld. Denk hierbij aan de beperkte, fysieke ruimte versus de economische belangen, en de wil van de consument in relatie tot de volksgezondheidsproblematiek.

Allereerst moet ik concluderen dat de status quo veel te wensen overlaat. De relatie tussen overheid en burger staat al lange tijd onder spanning, en dit werkt door op sociale relaties binnen de samenleving. Het lijkt alsof het niet duidelijk is wat de overheid aan de burger heeft, en andersom. Dit zien we terug in de rapporten van de WRR en de nota van Plasterk, maar ook in de casus. Daarnaast zijn leden van de Commissie van Doorn, wetenschappers en politici het erover eens dat de relatie op zijn minst goed moet worden bestudeerd.

We hebben gezien dat het probleem op veel verschillende manieren benoemd wordt: 1) een discrepantie tussen ideaal en realiteit⁹⁹, 2) een kolonisatie van de leefwereld¹⁰⁰, 3) het niet serieus nemen en onderschatten van burgers¹⁰¹, 4) een democratisch tekort,¹⁰² 5) een verschil in interne logica bij burger en overheid,¹⁰³ 6) DOS; de ongekende samenleving,¹⁰⁴ 7) het ontbreken van een hybride democratie,¹⁰⁵ 8) te veel *denken voor* de burger, te weinig *uitgaan van* de burger.¹⁰⁶

Hoewel deze formuleringen een diverse afkomst kennen, lijkt er toch een gemeenschappelijk gevoel van urgentie rondom de verhouding tussen burger en overheid te bestaan. De verhouding verkeert volgens velen, om bovengenoemde redenen, in een slechte staat.

Al deze omschrijvingen van het probleem hebben een gemeenschappelijke grond. Ze wijzen allemaal naar een gebrek in de relatie tussen burger en overheid. Om tot een verbetering van de situatie te komen is het, volgens mij, van belang om deze verhouding open te breken. Om dialoog en deliberatie mogelijk te maken moet de bureaucratische routine worden doorbroken. Het herzien van het bestaande systeem zal de ruimte bieden die nodig is om tot een herformulering van de relatie te komen. Immers, als het top-down besturen voortduurt dan blijft de burger gevangen in het systeem en blijft de relatie met de overheid per definitie functioneel en procedureel. Hiervan hebben

⁹⁹ Zie eerder: p. 56.

¹⁰⁰ Zie eerder: Habermas, p. 44.

¹⁰¹ Zie eerder: Winsemius, p. 33.

¹⁰² Zie eerder: van Stokkom, p. 21.

¹⁰³ Zie eerder: Rapport WRR, p. 26

¹⁰⁴ Van Gunsteren noemt de door hem besproken thema's het probleem van 'de ongekende samenleving'.

¹⁰⁵ Zie eerder: Edelenbos en Monnikhof, p. 19.

¹⁰⁶ Zie eerder: nota Plasterk, p. 58.

we gezien dat dit problemen met zich meebrengt. De paradox lijkt hier te zijn dat om de afstand tussen burger en overheid te verkleinen, er juist moet worden losgelaten.

Fox en Miller geven, in mijn optiek, goed weer wat er voor nodig is om het bestaande, bureaucratische paradigma te deconstrueren. Dit is niet het implementeren van een nieuw, modernistisch systeem, maar het herzien van dominante kaders en vooronderstellingen. Het huidige beleid brengt problemen met zich mee omdat het beleid geen rekening houdt met het gegeven dat absolute waarheden op het gebied van beleidsvorming niet bestaan. Politieke belangen staan tegenover elkaar en ze laten zich niet sturen door causale wetten. Zelfs als het duidelijk is wat er precies op het spel staat, dan nog is het niet mogelijk om op basis van logische wetmatigheden het juiste beleid te deduceren. De werkelijkheid is een chaotisch en complex krachtenveld maar het bureaucratische denken faalt dit te erkennen.

Ik meen dat deze kritiek op de status quo van Fox en Miller nuttig is omdat het laat zien dat onderliggende assumpties ons begrip van de sociale werkelijkheid beïnvloeden. Een overtuiging die eerder in deze scriptie al werd geïmpliceerd. Als we willen bewegen naar een meer deliberatief model dan vereist dat dus meer dan alleen het vervangen van het oude systeem. Ook de visie die gepaard ging met het voorgaande systeem moet worden heroverwogen, anders is het wellicht niet mogelijk om tot daadwerkelijke vernieuwing te komen; om een ander bestuurlijk paradigma te betreden. De heroverweging van overtuigingen schept de ruimte die nodig is om vorm te geven aan een andere relatie tussen burger en overheid.

Nadat Fox en Miller hebben ontvouwd hoe zij het orthodoxe paradigma willen deconstrueren, hebben ze echter moeite om een goed alternatief te aan te dragen. Dit probleem komt voort uit de radicale verandering die zij voorstaan. Ze stellen niet dat er iets moet worden aangepast, ze stellen dat het geldende paradigma moet worden verlaten. De bureaucratie, zo als die bestaat, is een onhoudbaar construct omdat het niet aansluit op de sociale werkelijkheid. Hiermee brengen Fox en Miller het argument op een ontologisch niveau. Wanneer de werkelijkheid in het juiste licht wordt gezien, namelijk in het licht van de postmoderne metafoor van het bewegende energieveld, dan is de bureaucratie niet de juiste structuur om als inrichting van het openbaar bestuur te dienen.

Zij poneren een theorie waarin discours centraal staat. Fox en Miller menen dat er een manier moet worden gevonden om discours in het centrum van openbaar bestuur te plaatsen. De vraag voor hen is hoe er met alle betrokkenen een terugkerend en productief discours kan worden bewerkstelligd. Het antwoord dat zij geven is vergelijkbaar met de aanpak die Habermas suggereert. Ze formuleren enkele voorwaarden (*warrants*) die nodig zijn om discours te waarborgen. De auteur McSwite, die een aantal reviews schreef over het boek van Fox en Miller, somt deze voorwaarden als volgt op:

“[...] they propose that discourse must be: sincere, intended to be relevant to the situation, characterized by willing (non-coerced, non-apathic) attention, and must involve participants who are willing and able to make a substantive contribution (no free riders or fools allowed).”¹⁰⁷

Op dit moment ontstaat er voor Fox en Miller een probleem. Nadat ze het moderne, rationele paradigma hebben afgebroken, stellen ze een nieuwe structuur voor. Dit alternatief van een openbaar bestuur gefundeerd op discours is in wezen ook een van bovenaf, namelijk door Fox en Miller, opgelegde bestuursvorm. Zij maken zich zo schuldig aan exact hetzelfde waar ze zich in het bureaucratische paradigma tegen afzetten. McSwite merkt hetzelfde op en schrijft:

“The conclusive tip-off to this is the assumption that obviously and unselfconsciously underlies the concept of warrants intended to be used for authoritatively structuring discourse. This assumption, which is the foundational axiom of the entire paradigm of modernism, is that there is a place, somehow exempt from controversy, where the judgments on which such warrants are to be based can be made.”¹⁰⁸

Fox en Miller maken een normatieve claim. Ze oordelen over een wijze van besturen terwijl alles volgens hen interpretatie is. Op welke grond vormen zij dit oordeel? En, waar laat dat hun overtuiging dat openbaar bestuur gegrond moet zijn op het idee van discours? Dit is problematisch, nog los van het feit dat ze niet ingaan op hoe de politieke macht in relatie staat tot dit discours, of dat ze vertellen hoe de uitkomsten van dit discours moeten worden vertaald naar beleid.

Deze scriptie dient niet om deze problematiek uit te diepen, maar het laat zien dat er ook bezwaren aan Fox en Miller's benaderingswijze kleven. Mijn argument is dan ook niet om een dergelijke radicale verschuiving door te voeren; ik denk niet dat het huidige bureaucratische paradigma in zijn

¹⁰⁷ McSwite, 'Postmodernism and public administration's identity crisis', (1997), p. 178.

¹⁰⁸ McSwite, 'Public administration post Fox and Miller: what we face now', (2005), p. 541.

geheel moet worden verworpen.¹⁰⁹ De reden waarom hun werk van belang is, ligt in het gegeven dat zij laten zien dat het gebruik van een metafoor voor, of het hebben van een bepaald beeld van, de sociale werkelijkheid invloed heeft op hoe het openbaar bestuur wordt vormgegeven. Hierdoor wordt het duidelijker hoe er omgegaan moet worden met het HSD en hoe er ruimte voor dialoog en deliberatie kan worden gemaakt.

Het probleem wordt zo steeds helderder, maar het is nog onduidelijk in welke richting we een oplossing moeten zoeken. Deliberatie is op verscheidene plekken in deze scriptie als mogelijke oplossing genoemd. Onbesproken is echter welke vorm van deliberatie een oplossing kan bieden en wanneer we eigenlijk kunnen spreken van deliberatie.

Het is van belang om in te zien dat deliberatie geen dichotoom begrip is; een democratie kan in meer of mindere mate deliberatief zijn. Echter, de mate waarin een democratie deliberatief is, is lastig te bepalen. Men zou kunnen stellen dat we al spreken van deliberatie wanneer een ambtenaar praat of discussieert met een burger. Of men kan stellen dat er sprake moet zijn van formele beraadslagingsprocedures om een gesprek of ontmoeting tussen burger en overheid een proces van deliberatie te mogen noemen.

Deliberatie wordt vaak gelijkgesteld aan interactie of burgerparticipatie.¹¹⁰ Echter, niet elke interactie tussen burger en overheid draagt bij aan een oplossing voor problemen. Zo kan er met burgers worden gesproken zonder dat hun adviezen en meningen serieus worden genomen, of kan het zijn dat burger en overheid elkaar niet begrijpen. Tevens kan het voorkomen dat de interactie tussen burger en overheid oprecht en waardevol is, maar dat een gesprek zich niet laat vertalen in beleidstermen. Dit was in Brabant het geval. In de dialogen daar vroegen we naar de essenties van de problemen die speelden en de volgende thema's werden genoemd: machteloosheid, miscommunicatie, een gebrek aan erkenning, angst, bezorgdheid en onbegrip. Naderhand bleek dat de gevoerde gesprekken deze gevoelens bij meerdere participanten hadden verminderd, maar er was in wezen niets veranderd aan de procedurele aanpak van de overheid. De kans bestaat dat een verdere, positieve doorwerking uitblijft, en dat het effect beperkt blijft tot de deelnemers aan het gesprek. Het gesprek is dan geïsoleerd geraakt. Het gevaar bestaat dat een gesprek enkel als instrument voor draagvlakcreatie wordt gezien; als een manier om op Habermasiaanse wijze zich de publieke opinie toe te eigenen. Het *denken voor* de burger wordt in stand gehouden, terwijl dat mogelijk niet de intentie is.

¹⁰⁹ Belangrijk is om weten de andere auteurs die in deze scriptie aan bod zijn gekomen eveneens menen dat rechtlijnige, uitvoerende taken van de overheid niet in het verhaal betrokken hoeven te worden. Ze houden daarmee vast aan wat Edelenbos en Monnikhof de 'hybride democratie' noemen. Het reeds bestaande bureaucratische apparaat kan voor deze zaken zorgdragen. Het gaat om kwesties, zoals in Brabant, die bestaan uit schijnbaar onoplosbare tegenstellingen, waarbij er voor de burger en overheid veel op het spel staat.

¹¹⁰ Van Stokkom, *Rituelen van beraadslaging*, 2006: p. 7.

Een interessante en weldoordachte vorm van deliberatie is de ‘Burgerkamer’ die Bas van Stokkom omschrijft. Volgens hem is deze Burgerkamer een van de meeste optimale vormen van deliberatie. De Burgerkamer bestaat uit een grote groep van (500) aselekt gekozen, stemgerechtigde burgers die een wetsvoorstel krijgen voorgelegd. Dit wetsvoorstel kan zowel op initiatief van een groep burgers, of op initiatief van de overheid worden voorgedragen. Vervolgens discussiëren de burgers in kleine groepen over het wetsvoorstel, en komen verschillende experts de kwestie toelichten. Uiteindelijk stemmen de burgers over verscheidene aspecten van het wetsvoorstel en is het aan de gemeenteraad, of het parlement, om het geraamte van het wetsvoorstel aan te passen.¹¹¹ De uitkomst; een bindend advies over een concreet wetsvoorstel, is dus bruikbaar binnen het systeem van de overheid. De stemmingen moeten overigens niet gereduceerd worden tot een ‘ja’ of een ‘nee’.

Volgens van Stokkom is het voordeel van de Burgerkamer dat er vanuit een relatief gedepoliteerde omgeving een goed geïnformeerd en doorgesproken advies kan worden gegeven. Ik meen dat dit een mooi democratisch instrument is, en ik denk dat dit soort projecten het democratisch tekort, zoals door van Stokkom omschreven, kunnen verkleinen. De legitimiteit van beslissingsprocedures wordt vergroot en door de inclusie van een groot aantal burgers is er ook meer openbaarheid en participatie. Bovendien acht ik de kans groot dat de gevoelens van angst, boosheid en frustratie zoals die door de Brabantse burgers, boeren en ambtenaren ervaren werden, minder heftig zouden zijn opgelaaid als er een Burgerkamer was opgericht.

Toch betwijfel ik of de Burgerkamer de kern van het probleem raakt. Het gaat hier namelijk om een democratische procedure waarin uiteindelijk, weliswaar na verschillende discussies en overwegingen, toch een wetsvoorstel centraal staat. Dat wat speelt en naar voren komt tijdens de gesprekken en debatten wordt enkel meegenomen in die mate dat het vertaald kan worden naar de juridische kaders van het desbetreffende wetsvoorstel. Alle emoties, overtuigingen en onoplosbare tegenstrijdigheden die de burgers in eerste instantie hebben betrokken bij de kwestie, worden teruggebracht tot (eventuele) verschuivingen van de grenzen van een wet. Bovendien worden, door het gebruik van een aselekte steekproef, de direct betrokkenen niet geraadpleegd.

Verder blijft er veel zeggenschap bij de overheid. Van Stokkom gaat niet diep in op het tot stand komen van de wetsvoorstellen van de burgers, maar daar zullen voorwaarden aan verbonden zijn. Ook worden de wetsvoorstellen door de overheid verwerkt, en door de overheid uitgevoerd. Een wijziging of invoering van een wet hoeft nog niet betekenen dat ook het beleid verandert. Is de Burgerkamer daarmee niet enkel een uitgebreidere vorm van inspraak? En, komen systeem en leefwereld hier werkelijk samen?

¹¹¹ Van Stokkom, *Rituelen van beraadslaging*, 2006: p. 134.

Ik denk dat op de achtergrond van de Burgerkamer de vooronderstellingen van het harde systeem denken nog steeds intact zijn. De maatschappij wordt nog hetzelfde gezien, alleen wordt de burger de mogelijkheid geboden om te participeren binnen het systeem. Het systeem blijft echter ongewijzigd voortbestaan. De overheden zijn ingesteld op beheersen terwijl de participanten willen beïnvloeden. Burgers mogen hun democratische stem laten horen, maar de hang naar top-down besluitvorming en procedures werkt het effect van deliberatieve processen tegen. Systeem en leefwereld blijven te veel gescheiden omdat de gesprekken, die eigenlijk gaan over het effect van het systeem op de leefwereld, vaak niet in staat blijken om leefwereld en systeem in contact te brengen met elkaar. In Brabant betekende dit dat de dialogen op zich verhelderend en inzichtelijk waren, maar dat deze inzichten niet goed vertaald konden worden in beleidsveranderingen. De ervaringen, meningen, gevoelens, zorgen en standpunten van burgers werden besproken, maar konden niet doordringen in de politiek. In termen van Herman van Gunsteren, de samenleving bleef 'ongekend'.

Nu is gebleken hoe de vooronderstellingen achter het HSD zich manifesteren en hoe er ruimte ontstaat wanneer deze vooronderstellingen worden herzien, rest het nu nog te bekijken wat het betekent om in de praktijk een dialoog te voeren. Hiermee doel ik op de praktijk zoals die bestaat in Brabant. De bevindingen werpen in ieder geval de volgende vraag op: is het überhaupt mogelijk om dat wat er speelt in de samenleving een plek te geven in de politiek? Of, anders gezegd, kunnen deliberatieve processen ervoor zorgen dat leefwereld en systeem nader tot elkaar komen?

6.4 Terug naar de praktijk

Nu in kaart is gebracht welke krachten de relatie tussen burger en overheid omgeven, is het tijd om scherp te stellen op de relatie zelf. Het is duidelijk geworden dat het HSD kan worden overstegen wanneer er andere vooronderstellingen worden gehanteerd. Met het loslaten van de vaste patronen van het handavingsperspectief gaat onzekerheid gepaard, want wanneer beleid niet enkel van bovenaf komt, en niet bestaat uit strikte procedures, dan blijft er een deel open, onbepaald en bespreekbaar.

Er ontvouwt zich een bestuurlijk continuüm dat tijdens de eerdere hoofdstukken van deze scriptie al impliciet aanwezig was. Aan de ene zijde staat het HSD en het top-down bestuur dat daarmee samengaat, en geheel aan de andere kant staat het openbaar bestuur waarin dialoog de belangrijkste

plek inneemt. De theorie van Fox en Miller komt van de behandelde perspectieven het dichtstbij het uiteinde van de dialoogzijde. Hoewel Fox en Miller het misschien niet eens zouden zijn met dit voorgestelde continuüm, werkt het wel verhelderend. Het laat namelijk zien dat er een afstand tussen de dialoog en het HSD bestaat.

Wanneer discours centraal staat moet er iets van het HSD worden opgegeven, en andersom. Denk aan de inspraakmogelijkheid van burgers bijvoorbeeld. Hoe meer vaste regels, hoe moeilijker het wordt om aan de wensen van de burger tegemoet te komen. Wanneer de overheid stelt een discours te willen starten maar ondertussen vasthoudt aan het HSD, dan creëert de overheid een paradoxale situatie. Ze wil tegelijkertijd twee verschillende plekken op het continuüm bezetten. McSwite verwoordt dit probleem treffend wanneer hij spreekt over managers die een meer participatieve manier van besturen moeten leren:

“Managers are so completely bound by the systems in which they function that there is, in truth, little or no room at all for significant change in the manner in which they manage. Training them in, for example, participative management is largely pointless. The typical responses to such preachments are questions to trainers as to how it is conceivable to accomplish the practice of such techniques under conditions where doing so is not possible.”¹¹²

Het gevaar zit in de uitersten. Te veel richting het HSD en de burger wordt een instrumenteel onderdeel van het politieke systeem, te veel naar de andere kant en de bestuurlijke beslissingskracht verdwijnt in een voortdurend spreken. Het vraagt om een tussenpositie.

Deze spagaat tussen daadkracht en reflectie is niet zomaar op te lossen. We hebben gezien dat strakke en efficiënte besluitvorming tot veel problemen kan leiden, maar er is ook geconstateerd dat het naïef is om te veel van discours te verwachten. Te midden van deze lastige tegenstellingen staan politici, ambtenaren en burgers. Zij proberen elkaar te vinden, maar de kloof tussen verschillende partijen valt maar deels te beslechten. Leefwereld en systeem komen op punten samen, maar blijken vaak ook onverenigbaar. Het is belangrijk om te erkennen dat de kloof tussen burger en overheid deels onoverbrugbaar is. Dit lukt niet als de overtuiging heerst dat alles kenbaar en beheersbaar is, en moet zijn.

¹¹² McSwite, ‘Public administration post Fox and Miller: what we face now’, (2005), p. 538.

De overheid vreest haar grip op belangrijke kwesties te verliezen en de burger wil wel dat zijn belangen goed in de gaten worden gehouden. Op zich is dit niet kwalijk, zolang er maar geen vertekening van de werkelijkheid ontstaat, zoals dat nu wel gebeurd is. Het is belangrijk dat we deze paradoxen en problemen erkennen in plaats van negeren. Dit kunnen we doen door het alternatief dat door enkele auteurs is aangedragen te bestuderen. Volgen we de zienswijze op de maatschappij van Mouffe, Fox en Miller, van Gunsteren en Frissen dan ontvouwt zich een andere sociale werkelijkheid. Deze behelst onderlinge strijd, wisselende machtposities, het maken van fouten en het accepteren van 'niet-weten'. Het is een voorstelling van een maatschappij waarin weinig ruimte is voor absolute waarheden en waarin perspectief en interpretatie aan de basis van besluitvormingsprocessen staan. Ik meen dat dit een accurater en vruchtbaarder uitgangspunt is dan de ideeën achter het HSD. Het omschrijft een dimensie van de maatschappij die ontbreekt in het HSD en die wordt onderschat bij Habermas. Een dimensie die eerder is omschreven als 'het politieke', 'de machtsdimensie' en als 'postmodern'. De vraag is nu: wat betekent deze andere zienswijze op de sociale werkelijkheid voor de relatie tussen burger en overheid?

Tot dit moment heb ik vanuit een veelal 'negatieve' insteek naar het onderwerp gekeken. De nadruk lag op tegenstellingen, paradoxen, de onhaalbaarheid van ideeën, verkeerde vooronderstellingen en het afzetten tegen de status quo. Om ruimte te maken voor het argument dat in dit laatste gedeelte wordt ontwikkeld, was het van belang om eerst de huidige situatie te ontleden. Nu we zien hoe de maatschappelijke werkelijkheid ook omschreven kan worden, wordt er een nieuw licht op de relatie tussen burger en overheid geworpen. Het is nog niet duidelijk hoe deze relatie direct verbeterd kan worden, maar het is wel duidelijk geworden welke onderwerpen en thema's een belangrijke rol spelen.

Na de hier ontwikkelde 'negatieve' argumentatie, waarin bestaande ideeën voor een deel zijn gedeconstrueerd, ontstaat er de ruimte om te kijken hoe de relatie tussen burger en overheid opnieuw vormgegeven kan worden. Er kan worden gezocht naar ruimte voor interactie waarin de burger zich besliskracht kan toe-eigenen. Zoals we eerder al zagen is de vorm van dit vermogen om invloed uit te oefenen niet vooraf bepaald. Ofwel, de voorwaarden waaronder de interactie tussen burger en overheid plaatsvindt, kunnen op veel verschillende manieren worden ingevuld. Gaat het om gelijke inspraak, een sterke democratie, transparantie, of de mate waarin beleid door de burger kan worden aangepast? Degelijke keuzes zijn bepalend voor de vorm van deliberatie, discours of dialoog die in het besluitvormingsproces moet worden ingebed. Bij het invullen van de ontstane ruimte voor interactie en gedeelde verantwoordelijkheid moeten dus keuzes worden gemaakt.

Het leverde tot dit punt in de scriptie nog geen probleem op om ‘deliberatie’, ‘dialoog’ en ‘discours’, als min of meer inwisselbare termen te gebruiken. Dit kwam omdat het zwaartepunt van de argumenten ergens anders lag. Ik wil echter graag een onderscheid aanbrengen omdat ik denk dat de term ‘dialoog’ iets kan toevoegen ten opzichte van de term ‘deliberatie’.

In Nederland wordt veel besproken en overlegd, maar dat is vooral binnen politieke kaders. Op het moment dat de burger betrokken raakt is de uitkomst van het overleg grotendeels al verankerd in beleidsplannen. Dit was ook het geval in Brabant. Daar waar burger en overheid elkaar ontmoeten zou veel vaker dialoog moeten plaatsvinden. Het veranderende landschap van de samenleving dringt geen norm en betekenis aan ons op, het vraagt om een continu proces van gezamenlijk betekenis geven.

De dialoog is in staat om overheid en burger samen te brengen. Niet door de burger zeggenschap te geven over het systeem waarbinnen de overheid opereert, maar door een belangeloos gesprek te faciliteren. Middels dialoog kunnen ideeën worden aangescherpt, overtuigingen worden herzien en argumenten worden gewogen.¹¹³

Elke deelnemer verkrijgt inzicht door zijn of haar verhouding tot de ander te bevragen. Hierdoor ontstaat er een beeld van wat er in het algemeen op het spel staat. Hiermee bedoel ik dat er niet enkel gesproken wordt over de belangen van een individu, actiegroep, politieke partij of stichting. De bredere gevolgen voor de maatschappij komen centraal te staan. Niet de keuze, maar de leefwerelden en afwegingen die door een te maken keuze worden beïnvloed, zijn het onderwerp van gesprek. De dialoog zoals omschreven in het protocol stelt dus niet de uitkomst van het gesprek centraal, maar het spreken op zich. Het bezet een houdbare tussenpositie op het continuüm omdat de uitkomst van tevoren niet wordt gegijzeld door de politiek of als best mogelijk argument wordt bestempeld. Niet het gevoerde beleid maar het luisteren en het uitdiepen van perspectieven krijgt de prioriteit. De dialoog is een persoonlijk onderzoek van de groep participanten en kent geen winnaars of verliezers.

De verschillende perspectieven en het uitstellen van een oordeel (niet-weten) zijn noodzakelijke voorwaarden voor het kunnen voeren van een dialoog. Wanneer alles reeds ‘vaststaat’ is het duidelijk wat er moet gebeuren of is het te laat om iets te veranderen. Het herzien van het huidige perspectief leidt dus niet alleen tot een vermindering van problemen rondom beleidsvoering, maar herbergt ook een positief argument. Het veranderen van de zienswijze is niet alleen noodzakelijk

¹¹³ Zie bijlage B voor het ‘Protocol Publieke Dialoog’ dat is geschreven op basis van de bevindingen in Brabant. Om de argumenten voor een publieke dialoog goed te begrijpen, is het van belang om het protocol, alsmede de reflecties in bijlage A, te lezen.

voor het afwenden van de problemen van het HSD, maar, als de besproken veranderingen hebben plaatsgevonden, is dialoog ook een goede manier om met de ontstane ruimte om te gaan. Om te zien hoe deze dialoog concreet vorm gegeven kan worden, keren we langzaam terug naar de casus waar deze scriptie mee begon.

We zullen allereerst moeten leren omgaan met de veranderingen die het ontstijgen van het HSD met zich mee brengt. Om tot een goede dialoog te komen moeten we het leren uithouden in deze ‘nieuwe’ werkelijkheid. Harry Kunneman schrijft dat hier ‘*amor complexitatis*’ voor nodig is; het liefhebben van complexiteit en het onbekende.¹¹⁴ We moeten wennen aan het wegvallen van de vastigheid van de procedurele handelingswijze. Dit is iets dat moet worden geleerd en enige tijd vereist. Het omgaan met wat Kunneman ‘complexiteit’ noemt vereist ook het kunnen neerleggen bij het ontbreken van een volmaakte oplossing. Complexiteit brengt blinde vlekken en onmogelijkheden met zich mee en dus ook het maken van fouten.

Op het moment zijn er verschillende plaatsen in Brabant waar wordt geprobeerd om de dialoog in het politieke traject in te bedden. De dialogen worden op gemeentelijk niveau gevoerd omdat daar het contact tussen burger en overheid plaatsvindt. Ook krijgen gemeenten te maken met de gevolgen van decentralisaties. Dit houdt in dat ook in het sociale domein veel meer open, onbepaald en bespreekbaar zal zijn. In die zin komen het opzetten van een publieke dialoog en het decentralisatietraject overeen. De lokale politiek wordt om deze redenen een complexer geheel en ze gaat meer verantwoordelijkheden dragen.

Ook op dit punt lijkt de overheid de consequenties van de voorgenomen veranderingen te onderschatten. Het lastige is dat al deze dialogen geïnitieerd en begeleid moeten worden. Om de veranderingen te begeleiden is er wel een actieprogramma¹¹⁵ opgezet, maar de vraag is of dit afdoende is. Er blijft een neiging om terug te grijpen op het handhavingsbeleid en de daarbij behorende instrumenten. De burger wordt nog steeds gezien als beleidsonderwerp, en de dialoog verdwijnt vaak weer uit zicht. Twee begeleiders van het huidige dialoogtraject in de provincie Noord-Brabant schrijven:

¹¹⁴ Kunneman, Oratie: ‘Kleine waarden en grote waarden. Normatieve professionalisering als politiek perspectief’, (2013)

¹¹⁵ Het ‘Actieprogramma Lokaal Bestuur’.

“Een goed gesprek is zeldzaam; op zo’n moment komen geesten echt bij elkaar. Er is begrip. Dat is niet iets dat je even in een middagje leert [...] Dat kost tijd, aandacht en oefening.”¹¹⁶

En, uit hetzelfde verslag:

“Onlangs kwam vanuit het rijk het idee dat er een toolbox moet komen rond de dialoog. Een toolbox! [...] dan ga je toch weer richting dat blauwdruk-denken. ‘Hier zijn de richtlijnen en aan de slag’. Zo werkt het dus niet. Een gesprek voeren is heel lastig. Je weet nooit of het lukt. Je kunt dat niet zomaar vastzetten en garanderen dat iets lukt.”¹¹⁷

Het loslaten van het HSD zal niet makkelijk zijn. Men moet bereid zijn om fouten toe te laten en om de interventieziekte, zoals Paul Frissen het noemt¹¹⁸, af te weren. De complexiteit van het politieke speelveld moet worden erkend.

De verantwoordelijkheid voor het slagen van deze aanstaande veranderingen, zowel bij het invoeren van de dialoog als bij het verloop van de decentralisaties, komt voor een groot deel bij de ambtenaar te liggen. De gemeentelijke ambtenaar zal meer beslissingskracht krijgen, maar daar blijft het niet bij. De gehele manier van werken zal mee moeten veranderen. In plaats van het uitvoeren en handhaven van wet- en regelgeving zal de ambtenaar steeds meer in gesprek moeten gaan met de burger. Het loslaten van het HSD heeft directe gevolgen voor de werkomgeving en de taken van de ambtenaar. Dit betreft met name het handelen en spreken samen met de burger. Niet alleen de ambtenaar maar ook de burger en de bestuurder zullen met deze consequenties geconfronteerd worden. Anderen die zich bezighouden met deze transitie van het openbaar bestuur merken dit ook op. Zo schrijft Herman Tjeenk Willink:

“Bij het denken over de relatie Staat/burgersamenleving heb ik zelf steeds de nadruk gelegd op de rol van de professionele uitvoerders van het beleid. In de uitvoering is het contact tussen de burger en zijn Staat het meest direct. Daar is

¹¹⁶ Boers, Evers, Tussentijds rapport over de implementatie van de publieke dialoog in Brabant, (2014).

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ Frissen, *De fatale staat*, 2013.

de maatschappelijke diversiteit ook het meest zichtbaar en de spanning tussen Staat en burgersamenleving het meest tastbaar. De professionele uitvoerders als essentiële schakel in de verbroken verbinding tussen staat en burgersamenleving vereist echter een andere wijze van besturen en politiek bedrijven.”¹¹⁹

Ook McSwite gaat hier kort op in wanneer het werk van Fox en Miller besproken wordt:

“As a final Fox and Miller prescribe a proactive choice for public administration, whereby each administrator would capitalize on every opportunity to reach public action through a process of agonistic discourse with citizens. The key to administrators being able to achieve a proactive stance is that they must learn to listen, which is, of course the core of the inclusiveness that their idea of discourse seeks.”¹²⁰

De ambtenaar moet dus in staat zijn om de balans te waarborgen. Een balans tussen daadkracht en bezinning. Er ligt geen protocol waarin vervolgstappen één voor één worden geëxpliceerd. Dit zal in eerste instantie een ontheemd gevoel teweegbrengen en dit is de fase waarin Kunnemans ‘*amor complexitatis*’ moet worden ontwikkeld. De vorm van de dialoog die wij in Brabant hebben opgezet heeft deze ‘*amor complexitatis*’ nodig. Te midden van het politieke, zoals Mouffe het omschrijft, is het namelijk moeilijk om niet meegesleurd te worden in de voortdurende belangenstrijd en politieke machtsuitingen.

“Het doel van het voeren van een dialoog in de publieke ruimte is om te onderzoeken wat het betekent om goed samen te leven. Aan de hand van maatschappelijke problemen of vraagstukken wordt er bezonnen op wat goed en rechtvaardig handelen is in de desbetreffende situatie. De publieke dialoog is een open onderzoek, te midden van persoonlijke belangen, emoties en ideologieën, zonder dat die de overhand krijgen.”¹²¹

¹¹⁹ Tjeenk Willink, ‘De verwaarloosde staat’, Bart Tromplezing, (2013).

¹²⁰ McSwite, ‘Postmodernism and public administration’s identity crisis’, (1997), p. 179.

¹²¹ Bijlage B ‘Protocol Publieke Dialoog’.

Het zou naïef zijn om te denken dat tijdens een publieke dialoog belangen geen rol meer spelen. Het is echter niet het doel om de belangen en overtuigingen van de deelnemers te veranderen. Door ervaringen van anderen te horen en te bevragen ontstaat een nieuw beeld van de essentie van de kwestie. Belangen zijn na de dialoog wellicht onveranderd, maar het perspectief van ‘de ander’ is gedeeld en inzichtelijk gemaakt. Wanneer ambtenaren, bestuurders en burgers op deze wijze interacteren, verandert er iets in hun houding. Persoonlijke intenties, emoties en drijfveren worden gedeeld waardoor leefwerelden worden ontvouwd. In Brabant zagen we dit terug. De deelnemers kenden na jarenlange discussies elkaars standpunten erg goed, maar toch ontstond er een nieuw (deels gedeeld) beeld op de kwestie. Een directe oplossing deed zich niet voor, maar er groeide een besef dat de ‘waarheid’ van de ander naast het eigen perspectief bestaat. Zo constateerden de veehouders én de burgers dat het begrip ‘machteloosheid’ de essentie van het probleem het beste omschreef. Hoewel de standpunten niet gelijk veel dichterbij elkaar kwamen, bleek dat er voor een groot deel tegen hetzelfde probleem werd gestreden.

In een dialoog wordt het duidelijker waar de ander, en waar jij zelf, staat. Dit inzicht kan leiden tot het aanpassen van het beeld van de situatie en zal in veel gevallen het wederzijds begrip versterken. De boeren kregen een beter beeld van wat het betekent om Q-koorts patiënt te zijn en tegelijkertijd werd de pijn achter de ontruiming van de veehouderijen invoelbaar gemaakt. Door de belangen tijdens de dialoog buitenspel te zetten kreeg een alternatieve benadering van de problemen een kans. De aandacht verschuift van individueel naar algemeen belang.

Dit idee van dialoog gaat in eerste instantie gelijk op met de insteek van Habermas. Zo schreef ik eerder:

“Deze ruimte wordt door Habermas geplaatst tussen maatschappij en overheid, en hij stelt dat mensen in deze publieke sfeer in staat zijn om vrijwillig en als gelijken in gesprek te treden over maatschappelijke onderwerpen. Tijdens deze ontmoetingen ontstaat een algemeen idee over ‘the common good’, zonder dat de kenmerkende economische en politieke krachten direct invloed uitoefenen. Het helpt de participanten om tot een gemeenschappelijk doel te komen, en om eigen behoeftes en interesses te formuleren. Volgens Habermas heeft dit proces als uitkomst dat er een

publieke opinie ontstaat die vraagtekens bij het handelen van de politiek kan plaatsen.”¹²²

Het ‘positieve argument’ zoals hier geformuleerd kent dus gelijkenissen met het argument dat Habermas opzet. We kunnen niet alleen loslaten en ruimte scheppen om daar vervolgens niets mee te doen. Dit zou de publieke ruimte slechts uithollen en de publieke dialoog in een impasse achterlaten. Echter, mijn redenen om voor de dialoog te pleiten verschillen met die van Habermas. Habermas stelt dat alles zo moeten worden ingericht dat dialoog centraal komt te staan; dialoog is een doel op zich. Ik pleit voor dialoog omdat het in de geschetste maatschappelijke werkelijkheid een goede toevoeging op beleidsvormingsprocessen zal zijn. Het is niet zo dat de dialoog hier als weg naar het beste argument wordt neergezet. Het is een manier om verschillende antwoorden voor maatschappelijke problemen af te wegen in een werkelijkheid die continu in flux is. Ik schaar me achter Fox en Miller wanneer zij stellen dat het gaat om betekenis geven, en niet enkel om waarheidsvinding.

Anders gesteld, het werk van Habermas is waardevol omdat het een tweetal denkbewegingen maakt. Ten eerste komt de nadruk op het intersubjectieve te liggen, en ten tweede wordt de doelrationaliteit binnen de publieke ruimte bekritiseerd. Door deze wendingen wordt de weg naar een publieke dialoog vrij gemaakt. Het feit dat Habermas de publieke ruimte als ‘Offentlichkeit’ beschrijft onderstreept dit gegeven. Echter, de Habermasiaanse invulling en verwachtingen van de dialoog zijn utopisch te noemen. Als wij in Brabant op zoek waren gegaan naar het ‘beste argument’ om de kwestie intensieve veehouderij te beslechten, dan waren we waarschijnlijk bij een dialoogvorm uitgekomen die vergelijkbaar is met een politiek debat. Een debat dat al jaren, vaak onsuccesvol, gevoerd wordt. De leefwerelden van de burgers waren enkel gerepresenteerd geweest in de belangen tot welke ze gereduceerd konden worden.

De focus op een politieke uitkomst laat de doelrationaliteit weer terug in de publieke ruimte. Ik meen daarom dat we dialoog moeten inbedden in het politieke besluitvormingsproces zonder de dialoog tot een besluitvormingsinstrument te laten verworden. Als er van de dialoog wordt verwacht dat het de best mogelijke oplossing voortbrengt, dan zal het gebruik ervan tegenvallende resultaten kennen. De drijfkracht achter de dialoog is dan de wil om tot zeer concrete oplossingen te komen. Zo ontstaat hetzelfde probleem als bij de Burgerkamer van Bas van Stokkom; de dialoog verschuift op het continuüm richting het HSD net zolang tot het een politiek instrument is geworden.

¹²² Zie eerder: pagina 42.

Mede omdat men in Brabant nog niet bekend was met de publieke dialoog, overheerste hier in het begin ook de neiging om de dialoog als instrument te zien. In de oriënterende gesprekken kwam dit al naar voren. Vaak werd er gevraagd naar het doel van de dialoog; er werd getwijfeld of het wel nut zou hebben om te participeren. Vanuit alle richtingen kwamen deze vragen, wat aangeeft dat niet alleen de overheid in het HSD gevangen zat.

In het huidige dialoogtraject in Brabant wordt de publieke dialoog naast de directe beleidsvorming geplaatst. Het dient als manier om kortstondig het beleid te laten voor wat het is en opnieuw uit te zoeken wat de kern van het probleem is. Bovendien geeft het een kans om ook frustraties en emoties te laten horen en te bespreken. Dit heeft een positieve uitwerking op de houding van de deelnemers en dat helpt wanneer de politieke standpunten vervolgens weer opgezocht worden. Er verdwijnt iets van de standvastigheid en er wordt op belangrijke keuzemomenten toenadering tot elkaar gezocht.

Naast het gevaar van de instrumentalisering van de dialoog valt er nog een valkuil te ontwaren. Deze schuilt in het machtsbegrip van Foucault. We hebben gezien dat we macht niet weg kunnen zetten zoals Habermas dat doet. Los van het feit dat retoriek en de verschillende posities van de deelnemers tijdens de dialoog een rol spelen, kunnen ook de formele en informele sfeer invloed uitoefenen. Ofwel, niet alleen het spreken tijdens de dialoog maar ook de dialoog zelf bevindt zich niet in een machtsvacuüm.

Een cruciaal verschil met de Habermasiaanse dialoog is dat er in de publieke dialoog niet wordt gesproken in argumenten. De publieke dialoog onderzoekt de principes en emoties achter de bekende argumenten; dit zijn persoonlijke waarheden waar geen claim op gelegd kan worden. Dit wil natuurlijk niet zeggen dat er geen macht kan worden uitgeoefend, bijvoorbeeld middels retoriek. Echter, omdat er geen discussie over de kwestie plaatsvindt hebben uitingen van macht weinig grip op het gesprek. De uitkomst van de dialoog is niet in het voordeel van de ene of de andere partij. Bij Habermas daarentegen is het idee van het beste argument vatbaar voor het misbruik van retoriek.

Buiten de dialoog speelt macht ook een rol. De publieke dialoog kan door derden worden neergezet als een politiek wapen, een herhaling van zetten of het pappen en nathouden van de burger. De media, politieke partijen en andere betrokkenen kunnen zo alsnog het beeld beïnvloeden. In de casus werd ook duidelijk dat de communicatie met de (politieke) achterban en het gebruik van de media een rol speelden in het laten slagen van de dialoog. De dialogen kregen immers geen passend vervolg. Participanten werden uitgenodigd om een raadsvergadering bij te wonen, maar wat er in de dialogen besproken werd kwam daar niet aan bod. Tijdens de vergadering was debat weer de manier van spreken met elkaar.

Het spanningsveld tussen de belangen die altijd spelen in maatschappelijke kwesties en het belangeloos spreken van de publieke dialoog vereist verdere studie. Door het weren van debat en stellingnames ontkent de publieke dialoog de machtsverhoudingen en antagonistische krachten niet. Ze worden tijdelijk ondergeschikt gemaakt ten behoeve van het onderzoek. Ik denk dat belangen en machtsverhoudingen continu veranderen en dat we niet buiten het politieke om kunnen. Zelfs in de publieke dialoog, waarin niet gesproken wordt in argumenten en standpunten, bleek het vaak lastig om de politiek buiten het gesprek te houden. Dit is niet vreemd omdat tot dat moment het politieke debat het gebruikte medium was. Het gevaar is nu dan ook dat politiek de dialoog institutionaliseert, net zoals dat gebeurde tijdens de introductie van inspraak enkele decennia geleden.

Het benadrukken van onderzoek, in plaats van de oplossing, is zowel een sterk als een heikel punt van de publieke dialoog. Door de nadruk niet op beslissingen of nieuwe wetskaders te leggen, kan het onduidelijk zijn wat het effect van de dialoog is. De uitwerking van de dialoog is veelal niet meetbaar en misschien niet aanwezig; het effect van een dialoog is niet of nauwelijks kwantificeerbaar. Want, hoe meet je de uitkomst van een gesprek dat niet resulteert in een concreet besluit? Het is goed om deze vraag te stellen, want deze vraag is belangrijk om de wensbaarheid van een publieke dialoog te bepalen. Echter, het stellen van deze vraag getuigt ook van de hardnekkige neiging om vanuit het HSD naar dialoog te kijken.

Mijn mening is dat deze resultaatgerichtheid juist losgelaten moet worden. De publieke dialoog moet zeker een positief effect sorteren, maar moet niet ten prooi vallen aan het rigide systeem waar vanuit de overheid opereert. In de publieke dialoog zijn geen winnaars of verliezers, enkel onderzoekers. Pas als de dialoog zo wordt benaderd kan het mogelijk een goede invulling aan de publieke ruimte geven. In lijn met Austin, en Habermas, moeten we inzien dat spreken ook handelen is. Hierin ligt de mogelijkheid tot de verbetering van een situatie. Spreken in een dialoog is delen, begrijpen en beïnvloeden. Het is meer *zelfsturing* dan *besturing*. Het sturen gebeurt niet door middel van hiërarchische structuren en rechtlijnige keuzes, maar door het kweken van inzicht en gezamenlijk spreken.

Ik meen dus dat een bescheiden rol voor de dialoog is weggelegd. Het is geen middel om tot perfecte beleidskeuzes te komen en het maakt top-down bestuur niet overbodig. Wel kan het vraagstukken binnen de ruimte van de politiek én het politieke anders benaderen; er kan duiding worden gegeven aan de essentie van een vraagstuk. De dialoog is een manier om de complexiteit van de werkelijkheid te omarmen. Zonder direct moeilijke keuzes te moeten maken kan er worden gesproken over problemen en vraagstukken. In de dialoog ontstaat geen verschillenstrijd, maar zijn

de verschillen een voedingsbodem voor nieuwe inzichten. In de dialoog staat strijd voor pluralisme en niet voor vijandschap, in lijn met het denken van Nietzsche en Mouffe. De pluraliteit van ideeën en overtuigingen is hier geen drempel op weg naar eenduidige procedures, het maakt het mogelijk om van elkaar leren en de veranderende omgeving te duiden.

Het politieke landschap is in beweging en dat vraagt om ambtenaren, bestuurders en burgers die meebewegen. De relatie tussen overheid en burger moet niet statisch maar open zijn. Een gesloten en eenzijdige inrichting van het contact tussen burger en overheid past niet bij de wederzijdse oproep tot dialoog. Echter, om dialoog in de publieke ruimte introduceren, is een oproep niet genoeg. Deze scriptie heeft proberen aan te tonen dat dialoog niet zomaar ontstaat. Onze visie op de sociale werkelijkheid is bepalend, en zolang we dat niet erkennen zal 'dialoog', onterecht, een lege term blijven.

Literatuur

- Austin, J. L., (1962), *How to do things with words*, Londen: Oxford University Press.
- Benhabib, S., 'Toward a deliberative model of democratic legitimacy'. In: Benhabib, S., (1966), *Democracy and difference*, Princeton: University Press.
- Boers, E., Evers, S., (2014), Tussentijds rapport over de implementatie van de publieke dialoog in Brabant.
- Boonstra, F. G., Kuindersma, W., Bleumink, H., Boer, S. de, Groot, A. M. E., (2007), Rapport: Alterra Wageningen, *Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling*.
- Bruil, D. W., Laat, F. G. M. de, (2003), *De Reconstructiewet*.
- Checkland, P., (1993), *Systems thinking, systems practice*, Chichester: John Wiley & Sons Ltd.
- Coenraads, W., Cornelissen, T., (2011), Rapport: Commissie van Doorn, *Al het vlees duurzaam*.
- Edelenbos, J., Monnikhof, R., (1998), *Spanning in interactie*, Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Elster, J., (1998), *Deliberative democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Finlayson, J. G., (2005), *Habermas: a very short introduction*, Oxford: Oxford University Press.
- Flyvbjerg, B., 'Habermas and Foucault: thinkers for civil society?'. In: *British Journal of Sociology*, Vol. 49, Nr. 2, 1998, pp. 210 – 233.
- Flyvbjerg, B., 'Ideal theory, real rationality: Habermas versus Foucault and Nietzsche'. Artikel voor de Political Studies Association Conference in Londen (2000).
- Foucault, M., (1971), *The archaeology of knowledge*. Vertaling: Sheridan Smith, A. M. Pantheon Books New York (1972).

Fox, C. J., Miller, H. T., (1996), *Postmodern public administration: towards discourse*, Thousand Oaks: SAGE Publications.

Frissen, P. H. A., (1996), *Een virtuele staat. Politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*. Schoonhoven: Academic Service.

Frissen, P.H.A., (2013), *De fatale staat*, Amsterdam: Van Genneep.

Gool, W. A. van, (2012), Rapport: Gezondheidsraad, *Gezondheidsrisico's rond veehouderijen*.

Gunsteren, H. R. van, (1994), *Culturen van besturen*, Amsterdam: Boom.

Habermas, J., (1962), *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Berlijn: Neuwied.

Habermas, J., (1981), *The theory of communicative action: volume I*. Vertaling: McCarthy, T. A. Polity Press Cambridge (1986).

Habermas, J., (1981), *The theory of communicative action: volume II*. Vertaling: McCarthy, T.A. Polity Press Cambridge (1987).

Habermas, J., (1983), *Moral consciousness and communicative action*. Vertaling: Lenhardt, C., Nicholson, S. MIT Press (1999).

Habermas, J., (1985), *The philosophical discourse of modernity*. Vertaling: Lawrence, F. MIT Press (1987).

Habermas, J., (1991), *Justification and application*. Vertaling: Cronin, C. P. MIT Press (2001).

Jackson, M. C., (2000), *Systems approaches to management*, New York: Kluwer Academic / Plenum Publishers.

Kierkels, T., (2012), *De impact van Q-koorts*, Zutphen: Roodbont Publishers.

Klijn, J.A., Slingerland, M. A., Rabbinge, R., (2008), Rapport: *Onder de groene zoden: verdwijnt de landbouw uit Nederland en Europa?*

Knottnerus, J. A., (2012), Rapport: WRR, *Vertrouwen in burgers*, Amsterdam / Den Haag: Amsterdam University Press.

Kunneman, H., (1985), *Habermas' theorie van het communicatieve handelen: een samenvatting*, Meppel: Boom.

- Kunneman, H., (2013), Oratie: *Kleine waarden en grote waarden. Normatieve professionalisering als politiek perspectief*. Gehouden op 12-11-2013, in Utrecht.
- Lijphart, A., (1968), *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Haarlem: Becht.
- Machiavelli, N., (1532), *The Prince*. Vertaling: Bondanella, P. Oxford: Oxford University Press (2005).
- Mayer, J. P., (1944) *Weber and German politics*, Londen: Faber & Faber Ltd.
- McSwite, O. C., 'Postmodernism and public administration's identity crisis'. In: *Public Administration Review*, Vol. 55, Nr 2, 1997, pp. 174-181.
- McSwite, O. C., 'Public administration post Fox and Miller: what we face now'. In: *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 27, Nr. 3, 2005, pp. 533-551.
- Mouffe, C., 'Deliberative democracy or agonistic pluralism?'. In: *Social Research*, Vol. 66, Nr. 3, 1999, pp. 745-758.
- Mouffe C., Laclau, E., (2001), *Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics*, Londen: Verso.
- Nietzsche, F., (1885), *Thus spoke Zarathustra*. Vertaling: Caro, A. del. Cambridge University Press (2006).
- Paes, M., Jans, H., Santvoort, M. van, (2011), Rapport: Provinciale Raad Gezondheid & Brabants Kennisnetwerk Zoönosen, *Gezondheid is geen wisselgeld*.
- Paes, M., (2012), *Vertrouwen komt te voet maar niet vanzelf*.
- Plasterk, R. H. A., (2013), Nota: *Bestuur in samenhang*, Den Haag.
- Stokkom, B. van, (2006), *Rituelen van beraadslaging*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Tjeenk Willink, H., (2013), Bart Tromplezing: *De verwaarloosde staat*.
- Velden, P. G. van der, Dusseldorp, A., Drogendijk, A., Overveld, A. van, (2011), Rapport: RIVM & Instituut voor Psychotrauma, *Q-koorts – ruimingen van besmette bedrijven*.
- Weber, M., (1922), *Economy and society*. Samengesteld: Roth, G., Wittich, C. University of California Press (1978).
- Weber, M., (1924), *Essays in sociology*. Vertaling: Gerth, H. H., Mills, C. W. Oxford University Press (1946).

Willms, B., (1973), *Jürgen Habermas oder das politische Defizit der "Kritischen Theorie"*, Frankfurt: Suhrkamp.

Zeijts, H. van, Eerd, M. M. van, Farjon, J. M. J., (2008), Rapport: RIVM, *Milieukundige en landschappelijke aspecten van megabedrijven in de intensieve veehouderij*.

Bijlage A:

Enkele reflecties van deelnemers aan de dialogen te Brabant

Ambtenaar gemeente Reusel – de Mierden:

“Het bleek dat alle deelnemers, en de groepen die zij vertegenwoordigen, hun eigen problemen hebben. Om die problemen bespreekbaar te kunnen maken, is een onderzoekende houding en goed luisteren vereist. In het spreken met elkaar ontstond er begrip voor de ander, en daarnaast inzicht in de complexiteit van dilemma’s waar anderen mee te maken hebben. Dit maakt duidelijk waarom mensen bepaalde keuzes maken, en waarom ze zich op een bepaalde manier opstellen. De feitelijkheden geraken zo naar de achtergrond, waardoor er niet opnieuw een welles – nietes discussie ontstaat.

Eerlijkheidshalve moet ik wel toevoegen dat het moeilijk in kaart is te brengen wat nu precies het effect is van de dialoog. Het zou natuurlijk goed zijn als het gesprek ook direct zichtbare en concrete veranderingen als gevolg heeft. Ik denk eigenlijk niet dat dit nu echt het geval is geweest.”

Veehouder:

“In de dialogen was de belangenstrijd bij voorbaat al uitgesloten. Omdat je verplicht wordt om je in de anderen te verplaatsen, en te praten vanuit je persoonlijke gevoelens, verdwijnen de belangen van de boeren, burgers en ambtenaren naar de achtergrond. De dialogen ervoer ik dus als positief. Je neemt er uit mee dat je, mits er een veilige context wordt gecreëerd, prima met elkaar kan spreken. Het geeft rust dat iedereen voor even van zijn gelijk afstapt.

Wel is het frustrerend om telkens te moeten verdedigen, terwijl je als boer erg je best gedaan hebt om uitleg te geven en bereid bent om compromissen te sluiten.

Verder denk ik dat de beleidsmakers duidelijker moeten zijn in welke koers we gaan varen. Dit is in ieders voordeel, om elkaar in de toekomst nog recht in de ogen aan te kunnen blijven kijken.”

Burger:

Ik ben als burger aangeschoven bij de dialogen in Reusel. Op een gegeven moment merk je dat het melden van overlast geen zin meer heeft, de meldingen lijken in het niets te verdwijnen. Ik heb het idee dat alles wel bespreekbaar is, maar dat er niet veel tegen overtredingen wordt gedaan.

Elke wijze waarop men in gesprek gaat met elkaar juich ik toe. Zo ook de Socratische dialogen. Echter, hoewel de gesprekken goed werden begeleid, ben ik toch ook sceptisch over de uitkomst ervan. Het ontbrak, volgens mij, aan een harde aanbeveling die wij als groep hadden kunnen doen. We hebben wel persoonlijke adviezen geformuleerd en voorgelegd aan de fractievoorzitters, maar deze hadden van mij harder mogen zijn. Daarnaast was het misschien beter geweest als we deze als eenduidige groep hadden uitgesproken, om zo meer body te geven aan het advies.

Bijlage B:

Protocol Publieke Dialoog

Inhoud:

1. Inleiding op het 'Protocol Publieke Dialoog'
2. Voorafgaand aan de dialoog
3. Het voeren van de publieke dialoog
4. De vervolgstappen
5. Draaiboek Publieke Dialoog

Inleiding op het ‘Protocol Publieke Dialoog’

In dit protocol ‘Publieke Dialoog’ wordt een kader en stappenplan ontvouwd voor het voeren van Socratische gesprekken in de publieke ruimte. Het is opgesteld aan de hand van enkele reeds gevoerde gesprekken die zich afspeelden op het raakvlak van de samenleving en de politiek. Het doel van het voeren van een dialoog in de publieke ruimte is om te onderzoeken wat het betekent om goed samen te leven. Aan de hand van maatschappelijke problemen of vraagstukken wordt er bezonnen op wat goed en rechtvaardig handelen is in de desbetreffende situatie. De publieke dialoog is een open onderzoek, te midden van persoonlijke belangen, emoties en ideologieën, zonder dat die de overhand krijgen.

Het dient echter gezegd te worden dat het niet gaat om het vinden van snelle oplossingen of het maken van politiek beleid. De publieke dialoog is een open onderzoek, los van partijpolitiek. Daarmee is niet gezegd dat de publieke dialoog geen richting geeft aan eventuele, beleidsmatige keuzes, of dat er geen oplossingen uit voort kunnen vloeien. Het idee is dat er, om een goed en open onderzoek te kunnen doen, de ruimte moet zijn voor belangeloos en eerlijk spreken. Dit spreken is een noodzakelijke voorwaarde voor het ontstaan van een waarachtige dialoog. De publieke dialoog maakt dit spreken mogelijk door het gesprek buiten de politieke belangensfeer te plaatsen.

Om goed te kunnen duiden wat de publieke dialoog precies inhoudt, is het belangrijk eerst te benoemen wat een Socratische dialoog is. De publieke dialoog is namelijk niet erg verschillend van een Socratische dialoog, maar heeft als extra eigenschap dat het wordt gevoerd op het spanningsveld van het politieke en het maatschappelijke. Daarnaast worden er meer casussen onderzocht dan in de Socratische dialoog; van alle partijen één. Je zou kunnen zeggen dat de publieke dialoog *een vorm van* een Socratische dialoog is. De exacte omgeving waarin gesproken wordt is hier van belang voor de vorm die de Socratische dialoog aanneemt. Zo kan er met werknemers uit een groot bedrijf gesproken worden, of met burgers en politici bijvoorbeeld. Wel is het verstandig niet in een groep van meer dan 10 deelnemers te spreken met elkaar. Dit omdat zelfonderzoek een bepaalde aandacht vereist, en een teveel aan deelnemers ruis kan veroorzaken in het zoeken naar de essentie van iets.

Maar wat is dan een Socratische dialoog? De Socratische Dialoog is een bezinnend gesprek om tot een gemeenschappelijk antwoord op een fundamentele kwestie te komen. Centraal daarbij staat de analyse van concrete, voor iedere deelnemer toegankelijke ervaringen; ervaringen die te maken hebben met deze fundamentele kwestie. Deze ervaringen worden besproken aan de hand van persoonlijke casussen die door de deelnemers ingebracht worden in de groep. Het gesprek ontleent

zijn naam aan Socrates. Die probeerde 25 eeuwen geleden op de markt van Athene mensen tot inzicht te brengen door voornamelijk vragen te stellen, voorbeelden te onderzoeken en ervaringen te analyseren. Zijn uitgangspunt was dat je een inzicht niet verwerft door het te vernemen uit de mond van een deskundige, maar alleen door zelf na te denken. De Socratische Dialoog begint met het opvragen en selecteren van lastige praktijksituaties. In elke casus ziet de voorbeeldgever zich geplaatst voor een lastig dilemma. Cruciaal is de verplaatsing van de anderen in de situatie van de ander: wat zou jij voelen, denken en doen? En waarom? Na deze verkenning van het ingebrachte voorbeeld proberen we de vinger te leggen op de essentie: waar draait het hier nu eigenlijk om? Ten slotte staan we stil bij de houding die nodig is om verstandig en rechtvaardig te handelen in deze kwestie. Dit gebeurt aan de hand van de 4 Kardinale Deugden: in de publieke dialoog zijn de Kardinale Deugden vervangen door de vraag wat je te doen staat (moed) en wat je moet laten (maat). Het vaststellen van de essentie valt onder prudentia, bezonnenheid.

Dit protocol zal als een draaiboek dienen voor het voeren van een dergelijk Socratisch gesprek in een maatschappelijke context. De opbouw van dit protocol zal de chronologie van het traject omtrent de publieke dialoog volgen. Het stappenplan voor de publieke dialoog zal in drie gedeeltes worden onderscheiden: 1) voorafgaand aan de dialoog; 2) het voeren van de dialoog; 3) de vervolgstappen na de dialoog.

Voorafgaand aan de dialoog

Er zijn veel verschillende redenen om een publieke dialoog te voeren. Het kan zijn dat er een actuele, problematische kwestie speelt in een gemeente bijvoorbeeld, of dat er onvrede heerst bij burgers over een nieuwe beleidsverandering. Maar het kan ook zijn dat de publieke dialoog wordt aangevraagd om te bezinnen op een klassiek, politiek filosofisch thema. Echter, in al deze gevallen zal er een opdrachtgever zijn die het initiatief neemt tot het houden van de dialoog. We zullen hier bespreken wat van belang is in het voorbereiden van de dialoog, wanneer het initiatief daartoe genomen is.

Het is allereerst van belang om goed door te spreken met de opdrachtgever wat precies de problematiek of het punt van onderzoek is. Dit is nodig om een duidelijk beeld te krijgen van de context waarin de dialoog gevoerd zal gaan worden. Spelen er veel emoties, staan er groeperingen

recht tegenover elkaar of blijft het probleem juist onberoerd? Wanneer de kwestie en haar omgeving goed in kaart zijn gebracht kan er worden gekeken naar de plek van de dialoog in dat geheel. Waarom moet er gesproken worden met elkaar, en wat zou de dialoog uiteindelijk kunnen opleveren?

Hiervoor moet er allereerst een duidelijke onderzoeksvraag worden geformuleerd. Een vraag die richting geeft aan een eerste opzet van de dialoog, of aan de meerdere dialogen wanneer dat nodig is. Daarnaast is het goed om de verwachtingen van de opdrachtgever te bespreken. Verwacht hij dat er tijdens de dialogen een compleet beleidsplan of een concrete oplossing wordt geformuleerd, dan zullen de dialogen een valse start kennen. De dialogen richten zich namelijk primair op bezinning en onderzoek. Dit verwachtingspatroon is ook van belang om vorm te kunnen geven aan het totale traject van de dialogen. Wat moet er bijvoorbeeld gebeuren met de inzichten die uit de dialogen naar voren komen?

Nadat de context van de dialoog helder is, en er een duidelijke onderzoeksvraag is geformuleerd, kan er naar de vorm van de dialogen worden gekeken. Hoeveel tijd is er nodig, welke ruimte is geschikt, wie moeten er meedoen, welke casussen zijn het sterkst? Om deze vragen te kunnen beantwoorden moet er eerst bepaald worden welke partijen er om de tafel gaan zitten. Ofwel, gezien de situatie en de vraag die er ligt, op wie moet het onderzoek worden toegespitst? Bij het kiezen van de deelnemers aan de dialoog is het van belang om een groep samen te stellen die in balans is. Hiermee wordt bedoeld dat relevante partijen aanschuiven, en dat de verschillende partijen in gelijke verhoudingen vertegenwoordigd zijn.

Wanneer er in overleg is besloten wie er deelnemen, wordt er met alle deelnemers een eerste gesprek gehouden. Hierin wordt uitgelegd wat de dialogen inhouden, gevraagd hoe de deelnemer zich verhoudt tot de desbetreffende kwestie en de dialoog zelf, en wordt er een casus van de deelnemer uitgevraagd. Het kan echter na de intakegesprekken blijken dat een mogelijk deelnemende partij niet bereid is mee te doen of niet toegewijd genoeg is. Dit laatste kan een probleem zijn omdat een goede dialoog energie, tijd en een open houding vereist. Na de kennismakingsgesprekken kan de groep dus nog worden herzien.

Na deze intakegesprekken is er een goed beeld ontstaan van alle partijen, hun meningen, en de ervaringen en casussen. De volgende stap is om de dialogen uit te zetten. Er moet bepaald worden hoeveel dialogen nodig zijn om alle kanten van de kwestie te kunnen belichten. Dit is erg belangrijk omdat het voor een goed onderzoek een vereiste is dat alle perspectieven op de kwestie aan bod komen. De dialoog of dialogen moeten daarom genoeg ruimte bieden om alle zijdes te belichten. De casussen dienen om diezelfde reden ook representatief te zijn. Gaat een bepaalde casus slechts over

de mening van één persoon, zonder dat er vergelijkbare verhalen bestaan bij de andere betrokkenen, dan is het wellicht verstandig een casus te zoeken die op een grotere groep mensen van toepassing is. Uiteindelijk moet er ook een locatie worden gekozen. Dit moet een ruimte zijn die enigszins neutraal is. Is dit niet het geval dan kan het zijn dat sommige deelnemende partijen zich benadeeld voelen.

Dit benadeeld voelen van de deelnemers is in het algemeen een belangrijk gegeven om te waarborgen. In de toeloop naar de dialoog is het cruciaal dat de deelnemers zich serieus genomen voelen, en dat ze het idee hebben dat hun bijdrage als even waardevol als die van de anderen wordt gezien. Mocht dit niet zo zijn dan kan een deelnemende partij zich bij voorbaat al een aanvalsstrategie aanmeten en op zijn eigen gelijk gaan staan. Dit kan funest zijn voor een waardevolle publieke dialoog, aangezien deze alleen ontstaat wanneer alle partijen vanuit een open en belangeloze houding deelnemen.

Het voeren van een publieke dialoog

Hoe de dialogen het beste gehouden kunnen worden hangt af van de samenstelling van de groep, de kwestie die op tafel ligt en enkele andere factoren. Zo is er bijvoorbeeld een verschil tussen het voeren van een publieke dialoog met een kleine groep mensen die elkaar goed kennen, en het voeren van een publieke dialoog met een grotere groep onbekenden van elkaar. Er zijn echter 7 algemene stappen in de publieke dialoog die de verschillende fases of momenten in de dialoog beschrijven. Deze stappen samen vormen de behandeling van één ingebrachte casus. Wanneer er meerdere casussen worden besproken, iets dat erg waarschijnlijk is in een publieke dialoog, worden deze stappen dus ook meerdere malen doorlopen. Je zou kunnen stellen, hoewel dit niet zo hoeft te zijn, dat er voor elk perspectief op de kwestie een casus wordt ingebracht. Vindt er bijvoorbeeld een dialoog plaats waarin burgers en politici met elkaar in gesprek gaan, is het aannemelijk dat vanuit beide kanten een casus wordt ingebracht. Op de volgende pagina staan de stappen beschreven:

Stappen publieke dialoog:

Centraal staat een praktijkgeval uit het (recente) verleden, waarbij de verteller zelf was betrokken en dat hij/zij als een probleemsituatie heeft ervaren.

1. Casus, cruciaal moment, vraag

De gespreksleider neemt de voorbeeldgever een kort interview af:

- a) Wat is het voorval dat we gaan onderzoeken?
- b) Tegen welke achtergrond speelt zich dit af (geschiedenis, personen, belangen ...)?
- c) Wat is het cruciale moment in dit voorval?
- d) Welke gevoelens speelden op dat moment bij jou een rol? Welke gedachten gingen door je heen?
- e) Wat heb je concreet gedaan?
- f) Welke vraag wil je aan je gesprekspartners voorleggen?

2. Verheldering

De anderen stellen vragen ter verheldering van de feiten, zodat zij zich goed kunnen inleven in het cruciale moment.

3. Verplaatsing

De anderen verplaatsen zich (zo oprecht mogelijk) in de schoenen van de voorbeeldgever:

- a) Als jij in die situatie was, op dat moment, wat zou jij dan allemaal voelen?
- b) Wat zou jij denken?
- c) Wat zie jij jezelf doen in deze situatie?
- d) Wat is (dus blijkbaar) jouw antwoord op de onderzoeksvraag?
- e) Op grond van welke onderliggende redenen kom je tot dit antwoord?

4. Essentie

Dit alles gehoord hebbende neemt ieder kort de tijd om voor zichzelf een antwoord te formuleren op de vraag: Waar draait het hier eigenlijk om?

5. Doen en laten

Vervolgens sta je stil bij de houding die nodig is om in een dergelijke situatie wijs te handelen. Dit doen we door ons af te vragen wat je te doen hebt en wat je te laten hebt.

Gegeven de essentie die jij aanwijst:

- a) Wat moet je hier doen? Welk lef heb je hier op te brengen?
- b) Wat moet je hier (los)laten? Welk verlangen dien je hier op te geven?

6. Gedeelde visie

Wanneer je al die essenties tot je door laat dringen; als je tot je door laat dringen wat hier te doen en te laten valt, wat tekent zich af als onze gedeelde visie op de kwestie die we hier onderzoeken?

Waar zitten onze grootste verschillen van inzicht?

7. Terugblik

Kijk samen terug op de dialoog. Wat beviel in het gesprek? Wat vond je lastig? Hoe ga je met de uitkomsten verder?

Nadat deze stappen zijn doorlopen en de essentie (stap 4) en het doen en laten (stap 5) op papier staan, is het mogelijk de volgende casus te behandelen. Wanneer de casussen allemaal volgens het stappenplan zijn besproken en uitgewerkt, ontvouwd zich een beeld van de essenties van de besproken kwestie. Deze essenties zijn korte zinnen of woorden van de deelnemers aan de dialoog die voor hen de kern van het punt van onderzoek omschrijven. Dit kunnen woorden zijn als 'miscommunicatie', 'machteloosheid' of 'onrechtvaardigheid'. Deze essenties staan naast de antwoorden op de vraag wat men zou moeten doen, en wat men zou moeten laten. Zo groeit er een inzicht in de daadwerkelijke kern van het onderzoek, een overzicht van waar iedereen denkt dat het echt om draait, en een houvast voor hoe een ieder zich moet opstellen.

Om de dialoog goed te laten verlopen en een vruchtbaar gesprek te laten zijn, zijn er enkele punten van aandacht voor tijdens de dialogen. Er moet een sfeer ontstaan die aansluit bij het onderzoeken. Hiervoor moet er niet worden gesproken vanuit een eigen gelijk, en kan het niet zo zijn dat er deelnemers zijn die enkel deelnemen om de belangen van hun achterban te vertegenwoordigen.

Iedereen moet bereid zijn om zijn of haar eigen ideeën en overtuigingen in twijfel te trekken. Zijn er partijen die dat niet doen, dan kan het zijn dat dit overslaat op de andere deelnemers. Waarom zouden zij zich namelijk kwetsbaar opstellen als niet iedereen dat doet?

Een groot deel van het waarborgen van deze open sfeer is de taak van de gespreksleider. Deze dient iedereen de ruimte te geven om te zeggen wat hij of zij wil zeggen, maar moet ook ingrijpen wanneer iemand te lang van stof is, of afwijkt van de kwestie die besproken wordt. Kort gezegd, de gespreksleider zorgt voor balans. Het kan natuurlijk goed zijn dat niet alles besproken kan worden tijdens de dialoog omdat daar niet genoeg tijd voor is. Toch moet de problematiek tot een kern of essentie worden gebracht. Ook daarin speelt de gespreksleider een belangrijke rol. Hij moet luisteren en samenvatten, maar ook de deelnemers zelf sturen in het bondig kunnen verwoorden van hun gevoelens en gedachten. Terwijl hij die sturing biedt, is het echter ook van belang dat hij niet teveel op de voorgrond treedt. Het gevaar is dan dat hij de dialoog een richting in duwt, die de deelnemende partijen niet herkennen. De gespreksleider is in die zin dus een soort verteller die het narratief dat ontstaat vorm geeft. Dit doet hij door het gesprek naar zicht toe te trekken en bij te sturen wanneer het afdwaalt en niet helder meer is, en door het te laten vieren wanneer de groep goed aan het onderzoeken is. Op die wijze ontstaat er een dialoog die richting de essentie van de kwestie beweegt, maar die tevens op een eigen en oorspronkelijke manier aan de groep verbonden is.

De vervolgstappen na de dialoog

Na afloop van de publieke dialoog is het van belang om vorm te geven aan het vervolg van de gesprekken. Het is namelijk niet vanzelfsprekend dat de inzichten die in de dialogen zijn verworven, gehoord en gewaarborgd worden. Je zou kunnen beargumenteren dat deze vervolgstappen de publieke dialoog in een meer oplossingsgerichte context plaatsen. Het uitgangspunt hiervoor zijn de ervaringen, de inzichten en adviezen van de deelnemers, die verwerkt zijn in het verslag.

Hoe deze vervolgstappen echter worden ingericht hangt af van de behoeften en mogelijkheden die er zijn. Stel dat de dialogen op gemeentelijk niveau gehouden zijn, dan kan de gemeenteraad worden betrokken bij het proces. Ze zou in een vervolggесprek kunnen reageren op de essenties, de adviezen of het verslag in het algemeen. Ook is het mogelijk dat de deelnemende partijen zelf de brug vormen naar de politiek of hun achterban. Dit zou middels een publieke of gesloten presentatie kunnen gaan. Het is natuurlijk niet noodzakelijk dat er stappen volgen na de dialoog; deze kan ook

op zich staan. Is er echter sprake van een spanningsveld of problematiek tussen meerdere instanties of groeperingen, dan is een voortzetting van de dialoog, op enigerlei wijze, wenselijk.

Dit wil niet zeggen dat het altijd duidelijk is wat er gedaan moet worden. Het kan lastig zijn om de sfeer en de inzichten uit de dialoog te vertalen naar een groter publiek. In het slaan van die brug is het wellicht het beste om gebruik te maken van de deelnemende partijen. Het idee is immers dat de dialoog een zelfonderzoek van de betrokken partijen is, waarbij de gespreksleider slechts een passieve en begeleidende rol heeft. Het gaat erom dat er wordt geluisterd naar de diegenen die dagelijks te maken hebben met de kwestie. Dat zij iets inbrengen dat vervolgens door henzelf onderzocht wordt. Daarin zit een bron van waarde en waarheid die niet zou kunnen worden aangeboord wanneer er slechts vanuit het oog van de beleidsmaker naar de kwestie zou worden gekeken. Om deze reden vormen de deelnemers de crux in het overbrengen van de ontstane gevoelens en inzichten. Zij zijn namelijk de oorsprong van de inzichten die tot een mogelijke verbetering van de situatie kunnen leiden. Inzichten die groeien uit een directe verwantschap met de kwestie.

De reden waarom we de betrokkenen middels een dialoog raadplegen gaat weer terug naar de ideeën van Socrates. Mits de mens namelijk grondig onderzoekt en vraagt, kan hij het antwoord op veel vragen in zichzelf vinden. Hoe er gehandeld moet worden is niet altijd een vraag van partij-ideologie en kundig bestuur, maar vaak ook een vraag van inzicht en waarachtigheid die in de mens zelf verborgen ligt.

Draaiboek publieke dialoog

Voorafgaand aan de dialoog:

- Contact met opdrachtgever over onderwerp en context van de dialoog.
- Vaststellen wat een mogelijke onderzoeksvraag zou zijn.
- Uitleggen van mogelijkheden en vorm dialoog.
- Bepalen van doel dialoog, wat moet het opleveren?
- Bepalen wat er voor nodig is om doel te behalen. Hoeveel dialogen en welke vervolgstappen?
- In een verslag de gekozen vorm, het doel en de vervolgstappen vastleggen.
- Secretariaat betrekken en kennismaken
- Inventariseren relevante partijen en alle contactgegevens gelijk verzamelen bij opdrachtgever.
- Intakegesprekken regelen en voeren met de relevante partijen. Uitleg over de dialoog geven en hun casus uitvragen. Direct benadrukken dat alles vertrouwelijk is en dat er voorzichtig met de media moet worden omgesprongen.
- Uiteindelijke partijen kiezen die aan de dialoog mee gaan doen.
- Dialoogdata vastleggen. Ook de data voor eventuele vervolgggesprekken vastleggen.
- Geselecteerde partijen uitnodigen, en eventueel data herzien wanneer veel deelnemers niet kunnen.
- Locatie bepalen en bezoeken. Is de ruimte adequaat, heeft het alle benodigdheden? (tafels, stoelen, flip-over). Is het een goede ruimte om een intensief gesprek met elkaar te voeren?
- Casussen selecteren van deelnemende partijen en uitschrijven casussen.
- Casussen opsturen naar deelnemers en laten nalezen door inbrengende partij.

Tijdens de dialoog:

- Uitleggen wat de dialogen inhouden en welke rol de deelnemers hebben.
- Uitleggen hoe het traject eruit ziet, en wat het doel van de dialogen is. Benoem wat er is afgesproken over de vervolgstappen.
- Benadrukken vertrouwelijkheid en openheid van spreken.
- Kort verslag maken van elke dialoog en tussentijds laten lezen door deelnemers. Bij het opsturen van het verslag ook telkens vragen naar eventuele opmerkingen en aanpassingen.

- Aan het begin van elke dialoog kort te tijd nemen om zaken die gedurende het traject naar voren komen te bespreken.
- Uiteindelijk verslag maken van de essenties, het ‘doen en laten’ en de adviezen; ook enige impressies opnemen; zorgen voor een mooi, stimulerend verslag.

Vervolgstappen na de dialoog:

- Terugkijken op het oorspronkelijke idee, de gekozen vorm, het doel en de vervolgstappen. Hoe is het verlopen, is er een andere richting dan verwacht ingeslagen?
- Bepalen van juiste vervolgstappen gelet op de ter tafel gekomen essenties en adviezen. Zijn de vervolgstappen zoals in het begin bepaald nog de juiste, en zijn ze nog haalbaar?
- Benaderen relevante partijen voor vervolgggesprek.
- Bepalen inhoud vervolgggesprek(ken).
- Vastleggen data voor vervolgstappen, uitnodigen van relevante partijen.
- Na vervolgggesprek(ken) een eindverslag schrijven.
- Aan de hand van eindverslag evalueren met opdrachtgever.
- Plan opstellen / Advies uitbrengen over hoe de uitkomsten van de dialogen op politiek niveau structureel vastgelegd en gewaarborgd kunnen worden.
- Eigen betrokkenheid daarbij bepalen; tijd reserveren wanneer er nog een vervolgopdracht komt.

Toelichting op ‘Protocol Publieke Dialoog’

Nu de publieke dialoog is vastgelegd in een protocol rest de vraag wat de status is van een dergelijke dialoog. Hoe moeten we haar zien in de context van ons politieke bestel? Hoe verhoudt ze zich tot de democratie? De reden waarom ik deze vragen stel, is dat het duidelijk maakt wat we van de publieke dialoog kunnen verwachten. Het brengt meer helderheid omtrent de reden van het voeren van een publieke dialoog. Daarnaast is het interessant te beschouwen of het hier gaat om een vorm van burgerparticipatie, en zo niet, waar het dan wel om draait bij de publieke dialoog.

De afgelopen jaren is er veel geschreven over burgerparticipatie binnen de democratische samenleving, maar er is nog geen eenduidige mening over de wenselijkheid ervan. Sommige menen dat een democratie zonder interactieve burgerparticipatie geen democratie is, andere menen dat de mogelijkheid tot het uitbrengen van een stem voldoende voorwaarde is voor het hebben van een democratie. In deze discussie wil ik mij hier echter niet mengen. Het gaat mij erom hoe de politiek en de publieke dialoog samen kunnen gaan. En of het hier überhaupt een politiek instrument betreft.

Deze vragen zal ik proberen te beantwoorden aan de hand van het boek ‘Rituelen van Beraadslaging’ van Bas van Stokkom. In het boek omschrijft hij twee verschillende vormen van burgerparticipatie: ‘het burgerforum’ en het ‘belanghebbendenoverleg’. Nadat het duidelijk is wat deze twee vormen precies inhouden, en wat de sterktes en zwaktes ervan zijn, is het mogelijk om op dezelfde wijze naar de publieke dialoog te kijken.

Het burgerforum, zo schrijft van Stokkom, is een breed opgezet evenement waarbij er een beroep op een groot aantal mensen wordt gedaan. Vaak gebeurt dit via de lokale pers. Het idee is om burgers inspraak te geven op grote beslissingen die in hun regio spelen. Denk daarbij aan bijvoorbeeld een herinrichting van een stadsdeel of het aanleggen van een nieuw stuk infrastructuur. Iedere burger is uitgenodigd, wat betekent dat burgers met uiteenlopende achtergronden deelnemen aan het forum. De één heeft misschien nog nooit een dergelijke samenkomst bijgewoond, de ander is wellicht bekender met de gang van zaken rond zulke kwesties.

De samenkomst zelf bestaat uit het verstrekken van informatie en het houden van discussies. Bestuurders en ambtenaren hebben hierin een begeleidende rol. Meestal worden deze burgerforums door redelijk grote groepen bezocht, ook al hangt dit natuurlijk af van hoeveel mensen er raakvlak hebben met de te bespreken kwestie. De meningen en inzichten die tijdens de dag worden opgedaan, worden later in de planvorming meegenomen.

Het belanghebbendenoverleg is anders van aard. Deze wordt meestal belegd wanneer er al een duidelijke problematiek is ontstaan. Van Stokkom geeft aan dat er hier vaak al sprake is van een

falend bestuurlijk of handhavend beleid. Het grootste verschil met het burgerforum is dat het belanghebbendenoverleg niet openbaar is. De organisatoren nodigen de gesprekspartners uit in de hoop een nieuwe en betere invalshoek op het probleem te vinden. Het gesprek vindt dus plaats met alleen de vertegenwoordigers van de relevante partijen. En hoewel er wel rekenschap moet worden gegeven aan 'het publiek', is de bijeenkomst kleinschalig van aard. Dit alles wil overigens niet zeggen dat er geen gewone burgers bij het overleg kunnen worden betrokken.

Kortom, het belanghebbendenoverleg is een vorm waarin een selectieve groep mensen zich direct bezighoudt met het zoeken naar realistische oplossingen, waar het burgerforum een openbaar karakter heeft en vaak de planvorming rondom publieke vraagstukken bespreekt.

In 'Rituelen en Beraadslaging' houdt van Stokkom een pleidooi voor de deliberatieve democratie. Hij meent dat deze vorm van democratie past bij een democratie waarin de burgerparticipatie hoog is. Ofwel, hij pleit voor een politiek bestel waarin de burgers de ruimte krijgen om te participeren in het politieke besluitvormingsproces.

Van Stokkom staat dus voor dat de burger een luider stem krijgt. Maar wordt de participatie van de burger wel daadwerkelijk groter bij het implementeren van burgerforum of belanghebbendenoverleg? Hij toetst, op basis van meerdere casussen, hoe het forum en het overleg het doen als medium dat deze deliberatieve democratie moet verstevigen. Hij doet dit door het deliberatieve aspect van het democratische te onderscheiden. Hij stelt dat deliberatie optimaal is wanneer er een gelijke inbreng, een uitwisseling van argumenten en consensusvorming is. En dat een proces democratisch is wanneer het openbaar is en er sprake is van een grote inclusie van burgers.

Na onderzoek van de verschillende vormen van burgerparticipatie concludeert van Stokkom dat er bij het burgerforum een grotere inclusie van burgers is, en bovendien een grotere mate van openbaarheid dan bij het belanghebbendenoverleg. Ofwel, het burgerforum is als vorm van burgerparticipatie 'meer democratisch'. Dit komt natuurlijk door het feit dat er bij het burgerforum niet wordt geselecteerd op deelnemers of vertegenwoordigers; iedereen is welkom.

Het belanghebbendenoverleg scoort echter beter als het gaat om een gelijke inbreng en consensusvorming tijdens de bijeenkomst. Dit is zo omdat deze zaken in een kleinere groep makkelijker te bereiken en te waarborgen zijn. In het kort is dit wat van Stokkom zegt over democratie en burgerparticipatie. Later in het boek gaat hij in op punten van aandacht en valkuilen die gepaard gaan met begeleiden van processen omtrent interactieve burgerparticipatie.

De vraag is nu, waar staat de publieke dialoog in dit verhaal? Kunnen we daar ook over spreken in termen van burgerparticipatie en deliberatieve democratie? Laten we voorop stellen dat de publieke

dialogo niet is ontstaan vanuit de gedachte dat burgers meer moeten worden betrokken bij politieke besluitvorming. De publieke dialoog is uit de Socratische dialoog voortgekomen en is vervolgens tijdens zijn eerste implementatie pas tot wasdom gekomen. Het leek op dat moment de juiste manier om een oud probleem op een nieuwe wijze te benaderen. Niet vanuit een vastgeroest beleidsplan of juridische overweging, maar vanuit onderzoek en bezinning. Iets dat, misschien vreemd genoeg, op dat punt nog niet echt was geprobeerd.

Los van de opzet en de intentie, kunnen we stellen dat de publieke dialoog het meest overeenkomt met het belanghebbendenoverleg. Het is daarentegen niet zo dat de publieke dialoog erop uit is om consensus te bereiken. Eigenlijk is de publieke dialoog nergens op uit, naast misschien het onderzoeken van hetgeen er bereikt moet worden. De publieke dialoog is onderzoeken en bezinnen. Het heeft dan ook geen pretentie om deliberatief of democratisch te zijn. Het is het creëren van een open ruimte, het aansporen tot nadenken en het formuleren van de essentie.

Ik denk zelf dat het dan ook verkeerd zou zijn om de publieke dialoog als een politiek instrument te omschrijven. Echter, in vastgelopen maatschappelijke problemen, en moeilijke politieke kwesties, is het vaak niet mogelijk nog verder te komen zonder deze vrije ruimte. Tenzij men van bovenaf met harde hand beslist, dat tot veel onwil en verzet zal leiden. Iets dat de politiek in het huidige klimaat juist probeert tegen te gaan door het organiseren van dit tal van burgerparticipatie initiatieven.

De publieke dialoog moeten we dan ook zien als een manier waarop we ons in de publieke ruimte kunnen begeven. Het is het stolsel van een open, politieke houding, en wellicht soms de enige manier om ons op een constructieve wijze tot alle belangenpolitiek te verhouden. Dit wil niet zeggen dat belangen altijd verkeerd zijn, maar eerder dat ze soms in de weg staan van een rechtvaardig en waarachtig gesprek. En als de manier waarop we elkaar benaderen al vanuit het eigen belang is, hoe kan een oplossing of beleid dan gestaafd zijn op een algemeen belang? Misschien begeeft de publieke dialoog zich wel buiten het vlak van de politiek zoals dat gebied nu gedefinieerd is, maar dat wil niet zeggen dat ze daar ook niet in thuishoort.