



**Bas van Stokkom**

# Rituelen van beraadslaging

**Reflecties over  
burgerberaad en burgerbestuur**

**STUDIES OVER POLITIEKE VERNIEUWING**

**AMSTERDAM UNIVERSITY PRESS**

## RITUELEN VAN BERAADSLAGING

## STUDIES OVER POLITIEKE VERNIEUWING

De serie *Studies over politieke vernieuwing* beoogt via spraakmakende en grensverleggende studies bij te dragen aan het debat over vorm, plaats en werking van de moderne politiek. De politiek verandert in een snel tempo van karakter. Dit maakt het nodig om oude vanzelfsprekendheden opnieuw te overwegen. Deze politieke heroriëntatie is begonnen in de jaren zeventig van de vorige eeuw met het debat over de hervorming van de verzorgingsstaat. Maar ze is na de omwentelingen in Oost-Europa en de aarzelende politieke eenwording van West-Europa boven aan de theoretische en politieke agenda komen te staan. Sindsdien is er discussie over het functieverlies van de traditionele centra van politieke besluitvorming; over het ontstaan van nieuwe politieke arena's in de rechtspraak, de bureaucratie, de wetenschap en de onderzoeksbureaus, de media, de bedrijven en de technologische organisaties; en over de veranderende stijl en betekenis van politiek handelen. In welke instituties krijgt de politiek vandaag de dag vorm, hoe veranderen deze instituties in het politieke proces? Welke oude en nieuwe thema's kunnen in deze veranderende omgeving van de politiek aan de orde worden gesteld? Hoe moeten we die veranderingen waarderen en hoe kunnen nieuwe vormen van democratische sturing en verantwoording worden ontwikkeld?

### SERIEREDACTIE

Ido de Haan, Faculteit Letteren, Instituut Geschiedenis, Universiteit Utrecht  
Tsjalling Swierstra, Faculteit Gedragswetenschappen, Afdeling Wijsbegeerte, Universiteit Twente

### REEDS VERSCHENEN TITELS

Willem Witteveen, *De denkbeeldige staat: voorstellingen van democratische vernieuwing*, 2000 (ISBN 978 90 5356 434 9)  
Mark Bovens, *De digitale republiek: democratie en rechtsstaat in de informatiemaatschappij*, 2003 (ISBN 978 90 5356 640 4)

# **Rituelen van beraadslaging**

Reflecties over burgerberaad  
en burgerbestuur

Bas van Stokkom

AMSTERDAM UNIVERSITY PRESS

Omslagafbeelding: © Martijn Beekman / Hollandse Hoogte

Den Haag, maart 2006. Vijftien van de honderdveertig leden van het Burgerforum Kiesstelsel. Onder voorzitterschap van Jacobine Geel onderzoekt het Forum wat voor Nederland het beste kiesstelsel is. In november 2006 wordt hierover advies uitgebracht aan het kabinet.

Omslagontwerp: Kok Korpershoek, Amsterdam  
Vormgeving binnenwerk: V3-Services, Baarn

ISBN-13 978 90 5356 924 5

ISBN-10 90 5356 924 3

NUR 754 / 759

© Amsterdam University Press, Amsterdam 2006

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j° het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

# Inhoudsopgave

## Woord vooraf 7

## Inleiding 9

Deliberatieve democratie: een omschrijving 12

Eenzijdige nadruk op 'rationaliteit' 13

Eenzijdige nadruk op 'gelijkheid' en 'participatie van allen' 16

Het democratische tekort 18

Vraagstelling en opzet 19

## DEEL I DE WEERBARSTIGE PRAKTIJK VAN DELIBERATIE

### 1 **Deliberatie in de beleidspraktijk** 25

Twee organisatievormen: burgerforum en  
belanghebbendenoverleg 28

Evaluatiebevindingen 36

De modellen van IPP en Polyground vergeleken 46

De participatie-elite 50

*IPP: Tiel en Lopikerwaard* 53

*Polyground: Oud Beijerland en Spakenburg* 59

### 2 **Macht en emoties nader beschouwd** 64

De samenhang van macht, status en affect 65

Relevante dynamieken 68

Macht en emoties in twee deliberatieve organisaties 74

### 3 **Consensusvorming als groepsritueel** 83

Projectidentiteiten 85

De organisatie van identificatie 90

Gevaren van groepsidentificatie 95

<b>4</b>	<b>Het leerproces: standpunten herzien</b>	103
	Hindernissen voor het heroverwegen van standpunten	105
	De meerwaarde van burgerjury's	111
	Deliberative polls	116
	Een 'laag' politiek gewicht	120
<b>5</b>	<b>De Burgerkamer</b>	123
	Dramademocratie: onafhankelijk oordelen in de verdrukking	124
	Deliberatie en directe democratie	128
	Naar een Burgerkamer: 'deliberatief stemmen' over een wetsvoorstel	134
	Heel het volk betrekken?	140
	<b>Besluit</b>	143
	<b>Noten</b>	147
	<b>Literatuur</b>	155
	<b>Namenregister</b>	171
	<b>Trefwoordenregister</b>	173

## Woord vooraf

Medewerkers en vrienden van de stichting Agora Europa die in mei 2000 op zoek gingen naar de ‘bronnen van de democratie’ in Griekenland, werd het vuur aan de schenen gelegd door Niesco Dubbelboer. Als de oude Grieken hun beslissingen collectief namen, waarom wij dan niet? Zijn hedendaagse burgers soms minder competent? Geef één goede reden waarom het referendum niet kan worden ingevoerd? Ik moet zeggen, als scepticus had ik nogal wat bedenkingen, maar Niesco’s charmeoffensief – dat hij momenteel in de Tweede Kamer met veel elan voortzet – heeft me gedwongen mijn bezwaren te expliciteren. En gaandeweg ben ik meer naar de directe democratie toegegroeid.

In datzelfde jaar startte ik een onderzoek naar deliberatieve democratie binnen de afdeling politicologie van de Universiteit van Amsterdam waarvan dit boek de neerslag is. Het onderzoek werd gefinancierd door de Amsterdam School voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek. Hoogleraar bestuur en beleid Maarten Hajer vroeg me grondig na te gaan wat er nu in de praktijk terecht komt van moderne vormen van burgerberaad. Dat was een veel complexere vraag dan ik vermoedde. Vele malen heb ik mijn opvattingen moeten wijzigen. Soms werd ik gedreven door afkeer van de wereldvreemde verwachtingen van de theoretici, dan weer zag ik kansen om democratie daadwerkelijk deliberatieve contouren te geven. Bovendien noopten de vele innerlijke tegenspraken binnen het burgerberaad tot een continu proces van overdenking. Een voorbeeld: enerzijds het onbevangen collectieve leerproces en anderzijds het eindspel van beslissingen nemen dat winnaars en verliezers voortbrengt. Die spanningen maakten de studie tot een boeiende onderneming.

Mede daardoor heb ik – zij het parttime – zes jaar aan dit boek gewerkt. Veel belangstelling bleef tijdens het schrijven uitgaan naar mijn andere werkzaamheden, die voornamelijk liggen op het gebied van politie en sociale veiligheid, de aanpak van ‘verhuftering’ en de introductie van herstelrecht.

Tijdens deze periode is er in Nederland – en binnen het internationale krachtenveld – veel gebeurd. De politiek kwam in het teken te staan van



een naargeestig veiligheidsbeleid. Niettemin markeerde de ‘opstand van het volk’ in 2002 een politieke heroriëntatie die tot op heden aanhoudt. Het ‘democratische tekort’ wordt momenteel alom herkend. Ondanks het ‘nee’ tegen Europa wordt het referendum door de politieke elites positiever beoordeeld dan ooit tevoren. De ‘populistische Wende’ heeft de politiek ontegenzeggelijk rijp gemaakt voor een democratische verjongingskuur, hoewel de diagnose van ‘het’ probleem, de veronderstelde kloof tussen burger en politiek, nog altijd misleidend is.

In deze studie wordt juist een andere, en in veel opzichten omgekeerde weg bewandeld: vormen van directe democratie verdienen versterking, maar dan juist om de representatieve functie van ‘onafhankelijk oordelen’ te versterken en de kloof tussen de taal van het algemeen belang en de ‘rauwe straattaal’ intact te laten.

Een woord van dank. In de eerste plaats ben ik Maarten Hajer, Tjitske Akkerman en vele andere voormalige collega’s van de afdeling politicologie erkentelijk. Ook dank aan enkele studenten die het videomateriaal aan een hernieuwde analyse hebben onderworpen, met name Claartje Brons. Veel dank ben ik ook verschuldigd aan de medewerkers van twee organisaties die zich veel bezighouden met interactieve werkvormen: Eisse Kalk, Ivo Hartman en Pieter Sturm van het Instituut voor Publiek en Politiek, en Robert Kuipers, Josien van Bommel en Rick van Rooij van bureau Polyground. Dankzij hun inspanningen heb ik het deliberatieve proces van binnenuit kunnen observeren. Van Tsjalling Swierstra en Ido de Haan heb ik in de afsluitende fase vele constructieve suggesties mogen ontvangen. Ik ben ook mijn collega’s van het Centrum voor Ethiek van de Radboud Universiteit – mijn huidige werkplek – erkentelijk; ik heb aldaar deze studie kunnen afronden. De weldadige steun die ik thuis kreeg laat zich nauwelijks in dankbetuigingen uitdrukken.

Sommige hoofdstukken van deze studie zijn – in afwijkende vorm – reeds eerder gepubliceerd: het hoofdstuk over macht en emoties verscheen als ‘Affect en charisma in interactief beleid’ in *Beleidswetenschap* (nr. 4, 2002; ook in *Policy and Politics*, nr. 3, 2005). Delen van de inleiding en hoofdstuk 1 verschenen in het artikel ‘Deliberatie zonder democratie?’ (*Beleid en Maatschappij*, nr. 3, 2003). Een uitgebreide versie van hoofdstuk 4 verscheen in de Amsterdamse bundel *Meervoudige Democratie* (Aksant 2006).

*Bas van Stokkom*  
*Nijmegen, augustus 2006*

## Inleiding

Vanaf begin jaren negentig heeft interactieve beleidsvorming een snelle opmars gemaakt. Gemeentebesturen zijn er meer en meer van overtuigd geraakt dat een 'interactieve aanpak', het betrekken van burgers bij beleidsontwikkeling, wenselijk is. Beseft werd dat het verticaal 'opleggen' van beleid vele contraproductieve effecten met zich meebrengt en dat het draagvlak voor beleid wordt vergroot wanneer de betrokken partijen vrijwillig instemmen met beleidsvoorstellen. Burgers de gelegenheid geven mee te denken geeft de boodschap dat beleidsmakers vertrouwen hebben in de wijsheid en competentie van gewone burgers om verstandige aanbevelingen te geven.

'Inspraak' daarentegen werd voortaan als een achterhaald fenomeen beschouwd. Het heeft weinig zin burgers bezwaren tegen beleidsvoornemens te laten uiten als het politieke debat daarover al gevoerd is. Bovendien gaan burgers wanneer zij voor voldongen feiten worden geplaatst, barricades opwerpen en kan een loopgravenoorlog ontstaan die zich jaren kan voortslepen. Als de betrokken partijen niet in staat zijn om naar elkaar te luisteren en verschillen op constructieve wijze te bespreken, nemen ze snel de toevlucht tot polemiek om hun frustraties af te reageren. In dat opzicht is de inspraakavond een pathologisch ritueel gebleken dat redelijk en responsief overleg dwarsboomt.<sup>1</sup>

Geconfronteerd met protesten en tegenwerking van maatschappelijke organisaties en een veelheid van bezwaarschriften tegen voorgenomen plannen, werd het roer omgegooid: voortaan was het zaak om alle betrokken partijen in een zo vroeg mogelijk stadium bijeen te brengen en door middel van gezamenlijk overleg tot een oplossing te komen. Op die manier raken burgers meer betrokken en kunnen zij hun eigen kennis en competenties tot uiting brengen; tegelijk worden ze deelgenoot van de dilemma's van besturen. De overheid plaatst zich niet langer boven de burgers, maar staat er naast.

Op de achtergrond speelde ook de onvrede en de geringe betrokkenheid van burgers bij het lokale beleid een rol bij deze 'verplaatsing van de

politiek'. Met name de geringe opkomst bij lokale verkiezingen maakte politici en bestuurders attent op een gebrek aan legitimiteit voor het overheidsbeleid. Grotere participatie van burgers zou het afgenomen vertrouwen in de politiek tot staan kunnen brengen.

Intussen hebben de meeste Nederlandse gemeenten geëxperimenteerd met nieuwe manieren van publieke participatie. Slechts 15% van de gemeentes had in 1999 nog niet geëxperimenteerd met interactieve beleidsvorming (Van de Peppel 2001). Veelal fungeerden interactieve beleidsprojecten als 'proeftuinen', zonder vaste draaiboeken of formele procedurele vereisten. Velen meenden dat de projecten de beslissingsmacht van burgers zouden vergroten en de directe democratie nieuw leven zouden inblazen. Pas eind jaren negentig kregen ze een reguliere vorm en werd de adviesfunctie sterker beklemtoond.

Aldus is er een nieuwe loot aan de stam van het Nederlandse poldermodel toegevoegd: in samenspraak met de betrokken partijen afspraken maken over specifieke vraagstukken, soms bezegeld met een convenant. Er is een grote diversiteit van experimenten, variërend van lokaal overleg over de vestiging van een asielzoekerscentrum tot uitwerking van het Nationaal Verkeer- en Vervoerplan (Hendriks en Tops 2001). Ook openplan-processen en privaat-publieke partnerships gaan door als vormen van interactieve beleidsvorming. Sommige projecten bewegen zich in het verlengde van neocorporatistisch overleg met een besloten karakter tussen machtige belangengroepen (de 'usual suspects'), andere beogen zoveel mogelijk burgers te laten participeren door de projecten open te stellen voor het grote publiek. Sommige projecten zijn vrijblijvend van aard en voorzien het lokale bestuur van advies, andere zijn ambitieuzer en bieden kant-en-klare oplossingsrichtingen of pogen het bestuur te binden aan de gemaakte afspraken.

Opvallend is dat interactieve beleidsvormen door de overheid worden geïnstigeerd. Desondanks hebben burgers de gelegenheid om zichzelf te organiseren en zelf zaken ter hand te nemen. Daardoor is een nieuw politiek rollenspel ontstaan: het college van burgemeester en wethouders schept de voorwaarden voor de interactieve projecten; burgers zijn medeontwerpers van beleid; gemeenteraadsleden en ambtenaren zijn 'neutrale' adviseurs.

Uit veel evaluatiestudies (Edelenbos en Monnikhof 2001; Tops en Boogers 1999; Tops et al. 1996) blijkt dat de nieuwe vormen van samenspraak bepaald niet fungeren als wondermiddel. Vele projecten sneuvelen vroegtijdig, leiden niet tot aanvaardbare oplossingen of worden afgesloten met een deal die weinig draagvlak heeft. Sommige partijen hebben zich in hun

standpunten begraven, de beloofde middelen blijven achterwege, bestemmingsplannen kunnen niet worden gewijzigd, enzovoorts. Lang niet altijd heeft 'lokale kennis' van ervaringsdeskundigen een meerwaarde boven de expertise van ambtelijke professionals. Veel projecten weten relevante partijen niet te bereiken, waardoor het verwachte grotere draagvlak uitblijft. De ambities zijn intussen bijgesteld, het grootste enthousiasme is geluwd.

Dat betekent niet dat lokale bestuurders weer op oude 'regenteske' routines kunnen terugvallen. Er is geen weg terug naar oligarchische bestuurspraktijken. Zo zijn ambtelijke probleemduidingen al te vaak ineffectief gebleken (Huls 1998). Planners en stedenbouwers hebben te maken met coördinatiemoeilijkheden en werken daarom meer en meer te midden van onafhankelijke en conflicterende partijen in concrete projecten. Beleid maken is in een risicosamenleving veel complexer geworden. Tal van factoren, waaronder de gegroeide sociale mobiliteit, de erosie van vaste gedragspatronen en toegenomen keuzemogelijkheden van burgers, hebben de bestuurlijke problematiek ingewikkelder gemaakt. Omdat voorspelbaarheid is afgenomen en vele belangen en partijen een rol spelen bij een bepaald probleem, is de overheid aangewezen op alternatieve kennisbronnen. Ze wordt daarbij geconfronteerd met concurrerende en vaak tegenstrijdige analyses en duidingen. De validiteit van deze kennis is doorgaans kortstondig en minder compleet en adequaat. Dit heeft geleid tot een demonopolisering van expertise, waardoor de overheid er bij gebaat is experts en ervaringsdeskundigen van uiteenlopende partijen bij elkaar te brengen (Schedler en Glastra 2001). De onderlinge afhankelijkheid en de druk om goed geïnformeerde personen bij beleidsvoorbereiding te betrekken en participatieve vormen van bestuur te stimuleren, zijn dus toegenomen.

De politiek filosoof Mark Warren wijst op een andere ontwikkeling. Hij beklemtoont dat de betwistbaarheid van maatschappelijke vraagstukken is toegenomen en aldus nieuwe ruimtes voor democratie worden voortgebracht. Conflicten tussen bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheidsinstanties worden openlijk besproken en beslecht. Het verzwijgen of onderdrukken van conflicten wordt niet meer legitiem geacht. De strijd wordt publiek gevoerd en is veel zichtbaarder (Warren 1996; 2001).

Het aandrijfmechanisme van hedendaagse vormen van democratische participatie bestaat dus niet uit idealistische voornemens, maar vooral uit de grotere behoefte aan coördinatie van complexe vraagstukken bij de overheid en andere grote organisaties, de grotere betwistbaarheid van veel maatschappelijke vraagstukken en de toegenomen maatschappelijke

druk om conflicten op een open manier te beslechten. Het openbaar bestuur is daarom meer en meer aangewezen op de kennis en competenties van derde partijen. De participatieve praktijken van interactieve beleidsvorming krijgen aldus ruimere werkelden tot hun beschikking.

### **Deliberatieve democratie: een omschrijving**

Interactieve experimenten trachten de wisselwerking tussen bestuurders, maatschappelijke organisaties en burgers te versterken. Soms blijft die samenwerking min of meer beperkt tot professionals, soms worden ook nadrukkelijk burgers uitgenodigd. Soms wordt er zakelijk onderhandeld, in andere contexten is er ruimte voor publieke deliberatie. In dat geval wordt niet volstaan met uitwisseling van belangen, maar wordt gepoogd een gedeelde visie te ontwerpen die in publieke termen is verwoord. Het gemeenschappelijke van die projecten is dat de participanten worden aangemoedigd relevante informatie te bediscussiëren en te kritiseren, en aandacht te schenken aan elkanders visies voordat er beslissingen worden genomen of aanbevelingen worden gedaan.

Lang niet alle interactieve beleidspraktijken kunnen deliberatief worden genoemd. Zo ontbreekt in de coproductie van beleid op buurtniveau, zoals wijkbeheer, veelal de ambitie om burgers middels een cyclus van gesprekken uit te nodigen om gezamenlijk vorm te geven aan beleid. Binnen die initiatieven is weliswaar sprake van een actief netwerk van doeners, maar de contacten blijven veelal beperkt tot bestuurders van bewonersorganisaties en vertegenwoordigers van ambtelijke diensten (Tops en Boogers 1999). Ook aan privaat-publieke partnerships nemen in de regel geen individuele bewoners deel om een gezamenlijk plan op te stellen. In dergelijke overleglichamen wordt weliswaar ook op voet van gelijkheid overleg gepleegd tussen belanghebbende partijen, maar dat gebeurt eerder op basis van belanguitruil. Het verwoorden van particuliere belangen blijft doorslaggevend.

Projecten waarin deliberatie vooropstaat, vormen dus een deelverzameling binnen het repertoire van interactieve beleidspraktijken. In Nederland treft men ze onder andere aan in stadsgesprekken waarbij het gemeentebestuur in samenspraak met burgers een lokale toekomstvisie ontwikkelt (Monnikhof en Edelenbos 2001; Dimmendaal en Kroon 1998). In de Angelsaksische wereld treffen we andere deliberatieve lichamen aan die variëren van *citizen advisory groups* en *town meetings* tot *citizen juries* en *deliberative polls*.

Deliberatie reflecteert een specifieke visie op democratie. Er zijn vele uiteenlopende opvattingen over democratie voorradig. Om er twee te noemen: democratie als controle, het aan banden leggen van macht, en democratie als gelijkheid, belichaamd in het principe van *one man one vote*. De nieuwe participatiepraktijken zijn echter sterker de uitdrukking van ‘democratie als deliberatie’: beraad tussen burgers om beter zicht te krijgen op publieke vraagstukken en overtuigende alternatieven te ontwikkelen.

De filosoof Jon Elster (1998) geeft een handzame omschrijving van ‘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. De uitkomsten van het debat worden bepaald door goede redenen, niet door de hoeveelheid stemmen. Deliberatieve democratie draait dan ook niet om de ‘aggregatie van preferenties’, maar om de transformatie van meningen (zie Elster 1998; Akkerman 2001). Participanten worden geacht niet simpelweg de belangen van hun achterban te verwoorden, maar elkanders standpunten te corrigeren en te heroverwegen. Belangen liggen niet meer vast, maar zijn onderwerp van kritiek en toetsing, en dus van verandering. Argumenten worden in het licht van beschikbare bronnen en gegevens geëxploreerd. Daardoor kunnen opvattingen, behoeften en wensen worden gespecificeerd, kan informatie worden gecombineerd en kan een gezamenlijke visie worden ontworpen. De deelnemers worden dus niet geacht speeches te houden of door hand opsteken een meerderheid zien af te dwingen.

Daarnaast moedigt deliberatie participanten aan om te denken in termen van algemeen belang en publiek welzijn. In samenspraak worden individuele voorkeuren geherformuleerd tot ‘wij’-perspectieven. Dat veronderstelt dat deliberatie in een ‘veilige haven’ zou moeten plaatsvinden, waarin burgers onbevangen en *face to face* kunnen spreken, los van de vertekende effecten van een populistische taal die kenmerkend is voor de massademocratie.

### **Eenzijdige nadruk op ‘rationaliteit’**

De theorievorming rondom deliberatieve democratie heeft de laatste twee decennia een hoge vlucht genomen. Veel theoretici grijpen deliberatie aan als een kans om de hedendaagse democratie te verrijken en te verdiepen. Deliberatieve democratie wordt steevast als een veelbelovende theorie gepresenteerd die recht doet aan de principes van gelijkheid, wederkerig-

heid, redelijkheid en openheid (Gutmann en Thompson 1996). Tegelijk hebben die theorieën 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. De ‘epistemische kwaliteit’ van politieke besluitvorming zou worden vergroot (Estlund 1993). De participanten zouden ook sterker geëngageerd het publieke domein betreden en een actiever publiek leven vooropstellen.

De Duitse filosoof Jürgen Habermas geldt als grondlegger van een communicatieve theorie waarin deze optimistische gedachten zijn uitgewerkt. Volgens Habermas kan een beraad waarin de deelnemers op vrijwillige basis argumenten uitwisselen, de meest steekhoudende inzichten uitfilteren. De rationele vermogens van gesprekspartners dragen zorg voor een open uitwisseling van argumenten zodat leerprocessen op gang kunnen komen. De term ‘rationaliteit’ wordt bij Habermas niet ingeperkt tot wetenschappelijke kennisverwerving, maar omvat alle vormen van meningsvorming en beraad waarbij argumenten de doorslag geven. De kern van gezamenlijk leren bestaat dus uit het uitwisselen en kritisch onderzoeken van argumenten, onder voorwaarden van openheid en gelijkheid. Dat wil zeggen, iedere deelnemer heeft een gelijke kans om het verloop van de discussie op grond van eigen inzichten te beïnvloeden (zie voor een samenvatting: Kunneman 2005).

Leerprocessen zouden volgens Habermas – in het verlengde van Kant – gericht zijn op de ontwikkeling van universeel geldige inzichten, hoewel die altijd een voorlopig karakter hebben. Om die reden neemt het bereiken van consensus een centrale plaats in. Datgene waar alle betrokkenen vrijwillig mee kunnen instemmen, geldt voor allen als bindend. Het is dus niet de groepsmening die dwingt (ieder heeft namelijk het recht af te wijken of kritiek te uiten), maar het individueel voltrokken inzicht. Om die reden spreekt Habermas ook over een ‘eigentümlich zwanglozen Zwang des besseren Arguments’, het gehoor geven aan het appèl dat uitgaat van goede argumenten.

Als we in de praktijk appelleren aan wederzijds begrip, ontkomen we er volgens Habermas niet aan een beroep te doen op een toekomstig consensusideaal. Anders gezegd, de geldigheidsclaim van een argument anticipeert op de overeenstemming van een ‘universele audiëntie’. Habermas beseft uiteraard dat competentie ongelijk is verdeeld en dat sommige burgers beter in staat zijn om goede argumenten naar voren te brengen dan andere. Deliberatieve democratie heeft daarom in zijn woorden de

‘schijn van utopisme’ tegen zich. Niettemin, in deze werkelijke wereld van discursieve ongelijkheid functioneert het consensusideaal als oriëntatiepunt, en stuurt het actuele debat (Habermas 1996).<sup>2</sup>

Deliberatieve theorieën zoals die van Habermas staan in het teken van verlichtingsidealen en de daarmee corresponderende hoge verwachtingen van de argumentatieve vaardigheden van burgers. Verwacht wordt dat deliberatie ertoe tendeert om irrationele, kortzichtige en op strikt eigenbelang gerichte voorkeuren en onjuiste bevindingen uit het debat te elimineren. Zo zou volgens de filosoof Joshua Cohen deliberatieve democratie tot betere beleidsuitkomsten leiden die het ideaal van verdelende rechtvaardigheid benaderen (Cohen 1989). Deliberatieve democratie zou zich moeten toeleggen op zuivere argumentatie, de ‘platte’ wereld van retoriek en gepassioneerd spreken voorbij. Retorica is niet gericht op het tot stand brengen van begrip met anderen, maar op manipulatie van de gedachten en gevoelens die de spreker goed van pas komen. Retorica heeft dus een strategische functie en kan de ‘machtsvrije communicatie’ daardoor vertekenen.<sup>3</sup>

In dit soort filosofieën lijken burgers van een andere planeet te komen: ze lijken van etniciteit, klasse en sekse verstoken. Veel politieke denkers hebben dan ook bezwaren tegen de abstracte assumpties waarop deliberatieve democratie berust (Sanders 1997; Young 2000). Bovendien: de principes van democratie en deliberatie, van gelijkheid en kwalitatieve oplossingen, worden niet als strijdig gezien, maar zouden elkaar automatisch aanvullen. Dat is zeer de vraag: waarom zou gelijkheid niet gepaard kunnen gaan met gebrek aan argumentatieve kwaliteit? Ook de reductie van deliberatie tot rationele argumentatie is op veel kritiek gestoten. In het verlengde van Aristoteles benadrukken veel filosofen dat retorica de partner is van de rede, geen tegenstander (Chambers 2004). Retorica, zo zegt de filosofe Iris Young (2000), is het vlees en bloed van iedere communicatie. Iedere manier van spreken belichaamt een specifieke stijl en retoriek. Sterker, wil je overtuigen, dan zul je argumenten stijl en kleur moeten geven en je moeten richten naar de specifieke eigenschappen van het gehoor, hun belangen, ervaringen en taalgebruik. Delibereren gaat hoe dan ook vergezeld met passies.

Kortom, rede, gevoelens en de emotionele effecten van spreken laten zich niet van elkaar scheiden (zie ook O’Neill 2002; Remer 1999; Kuneman 2005). Retorica en emoties verdienen een legitieme plaats in het debat, een zienswijze die beter lijkt aan te sluiten op de motieven, verwachtingen en competenties van de participanten, aan gene zijde van theoretische blauwdrukken.



## Eenzijdige nadruk op 'gelijkheid' en 'participatie van allen'

Voorstanders van deliberatieve democratie hechten doorgaans veel waarde aan gelijkheid en optimale participatie. Ieder burger moet de kans hebben deel te nemen. Een werkelijke dialoog zou ook vrij moeten zijn van machtsverhoudingen, vooral van de dominante rol van experts. Ieder argument is in principe even valide; met ieders mening dient rekening te worden gehouden. Het zou onrechtvaardig zijn indien we meer waarde hechten aan de mening van een deskundige dan aan iemand die een intuïtief oordeel heeft. Deelnemers die veel (lijken te) weten wordt ten onrechte een hogere status toebedeeld (Cohen 1989).

Veel pleitbezorgers van deliberatieve democratie streven naar een 'microkosmos model' van representatie dat een exact portret, in miniatuur, van het volk dient te zijn. Om die reden gaat er veel zorg uit naar het principe van gelijke vertegenwoordiging van uiteenlopende visies, ongeacht het aantal aanhangers onder de bevolking (Parkinson 2003; Young 2000). Het gaat er dan om de variëteit van mogelijk te verwoorden standpunten zo breed mogelijk te maken en zoveel mogelijk minderheidsstandpunten aan bod te laten komen.

Vaak wordt deliberatieve democratie ook geassocieerd met een grote bereidheid en motivatie van burgers om te participeren. Burgers zouden er 'van nature' toe geneigd zijn het forum te betreden en de meningenstrijd aan te gaan. Het zou daarom zaak zijn de mogelijkheden voor participatie te vergroten. De filosoof Mark Warren heeft deze overdreven inclusie-idealen gerelativeerd. In zijn artikel 'What should we expect from more democracy?' (1996) beklemtoont hij dat deliberatieve hulpbronnen van burgers zoals tijd, expertise en aandacht voor politieke zaken schaars zijn. Niet iedere burger wil en kan betrokken worden bij politieke vraagstukken. Politieke participatie hoort dan ook geen *non-stop* beraad te zijn. Dat zou geen recht doen aan de beperkingen die door maatschappelijke complexiteit, schaal en specialistische kennis aan participatie worden gesteld. Een maatschappij waarin alle beslissingen door democratische participatie worden genomen, zou een nachtmerrie zijn. We moeten niet van iedere burger een activist willen maken.

Warren betoogt dat de mogelijkheid macht en kennis adequaat te controleren van groter belang is dan participatie van alle mogelijke betrokkenen. Het is zaak die controletaak goed te organiseren. Het betrekken van kundige personen is daarbij van doorslaggevend belang. Binnen democratisch overleg blijven we aangewezen op expertise en deskundig gezag. Warren keert zich dan ook tegen de opvatting dat gezagsvolle argumenta-

tie van deskundigen de democratische meningsvorming zou inperken. Hij wijst erop dat het begrip 'gezag' in democratische theorieën snel wordt geassocieerd met paternalisme en inperking van zelfstandig oordelen. Maar gezag neemt in een 'horizontaal' deliberatief lichaam andere vormen aan. Gezaghebbende personen kunnen zich niet verschuilen achter de positie van leider en worden gedwongen hun voornemens uit te leggen. Om vertrouwen te winnen moeten ze zich dienstbaar en responsief opstellen. Die responsieve houding (kritiek dulden; steeds opnieuw uitlegen) is een uitnodiging om wantrouwen te laten varen (Warren 1996; ook Tyler 1997).

Door de grote nadruk op gelijkheid, inclusie en brede participatie dreigt het leerproces dat in gezamenlijke beraadslaging ligt besloten naar de achtergrond te verdwijnen. Het herzien en heroverwegen van standpunten lijkt dan ook meer aandacht te verdienen. Het komt er niet zozeer op aan dat eenieder in gelijke mate zijn eigen standpunten verwoordt, maar dat eenieder die aan besluitvorming participeert onafhankelijk tot een oordeel komt, en eigen standpunten zonodig herziet. En juist voor dat 'herzien' is de input van informatie, kennis en bevindingen van belang waarin de deelnemers zelf niet (altijd) kunnen voorzien. Want ook al is aan de voorwaarden van deliberatieve democratie voldaan (zoals gelijke bijdrage aan het debat en vrije uitwisseling van argumenten), dan nog kan de kwaliteit van deliberatie tekortschieten, omdat simpelweg voldoende (relevante) kennis en bevindingen ontbreken.

Dat geldt niet minder voor vormen van directe democratie waarvoor veel voorstanders van deliberatieve democratie pleiten. Zo wordt al te gemakkelijk verondersteld dat een referendum of volksinitiatief het democratische tekort kan oplossen en de kloof tussen burger en politiek ongedaan kan maken. Maar bekend is dat burgers vaak gewoonweg hun ongenoegen uiten en een 'defensief nee' laten horen. Vernieuwende voorstellen delven tijdens een referendum snel het onderspit. Maar stel dat we erin zouden slagen de directe democratie een zodanig deliberatieve vorm te geven dat burgers daadwerkelijk hun politieke overtuigingen gaan heroverwegen, dan zou ze inderdaad een meerwaarde kunnen hebben vergeleken met politieke lichamen waarin besluitvorming door het vertolken van routineuze en uitgeharde standpunten wordt bepaald. De kunst is om een deliberatief lichaam te ontwerpen waarin voorspelbaar en polariserend debatteren wordt omzeild, en tegelijk het voorhanden zijnde arsenaal van kennis, bevindingen en argumentaties wordt uitgediept.

## Het democratische tekort

Dat zijn geen obligate woorden. De politiek worstelt momenteel namelijk met een ernstig democratisch tekort. Het vertrouwen van burgers in machthebbers in termen van gezag, imago en integriteit lijkt te zijn afgenomen (Van den Brink 2002; Becker en Dekker 2005). Burgers zijn weinig betrokken bij besluitvorming, en de beslissingen die in hun naam worden genomen kunnen hun goedkeuring vaak niet krijgen. Alom wordt erkend dat de hedendaagse democratie is gebaat met een grotere invloed van burgers. De ‘opstand van het volk’ in 2002 heeft burgers attent gemaakt op regenteske bestuursvormen, een onwillige bureaucratie en ondoordringbare politieke instituties. Burgers hebben te weinig mogelijkheden om de politieke koers bij te stellen of te beïnvloeden. De ‘burgerbeweging’ van de LPF wilde het ‘corrupte’ en gesloten machtskartel van de politieke elites doorbreken, onder andere door meer directe mandatering van politieke macht.

Inmiddels lijkt elke partij ervan overtuigd dat staatkundige vernieuwingen te lang zijn uitgesteld. De politieke partijen zijn bereid – ook de grote, voorheen regenteske partijen – referenda en directe verkiezingen van bestuurders te introduceren. Bij die voortvarendheid zijn de nodige vraagtekens te stellen. Zo is het naïef te veronderstellen dat democratische vernieuwingen automatisch de politieke onvrede zullen verminderen (Elchardus 2002). Landen die over gekozen burgemeesters en referenda beschikken hebben niet minder met politiek wantrouwen en cynisme te maken. Bovendien is het introduceren van ‘halfhartige’ vernieuwingen riskant, omdat het wantrouwen van burgers vergroot kan worden. De burger kan dat als leeg ritueel of als schijnparticipatie ervaren. Dat geldt ook voor interactieve beleidsvorming. In welhaast alle evaluatiestudies van burgerparticipatie, of het nu stadsgesprekken zijn van het IPP of Duitse Planung Zellen, wordt geconstateerd dat de geringe invloed op het lokale politieke beleid en de aarzelende houding van bestuurders, scepsis en teleurstelling laten ontstaan. De deelnemers twifelen of hun inbreng wel ernstig genoeg wordt genomen. Politici leggen de aanbevelingen van de deliberatieve lichamen gemakkelijk naast zich neer als ze niet passen binnen het bestaande beleid of dwars op beleidsvoornemens staan. Het argument dat het burgerberaad geen representatief lichaam vormt, komt dan goed te pas. Ook uit Engels evaluatieonderzoek van burgerjury’s (Coote en Lenaghan 1997) blijkt dat participanten doorgaans sceptisch zijn of hun aanbevelingen wel enige invloed of doorwerking hebben. Als die indruk wordt bevestigd, haken ze teleurgesteld af. Daarbij speelt dat partici-

patie doorgaans behoorlijk arbeidsintensief is. Je kunt dan ook geen zware opofferingen in tijd en energie van burgers vergen als het eindadvies in de wind wordt geslagen. Ook dat is een uitnodiging om het vertrouwen in de politiek op te zeggen. Kortom, schijnparticipatie geeft burgers de indruk dat ze als hulpe binnen een elitedemocratie fungeren.

Deze ervaringen nopen ertoe om vormen van burgerbestuur ernstig te nemen. We zouden burgerparticipatie kunnen loswringen uit het keurslijf van een 'meedenken' dat van bovenaf is 'opgelegd' en burgers de mogelijkheid geven daadwerkelijk zelf beslissingen te nemen. Aan het slot van dit boek zal dan ook een Burgerkamer worden beschreven, een deliberatief lichaam dat bevoegd is referenda of volksinitiatieven af te handelen. Het politieke gewicht van deliberatieve democratie zou aldus aanzienlijk kunnen worden vergroot. Niettemin, 'meer democratie' en 'meer participatie' zijn op zich geen voldoende redenen om burgers ruimere volmachten te geven. Ik zal betogen dat niet de veronderstelde kloof tussen burger en politiek het probleem vormt, maar het feit dat onafhankelijk politiek oordelen in termen van publieke belangen in de verdrukking is gekomen. Het gaat er niet om burgers te betrekken bij politieke campagnes waarin het debat wordt verengd tot oneliners en wedstrijdnieuws, maar burgers tot afgewogen oordelen te laten komen. De vraag naar het 'betere' institutionele ontwerp is dan ook van groot belang.

### **Vraagstelling en opzet**

In principe kan deliberatieve democratie vruchtbare antwoorden bieden op het hedendaagse democratische tekort. Maar dan moeten we wel haar idealisme temperen en realistische vormen van burgerberaad en burgerbestuur zien te ontwerpen. Die taak wordt in het tweede deel van deze studie opgepakt: er wordt een institutioneel ontwerp van deliberatieve democratie verkend dat beter beantwoordt aan het leerproces: op onafhankelijke wijze meningen toetsen en bijstellen. Hoe kunnen conformerende tendensen worden doorbroken? Hoe kan het heroverwegen van eigen standpunten worden gestimuleerd? Welke rol kunnen experts daarbij vervullen? We krijgen op die manier meer duidelijkheid over het potentieel van democratische vernieuwing dat in deliberatieve democratie ligt besloten.

Het eerste deel van deze studie beoogt een nuchtere kijk te bieden op wat zich eigenlijk in de alledaagse praktijken van burgerberaad afspeelt. In hoeverre beantwoorden die praktijken nu aan de voorwaarden van

‘machtsvrije communicatie’ die veel theoretici aan het burgerberaad verbinden? Blijft het ideaal van ‘rationele deliberatie onder gelijken’ overeind in de vaak wanordelijke en weerbarstige praktijk van overleg en discussie? Welke emoties en machtsprocessen spelen een rol? In welke opzichten identificeren de participanten zich met het groepsproces? Hoe komt consensus eigenlijk tot stand als het al zover komt? Het burgerberaad wordt mogelijk voor een groot deel bepaald door ‘deliberatie-vreemde’ aspecten zoals groepsdruk, conformisme en vooringenomenheid. Misschien zijn die ‘troebele’ aspecten, en vooral de groepsrituelen, wel veel bepalender voor de uitkomsten van het overleg dan rationele argumentatie.<sup>4</sup>

De centrale vragen van deze studie wijken sterk af van veel andere onderzoeken naar burgerbestuur en interactieve beleidsvorming.<sup>5</sup> De studie biedt meer zicht op de ‘culturele factor’ en gaat na welke groepsprocessen en groepsrituelen een rol spelen. Het gaat eerder om een microsociologische en politiek-psychologische beschrijving van groepsinteractie, hoewel ook veel inzichten uit andere disciplines worden benut. Tevens worden een aantal vooronderstellingen van deliberatieve democratie getoetst en herijkt. In het laatste hoofdstuk laat ik die beschrijvende en analyserende werkwijze min of meer los en betoog ik in sterkere normatieve termen wat de mogelijke verdiensten zijn van de reeds genoemde Burgerkamer.

In hoofdstuk 1 wordt verslag gedaan van het empirische onderzoek dat binnen deze studie is verricht. Het biedt zicht op een tweetal typen deliberatieve organisaties die in Nederland de laatste tien tot vijftien jaar uitvoerig zijn beproefd. Allereerst worden enkele projecten van het IPP (Instituut voor Publiek en Politiek), toegespitst op het ontwikkelen van een stadsvisie en een streekvisie (respectievelijk Tiel en Lopikerwaard), onder de loep genomen. Vervolgens worden een aantal projecten van het managementbureau Polyground beschreven, gericht op veiligheidsbeleid en centrummanagement (Oud-Beijerland en Spakenburg). De IPP-projecten worden als burgerforum omschreven, die van Polyground als belanghebbendenoverleg. Nagegaan wordt in hoeverre die twee organisatievormen beantwoorden aan de gestelde doeleinden, zoals het vergroten van draagvlak onder de bevolking, en aan enkele uitgangspunten van democratie (openbaarheid; vrije toegang) en van deliberatie (gelijke inbreng; uitwisseling van argumenten; consensusvorming).

In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op de macht- en emotiedynamieken die binnen deliberatieve organisaties een rol spelen. Hoe wordt met verschillen in macht en status omgegaan? In welke opzichten zetten die verschillen emotiedynamieken in beweging? Wanneer zijn die dynamieken hinderlijk voor het argumentatieproces en wanneer zijn ze juist

dienstbaar? Er worden zeven uiteenlopende dynamieken onderscheiden, waaronder de rol van strategisch handelen, aanhoudend wantrouwen in de beginfasen of juist de omslag van hoop in teleurstelling. Tevens wordt nagegaan in welke opzichten die dynamieken voorkomen in de twee deliberatieve organisaties die in hoofdstuk 1 zijn beschreven.

Een van de veronderstellingen van deliberatieve democratie is dat rationele argumentatie zou uitmonden in consensus. In hoofdstuk 3 worden enkele projecten van ruimtelijke planvorming beschreven waarin die consensus heel anders tot stand komt: ontwerpers trachten als het ware een gemeenschappelijke identiteit te 'kneden'. De groepsrituelen die daarmee gepaard gaan, staan ver af van de rationele argumentatieve uitwisseling die Habermas en verwante theoretici voor ogen staan. In dit hoofdstuk wordt een tentatieve theorie ontwikkeld van 'narratief leren' en 'groepsidentificatie'. Tegelijk worden de mogelijke gevaren van groepsidentificatie besproken.

Vervolgens komt de tweede hoofdvraag aan bod: hoe vorm geven aan het 'betere' institutionele ontwerp? In hoofdstuk 4 wordt nagegaan hoe participanten kunnen loskomen van vooroordelen en uitgeharde visies en hoe 'vrije en onafhankelijke oordeelvorming' gestimuleerd kan worden. Betoogd wordt dat deliberatie is aangewezen op de input van onvertrouwde kennis en bevindingen en op gezaghebbende vertolkingen daarvan. Het ontwerp van de burgerjury lijkt daaraan in redelijke mate tegemoet te komen. De burgerjury en een uitgebreidere variant daarvan, de *deliberative poll*, zijn met name in Angelsaksische landen beproefd. In deze modellen is een rolverdeling aangebracht tussen lekenparticipanten (juryleden) en experts (getuigen). Dat lijkt betere waarborgen te bieden voor de input van relevante kennis en het aanzwengelen van een leerproces.

Tenslotte worden in hoofdstuk 5 de contouren van een Burgerkamer geschetst die in sterke mate is geënt op het model van de burgerjury. In deze Burgerkamer wordt de behandeling van referenda en volksinitiatieven ondergebracht. Het gaat om een 'alternatief parlement' dat gevrijwaard is van campagnes, wedstrijdnieuws en de 'rauwe publieke opinie' die kenmerkend zijn voor het huidige politieke bedrijf. Bekeken wordt in welke opzichten deze Burgerkamer beter voldoet aan de maatstaf om de eigen mening bij te stellen dan grootschalige vormen van directe democratie die bestemd zijn voor het hele electoraat. Referenda lijken op een geforceerde manier de kloof tussen politiek en burgers te willen dichten, zonder dat wordt nagegaan hoe de kwaliteit van deliberatie kan worden bevorderd. Ten slotte wordt de vraag opgeworpen of het betrekken van 'heel het volk' toch de voorkeur verdient.



**Deel I**

**De weerbarstige praktijk  
van deliberatie**





## 1 Deliberatie in de beleidspraktijk

In Nederland zijn zeer grote verschillen waarneembaar in de aard van interactieve beleidsvorming: opzet, procedures, uitkomsten en de betrokken personen en partijen zijn steeds anders. Er zijn overleggroepen die zich bezighouden met de herinrichting van de binnenstad of verbetering van het plaatselijke veiligheidsbeleid. Andere projecten zijn ambitieuzer en pogen het beeld of het imago van de stad door een gezamenlijk overleg te vergroten. Vooral projecten die gezichtbepalend zijn of een grote publieke uitstraling hebben, zoals de bebouwing van het Chasséterrein in Breda, trekken een groot publiek. Dat geldt ook voor de ontwikkeling de Kop van Zuid in Rotterdam, waar burgers en bedrijven zijn uitgenodigd mee te denken over de inrichting van dit nieuwe stadsdeel. Ook maatschappelijk omstreden projecten zijn inzet geweest van interactieve beleidsvorming. Daartoe behoren de bouw van een afvalverbrandingsoven en de vestiging van een asielcentrum en een opvangcentrum voor drugsverslaafden (Tops et al. 1996).

Interactieve projecten verschillen sterk van elkaar, zowel qua concrete doeleinden, ambities en reikwijdte, en hebben een inherent flexibele en weinig vastomlijnde aard. Ze kunnen conflicten teweegbrengen, maar ook consensus bewerkstelligen. De projecten hangen van schijnbare toevalligheden af: een actieve bewonersorganisatie, een pionier of doener die de kar trekt, coalities met sleutelfiguren, betrokken en communicatief vaardige politici. Er bestaat nauwelijks een vaste fasering waarin interactieve projecten zich ontvouwen. Soms worden participanten door negatieve ontwikkelingen overvallen, zoals uitblijvende financiële ondersteuning, gangmakers die zich terugtrekken, of een conflict dat de kop opsteekt.

Zoals gezegd, deliberatieve projecten vormen een deelverzameling binnen het repertoire van interactieve beleidsvorming. Het gemeenschappelijke van die projecten is dat de participanten worden aangemoedigd relevante informatie in termen van het algemeen belang te bediscussiëren en te kritiseren. Overlegvormen waarin onderhandeling en belangenuit-

ruil domineren, en bijgevolg het verwoorden van particuliere belangen doorslaggevend is, beantwoorden minder goed aan de uitgangspunten van deliberatieve democratie.

In dit hoofdstuk wordt een reeks 'tweede generatie deliberatieve projecten' beschreven (zie voor die term: Terpstra en Kouwenhoven 2004). De kinderziektes waarmee die experimenten in de jaren negentig worstelden, zijn goeddeels te boven gekomen. De te bespreken interactieve projecten zijn voor een groot deel ingepast in de routines van de lokale beleidspraktijken. Interactief werken is geïnstitutionaliseerd, de partijen zijn min of meer gewend aan hun (nieuwe) bevoegdheden, posities en rollen. Daarmee lijkt de moeizame beginfase van de jaren negentig afgesloten. In die periode bleken vele projecten moeilijk te organiseren of onbeheersbaar. Daarbij speelde dat er nog geen vaste spelregels voorhanden waren. Zo werden raadsleden of ambtenaren meer dan eens gepasseerd. De aansluiting op de formele politieke besluitvorming ontbrak dikwijls. Daarnaast waren de ambities vaak hoog. Zo zouden burgers niet alleen moeten meepraten, maar ook moeten meebeslissen over het toekomstige stadsbeleid. Intussen zijn de projecten bescheidener van opzet en wordt het 'primaat van de politiek' door alle deelnemende partijen erkend.

In feite gaat het bij de hieronder te bespreken vormen van burgerbeeraad om *topdown* initiatieven van lokale bestuurders (Akkerman et al. 2004). De overheid stelt middelen beschikbaar om een proces te starten en te (laten) begeleiden. Dat impliceert tegelijk dat de randvoorwaarden en spelregels bepaald zijn voordat burgers worden uitgenodigd aan het proces deel te nemen. Ook de uiteindelijke besluitvorming over nieuw beleid blijft in handen van het college van B en W of de raadsleden. De overlegvormen fungeren aldus als aanvulling op het bestaande politieke besluitvormingsproces (bieden van advies en aanbevelingen).

Hieronder worden twee typen van dergelijk overleg beschreven, verkend en beoordeeld: het burgerforum en het belanghebbendenoverleg. Het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP) is er in gespecialiseerd burgerforums te begeleiden, het bureau Polyground heeft veel ervaring met projecten waarin belanghebbenden een bepaald probleem aanpakken. Beide instanties worden op grond van hun competentie en ervaring door veel gemeentebesturen ingeschakeld om interactieve projecten voor een langere termijn (soms een half jaar, soms een heel jaar) ten uitvoer te brengen. Het IPP organiseert toekomstgesprekken of stadsdebatten die veelal handelen over het benutten van de toekomstige schaarse ruimte. Die debatten zijn in sterke mate afgestemd op de idealen van deliberatieve democratie: burgers nemen de rol op zich van adviseur en planner, behar-

tigen het publieke belang en trachten door het uitwisselen van argumenten tot overeenstemming te komen. Polyground brengt belanghebbenden bij elkaar in kwaliteitskringen om de leefbaarheid en veiligheid van binnensteden en uitgaanscentra te versterken. Hoewel deze projecten geen open deelname ambiëren en min of meer besloten plaatsvinden, speelt deliberatie een voorname rol om een gezamenlijke visie en aanpak te ontwikkelen.

In dit hoofdstuk worden beide vormen van beraad geëvalueerd. Daar toe zijn van elke instantie twee projecten nader bestudeerd: van IPP de collectieve toekomstvisies op respectievelijk de Lopikerwaard en Tiel, van Polyground de collectieve aanpak van overlast in respectievelijk Oud-Beijerland en Spakenburg.

Men kan een deliberatief lichaam op diverse manieren evalueren. Zo kunnen de uitkomsten op hun effectiviteit worden beoordeeld of kan worden nagegaan in welke mate aan bestuursrechtelijke maatstaven zoals verantwoordelijkheid en zorgvuldigheid wordt voldaan. Hieronder wordt een andere weg bewandeld: eerst wordt in globale zin nagegaan of beide organisaties erin slagen te beantwoorden aan de verwachtingen die de opdrachtgevers er aan stellen, vooral het vergroten van draagvlak. Zijn de projecten beheersbaar gebleken? Weet men bijvoorbeeld aanhoudende conflicten en de stagnatie die daaruit voortkomt, te voorkomen? In de tweede plaats – en dat is de centrale opgave van dit hoofdstuk – wordt nagegaan in hoeverre beide overlegvormen aan enkele kernaspecten van deliberatieve democratie voldoen. Deliberatieve democratie kent uiteenlopende definities, terwijl er weinig overeenstemming is over wat precies de uitgangspunten zijn. Vooral is er veel onenigheid over de vraag hoe nu eigenlijk de kwaliteit van deliberatie kan worden vastgesteld.<sup>1</sup> Ik vat ‘democratie’ hier tweeledig op: is het overleg ‘openbaar’ (in de betekenis van publiek toegankelijk), en is er een ‘gelijke kans op participatie’ (worden er geen burgers buitengesloten)? ‘Deliberatie’ omschrijf ik als een proces van collectief beraadslagen waarbij de volgende criteria van belang zijn:

- gelijke inbreng: iedere deelnemer draagt bij aan het proces van beraadslagen; de procesbegeleider ziet erop toe dat ook minder assertieve sprekers aan het woord komen;
- uitwisseling van argumenten: de deelnemers nemen andere standpunten in beschouwing, onderschrijven of kritiseren die standpunten en geven daarvoor goede redenen in termen van publieke belangen;
- consensusvorming: de deelnemers zijn bereid hun standpunten te heroverwegen en ontwikkelen een gedeelde visie.

De hieronder verwoorde evaluatiebevindingen zijn gebaseerd op interviews en een uitgebreide reeks observaties.<sup>2</sup> Voor de evaluatie van de casus Tiel is ook gebruikgemaakt van de scriptie van Claartje Brons (2004). De interpretaties die worden geboden zijn voornamelijk gebaseerd op eigen onderzoeksbevindingen. Pas in de afsluitende paragraaf komen ook bevindingen van andere onderzoekers aan bod. De evaluatiebevindingen beperken zich tot relatief makkelijk waar te nemen aspecten: komen alle deelnemers aan het woord en worden daadwerkelijk argumenten uitgewisseld zodat een dialoog plaatsvindt? Verder reikende vragen als ‘Welk soort argumenten worden gebruikt?’ en ‘Hoe wordt precies overeenstemming bereikt?’ komen niet aan bod. Daarvoor zou een content-analyse vereist zijn geweest.

### **Twee organisatievormen: burgerforum en belanghebbendenoverleg**

Zowel in toekomstgesprekken als in kwaliteitskringen wordt gepoogd een gezamenlijke visie te ontwikkelen. De respectievelijke doeleinden, opzet en werkwijzen lopen echter sterk uiteen. Het gaat om twee geheel verschillende vormen van beraad: in het ene geval gaat het om een forum dat voor ieder toegankelijk is, in het ander geval om een min of meer besloten overleg met belanghebbenden.<sup>3</sup> Wat zijn de voornaamste verschillen tussen de twee typen?

Het burgerforum wordt aangekondigd in de lokale pers en als een breed gemeentelijk evenement (of streekevenement) gepresenteerd. Burgers worden geacht een actieve rol te spelen, samen te werken en een coherent plan te ontwikkelen. Bestuurders hebben een faciliterende rol, raadsleden adviseren en ambtenaren ondersteunen de participanten. In het forum wordt gediscussieerd over de ontwikkeling of herinrichting van een nieuw stadsdeel of over de toekomst van de gemeente of de streek. Deze gesprekken beginnen doorgaans met een ‘schone lei’ en verlopen daarom minder gespannen dan discussies in de context van concrete gebiedsgebonden problemen waarin belangen reeds zijn ‘uitgehard’. De participanten zijn dus geen vertolkers van specifieke groepsbelangen. Planvorming wordt benaderd als een gezamenlijk gedragen probleem; er is relatief veel ruimte voor gemeenschappelijke exploratie en het stimuleren van creatieve voorstellen.

Het burgerforum staat open voor iedere burger en beoogt participatie te stimuleren.<sup>4</sup> Het forum trekt uiteenlopende burgers: van lekenparticipati-

panten tot door de wol geverfde activisten. De deelnemers selecteren dus zichzelf. Dat betekent dat alleen geïnteresseerde burgers zich aanmelden of aan een uitnodiging gehoor geven, waardoor de representativiteit vertekend wordt. Laagopgeleide burgers en burgers uit kansarme milieus en allochtone groepen zijn meestal ondervertegenwoordigd.

Een overleg van belanghebbenden daarentegen wordt vaak opgestart, nadat er sprake is geweest van een gebrekkig of falend bestuurlijk en/of handhavend beleid. In samenspraak met bedrijven, maatschappelijke organisaties en bewonersgroepen hoopt men vervolgens de efficiëntie en effectiviteit van dat beleid te vergroten. Er bestaat dus een zekere maatschappelijke en politieke druk om tot oplossingen te komen. In veel opzichten worden bestaande conflicten met nieuwe methoden aangepakt, waarbij 'lokale experts' in een informele setting bij elkaar worden gezet. De organisatoren nodigen in principe ruimdenkende gesprekspartners uit om te participeren, mensen die niet in beslag worden genomen door beperkte deelbelangen. Alleen vertegenwoordigers van de meest relevante partijen worden bijeen gebracht. De deliberatie onttrekt zich dus grotendeels aan de openbaarheid. Er wordt zakelijk toegewerkt naar een gedeelde probleemaanpak die overigens wel moet beantwoorden aan publieke belangen als veiligheid en leefbaarheid. De deelnemers worden geacht af te zien van opportunistisch doordrijven van hun belangen, ook al hebben ze de macht dat te doen. Het belanghebbendenoverleg neemt aldus een middenpositie in tussen enerzijds 'private' overleggroepen die gericht zijn op conflictoplossing (*mediation; dispute resolution*), en anderzijds 'publieke' burgerforums.<sup>5</sup>

Deze overlegvormen zijn dus quasi-publiek en relatief besloten van aard. De participanten worden gerekruteerd door het organisatie-team (leden van het managementbureau; vaak ook ambtenaren van stadsbeheer). Om die redenen is er verwantschap met ouderwetse neocorporatistische overlegvormen zoals boerenbonden. Maar een verschilpunt is dat het belanghebbendenoverleg ook niet-georganiseerde burgers kansen biedt te participeren. Bovendien wijkt de *ad hoc*-manier van beleid maken af van het corporatistisch overleg. Het belanghebbendenoverleg werkt dan ook op een sterk informele basis. Die informaliteit is een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle samenwerking. Alleen dan kunnen de deelnemers die aanvankelijk tegen elkaar gekante belangen verwoorden, onderling vertrouwen winnen. Gevoelige zaken worden door flexibiliteit en weinig vaste spelregels beter bespreekbaar. Omgekeerd, dwingende (begin)voorwaarden hinderen de vrijheid van de partners tot oplossingen te komen en staan potentiële coöperatie in de weg (Hoekema et al. 1998).

Kortom, terwijl het burgerforum voor ieder vrij toegankelijk is en ontworpen is om toekomstige, veelal ruimtelijke vraagstukken te bediscussieren, bestaat het belanghebbendenoverleg uit een selectief gezelschap van partners die oplossingen bedenken voor concrete beleidsproblemen. Ik ga nu nader in op de werkwijze van de twee genoemde bureaus die deze deliberatieve lichamen gestalte geven.

### Toekomstgesprekken van het Instituut voor Publiek en Politiek

Het Amsterdamse Instituut voor Publiek en Politiek (IPP) is reeds lange tijd betrokken bij de organisatie van interactieve beleidsvorming.<sup>6</sup> Het instituut stelt zich ten doel de politieke en maatschappelijke participatie van burgers te bevorderen en de legitimiteit van politieke besluitvorming te versterken. Een van de middelen daartoe is interactieve beleidsvorming. Tijdens interactieve projecten kan de kennis en ervaringsdeskundigheid van burgers, bewoners en belangenorganisaties worden aangeboord: zij weten vaak beter dan ambtenaren of raadsleden welke problemen in een bepaalde wijk spelen.

Het instituut heeft vanaf halverwege de jaren negentig vele interactieve projecten begeleid, van open planprocessen met betrekking tot lokale verkeers- en vervoersbeleid tot nut- en noodzaakdiscussies over infrastructurele plannen en vernieuwingen. Het instituut nam ook het initiatief tot het proeftuinproject Vernieuwing van de lokale democratie, waarin burgers meer betrokken werden bij het openbaar bestuur.<sup>7</sup>

Belangrijke uitgangswaarden van het IPP zijn: wederzijdse openheid, gelijkwaardigheid, diversiteit aan belangen, *commitment* aan het proces door alle betrokkenen (zie Horstik 2001). Wat openheid betreft is van belang dat het toekomstige beleid waarover burgers gaan meepraten nog niet vaststaat. Wat gelijkwaardigheid betreft: iedere participant, of het nu een buurtbewoner is of een grote ondernemer, moet op dezelfde wijze kunnen deelnemen aan planvorming. Natuurlijk zullen de inzet en de belangen van de deelnemers van elkaar verschillen, maar de oplossingen en de te nemen besluiten worden gemeenschappelijk voorbereid. De deelnemersgroep dient volgens het IPP zo divers mogelijk te zijn samengesteld, niet alleen qua achtergrondkenmerken als leeftijd en sekse, maar ook qua visies en belangen.

Van de burgers die zich voor een project aanmelden mag men verwachten dat zij interesse hebben en betrokken zijn bij de te bespreken thematiek. Maar ook van raadsleden en andere politieke spelers wordt *commitment* verwacht. IPP-projecten vereisen een andere rol van de politieke spelers dan zij gewend zijn. Van de raadsleden wordt niet verwacht dat

ze besluiten controleren of kritiseren, zoals ze gewoon zijn te doen, maar dat ze zaken die bewoners van belang vinden op de agenda van het interactieve project plaatsen of hen stimuleren zelf argumenten naar voren te brengen. Bestuurders vervullen vanaf het begin een voorwaardenscheppende rol (uitnodigen burgers en maatschappelijke organisaties; inzetten van ambtenaren; bieden van *follow up*). Ambtenaren worden geacht tijdens discussies vragen over feitelijke ontwikkelingen te beantwoorden in een taal die voor iedereen begrijpelijk is. Met hun kennis kunnen zij de verschillende projectvoorstellen van steun voorzien. Verder acht het IPP het van belang dat het college van B en W of de gemeenteraad zich van tevoren uitspreekt over de manier waarop zij met de resultaten van het project wil omgaan. De raad beslist uiteindelijk, maar doet dat op basis van de voorstellen die in de meningsvormende fase zijn ontwikkeld. Het IPP zet dus bewust in op versterking van de rol van de raad als representatief en besluitvormend orgaan. De raadsleden worden als het ware losgerukt uit de partijpolitiek en worden gedwongen een onafhankelijk oordeel te vormen over de opvattingen van de deelnemers.

Het IPP hanteert een open inschrijving: alle burgers en vertegenwoordigers van organisaties kunnen participeren. De toekomstgesprekken trekken gemiddeld tachtig tot honderdtwintig burgers aan (Monnikhof en Edelenbos 2001). Soms komen enkele honderden burgers bij de startconferentie opdagen. Het instituut tracht dat aantal te reduceren door de komende bijeenkomsten en workshops als zwaar af te schilderen en erop aan te dringen dat georganiseerde groepen slechts één of enkele afgevaardigden sturen. Het deelnemersveld mag immers niet al te groot zijn; tientallen werkgroepen zouden niet meer adequaat begeleid en gecoördineerd kunnen worden.

Het IPP biedt een procesontwerp waarin alle deelnemers op een constructieve manier vorm kunnen geven aan de gemeenschappelijke opdracht. Daarbij wordt aan wederzijds overtuigen een belangrijke rol toebedeeld: door uitwisseling van argumenten kunnen de deelnemers die in eerste instantie verschillende belangen vertegenwoordigen, inzicht in de problematiek krijgen en afwegingen maken voor de best mogelijke oplossing. De grote kunst is om van belangenverdediging te komen tot een integrale belangenafweging. Er wordt dus op een deliberatief leerproces gemikt. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn: het overbruggen van informatieverschillen tussen deelnemers, deskundigheidsbevordering, ontwikkelen van creatieve werkvormen, en het bespreekbaar maken van weerstanden. Een van de medewerkers (of de directeur) van het IPP fungeert doorgaans als procesbegeleider of coördinator.



Voordat de projecten van start gaan wordt een keuze gemaakt voor de in te zetten methoden en middelen. Bestuurlijke randvoorwaarden zoals tijd, geld, speelruimte en capaciteit worden vastgelegd. Bovendien worden consultatiegesprekken gehouden met ambtenaren, raadsleden en maatschappelijke organisaties. Die leveren tegelijk bouwstenen op voor een procedurevoorstel. De gemeenteraad of B en W dienen dat voorstel te accorderen, zodat zij zich medeverantwoordelijk voelen voor het verloop en de uitkomsten van het interactieve proces. Het moet alle betrokkenen duidelijk zijn wat de status van het eindproduct is: een (bindend) advies, een voorstel waarvan niet ongemotiveerd of zonder ruggespraak mag worden afgeweken. Voorkomen moet worden dat het interactieve proces zich gaat loszingen van de bestuurlijke realiteit, en een leven gaat leiden zonder band met de bestaande beleidsvoornemens en -mogelijkheden.

Vervolgens treedt de fase van agendavorming in. Er wordt meestal een draagvlakpeiling gehouden door middel van een representatieve steekproef, om vast te stellen welke interesses burgers er op na houden. Er kan dan een inventarisatie worden gemaakt welke meningen en opvattingen rond het onderwerp spelen. De peiling bestaat meestal uit een combinatie van een telefonische en een schriftelijke enquête, waarbij aselect gekozen burgers gevraagd wordt naar problemen, opvattingen en oplossingen rondom het onderwerp. Idealiter worden de telefonische interviews door de raadsleden afgenomen: zij treden aldus in gesprek met de bewoners. Indien ruimtelijke problemen moeten worden geïnventariseerd wordt ook wel gebruikgemaakt van een schouw. Daarbij geven burgers al lopende of fietsende een beoordeling van de openbare ruimte. Een schouw gaat vergezeld met een publiekscampagne met affiches, artikelen en advertenties, het huis aan huis verspreiden van deelnameformulieren en soms het inzetten van enkele 'publiekstrekkingen'.

Na de fase van agendavorming gaat pas het eigenlijke deliberatieve proces van start, de fase van planvorming, van een startbijeenkomst tot de afsluitende manifestatie. Tijdens de startbijeenkomst, bestemd voor een breed publiek, wordt de gezamenlijke agenda besproken. Er wordt een prioriteitenlijst samengesteld die als uitgangspunt dient voor de kleinere werkateliers (10 à 20 personen) die tijdens de vervolgbijeenkomsten aan de slag gaan. In die ateliers worden verschillende aspecten van het probleem in kwestie besproken en worden oplossingsrichtingen uitgewerkt. Een raadslid zit het atelier doorgaans voor, een ambtenaar verschaft de deelnemers desgewenst informatie en bewaakt de voortgang. Regelmatig worden expertbijeenkomsten ingelast om verheldering of extra informatie te bieden. Zo'n meeting beoogt nader te reflecteren op de kwaliteit,

haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de voorgestelde oplossingen. Het eindproduct van de ateliers bestaat uit één of meerdere inhoudelijk uitgewerkte voorstellen of oplossingsrichtingen.

In de volgende fase wordt de besluitvorming voorbereid. Er wordt een nota van beslispunten opgesteld waarin de prioriteiten en oplossingsrichtingen worden verwerkt. Ook kunnen raadsleden samen met burgers een raadsvoordracht opstellen. Vervolgens worden in een openbaar debat waarbij de bredere bevolking weer wordt uitgenodigd, de oplossingsrichtingen door besluitvormers bediscussieerd. Het college of de raadsfracties lichten hun voorkeuren in dat openbare debat toe. Soms wordt de afsluitende manifestatie gecombineerd met een draagvlakpeiling onder de bevolking waarbij de belangrijkste uitkomsten worden voorgelegd. Aldus vindt de overgang plaats van het deliberatieve proces naar het 'traditionele' besluitvormingsproces. Maar ook deze besluitvormende fase dient open en transparant te zijn, zodat de publieke deliberatie tot het eind toe wordt volgehouden. Maar al te vaak verdwijnt een voorstel als een soort *black box* in een ondoorzichtig proces waarbij diverse ambtelijke diensten en raadscommissies zich er over buigen. Tenslotte stelt het college van B en W een voordracht op voor besluitvorming in de gemeenteraad.

#### Kwaliteitskringen van bureau Polyground

Het advies- en managementbureau Polyground is een andere landelijk opererende organisatie die zich sinds 1992 toelegt op interactieve beleidsvorming.<sup>8</sup> Polyground wordt regelmatig door gemeenten ingeschakeld om na te gaan hoe binnensteden gerevitaliseerd kunnen worden. Richt het IPP zich op burgers en op versterking van de democratie, Polyground richt zich doorgaans op belanghebbenden van een specifieke lokale veiligheidsproblematiek. Het werkgebied verschilt in sterke mate van het IPP: de organisatie wordt niet ingehuurd om relatief grootschalige projecten van interactieve toekomstontwikkeling te begeleiden, maar om toe te werken naar concrete probleemoplossing in het lokale beleid van leefbaarheid, sociale veiligheid en economische ontwikkeling. Dat komt ook tot uitdrukking in de doeleinden van de organisatie: het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving, waaronder binnensteden, kernwinkelgebieden, uitgaansgebieden, woonwijken en multifunctionele stadsdelen. Polyground is de laatste jaren ook betrokken bij het introduceren van buurtbemiddeling, het opstellen van convenanten veilig uitgaan en bij de invoering van het keurmerk veilig ondernemen.

Polyground heeft veel ervaring met projecten rondom het gemeentelijk horecabeleid: hoe de voorwaarden realiseren voor een goed ondernemersklimaat en een veilig uitgaansleven? Veiligheidsproblemen worden gezamenlijk door vertegenwoordigers van gemeente, politie, Openbaar Ministerie, ondernemers en bewoners aangepakt. De taken van het bureau spitsen zich toe op het 'organiseren en voeden van samenspel': het bij elkaar brengen van relevante partijen en verbeteringen in de kwaliteit van de publieke ruimte aanbrengen. Niet alleen de overheid maar ook andere actoren zoals bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties nemen hun verantwoordelijkheid om overlast te bestrijden en veiligheid te waarborgen.

Door opdrachtgevers wordt Polyground gezien als een operationeel bureau dat knelpunten en slepende problemen aanpakt en concrete oplossingen aandraagt. Het interactieve overleg wordt ingezet om vastgelopen betrekkingen te ontdoeien, bijvoorbeeld door rivaliserende ondernemers bij elkaar te brengen of contacten tussen politie en ondernemers te vereenvoudigen. Aldus kan beter weerstand worden geboden aan overlast en criminaliteit en kunnen de ondernemers in geval van problemen elkaar ondersteunen.

Vaak wordt het ontwerp van de 'kwaliteitskring' benut: een interactieve aanpak op basis van gelijkwaardige inbreng van de deelnemers. Daarbij huldigt het bureau de volgende uitgangspunten: neutraliteit, wederzijds vertrouwen en respect, een bottom up-werkwijze, en collectieve verantwoordelijkheid. Initiatieven moeten zoveel mogelijk worden gedragen door de participanten. Vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid dienen problemen en overlast te worden aangepakt; iedere partner levert daartoe een eigen bijdrage. De coördinatoren van Polyground opereren als onpartijdige bemiddelaar. Op die manier ontlopen ze het wantrouwen dat kan uitgaan naar de gemeente of juist naar ondernemers.

De kwaliteitskring beoogt de leefbaarheid van de publieke ruimte door concrete oplossingen zoals het introduceren van huis- en gedragsregels in cafés, te bevorderen. Strikt genomen gaat het niet om interactieve beleidsvorming, hoewel de oplossingen die worden gecreëerd de voorloper kunnen zijn van nieuw beleid. Doorgaans sluit het werk van de kwaliteitskring aan op bestaande beleidsuitvoering. Niettemin geeft Polyground herhaaldelijk advies en verricht het ook onderzoek dat een rol speelt bij de voorbereiding van nieuw beleid.

Polyground maakt een onderscheid tussen een onderzoeksfase, een operationele fase waarin de kwaliteitskring aan het werk is, en een overdrachtfase. In de eerste fase wordt de (overlast)problematiek in kaart ge-

bracht, worden horecaondernemers, winkeliers en andere sleutelfiguren geconsulteerd, en worden bewoners geïnterviewd. Die gesprekken zijn belangrijk om personen op het spoor te komen die eventueel in het project willen meedraaien. Het onderzoek – en het uitvoerige aantal interviews (soms 30 à 40 stuks) – is tevens van belang om vooraf al draagvlak voor het project te creëren.

In de regel worden alleen vertegenwoordigers van belanghebbende partijen uitgenodigd voor de kwaliteitskring. Zaak is personen die veel met overlast te maken hebben te betrekken. Ook veiligheidscoördinatoren van de gemeente dragen potentiële gesprekspartners aan. Met personen die een reputatie hebben om initiatieven van de gemeente of de horeca te dwarsbomen, gaat men liever niet in zee. De opdrachtgever, vaak de gemeente, verlangt overigens meestal een stevig bewonersaandeel in de samen te stellen groep. Tegelijk wordt het aantal deelnemers bewust betrekkelijk klein gehouden: de kring moet kleinschalig en overzichtelijk blijven om een betrokken sfeer te creëren en elkaar snel aan te spreken. Steeds moet helder zijn wie welke belangen vertegenwoordigt. Er wordt dus geselecteerd op basis van belangen. Volgens Polyground is het vervolgens de kunst om die verschillende belangen zodanig te structureren dat de deelgroepen zich achter een gezamenlijk doel willen scharen.

In de operationele fase wordt met de kwaliteitskring gestart. De kring beoogt het samenspel tussen de partijen te optimaliseren. Zo worden problemen en knelpunten via korte communicatielijnen snel doorgespeeld aan de betrokkenen bij gemeente of politie. De uitwisseling van informatie wordt aldus vergemakkelijkt. Die informele contacten vormen de eigenlijke kracht van de kwaliteitskring: ambtenaren, bewoners en ondernemers worden bekenden voor elkaar. Hoewel deelname aan de kwaliteitskring beperkt blijft tot gemiddeld ongeveer 12 à 15 personen, vindt het overleg niet geheel en al achter gesloten deuren plaats. Zo worden de notulen naar relevante ambtelijke diensten, maatschappelijke organisaties en burgers verstuurd. Die open communicatie is nodig om het beoogde doel te kunnen bereiken. Verder kunnen geïnteresseerde personen tijdens het overleg als toehoorder aanwezig zijn. Vaak worden experts en vertegenwoordigers van (belangen)organisaties voor een bijeenkomst van de kwaliteitskring uitgenodigd: zij geven bijvoorbeeld uitleg over het verkeersbeleid of drugsgebruik. Van de deelnemende bewoners, winkeliers en horecabazen wordt verwacht dat zij de voortgang van het overleg met hun achterban bespreken. Die communicatie is van groot belang voor de ontwikkeling van draagvlak.

In de kwaliteitskring wordt een werkplan met actiepunten gezamenlijk vastgesteld dat vervolgens vanuit een collectieve verantwoordelijkheid wordt uitgevoerd. De actiepunten kunnen sterk variëren: van het opstellen van collectieve huis- en gedragsregels binnen de horeca, het aanbieden van training 'omgaan met agressie', tot het nemen van fysieke maatregelen in het uitgaansgebied, zoals het aanbrengen van verlichting. Daarnaast kunnen acties worden ondernomen om het gedrag van het uitgaanspubliek in positieve zin te beïnvloeden, zoals voorlichtingscampagnes.

Alle kwaliteitskringen hebben een eigen structuur en identiteit; er worden vijf tot tien maandelijke bijeenkomsten gehouden, soms gespreid over meer dan een jaar. Veel projecten worden afgesloten met een rapportage of een handboek. Meestal wordt het project overgedragen aan een gemeentelijke organisatie; het betreft vaak een symbolische overdracht, waarvan het signaal uitgaat dat het project wordt gecontinueerd en dat de gemobiliseerde instanties en personen betrokken blijven.

## **Evaluatiebevindingen**

In 2001 zijn twee IPP-projecten geobserveerd en nader bestudeerd: de Toekomstvisie De Groene Driehoek, waarin het strategisch gebieds perspectief van de Lopikerwaard gestalte heeft gekregen, en vervolgens de Toekomst van Tiel, waarin het lokale stedelijk ontwikkelingsbeleid is bediscussieerd. In 2002 en 2003 zijn twee Polyground-projecten bestudeerd, de aanpak Centrumoverlast in Oud-Beijerland en het convenant Veilig uitgaan Spakenburg. De projecten zijn in aparte kaders aan het eind van dit hoofdstuk beschreven.

### **De IPP-projecten**

Allereerst moet worden opgemerkt dat de twee bestudeerde IPP-projecten zich hebben afgespeeld in relatief welvarende gebieden in de provincie, zonder grote sociaal-etnische problematieken. In politiek opzicht gaat het om rustige gemeentes, zonder een gepolariseerde cultuur. Het maatschappelijk leven is er hecht georganiseerd. IPP-projecten in grote steden verlopen vaak veel chaotischer, weerbarstiger en moeizamer (voor evaluaties van Amsterdamse projecten zie Veldboer 1996; Edelenbosch en Monnikhof 1998). Wel bestaat er in beide projecten – in verband met de vergrijzing – veel zorg om het veiligstellen van voldoende doorgroei van woningbouw.

Burgers hebben geen aandeel in de voorbereidende fase waarin over de opzet van het burgerberaad wordt gesproken. Er wordt dan ook van aanvang af sterk afgestemd op de verwachtingen, denkwijze en taal van de opdrachtgevers: de gemeenten (en de provincie). Ook de initiërende enquête onder de bevolking is al op de taal van bestuurders en hun belangen en interesses gericht. Dat maakt het moeilijk nog af te wijken van de thematieken die daarin zijn geïntroduceerd. Zo staan de discussies vanaf het begin in het teken van de functies van wonen, werken, mobiliteit en ontspanning, en wordt bijvoorbeeld weinig over specifieke identiteitsgevoelige projecten gesproken die meer tot de verbeelding kunnen spreken.

Hoewel de spelregels door het IPP duidelijk zijn uiteengezet, moet het publiek er aan wennen. Er komen regelmatig vragen over de gehanteerde procedures en over wie nu eigenlijk de procesregie in handen heeft (IPP of gemeente). Een veelgestelde vraag in Tiel is wat de gemeente gaat doen met de uitkomsten van het project. Zullen de gekozen opties door de gemeente worden erkend? Sommige deelnemers wijzen erop dat de gemeente al vergaande plannen heeft op welke locaties verdere woningbouw zal plaatsvinden. Moeten die plannen worden aangepast? Dat leidt tot een dilemma voor de organisatoren: zeggen dat het eindproduct van het project moeilijk door de raad kan worden genegeerd, kweekt mogelijk valse verwachtingen bij de deelnemende burgers; zeggen dat de raad in elk opzicht het laatste woord houdt (wat formeel het geval is), bevestigt de 'nietige status' van het interactieve project.

Tijdens de plenaire discussies en in de werkateliers van beide projecten blijkt dat voornamelijk meedenkers aan het woord zijn. Zij argumenteren voorzichtig en aftastend; de sfeer is mild. Veel deelnemers verwijzen naar actuele problemen in streek of stad, met veel voorbeelden. Tijdens de kleinschalige werkgroepbesprekingen vertolken velen hun persoonlijke ervaringen, weinig gerelateerd aan het specifieke beleid in kwestie. Er heerst een open en bedachtzame sfeer en men probeert zinvol te discussiëren. Er bestaat een zekere angst om afwijkende of innovatieve visies en meningen naar voren te brengen. En als men dat doet, verontschuldigt men zich daarvoor haast bij voorbaat. Er wordt veel rekening gehouden met wat de bestuurders willen. Zo krijgen vragen van realiseerbaarheid en haalbaarheid veel aandacht. Eenieder gaat als het ware op de stoel van de wethouder zitten. Als het gaat om een concrete invulling van de toekomstplannen, zoals de precieze positionering van waterbergingsgebieden in de Lopikerwaard, is men zeer terughoudend. Men wenst niet over de hoofden van anderen heen te beslissen.

De meeste deelnemers zijn matig geïnformeerd en vertolken hun mening aarzelend. De kleinere groep van deelnemers die veel aan het woord komt, heeft relatief veel kennis van zaken over bijvoorbeeld de verdichting van woonfuncties, en bezigt verstandige taal met af en toe kaasstolpjargon als streven naar een 'evenwichtige bevolkingssamenstelling' en rekening houden met 'gezinsverdunding'. Soms is er gebrek aan expertise. In Tiel moet een ambtenaar van de stedenbouwkundige dienst regelmatig tekst en uitleg geven. Dat gaat haar moeilijk af, omdat ze veel bestuurlijk-juridisch jargon gebruikt: 'netto en bruto dichtheden', 'migratieoverschot', enzovoort. Lang niet iedereen komt aan het woord. Tijdens de plenaire debatten vindt de discussie voornamelijk plaats tussen de IPP-coördinator Eisse Kalk, de werkgroepvoorzitters en sommige assertieve burgers. Het overgrote deel van de deelnemers blijft passief. Ook in de kleine werkgroepdiscussies heeft een doorgaans breedspakige minderheid het woord.

Verder is opmerkelijk dat evocatieve sprekers, 'neezeggers' en querulanten nagenoeg ontbreken. Kennelijk draagt het principe van zelfselectie er zorg voor dat alleen geïnteresseerde en meegaande burgers meedoen. Opvallend is ook dat voornamelijk argumenten van publiek belang worden ingebracht, ook door ondernemers. Overigens, in Oudewater hebben sommige vertegenwoordigers van een boerenorganisatie het zonder schroom voor hun eigen belangen opgenomen. Niettemin lijken instrumentele redenen voor deelname aan de projecten nauwelijks een rol te spelen. Illustratief is dat veel werkgroepvoorzitters (doorgaans raadsleden) een objectiverende afwegende houding etaleren en hun taak boven de partijpolitiek willen uittillen (een raadslid in Lopikerwaard: 'Laten we de politiek er buiten houden').

In beide projecten fungeerde de IPP-coördinator als animator in het proces. Tijdens de plenaire bijeenkomsten zorgde hij voor veel vaart en enthousiasme. Hij wijkt nauwelijks af van de opzet en aanpak van het interactieve proces, en werkt alle agendapunten volhardend af. Hij beklemtoont steeds het bestaan van meningsverschillen, maar er is weinig ruimte in het procesontwerp voor doorvragen en verder confronteren. Dat kan ook niet, want afwijken van de tijdschema's of het ter discussie stellen van sommige randvoorwaarden zou het gehele proces ondermijnen. Ook de werkgroepvoorzitters houden zich strikt aan het ontwerp en vervullen nauwgezet hun taken. Improvisatie en afwijkende rolinvullingen worden buiten de deur gehouden. Ook is afgezien van het benutten van speciale expertise, bijvoorbeeld door architecten of bouwkundigen uit te nodigen. Dat is een bewuste keuze. Enerzijds kunnen dergelijke personen creatieve

en verrassende ideeën inbrengen, en kunnen zij via opdrachten of vragen de deelnemers stimuleren tot inhoudelijke verdieping of innoverend gedrag. Anderzijds heeft het IPP veel geleerd van eerdere projecten waarin dergelijke deskundigen werden betrokken. Die projecten bleken moeilijk beheersbaar te zijn.

De cyclus van debatten is dus strikt geregisseerd. De avonden zijn soms lang en vermoeiend, vooral omdat alle beleidsmatige aspecten van de lokale toekomst besproken moeten worden. Met name de zeven werkateeliers in Tiel hebben een grote coördinatielast met zich meegebracht.

Door die strikte regie is het proces zowel in Tiel als de Lopikerwaard goed beheersbaar gebleken. Niettemin brengt dat kosten met zich mee. De vraag is namelijk – ook in de kleinere ateliers – of er überhaupt wel ruimte is voor meningsvorming. Ook de werkgroepen neigen ertoe meningen niet te bediscussieren maar in prioriteitenlijsten onder te brengen. Er is dus nauwelijks ruimte voor transformatie van meningen door elkaar te overtuigen zoals deliberatieve democratie veronderstelt. In plaats van meningsvorming kan men beter spreken over ‘optievorming’. Er wordt aldus geen geïntegreerd plan ontworpen op basis van publieke afwegingen, maar een ‘ongebreedeld wensenpakket’ (zie ook Koppenjan 2001). Bovendien worden de plenaire discussies overbelast met het bespreken van prioriteiten die alle behandeld moeten worden. Het hele proces verlokt tot het nastreven van volledigheid. Er wordt geen item onvermeld gelaten: van zwembaden en fietspaden tot de woonfuncties van boerderijen. Het risico is dat dit inventarisatieproces uiteindelijk slechts bleke profielen voortbrengt die mogelijk teleurstelling aan het eind van de rit brengen. Men heeft niet echt het idee samen iets tot stand te hebben gebracht. Er zijn geen geprononceerde keuzes gemaakt waarvoor de stad (of de streek) ook ‘gaat’. In beide projecten zijn signalen van een dergelijke onvrede geïndiceerd (zie ook hoofdstuk 2).

Daar staat tegenover dat ieders voorkeur in zekere zin wordt gehonoreerd. Niemand wordt tegen het hoofd gestoten, er zijn geen verliezers. Geheel verschillende keuzes zoals ‘open landschap’ of juist ‘groei landbouw’ blijven naast elkaar ‘topprioriteit’. Er worden geen zwakke opties verworpen noch sterke opties aangenomen. Door het uitblijven van dergelijke afwegingen wordt een fanatiek ‘eindspel’ dat doorgaans kenmerkend is voor politieke onderhandelingen, vermeden. Een ‘slagveld’ van winnaars en verliezers wordt op afstand gehouden. De besluitvorming over het optiepalet wordt uitgesteld tot het slotdebat waarin de raadsleden (Tiel) of stuurgroepleden (Lopikerwaard) verzocht worden hun voorkeuren te beargumenteren.



De lijst van oplossingsrichtingen vormt bepaald geen bedreiging voor de lokale bestuurders. Het risico dat zij met eindresultaten worden geconfronteerd waarmee ze niet uit de voeten kunnen, is van aanvang af miniem. Zij zien het proces dan ook primair als een 'draagvlakmachine', zonder zich veel zorg te maken over inhoudelijke bijdragen van de burgers. Niettemin, interactieve beleidsvorming blijft in veel opzichten een onvoorspelbaar proces. In een grootstedelijke omgeving met veel onge-disciplineerde en assertieve sprekers kan het proces een veel sterker confronterend karakter krijgen of onverwachte coalities voortbrengen die het vertrouwde lokale beleid uitdagen of zelfs op de kop zetten.

Om zicht te krijgen op wat er leeft onder burgers en hoe de standpunten van burgers zich tot elkaar verhouden, lijkt de IPP-methode zeer geschikt. De kracht is dat de 'conventionele opties' die burgers naar voren brengen, alle worden geabsorbeerd. Bovendien neemt de kennis over de lokale politiek bij de deelnemers toe. In die zin wordt ook voldaan aan het oogmerk van het IPP: het bevorderen van burgerparticipatie en het verstevigen van de lokale democratie. De ambitie van het IPP om burgers medeverantwoordelijkheid te laten dragen wordt echter met deze projecten niet of nauwelijks gerealiseerd. De burger fungeert feitelijk als een draagvlakinformant, niet als verantwoordelijke medebeslisser.

De deelnemers weten dat de uiteindelijke beslissing bij de raad blijft. Veel personen vinden dat geen probleem. Integendeel, ze vinden dat ze iets van raadsleden of andere politieke professionals kunnen opsteken, ze delen een gezamenlijk gevoel ('erbij zijn') en vinden het ook niet vervelend om een passieve rol te spelen. Deze meerderheid van passieve toehoorders neemt hoofdzakelijk deel om elkaar te treffen en informeel meningen uit te wisselen; ze hebben een oprechte interesse in toekomstvraagstukken. Niettemin houden veel deelnemers het idee dat gemeentebestuurders zich weinig aantrekken van de eindresultaten. Sommigen zijn teleurgesteld over de geringe mogelijkheden tot werkelijke invloed (Brons 2004).

IPP-projecten lijken in sommige opzichten het draagvlak voor het lokale beleid en het imago van het lokale bestuur te vergroten. Een ander pluspunt is dat de aanwezige raadsleden doorgaans veel betrokkenheid tonen. Zij kunnen zich goed vinden in hun nieuwe rol van 'aanjager'. De projecten zijn dan ook niet bedreigend voor raadsleden zoals sommigen suggereren (Koppenjan 2001). Integendeel, de rol van de raad als legitiem besluitvormend orgaan lijkt eerder te worden versterkt. De aanwezige ambtenaren hebben daarentegen meer moeite hun nieuwe rol op te pikken. Ze hebben, voor zover kon worden vastgesteld, een zwakke inbreng, en zijn onzeker over wat van hen verwacht wordt.

Daar staat tegenover dat het burgerberaad nauwelijks voldoet aan de onderscheiden maatstaven van deliberatie: gelijke inbreng, uitwisseling van argumenten en consensusvorming. Zoals opgemerkt: er zijn voornamelijk ervaren ‘meedenkers’ aan het woord, terwijl het overgrote deel passief blijft. Aan de hand van videobeelden en geluidsopnames van vier bijeenkomsten van de werkgroep binnenstad Tiel die Claartje Brons nader heeft bestudeerd (2004), kan het volgende worden vastgesteld. De deelnemers die bekend zijn met de politiek in Tiel (ongeveer drie à vier personen van de twaalf) maken veel meer gebruik van de deliberatieve ruimte dan de niet-ervaren deelnemers. Zij nemen veel vaker het woord, terwijl ook de hoeveelheid woorden die ze spreken, veel groter is. Deze kleine groep kan bogen op een ruime ervaring met het lokale beleid in Tiel en is dominant aanwezig tijdens de werkgroepbijeenkomsten. Andere deelnemers nemen in het geheel niet deel aan de dialoog.

Vooraf de voorzitter neemt tijdens de bestudeerde werkgroepdiscussies extreem veel spreekruimte in. Tevens bepaalt zij hoe diep en ver de deliberatie gaat, of er doorgevraagd wordt op opmerkingen of niet, en of deelnemers wel of niet apart het woord wordt gegeven. Het komt vaak voor dat de voorzitter niet goed luistert en voortijdige of willekeurige conclusies trekt. Omdat een strakke agenda moet worden afgewerkt, is er weinig ruimte voor uitwisseling van argumenten of het onderbouwen van een standpunt door middel van goede redenen. Indien over een bepaalde kwestie voldoende kennis voorradig is en die kwestie voldoende ‘leeft’, trachten de participanten elkaar soms daadwerkelijk te overtuigen. Niettemin: de deelnemers maken in de meeste gevallen geen belangenafweging wanneer zij een bepaald standpunt verwoorden. Tegengestelde standpunten worden zelden of nooit overbrugd. Daarnaast wordt ook in de werkgroep veel tijd verspild aan de ‘metadiscussie’ over de randvoorwaarden, rol en missie van het hele project, en verwarring over de vraag in hoeverre rekening moet worden gehouden met bestaande gemeentelijke plannen.

De voorzitter stelt vaak een oppervlakkige consensus voor die vervolgens niet weersproken wordt en aangenomen wordt. In andere gevallen wordt plotseling een nieuwe consensus geïntroduceerd, zonder dat duidelijk wordt wat die consensus precies inhoudt. Van werkelijke consensusvorming is dus geen sprake. Er worden hooguit opmerkingen en suggesties geïntroduceerd. Mede op basis van het onderzoek van Brons kunnen we concluderen dat de individuele bijdragen aan de discussie (de inbreng) zeer ongelijk zijn verdeeld, dat er nauwelijks argumenten worden uitgewisseld om elkaar te overtuigen, terwijl consensusvorming een tamelijk willekeurig gehalte heeft.

## De Polyground-projecten

Net als de besproken IPP-projecten hebben de Polyground-projecten (zie kader) zich afgespeeld in de provincie. Dat maakt de organisatie in veel opzichten makkelijker. In de eerste plaats is er het schaalvoordeel. In een grote binnenstad zijn er snel te veel ondernemers betrokken; het project wordt dan onoverzichtelijk en moeilijker te beheersen (zie de casussen Tilburg en Eindhoven in Tops 1996). Met andere ondernemers is soms in het geheel geen contact. Een ander probleem dat zich soms voordoet is het verloop van horecaondernemers en andere deelnemers in een dergelijke grootschalige setting. Met nieuwe deelnemers moet het proces weer opnieuw gestart worden. Bovendien is het lastiger samenwerken met ambtenaren die binnen hun eigen grote organisatie vaak op moeilijkheden stuiten of pas na veel intern overleg afspraken kunnen nakomen. Belangenconflicten tussen gemeentelijke diensten kunnen de samenwerking met de kwaliteitskring hinderen. Er lijkt een inherente spanning te bestaan tussen het gebiedsgericht werken van de kwaliteitskring en de sectorale organisatie van de gemeente (Tops et al. 1996). Het formeren van een speciale ambtelijke werkgroep beheer zoals in Spakenburg kan die problemen voorkomen. Daarnaast stuit Polyground in de grote stad soms op horecaondernemers die de Nederlandse taal niet goed spreken. In de gemeentes Oud-Beijerland en Bunschoten speelt dat probleem niet. Er is ook geen etnische problematiek. Hooguit vindt er af en toe discriminatie plaats in het uitgaansleven.

In de twee projecten hebben de Polyground-coördinatoren veel werk besteed aan het werven van geschikte deelnemers. Het is belangrijk te weten hoe personen als 'mens' in de kwaliteitskring zullen staan. Je kunt beter met een ambtenaar werken die enthousiast is dan met iemand die meer van de problematiek weet, maar twijfels heeft of onvoldoende gemotiveerd is. Motivatie is het belangrijkste; het groepsproces doet de rest van het werk. De coördinatoren pogen dan ook een evenwichtige en competente groep samen te stellen. Vertegenwoordigers van bewoners en het uitgaanspubliek – vooral omdat ze jong zijn en vaak elders studeren – blijken het moeilijkst te betrekken. In Spakenburg was dat een aanhoudend probleem.

In de beginfase van het project in Oud-Beijerland zijn enkele bewoners wantrouwig, dikwijls degenen die daadwerkelijk overlast hebben ervaren. Maar zij houden hun frustratie voor zich en beseffen dat er kansen liggen voor oplossingen. Ze zien dat ondernemers zich ook willen inspannen voor het algemeen belang. Gaandeweg krijgen ondernemers in het overleg een ander gezicht, en zijn niet meer de gebeten hond. Bij veel

ondernemers is de prikkel om te participeren groot. Ondernemers veranderen tijdens het proces: in het begin verwoorden ze soms fel hun eigen belangen, maar na verloop van tijd stellen ze zich meer dienstbaar op. Ze gaan denken in termen van oplossingen en zien dat hun eigen bijdrage daadwerkelijk iets oplevert. Maar bij problemen of conflicten slaat dat soms om: dan wordt het weer 'ieder voor zich'.

De bijeenkomsten van de kwaliteitskring zijn sterk pragmatisch van aard. Er wordt doorgaans rustig, zakelijk en constructief gedebatteerd; de bespreking van (gewelds)incidenten brengt de gemoederen echter regelmatig in beweging. Vergeleken met de IPP-projecten vindt er relatief weinig overleg plaats over procedures en het procesontwerp. 'Gewoon beginnen' is het parool. Er wordt veel waarde gehecht aan het elkaar op de hoogte houden van ontwikkelingen en aan het terugkoppelen van informatie naar de eigen achterban. Het informeren van andere politiecollega's is bijvoorbeeld absolute noodzaak. Ook het informeren van andere bewoners over de vorderingen in de kring is van groot belang om vertrouwen en draagvlak te winnen. Tijdens elke bijeenkomst wordt gecheckt hoe de achterban er over denkt. Ook wordt gecheckt of de deelnemers zich aan de afspraken hebben gehouden.

De kleinschaligheid van de kring maakt de realisatie van kortetermijnresultaten relatief snel mogelijk. De eerste successen zijn makkelijk te halen. Het blijkt veel moeilijker te zijn duurzame resultaten te boeken: inspanningen blijven leveren, het uitgaanspubliek blijven motiveren de regels na te leven. Successen hebben een belangrijke symbolische waarde: ze stralen af op de deelnemende partijen. Mede om die reden zijn de meeste deelnemers er trots op deel uit te maken van de kring. Polyground tracht ze ook 'belangrijk' te maken, bijvoorbeeld door het organiseren van een informele avond waar de wethouder aanwezig is. Als het project aan gewicht wint of veel publiciteit krijgt zoals in Oud-Beijerland, neemt de motivatie toe.

Tijdens de kringgesprekken staat de probleemaanpak voorop. Zo spreken horecaondernemers elkaar meer aan op incidenten en overlast. Bovendien kunnen ze makkelijker verantwoordelijk worden gehouden: je aan de regels houden (geen geluidsoverlast; niet doorschenken na sluitingstijd) die je zelf hebt opgesteld. Vooral het Spakenburgse convenant committeert mensen aan de gemaakte afspraken en heeft een sterke symbolische waarde. Van belang is ook dat horecaondernemers zelf tegen overlastgevers optreden; pas als dat geen effect sorteert is er een taak voor de politie. Dat betekent dat horecapersoneel, portiers, taxichauffeurs en de bewoners bepaalde handhavingstaken op zich nemen.

Opvallend is de grote bereidheid van horecaondernemers bij te dragen aan het welslagen van de kwaliteitskring. Velen leveren extra inspanningen. Nu zijn ze uiteraard wel gebaat bij een goede naam en een goed stadsimago. Eigenbelang en publieksbelang vallen welhaast samen in de promotie van Spakenburg en Oud-Beijerland. Aan de andere kant, sommige dominante ondernemers zijn niet vies van bargaining (druk uitoefenen) om zaken op de agenda te krijgen, soms tegen de wens van de coördinator in. Economische motieven (omzet) geven daarbij de doorslag.

De Polyground-coördinator is meer een 'duwer' die de voortgang van de actiepunten stimuleert, dan een neutrale faciliterende gespreksleider. Om die reden wijkt het overleg binnen de kwaliteitskring af van *mediation*, waarin de gespreksleider de zoektocht naar oplossingen louter aan de partijen overlaat. Hoewel de coördinatoren veel persoonlijke contacten hebben met de deelnemers tijdens een project, blijft identificatie met deelbelangen achterwege. Ze duwen de deelnemers naar het gezamenlijk belang en trachten contraproductieve tendensen tegen te gaan. Af en toe denken ze inhoudelijk mee, maar procesbewaking is en blijft de voornaamste taak. De coördinator is het geheugen van de kring: checken, herinneren en pushen. Vaak hebben ze moeite om de agenda af te werken, door een te ruime discussie-inbreng van sommige deelnemers en door het uitvoerig bespreken van recente incidenten.

Er doen zich uiteraard ook belangenconflicten voor. Zo was de horeca in Oud-Beijerland voorstander van gespreid sluiten 's nachts. Voor bewoners was dat niet aanvaardbaar: zij vreesden meer overlast. Soms slagen bewoners er niet goed in de ondernemers op hun verantwoordelijkheden te wijzen. De politievertegenwoordigers slagen daar beter in. Er doen zich soms ook spanningen voor tussen de professionals en ambtenaren in de kring, en horeca-uitbaters en bewoners. Beoogt de eerste groep een soepel lopend beleidsproces, de tweede groep is vaker emotioneel betrokken bij het overleg. Hun inzet en beleving zijn intensiever, mede omdat vaak beslissingen worden genomen die hun persoonlijk leven raken. Sommigen willen laten zien gelijkwaardige spelers te zijn die thuis zijn in bestuurlijke en ambtelijke praktijken. Anderen drukken hun stempel op de koers van de kring en weten door hun enthousiasme veel voor elkaar krijgen. Een van de ondernemers in Oud-Beijerland was zo enthousiast en creatief dat hij nauwelijks meer binnen het kader te houden was. Hij moest worden afgeremd. De geïnvesteerde tijd is soms aanzienlijk groot, in het bijzonder voor bewoners. Voor bewoners is langdurige binding aan het project vaak een probleem. Ook voor uitgaansparticipanten is de tijdbelasting groot: eenmaal per maand plenair en tussendoor nog in werkgroepen.

De Polyground-begeleiders moeten vaak aan ondernemers en politiemensen trekken om de gemaakte afspraken gestand te doen. Het uittreden van belangrijke spelers is een probleem op zich. Na wisseling van de teamchef bij de politie in Oud-Beijerland kon moeilijk een geschikte vervanger worden gevonden. Ook enkele ambtenaren wisselden van baan.

De meeste raadsleden en wethouders staan achter de projecten, met uitzondering van onder andere de wethouder van de ChristenUnie in Spakenburg. Sommige raadsleden weten goed wat er binnen de kwaliteitskring speelt, andere weten niet wat er aan de hand is. Opmerkelijk was dat in Oud-Beijerland de burgemeester heeft deelgenomen. Dat is niet gebruikelijk. De burgemeester heeft het aanzien van de kring verhoogd; door zijn gezag aan te wenden kon bijvoorbeeld een vastgelopen overleg met taxibedrijven weer worden vlot getrokken. De verbeteringen die de kwaliteitskringen in korte tijd weten te bewerkstelligen, stralen af op het gemeentebestuur.

In grote lijnen beantwoorden de projecten aan de gestelde doeleinden: een samenwerkingsverband creëren waarin bepaalde problemen rondom uitgaan succesvol worden aangepakt. Dankzij de informele contacten leren de partijen elkaar goed kennen, wordt een vertrouwensrelatie opgebouwd en kunnen veel van de afgesproken actiepunten ook daadwerkelijk worden 'waargemaakt'. De persoonlijke contacten tussen de deelnemers en de flexibiliteit binnen de kring bevorderen een doelgerichte aanpak. Zaken worden relatief snel doorgesproken; er worden relatief snel beslissingen genomen en uitgevoerd.

Wat de deliberatieve aspecten betreft kan het volgende worden geconstateerd. De coördinator zorgt ervoor dat iedereen een bijdrage aan de groepsdiscussie levert. Het eindresultaat moet namelijk door iedereen onderschreven worden. Omdat de discussie over lokale problemen en belangen gaat, is er bij alle deelnemers ruime ervaringskennis voorhanden, en omdat die belangen iedereen raken, is er tegelijk meer noodzaak eenieder aan het woord te laten komen. De argumentatie in de kwaliteitskringen is in veel opzichten voorspelbaar, mede omdat er slechts beperkte ruimte is om alternatieve oplossingsrichtingen vorm te geven. Standpunten worden met enige regelmaat strategisch en tactisch verwoord, wat vanuit deliberatief democratische theorieën een 'hoofdzonde' is. De machtsposities die daarbij profiel krijgen, hoeven echter het streven naar overeenstemming niet te dwarsbomen. De participanten verlangen namelijk dat machtsposities worden geëxpliciteerd, zodat men weet waarop vertrouwd kan worden. Mede hierdoor vinden met enige regelmaat onderlinge confrontaties plaats, die de zaak op scherp zetten, maar wel goed inzicht geven wat al

dan niet haalbaar is. Er wordt sterk probleemgericht gediscussieerd, zonder veel aftasten en zoeken, maar eerder dusdanig dat realiseerbare opties direct worden besproken. Daarbij wordt overwegend gerefereerd aan publieke belangen: veiligheid en leefbaarheid in de wijk. In die opzichten is er sprake van gezamenlijke meningsvorming: de deelnemers geven goede redenen, zij het dat er nauwelijks ruimte is voor werkelijk uitdiepen van argumenten.

Vanuit de typische ‘win-winoptiek’ van de kwaliteitskring komt er dus een gedeelde en veelal in publieke termen verwoorde visie tot stand. Er blijkt zelden echte overeenstemming te bestaan over de gezamenlijke doeleinden, maar elke partij is van mening dat de eigen opvattingen en belangen voldoende in de kring tot uitdrukking komen. Daarbij speelt dat de partijen overtuigd zijn van de urgentie van de problematiek en de noodzaak er gezamenlijk aan te werken. Wanneer die urgentie dwingend wordt gevoeld, na bespreking van een aantal heftige incidenten bijvoorbeeld, ontstaat er een ‘plotselinge’ eensgezindheid.

### **De modellen van IPP en Polyground vergeleken**

Na deze specifieke bevindingen wil ik beide deliberatieve lichamen nader met elkaar vergelijken. In hoeverre voldoen ze aan de verwachtingen van de opdrachtgevers en zijn ze beheersbaar gebleken? Zijn conflicten buiten de deur gebleven? En in welke mate voldoen ze aan de maatstaven van ‘democratie’ en ‘deliberatie’?

Beide typen blijken goed beheersbaar te zijn, hoewel van tevoren niet voorspeld kan worden in welke richting de betreffende projecten zich precies zullen ontwikkelen. De IPP-projecten blijven hanteerbaar in die zin dat er in termen van relatief eenvoudige voor- en tegenargumenten opties worden geïnventariseerd. De kleinschalige Polyground-projecten laten zich veel makkelijker organiseren. Hoewel minder complex zijn deze projecten wel sterker gericht op resultaat. Ze zijn dan ook minder vrijblijvend: de beslissingen die er worden genomen hebben directe consequenties voor de betrokkenen.

Zowel IPP als Polyground wordt door lokale bestuurders ingeschakeld om een groter draagvlak te scheppen voor de beleidsontwikkeling of de beleidspraktijk. Uit de doorgaans welwillende reacties van het college van B en W blijkt ook dat de gemeenten belang hechten aan de publiciteit rondom interactieve projecten en een zelfprofilering als ‘ondernemend’ en ‘betrokken op burgers’. Het succes van de projecten staat of valt met enthousi-

aste raadsleden (IPP) en ambtenaren (Polyground). Burgemeesters hebben in de beschreven casussen een grote invloed en ondersteunende rol gehad. Ze beschikken over het 'gezag van de ketting', waardoor zij op de achtergrond het project gewicht geven en in de goede richting kunnen duwen (zie ook Tops et al. 1996). De meeste raadsleden in Tiel en Lopikerwaard hebben hun nieuwe rol met verve gespeeld en stellen de directe relatie met het publiek op prijs. De meer bevroegen ambtenaren in kwaliteitskringen blijken ook weinig moeite te hebben met de andere rolinvulling. Andere ambtenaren gaan echter onhandig met het proces om of willen niet al te veel werk op hun schouders halen. Het enthousiasme van de participerende burgers lijkt af te hangen van twee factoren: er moet wat op het spel staan, bijvoorbeeld vernieuwing van de publieke ruimte, en ze moeten zich deelgenoot weten van een project met een zeker politiek gewicht.

Toevallige factoren hebben een grote invloed op de projecten: een enthousiaste horecaondernemer die niet moe wordt vorm te geven aan nieuwe campagnes, een ex-bestuurder die vol overgave zijn expertise inbrengt, een politiebeambte die zijn gewicht in de schaal legt om het project te doen slagen. Vooral de informele aard en de zelforganisatie van kwaliteitskringen lijken dergelijke 'doeners' en 'animatoren' aan te trekken en/of kansen te geven. Indien de groep goed overweg kan met die personen, dan is het project al half geslaagd. Blijven de partijen aangewezen op vaste regels, dan wordt er weinig vooruitgang geboekt vergeleken met de 'gebruikelijke' ambtelijke manier van werken (zie ook Tops et al. 1996; Hendriks en Tops 2001).

Vergeleken met burgerforums van het IPP is het overleg binnen de kwaliteitskringen flexibeler en informeler van aard. De partijen hebben ook buiten de plenaire bijeenkomsten contact met elkaar. Zoals gezegd: informaliteit is een levensvoorwaarde voor een succesvolle afronding van het project. Alleen dan kunnen de deelnemers die aanvankelijk soms sterk tegen elkaar gekante belangen verwoorden, onderling vertrouwen winnen. Gevoelige zaken zijn door speelruimte en weinig vaste spelregels eerder bespreekbaar en er vindt sneller toenadering plaats (Hoekema et al. 1998; Misztal 2000).

In beide typen projecten zijn grote conflicten buiten de deur gebleven. In de kwaliteitskringen van Polyground krijgen belangentegenstellingen regelmatig aandacht, maar de coördinator legt opkomende conflicten snel aan banden. Bovendien zijn er gewoonweg geen partijen of coalities aanwezig die elkaar voortdurend naar het leven staan. Door selectie van constructieve meedenkers weet Polyground al *a priori* grote meningsverschillen en patstellingen te voorkomen. Niettemin bestaan er doorlopend



(onderhuidse) spanningen tussen gemeente, bewoners en horeca. Hoewel ‘veilige’ gesprekspartners zijn uitgezocht die dezelfde taal spreken, zitten er vaak doorgewinterde onderhandelaars aan tafel die goed op hun eigen winkel passen.

Het conflictpotentieel binnen toekomstgesprekken is kleiner. Preciezer: dat potentieel is wel voorhanden, maar wordt niet op scherp gezet. IPP-projecten beginnen met een schone lei en de deelnemers wordt veel ruimte gegund te spelen met oplossingsrichtingen. De zaal bestaat naast een minderheid van competente meedenkers voornamelijk uit geïnteresseerde leken die geen actieve rol wensen. Er wordt gesproken over een verder weg gelegen problematiek; de sfeer is ontspannen, maar ook braaf en volgzaam. Het zij herhaald: dat geldt niet voor IPP-projecten in grote steden. Die hebben veel meer te maken met dwarsliggers en assertieve vertolkers van standpunten en ervaringen. Daarnaast weet het IPP controversiële discussies te voorkomen door uiteenlopende of polaire keuzes op te nemen in de eindlijst met prioriteiten, en de beslissing daarover door te schuiven naar de lokale politiek. Het fenomeen van winnaars en verliezers is aldus uit deze projecten gebannen. In zekere zin zijn ze daarom ‘apolitiek’ te noemen.

Het IPP hanteert een open inschrijving: alle burgers en vertegenwoordigers van organisaties kunnen participeren. Toch is de representativiteit van deelnemers aan IPP-forums niet erg groot. Het instituut doet veel moeite om burgers te attenderen op en te betrekken bij de toekomstgesprekken, maar slaagt er niet of nauwelijks in om vertegenwoordigers uit alle maatschappelijke lagen bij de debatten te betrekken; er zijn beduidend minder jongeren en vrouwen aanwezig, terwijl etnische minderheden nagenoeg ontbreken.

De leden van de kwaliteitskringen nemen deel op basis van uitnodiging. Het gaat dus om het (soms wat willekeurig) betrekken van *stakeholders* die boven komen drijven in de informele voorbesprekingen. Personen met weinig geprofileerde belangen of niet-georganiseerde belangen staan vaak buitenspel. Het formeren van de kwaliteitskring herbergt dan ook gevaren in zich. Indien men geïnteresseerde partijen of personen bewust buiten de kwaliteitskring zou laten, hebben zij reden om hindermacht te organiseren. Men loopt dan het risico die rekening vroeger of later gepresenteerd te krijgen (zie ook Tops et al. 1996). De ‘representativiteit’ van de kringleden is dus dubieus: alhoewel de deelnemers geacht worden de vorderingen van het overleg te communiceren met hun achterban, zijn goodwill en informaliteit dominant. Bij de vertegenwoordigers van de bewoners speelt verwoording van wat de achterban wenst, nauwelijks een rol.

## Twee typen van deliberatieve organisaties; enkele kenmerken

	Burgerforum	Belanghebbendenoverleg
<i>Democratie</i>		
publiciteit/openbaarheid	++	+/-
inclusie burgers	+/-	--
<i>Deliberatie</i>		
gelijke inbreng	-	+
uitwisseling van argumenten	+/-	+/-
consensusvorming	-	+

In het schema zijn enkele belangrijke verschillen tussen de twee overlegvormen samengebracht, aan de hand van de factoren democratie (openbaarheid; inclusie) en deliberatie (gelijke inbreng; meningsvorming; consensusvorming). De plus- en mintekens wijzen op het veronderstelde gewicht van de betreffende kenmerken.

Opvallend is dat een relatief besloten en daarom weinig democratisch lichaam als de kwaliteitskring in redelijke mate tegemoet komt aan de voorwaarden van beraadslaging. Andersom: een lichaam dat voor ieder burger openstaat, zoals het IPP-forum, hoeft geenszins te voldoen aan de eisen van goed delibereren. Dat is minder verwonderlijk dan het lijkt, want veel studies hebben uitgewezen dat een besloten overleg zich beter leent voor deliberatie dan een open setting (Chambers 2004 en 2005; zie hoofdstuk 4). De bevindingen geven ook aan hoe belangrijk de aard van de te bespreken problematiek is en de kenmerken van de gesprekspartners en hun verwachtingen (naast factoren als procesarchitectuur, begeleiding, schaal en beschikbare tijd). Het IPP-ontwerp brengt uiteenlopende participanten bij elkaar, terwijl het ontwerp domweg niet is berekend op uitvoerige beraadslagingen. Bovendien blijft reflectie op een verre toekomst verstoken van het besef dat de beslissingen die genomen worden er werkelijk toe doen. In kwaliteitskringen daarentegen wordt geprobeerd een specifieke problematiek consistent en samenhangend aan te pakken. De partijen zijn sterk gemotiveerd om tot een oplossing te komen. Er staat veel op het spel. Door de beslotenheid van de kring en de informele contacten ontstaat een hecht samenwerkingsverband. Die factoren komen de kwaliteit van het beraad ten goede (zie ook Ryfe 2005). Dat de gespreks-

partners daarbij als belanghebbenden en niet als burgers aan tafel zitten, is in veel opzichten eerder een voordeel dan een nadeel. De inzet en het gewicht van het project zijn relatief groot, zodat de deelnemers er veel aan gelegen is resultaat te boeken en de voortgang van het deliberatieproces zorgvuldig te bewaken.

### **De participatie-elite**

Tenslotte nog enkele kanttekeningen bij de ongelijkheid in kennis en ervaring tussen de deelnemers die in beide behandelde organisatievormen regelmatig aan het licht treedt. In hoeverre staat die ongelijkheid op gespannen voet met de uitgangspunten van gezamenlijk delibereren?

In het belanghebbendenoverleg is er veel kennis over het probleem in kwestie aanwezig: er zitten immers ‘probleemeigenaren’ of ‘eigenaren van het vraagstuk in kwestie’ bijeen. Vooral kennis over de feiten van het voorafgaande beleid is in ruime mate voorradig. De deelnemers nemen gezamenlijk besluiten en zijn deels verantwoordelijk voor de uitvoering daarvan. Ook daarom moeten de partijen goed op de hoogte zijn wat speelt, welke faalkansen er zijn en hoe gecorrigeerd kan worden. Mede daarom wordt in het belanghebbendenoverleg soms een premie gezet op expertise. Beschikking daarover geeft een psychologische en inhoudelijke voorsprong in het debat. Mensen die in staat zijn om zaken op een gezaghebbende manier te verwoorden – bijvoorbeeld claimen op de hoogte te zijn van nieuwe wetgeving of bouwtechnologieën – zijn doorgaans meer overtuigend en dus machtiger in het overleg. Toch is het niet zo dat zij op grond van hun expertise eenzijdige concessies afdwingen bij de relatief onervaren participanten zoals de bewoners. De belangrijkste spelers (gemeente; politie; horeca) beseffen dat men de bewoners nodig heeft om de plannen door te zetten.<sup>9</sup>

In de IPP-forums is dat laatste niet het geval. Deliberatie over toekomstige vraagstukken is dan ook vrijblijvender van aard. Er zitten relatief veel individuele, ongeorganiseerde burgers aan tafel die geïnteresseerd zijn in de toekomst van de gemeente of streek, maar over weinig specifieke kennis beschikken. Die ongelijke verdeling van kennis en ervaring is problematisch van aard. Hoewel zelfselectie de aanwezigheid van geïnteresseerde burgers verzekert, wordt het debat in feite beheerst door een ‘participatie-elite’, een groep burgers met meer dan gemiddelde kennis over en belangstelling voor politieke vraagstukken. Dat betekent in termen van Ivo Hartman dat in feite ‘autochtone, relatief goed opgeleide

veertig plus mannen met een baan of met (vervroegd) pensioen' een onevenredig grote inbreng hebben (Hartman 1998: 37). Hij spreekt dan ook over een 'participatieparadox': hoe meer mogelijkheden zich te laten horen in het publieke debat, hoe groter de kloof tussen burgers die daarvan gebruikmaken en zij die dat niet kunnen.<sup>10</sup>

Critici als Hartman suggereren dat burgerforums uitsluitend bevolkt worden door 'goed gebekte burgers' die precies weten wat ze willen. Ook andere critici van deliberatieve democratie veronderstellen dat burgers voornamelijk participeren om invloed uit te oefenen en hun belangen voor het voetlicht te brengen (Hooghe 1999). De verwachting dat burgers belangeloos zouden participeren achten zij naïef. Dat beeld is onjuist, want zoals vermeld bestaan de IPP-forums voor een groot deel uit toehoorders die geen behoefte hebben aan een actieve rol. Velen nemen alleen deel om geïnformeerd te worden, te leren en naar anderen te luisteren, niet om in hun mening bevestigd te worden of gelijk te krijgen. Ook uit andere evaluatiestudies van burgerforums (Edelenbos en Monnikhof 2001; Button en Mattson 1999; Ryfe 2002) blijkt dat participanten met name het educatieve motief vooropstellen. Men wil een tekort aan kennis opvullen en men zegt niet te hechten aan de prioriteit van eigenbelang of aan voordelige beleidsuitkomsten. De veronderstelling dat burgers voornamelijk afgaan op hun eigen belangen, ook kenmerkend voor de *rational choice theory*, is dus onjuist. Een instrumentele kijk op de politiek speelt nauwelijks een rol binnen de burgerforums.<sup>11</sup>

Uit die studies blijkt ook dat veel participanten zich incompetent voelen met betrekking tot bestuurlijke expertise; zij accepteren vrijwillig een ongelijke plek in het debat. Zij pogen wel een beter begrip van complexe zaken te krijgen. Publieke bijeenkomsten ervaren ze vaak als plezierig, bijvoorbeeld omdat ze het idee hebben deelgenoot te zijn van een belangwekkende onderneming of omdat ze zich in hun attitudes gesterkt weten (Ryfe 2002 en 2005). Deze personen blijken ook minder boos te zijn als er gedurende het project weinig wordt bereikt. Participanten die daarentegen meedoen om resultaten te bereiken, gaan zich eerder machteloos en cynisch voelen (Button en Mattson 1999). Ook blijkt dat burgers doorgaans niet in discussie treden om een consensus te bereiken. Anderen zien te overtuigen wordt nauwelijks van belang geacht. Dat betekent dus dat burgers de typisch deliberatieve motieven om te participeren en invloed uit te oefenen, weinig aantrekkelijk achten (Conover et al. 2002; Conover en Searing 2005).

Binnen de IPP-forums zijn deze patronen ook zichtbaar. Een kleine minderheid van deskundige participanten, vaak activisten en belangen-

behartigers, kan raadsleden en bestuurders adequaat van repliek dienen. Maar de meeste deelnemers hebben relatief weinig kennis van de juridische aspecten van bestemmingsplannen en andere expertzaken. Ze verkiezen vrijwillig een meer passieve positie in het debat. Politici en andere belangrijke spelers krijgen aldus ruimte om de rol van deskundige op zich te nemen; tijdens de plenaire bijeenkomsten praten ze in op een 'passief gehoor van geïnteresseerden'. Dit frame van onderwijzer-leerling introduceert 'ontzag' in de context van 'deliberatie onder gelijken'. Burgers worden leerlingen in plaats van participanten, of louter consumenten van informatie, al is dat dan in een publieke context (Thompson en Hoggett 2001).

Ook dat laatste sluit bepaald niet aan op de beginselen van deliberatieve democratie. Maar de vraag is: hoe erg is dat als burgers meer waarde hechten aan 'leren' dan aan 'elkaar overtuigen'? Het toetsen en herzien van eigen standpunten is mogelijk van groter belang dan het principe dat iedere stem gehoord moet worden, ongeacht de kwaliteit ervan. Er kan dan ook meer ruimte worden ingebouwd voor leren en creatief zoeken, opdat 'betere ideeën' worden uitgefilterd. In hoofdstuk 4 wordt die problematiek opnieuw opgevat: hoe het deliberatieve proces inrichten, opdat eigen zienswijzen worden heroverwogen en gewijzigd?

De ongelijke verdeling van kennis wijst op machtsdynamieken binnen het beraad. In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op de machtsverhoudingen en de emoties die tijdens het beraad een rol spelen. Op welke manieren wordt deliberatie daardoor belast? Kan 'rationele deliberatie onder gelijken' wel de dominante rol vervullen die haar wordt toegedicht?

## **Appendix 1      IPP-projecten**

### **I      Toekomstvisie De Groene Driehoek**

Bij het project Toekomstvisie De Groene Driehoek, dat in 2001 is gestart, zijn de Utrechtse gemeenten Lopik, Oudewater en Montfoort betrokken. De gemeenten beogen een toekomstvisie te ontwerpen die aansluit op de ontwikkeling van strategische plannen van de provincie, zoals het streekplan, het provinciaal verkeers- en vervoersplan en het provinciale milieubeleidsplan. De toekomstvisie – die in het Strategisch Gebiedsperspectief Groene Hart Zuidoost van 2000 voor het eerst is ontvouwd – anticipeert op de streeksituatie van 20 tot 25 jaar verder. De aspecten van de toekomstvisie behelzen praktisch alle beleidsterreinen: ruimtelijke ordening, woningbouw, bedrijventerreinen, arbeidsmarkt, landbouw, landschap, natuurbehoud en mobiliteit. Veel van die aspecten staan op gespannen voet met elkaar. Alleen al de belangen van landbouw en natuurbehoud impliceren uiteenlopende visies op het toekomstige ruimtegebruik.

Om een volgend proces van gemeentelijke herindelingen te voorkomen en de provincie Utrecht tevreden te stemmen zijn de drie gemeenten in een vroeg stadium gaan samenwerken. De drie gemeenten beogen het draagvlak voor de strategische doelstellingen van het gebied te vergroten door het ‘maatschappelijk middenveld’ nadrukkelijk bij het planproces te betrekken. De provincie ondersteunt deze werkwijze en heeft de drie gemeenten veel vrijheid gegeven om het proces vorm te geven. In de fasen 1 en 2 van het Strategisch Gebiedsperspectief zijn de ontwikkelingen die op het gebied afkomen in beeld gebracht (zie de Rapportage Fase 1 & 2 2000). De kansen, bedreigingen en dilemma’s die uit deze rapportage naar voren zijn gekomen, zijn vervolgens gebruikt als input voor fase 3, het formuleren van de strategische doelstellingen en de inhoudelijke onderbouwing ervan.

In 2000 is daartoe het IPP door de stuurgroep van het Gebiedsperspectief (bestaande uit burgemeesters en gedeputeerden) benaderd. De stuurgroep onderschrijft de ambitie van het IPP om de ervaringsdeskundigheid en creativiteit van burgers aan te boren en hen te betrekken bij het formuleren van de inhoud en prioriteiten van de strategische doelen. Volgens het IPP zouden alle inwoners

van de drie deelnemende gemeenten de kans moeten hebben mee te werken aan de toekomstvisie. Het IPP begeleidt alleen deze fase 3. De vaststelling van het strategisch gebiedsperspectief en de keuze voor samenwerking en bestuurlijke instrumenten (de fasen 4, 5 en 6) zijn onderwerpen die de bevoegde politieke organen ter hand nemen. Het politieke primaat blijft bij de gemeenteraden en de provincie.

Het IPP is haar werkzaamheden begonnen met een oriënterende consultatieronde met vertegenwoordigers van maatschappelijke groepen en raadsleden. Vervolgens is een schriftelijke enquête onder de bewoners verspreid en zijn raadsleden ingeschakeld om gedurende twee belavonden een meningspeiling te houden en de antwoorden vast te leggen op vragenlijsten. De inwoners die zijn gebeld, zijn vervolgens uitgenodigd aan de startbijeenkomst deel te nemen. Aan de telefonische enquête hebben 318 burgers deelgenomen. Van de schriftelijke vragenlijsten zijn 366 exemplaren geretourneerd. Opmerkelijk is het geringe aantal jongeren onder de 25 jaar: slechts 6%. Het aantal vrouwen blijft zowel qua deelname aan de schriftelijke enquête als aan de werkgroepen flink achter. Over de inhoudelijke standpunten ontstaat direct al duidelijkheid: tachtig procent geeft aan dat er alleen op beperkte schaal woningen bij gebouwd mogen worden. Driekwart vindt dat de landbouw meer zal moeten 'mengen' met natuurbeheer en recreatie. Een grote meerderheid wil geen uitbreiding van bedrijventerreinen. Het landschap moet vooral zo blijven. Er zijn weinig uitgesproken verschillen vast te stellen, of het moet zijn dat een grote minderheid alleen wil bouwen voor de eigen bevolking, en een andere grote minderheid 'voor eenieder'. Voor de deelnemers is een beknopte informatiebrochure samengesteld, inclusief gegevens van de enquête.

Tijdens de startbijeenkomst in Linschoten zijn ongeveer 180 burgers op komen dagen. Zij hebben de gezamenlijke prioriteiten vastgesteld, die vervolgens als opdrachtformulering aan de werkateliers zijn meegegeven. In totaal hebben zich 46 burgers ingeschreven voor deze ateliers. Acht raadsleden hebben zich beschikbaar gesteld voor het voorzitterschap van de ateliers. Ook diverse ambtenaren van de gemeenten en van de provincie hebben hun medewerking verleend aan het project. Omdat de deelnemers zichzelf hebben aangemeld (zelfselectie), kan de samenstelling van de ateliers niet representatief voor de bevolking worden genoemd. Wel heeft het IPP gepoogd de diversiteit te vergroten; zo werden vertegenwoordigers van uiteenlopende maatschappelijke organisaties (woningbouwverenigingen, boerenorganisaties) uitgenodigd zitting te nemen.

De drie werkateliers zijn driemaal bij elkaar zijn gekomen (in Lopik, Oudewater en Montfoort) en bestaan uit ongeveer vijftien personen. Elk atelier beschikt over een eigen cluster aan onderwerpen: wonen, bouwen en voorzieningen (cluster 1), werken, bedrijventerreinen en mobiliteit (cluster 2), en landbouw, landschap,

natuur en recreatie (cluster 3). De discussies tijdens de sessies spitsen zich vooral toe op de toekomst van het gebied als bestaansbron voor een rendabele landbouw en als cultuurhistorisch landschap (waarbij problemen spelen als het eenzijdige landbouwpakket en recreatiedruk op het gebied vanuit de Vinex-locaties rondom stad Utrecht). Daarnaast is er veel discussie over de situering van toekomstige waterbergingsgebieden en het plaatsen van hinderlijke transportbedrijven in een buitengebied.

Een belangrijke vraag is of de gemeenten meer ruimte zouden moeten bieden aan woningzoekenden, met name jonge starters op woningmarkt. Moet het gebied helemaal 'op slot' of is er enige ruimte voor nieuwkomers van buiten? Hoe strak trek je de rode contouren buiten de kernen (waar dus niet gebouwd mag worden) en wat zijn geschikte inbreidingslocaties? Verwacht wordt dat inbreiding en herinrichting niet voldoende toekomstig woningaanbod zouden kunnen bieden en dat uitbreidingslocaties gewenst zijn om het dreigend verlies van draagvlak voor streekvoorzieningen (vooral tengevolge van vergrijzing) te compenseren.

Na afloop van de ateliers heeft het IPP, samen met vertegenwoordigers van de werkgroepen, op basis van de enquêtes, de startbijeenkomst en de discussies in de ateliers schriftelijk verslag uitgebracht. Deze Toekomstvisie Groene Driehoek bevat vier centrale, met elkaar samenhangende onderdelen: het landschap open en groen houden; de bestaande economische structuur versterken; de identiteit van de streek versterken; en de leefbaarheid handhaven. Vervolgens heeft de stuurgroep op basis van dat verslag een aantal conceptstrategische doelstellingen geformuleerd en preadviezen opgesteld.

In september 2001 is in Oudewater het slotdebat gehouden (ongeveer 90 aanwezigen), in feite een publieke presentatie van de belangrijkste resultaten en de preadviezen, en een uiteenzetting door de stuurgroep over de verdere afwikkeling van het proces. Eind 2001 zijn de drie gemeenteraden akkoord gegaan met de resultaten.

## **II De Toekomst van Tiel**

Eind jaren negentig is Tiel samen met vijftien andere Gelderse steden door de provincie Gelderland aangewezen als 'programmameente' die geprofileerd vorm zou moeten geven aan de provinciale doelstelling om meer vitale regionale steden te ontwikkelen. De provincie wil dat de steden hun regionale functies 'optuigen'. De gemeente krijgt (naast subsidiegeld) de vrijheid zelf vorm te geven aan een meerjarig en integraal stedelijk ontwikkelingsprogramma. Tiel is wel verplicht een ontwikkelingsprogramma op te stellen waarin drie pijlers van



het Gelderse beleid moeten terugkomen: ruimtelijke, economische en sociale ontwikkelingen. Bovendien zou het ontwikkelingsprogramma van Tiel moeten aansluiten op de twee andere middelgrote steden in het Rivierenland: Zaltbommel en Culemborg.

In het concept-ontwikkelingsprogramma (2000), getiteld het Tiels Stedelijk Ontwikkelingsbeleid (TSOB), wordt een visie op de komende vijf jaar geschetst met een doorkijk naar 2010. In het rapport is een karakterschets van Tiel opgenomen en wordt de balans van kansen en bedreigingen opgemaakt. Tiel (38.000 inwoners) wordt gepresenteerd als een streekcentrum dat over vele culturele en zorgvoorzieningen beschikt, en in mindere mate onderwijsvoorzieningen. De goede bereikbaarheid van de stad maakt de stad een aantrekkelijke vestigingsplaats voor bedrijven en forensen. De historische binnenstad zou de ruimtelijke identiteit van de stad kunnen versterken. Tot de problemen waarmee Tiel kampt worden gerekend: de eenzijdige woningvoorraad, de relatief hoge werkloosheid (9%), relatief veel kwetsbare groepen zoals allochtone inwoners (11 procent van de bevolking) en daklozen, en een tekort aan werkgelegenheid in de zakelijke dienstverlening. Tegelijk loopt Tiel tegen zijn fysieke grenzen aan. Er zijn weinig mogelijkheden voor de bouw van nieuwe woonwijken en bedrijventerreinen. Ten slotte zouden de inwoners van Tiel een enigszins negatief beeld van hun stad hebben.

De gemeente wil sterk inzetten op stadspromotie ('Tiel een pittige stad'): de resten van het rijke stedelijke verleden beter zichtbaar maken en de economische positie van de binnenstad versterken. Tiel zou zich moeten ontwikkelen tot de bedrijvige kern van de Betuwe, en zou zich ook meer moeten profileren als stad aan de rivier: de stad zou zich minder fysiek moeten afkeren van de Waal, de drukst bevaren rivier van Europa. Een aantal verouderde bedrijventerreinen vragen om een nieuwe invulling. Stedelijke gebieden als de Stationsbuurt, de Binnenhoek en de Westluidense Poort moeten worden vernieuwd. Tevens heeft de gemeente bestuurlijke vernieuwing onder het motto 'Mensen maken samen Tiel' hoog op de agenda gezet. In het kader van het project 'opkrieken' krijgen bewoners meer invloed op de leefbaarheid van hun buurt. Tiel moet zich voorts handhaven als verzorgingscentrum van Rivierenland.

Omdat de gemeente meer zicht wilde krijgen op de meningen en visies die binnen de bevolking leven, zou de stadsvisie op interactieve wijze opgesteld moeten worden. In de raadsvoordracht voorafgaande aan het project beogen B en W tastbare en zichtbare resultaten voor de bevolking te boeken. Naast raadsleden zijn ook de burgemeester en sommige wethouders actief bij het project betrokken. De ambtenaren die in het project zouden gaan participeren zijn door middel van enkele trainingen voorbereid op hun taken en werkzaamheden in het interactieve proces. De opstart heeft vergeleken met de Lopikerwaard met

meer moeilijkheden te maken gekregen, omdat niet alle raadsfracties overtuigd zijn van de zinvolheid van interactieve beleidsvorming. Zo heeft de vvd-fractie ervoor gekozen buiten het interactieve proces te blijven en geen raadsleden af te vaardigen.

Naast het interactieve project over de toekomst heeft de gemeente de zogenaamde Tielse methode geïntroduceerd om de bevolking te betrekken bij de inventarisatie en prioritering van projecten die ten dele gefinancierd worden uit de verkoop van aandelen in voormalige gemeentelijke en/of provinciale nutsbedrijven. De inwoners hebben dan een doorslaggevende stem ten aanzien van de selectie van te financieren projecten.

Evenals het project in Lopikerwaard is het interactieve proces in een drietal fasen ingedeeld: agendavorming, meningsvorming en voorbereidende besluitvorming. In de eerste fase hebben de telefonische en schriftelijke enquêtes wederom een centrale plek ingenomen. Ze geven een redelijk goed beeld wat er leeft onder de bewoners. Er hebben 1213 mensen aan deelgenomen. Opnieuw blijkt het aantal burgers onder de 26 erg laag te zijn (5%). De meningen over het toekomstige profiel van Tiel zijn in sommige opzichten verdeeld: twintigers en dertigers vinden Tiel saai, ouderen vinden de stad rommelig. Ongeveer de helft van de respondenten vindt dat Tiel qua woningbouw moet doorgroeien, een kwart vindt dat Tiel niet moet groeien. De meeste burgers vinden economische versterking van de binnenstad noodzakelijk. In de eerste fase zijn naast de enquêtes ook collectieve fietstochten door de stad en collectieve wandelingen door wijken georganiseerd. Daarnaast zijn enkele huiskamerbijeenkomsten gehouden om meer jongeren en migranten bij het project te betrekken.

Tijdens de startbijeenkomst die door ongeveer 200 mensen is bezocht, is de agenda voor de werkateliers vastgesteld. Vervolgens zijn in de loop van 2001 vijf werkateliers gehouden, en na drie ervan een tussentijdse presentatie van de resultaten. Evenals in Lopikerwaard is de grote meerderheid van de deelnemers van het mannelijke geslacht. Zover kon worden vastgesteld, hebben geen allochtone burgers in de ateliers geparticipeerd. De tachtig personen die zich voor de ateliers hebben aangemeld zijn in vijf aparte groepen onderverdeeld: binnenstad, wonen en werken, verkeer en vervoer, leefbaarheid en buitengebied. De discussie in de werkateliers is gericht op de sterkere regiofunctie van Tiel. Zo zou het draagvlak voor het voorzieningenniveau moeten worden versterkt en zou het winkelcentrum meer bezoekers van buiten de gemeente moeten trekken. Een ander steeds opduikend thema in de discussies is het begrip 'kwaliteit': Tiel moet schoner, groener, veiliger, en aangenamer voor jong en oud. De stad zou meer allure en architectonische uitstraling mogen hebben. Wat opknappen en sociale veiligheid betreft staat het stationsgebied boven aan de prioriteitenlijsten.

Naast overeenkomsten kondigen zich ook tegenstellingen aan waarvan er reeds een aantal zichtbaar werden in de enquêtes. Zo is het de vraag of de verlangde forse groei van de woningvoorraad wenselijk en haalbaar is. Het autovrij maken van de binnenstad leidt tot een nieuwe parkeerproblematiek. Tevens blijkt dat er tegenstellingen ontstaan tussen de werkateliers. Zo wil de leefbaarheidgroep woningen in het stationskwartier, de groep verkeer-en-vervoer [zie boven] wil er kantoren neerzetten. De binnenstadgroep wil versterking van de uitgaansfunctie in het centrum, de groep wonen-en-werken [idem] wil er meer woningen plaatsen. Tijdens de discussies blijken de deelnemers soms te worden geconfronteerd met problemen waar ook de ambtenaren en andere experts niet goed uitkomen. Zo blijkt dat de autonome groei van de bevolking van Tiel te laag is ingeschat. Bij voortzetting van de bevolkingsgroei zal de inbreidingsruimte[?] veel eerder volgebouwd zijn als is voorzien.

De resultaten van de werkateliers zijn gepresenteerd in een eindverslag, dat tevens beleidskeuzes bevat die aan de raadsfracties zijn voorgelegd. Er zijn twee varianten van economische groei en woningbouw in opgenomen: een 'stationaire' variant waarbij alleen inbreiding plaatsvindt en de buitengebieden intact blijven, en na 2004 alleen nog woningbouw voor de eigen bevolking plaatsvindt. En een groeivariant waarin rekening wordt gehouden met uitbreidingsbouw, zodat Tiel qua woningbouw zijn regiofunctie kan waarmaken.

Het project is afgesloten met een stadsdebat in de raadszaal (ongeveer 120 personen). Tijdens dat debat hebben de werkgroepvertegenwoordigers de prioriteiten van hun groep toegelicht, waarna raadsleden en andere partijvertegenwoordigers er commentaar op konden geven. Tot de voorstellen die veel discussie hebben opgeroepen behoren acquisitie van werk voor lager opgeleiden, de woonfunctie in het stationskwartier en vooral het afstemmen van het woningbouwprogramma op de eigen woonbehoeftes. Het project is afgesloten met een tentoonstelling waarin alle deelprojecten op visuele wijze zijn gepresenteerd.

## Appendix 2      Polyground-projecten

### I      Aanpak Centrumoverlast in Oud-Beijerland

Oud-Beijerland telt 23.000 inwoners en trekt in het weekeinde jongeren uit heel de Hoeksche Waard. In het uitgaansgebied zijn ongeveer twaalf horecabedrijven gevestigd. De problematiek bestaat uit stevige overlast tijdens de uitgaansavonden: geluidsoverlast, vernielingen en vechtpartijen. Bushokjes, bloemperken, autospiegels en winkelramen zijn gewilde sloopobjecten. Enkele honderden veelal dronken jongeren blijven nog lang na sluitingstijd luidruchtig in het centrum hangen. Menigmaal ontstaat een trektocht door het centrum of naar de Oost-Voorstraat waar soms ‘autoraces’ worden gehouden. De overlast concentreert zich op een klein groepje raddraaiers. Er zijn signalen dat burgers zich minder veilig voelen en de mogelijke komst van een nieuwe discotheek heeft het ongenoegen vergroot. De overlast concentreert zich rondom de sluitingstijden van de cafés (3.00 uur).

Zomer 2003 wordt Polyground door B en W uitgenodigd om de problematiek het hoofd te bieden. In de onderzoeksfase voert de projectleider van Polyground Josien van Bommel gesprekken met belanghebbende personen, onder wie de horecaondernemers, maar ook politie, bewoners en uitgaanspubliek. Zij draait ook een nachtdienst mee met de politie. Gedurende de uitgaansavonden zijn zes extra agenten in het centrum aanwezig. Ook vertegenwoordigers van het uitgaanspubliek zijn ervaringsdeskundigen met wie de coördinator van Polyground een aantal keren op stap is geweest. De problemen en kansen van het uitgaansleven worden in kaart gebracht en samengebracht in de *quick scan* Centrumoverlast Oud-Beijerland. Die rapportage doet dienst als startdocument voor de uitvoeringsfase.

In de onderzoeksfase wordt al zicht verkregen op het draagvlak om met elkaar samen te werken. Duidelijk wordt welke vooroordelen en negatieve beelden er bij de verschillende partijen bestaan. Zo menen sommige horecavertegenwoordigers dat de gemeente log en traag is, en weinig animo heeft om mee te denken. Centrubewoners zouden bij de kleinste overlast al bij politie klagen. Zij leggen alle schuld bij de horeca. Een van de bewoners is in een juridische strijd met de

gemeente verwickeld. Sommigen menen dat de horeca alleen op geld uit is, en zich niet aan de afspraken houdt. Dat komt onder andere tot uitdrukking in de eis om langer open te blijven.

In deze voorbereidende fase wordt ook duidelijk welke bewoners en horeca-uitbaters kunnen worden geselecteerd voor de kwaliteitskring: ze moeten openstaan voor samenwerking en mogen zich niet al te veel laten hinderen door beelden uit het verleden. Bewoners mogen wel klachten hebben ingediend, maar ze moeten meedenken over een geschikte aanpak. Dat blijkt niet gemakkelijk te zijn, vooral omdat door nieuwe persberichten over overlast opnieuw geroezemoes en wantrouwen ontstaat.

In de operationele fase die liep tussen september 2003 tot juni 2004 is de kwaliteitskring acht keer bij elkaar gekomen (tijdsbeslag: ongeveer twee uur per avond). De kring bestaat uit de burgemeester, vier horecaondernemers, drie ambtenaren, twee politievertegenwoordigers, twee centrumbewoners en een regelmatige bezoeker van de uitgaansgelegenheden. De bijeenkomsten vinden plaats in de raadszaal van het gemeentehuis. De deelnemers zijn geen vertegenwoordigers in strikte zin, maar dienen wel te beschikken over een 'mandaat' vanuit de achterban: signalen dat de achterban instemt met hun activiteiten.

Tijdens de bijeenkomsten wordt onder andere gesproken over recente incidenten (vechtpartijen en vernielingen), drugsgebruik, het 'schenkeleid' van de horeca en klachten die via de meldingentelefoon bij de gemeente binnenkomen. Er is veel discussie over de vraag of een 'lik-op-stukbeleid' wel werkt. Wat de handhaving van de huisregels betreft wordt beklemtoond dat je regelmatig sancties moet opleggen, omdat je anders wordt 'gedold'. Wie glazen mee naar huis neemt komt er niet meer in. Probleem is dat wangedrag vooral buiten plaats vindt. Veel vandalen zijn trots op hun daden. De namen zijn onderling bekend.

Het actieplan fungeert als raamwerk voor de bijeenkomsten, en bestaat uit drie onderwerpen: de geluidsoverlast van het Marktpllein, aanpak van vernielingen in routes naar cafés, en het beheer van voorzieningen (verlichting; parkeren; taxi's). Rondom die onderwerpen zijn drie subgroepen geformeerd.

De eerste werkgroep heeft een bewustwordingscampagne ontwikkeld, waaronder het uitreiken van flyers. Elke maand verschijnen nieuwe slogans waarmee stappers op hun verantwoordelijkheid wordt gewezen. Er zijn T-shirts met ludieke tekst verspreid, ook onder het uitgaanspubliek. Met een kolderiek toneelstuk is de campagne 'Het moet niet gekker worden' in maart 2004 van start gegaan. Aldus wordt het uitgaanspubliek op een ludieke manier bewust gemaakt van de overlast. Op uitvalswegen zijn grote borden met slogans geplaatst. Ook raadsleden zijn met flyers en gimmicks het uitgaanspubliek ingegaan om uitleg te geven. De deelnemers van de werkgroep hebben veel genoeg ontleend aan het verzinnen van treffende slogans. Een van de horecaondernemers heeft daarbij als drij-

vende creatieve kracht en aanjager gefungeerd. Hij heeft de deelnemers elke week tientallen nieuwe teksten gemaïld en bleek er zowat fulltime mee bezig te zijn.

In dezelfde werkgroep is ook een plan ontwikkeld om de samenwerking tussen de portiers van de horecazaken te verbeteren. De portiers van de jeugdsociëteit lopen na sluiting achter jongeren aan richting Marktplaats richting twee danszalen. Daar ondersteunen ze andere portiers om het plein na een half uur leeg te krijgen. Zij houden dus ook – samen met de politie – buiten hun eigen zaken toezicht.

Een ander actiepoint is op raddraaiers gericht. Portiers en ondernemers hebben een lijst gemaakt van mensen die regelmatig voor overlast zorgen. Zo kan men alerter zijn en incidenten makkelijker voorkomen. Om tegenreacties te voorkomen is geen ruchtbaarheid gegeven aan de lijst. Enkele jongeren zijn aangeschreven voor een gesprek met de horecaondernemer (niet met de politie). Door sommigen is een paar keer ontzegging opgelegd. Bekeken is of jongerenwerkers en reclasseringsbeambten kunnen worden ingeschakeld. Ten slotte is een ‘telefoonketting’ ontwikkeld: de horecazaken kunnen elkaar direct op de hoogte stellen van overlast of (dreigende) vechtpartijen.

In de tweede werkgroep zijn de problemen van vernielingen (dikwijls afgegrakte autospiegels) besproken en is nagegaan waar camera’s konden worden aangebracht. De daders bleken moeilijk te snappen en veel bewoners bleken angst te hebben om die vernielingen te melden. De politie heeft alle bewoners in het centrum opgezocht om uit te leggen wat ze kunnen doen, wie er gebeld kan worden en welke maatregelen zijn genomen.

Ten slotte is in de derde werkgroep nagegaan hoe het taxiaanbod kon worden vergroot. Permanente aanwezigheid bleek voor de taxibedrijven te kostbaar. Wel is een vaste taxistandplaats aangebracht.

Al met al vormde de publiekscampagne het centrale actiepoint. Er is veel ruchtbaarheid aan gegeven. Er zijn persberichten verschenen en bewonersavonden georganiseerd. De resultaten van de kring zijn regelmatig teruggekoppeld naar de gemeenteraad en de politieke partijen. Er is driemaal een presentatie gehouden in de commissie veiligheid, en er is een rapportage opgesteld.

Midden 2004 is het project overgedragen aan de gemeente. De gemeente beoogt de herkenbare publiekscampagnes een structureel karakter te geven. Op korte termijn bezien lijkt het project succesvol te zijn geweest: de aangiften bij de politie zijn gedaald. Maar die cijfers zijn mogelijk vertekend; alleen gegevens over een langere periode geven uitsluitsel. Niettemin zijn er veel signalen van bewoners dat ze minder met overlast te maken hebben. Ook volgens de politie is het ’s nachts rustiger. Volgens de portiers is het makkelijker het plein leeg te krijgen.

## II Convenant Veilig Uitgaan Spakenburg

Ook het project dat Polyground in de gemeente Bunschoten heeft begeleid, richt zich op terugdringen van overlast. Ditmaal gaat het om bestrijding van alcoholmisbruik, drugshandel en -gebruik, en uitgaansoverlast (geschreeuw; wildplassen) in het oude centrum van Spakenburg, met name het Spuiplein. De bewoners van de christelijke gemeente zijn buitengewoon bezorgd om de 'zondige' drugsgebruikers. Feestgedruis na twaalfen wordt al snel met Sodom en Gomorra geafigeerd.

Was de inbreng van bewoners en het stappubliek in de kwaliteitskring in Oud-Beijerland relatief groot, in Spakenburg is voor een meer formele benadering gekozen, waarbij vooral vertegenwoordigers van organisaties het project vorm hebben gegeven. De reden daarvoor is dat voorafgaande aan de oprichting van een kwaliteitskring een convenant van één jaar tussen de gemeente en de plaatselijk horeca is afgesloten. In dat proefconvenant Veilig Uitgaan (april 2002) zijn de spelregels voor de horeca en de gemeente vastgesteld om het horecabezoek in Spakenburg in goede banen te leiden. Het convenant is ondertekend door horeca-ondernemers, de politie, het Openbaar Ministerie, de brandweer en de gemeente. Vervolgens is pas de kwaliteitskring in het leven geroepen om de maatregelen in goede banen te leiden en toe te werken naar een structureel veiligheidsoverleg. In de kwaliteitskring zijn ook buurtbewoners betrokken, maar ze zijn formeel geen convenantpartner.

In het convenant staan allerlei criteria vernoemd waardoor de aanpak van overlast na één jaar kan worden geëvalueerd. Daartoe behoren de inzet van een politieel 'horecakoppel', de invoering van glijdende sluitingstijden, het opstellen van huis- en gedragsregels door de horecazaken, overleg over ontzeggingen, brandveiligheid, regulier taxiaanbod, het plaatsen van extra fietsenstallingen en openbare urinoirs, enzovoorts. De gemeente heeft een aparte ambtelijke werkgroep geformeerd om de permanente voorzieningen aan te brengen.

De kwaliteitskring beoogt knelpunten op het gebied van veiligheid vroegtijdig te signaleren en aan te pakken. In de kring wordt veel aandacht besteed aan het bespreken van incidenten en acute problemen en de aanpak daarvan. De bewoners van de Hoekstraat blijven overlast melden. Een van de relevante agendapunten in de kwaliteitskring is de invoering van de glijdende sluitingstijden. Die gewijzigde tijden duiden erop dat na 0.30 uur geen bezoekers meer worden toegelaten en dat uiterlijk 2.00 uur de horecazaken leeg moeten zijn. Op die wijze wordt voorkomen dat alle bezoekers tegelijk de zaken verlaten en dus tegelijk op straat komen.

Een ander punt van overleg is het politieke horecakoppel. Sommigen in de kring vinden dat het preventieve toezicht meer nadruk verdient, vooral wanneer

er veel jeugd op straat is; niettemin kan de inzet van een politieagent plotseling elders verlangd worden. Ook de communicatie tussen de politieagenten behoeft verbetering. Afgesproken wordt dat het horecakoppel zich niet meer mag laten wegtrekken naar andere gebieden, en een logboek van de uitgaansavonden bijhoudt.

De collectieve huis- en gedragsregels zijn op gevels en borden aangebracht en tijdens een feestelijk evenement aan burgers en de pers gepresenteerd. Nadien is enkele jongeren de toegang tot horecazaken ontzegd. Met name de deelnemers van de horeca zijn enthousiast over de kwaliteitskring: in plaats van elkaar de zwarte piet toe te spelen, worden nu gezamenlijk oplossingen gecreëerd.

In augustus 2003 is het convenant geëvalueerd. Uit het evaluatierapport blijkt dat in de beleving van bijna alle betrokkenen vooral de glijdende sluitingstijden en het politietoezicht een positief effect hebben gehad op de leefbaarheid en veiligheid tijdens uitgaansavonden. Zowel de politie, horecaondernemers als het grootste deel van de buurtbewoners heeft de indruk dat de overlast daadwerkelijk is afgenomen. Deze bevindingen zijn overigens niet cijfermatig hardgemaakt. Er zijn wel meetpunten voorhanden (meldingen en aangiftes bij de politie, brandmeldingen, meldingen van overlast en vernielingen bij de gemeente), maar omdat de cijfers laag blijven, zijn geen trends vast te stellen. Sommige buurtbewoners zijn van mening dat de overlast hetzelfde is gebleven, maar zich heeft verplaatst naar een later tijdstip.

Het evaluatierapport doet de aanbeveling juist deze buurtbewoners bij de kwaliteitskring te betrekken. De kring zou ook uitgebreid kunnen worden met uitgaanspubliek. Door jongeren erbij te betrekken ontstaat een groter draagvlak voor het realiseren van veilig uitgaan. Jongeren vormen een compacte en beïnvloedbare groep die een creatief proces op gang kan brengen. Beseft wordt echter dat deelnemers vanuit het uitgaanspubliek nooit als vertegenwoordigers kunnen optreden, omdat het ondoenlijk is om informatie uit de kring terug te koppelen naar en door te geven aan de totale groep uitgaanspubliek.

Het college van B en W is – op de wethouder van de ChristenUnie na – verheugd over uitkomsten van het convenant en de samenwerking in de kwaliteitskring en besluit vervolgens om het convenant definitief in te voeren, inclusief glijdende sluitingstijden.

De kwaliteitskring is na verschijning van het evaluatierapport in nieuwe vorm opnieuw van start gegaan, ook nu zonder Polyground.



## 2 Macht en emoties nader beschouwd

Zoals in de inleiding is opgemerkt, zien veel pleitbezorgers van deliberatieve democratie het burgerberaad als een ‘rationeel overleg tussen gelijken’. Het beraad zou idealiter moeten voldoen aan de eisen van een machtsvrije dialoog zoals uiteengezet door Habermas en andere politiek-filosofische denkers (Elster 1998; Fung en Wright 2001). De open discussie zou als een ideale procedure functioneren om tot rationele besluitvorming te komen. Macht, gezag, emoties en retorische uitspraken worden daarbij als hindernissen gezien; ze zouden de totstandkoming van rationele overeenkomsten verstoren.

De ‘mythen’ van gelijkheid en rationaliteit die door de pleitbezorgers van deliberatieve democratie vaak impliciet worden vertolkt, leiden de aandacht af van ‘wildere’ en minder goed te beheersen communicatievormen. De alledaagse praktijk van overleg en discussie is wanordelijker en weerbarstiger dan wordt verondersteld. Emoties als woede en angst blijven doorlopend opkomen, terwijl de identiteit van de deelnemers vaak onder druk staat. Er treden dominante sprekers naar voren, die charisma of attractief worden bevonden. Rationeel argumenteren is vermengd met allerlei retorische en emotionele communicatievormen.<sup>1</sup>

In dit hoofdstuk worden deze ‘deliberatie-vreemde’ aspecten nader onder de loep genomen. Ik zal onder andere aandacht geven aan de informelere aspecten van deliberatiepraktijken – de (latente) machts- en statusposities, de relevante emoties en de al dan niet gefrustreerde verwachtingen van de deelnemers. In veel gevallen leiden machtsverschillen binnen het overleg tot een gevoel van vervreemding en onmacht; dat dwarsboomt de totstandkoming van wederzijds respect. Niettemin, gezag – indien dienstbaar en gericht op kwaliteit – kan het debat ook versterken. Dat lijkt ook te gelden voor emoties en affecten die zich tijdens groeps gesprekken voordoen; ook die kunnen deliberatie dwarsbomen, maar wellicht ook behulpzaam zijn. Hoe dan ook, emoties, status en gezag kunnen niet uit het burgerberaad worden weggedacht. Het is vruchtbaarder deze ‘niet-rationele’ groepsdynamieken beter te begrijpen om realistische ver-

wachtingen ingang te laten vinden en het institutionele ontwerp mogelijk te verbeteren (zie ook Thompson en Hoggett 2001).

Hieronder wordt eerst aandacht geschonken aan de samenhang tussen macht, status en affect. Zo kan charisma worden opgevat als een sociaal-emotionele gezagsvorm die identificatie ontlokt. Vervolgens wordt een typologie gepresenteerd van machts- en emotiedynamieken. Het gaat om dynamieken die regelmatig in het communicatieproces van de deliberatieve groep zichtbaar zijn en conceptueel eenvoudig af te bakenen zijn. Tot die dynamieken behoren de omgang met strategische macht, het waarmaken van faciliterend gezag, inspanningen van experts om vertrouwen te winnen, de omslag van hoop in teleurstelling, en het ontstaan van herkenning of identificatie. In de laatste paragraaf wordt nagegaan welke vormen de geschetste dynamieken aannemen in de twee deliberatieve organisaties die in het vorige hoofdstuk zijn onderscheiden (burgerforum en belanghebbendenoverleg).

### **De samenhang van macht, status en affect**

Lyn Sanders heeft in haar essay 'Against Deliberation' (1997) uitvoerig gewezen op de ongelijk verdeelde capaciteiten van participanten. Binnen elk overleg, ook in een democratische informele context, werpen zich sterke sprekers op die vaak hooggeschoold zijn, gevestigde belangen representeren en veel ervaring met debatteren hebben. De patronen van ongelijkheid tussen verschillende maatschappelijke (sub)groepen wordt door deliberatie dan ook eerder versterkt dan afgezwakt (zie ook Young 2000). Anderen spreken over een participatie-elite of een 'rule by the articulate'.

Uit veel sociaal-psychologische studies blijkt inderdaad dat overleg gekenmerkt wordt door machtsverschillen. Zo wijst juryonderzoek (Marsden 1987) uit dat mannen, hoogopgeleiden en leden van dominante groepen langduriger aan het woord zijn. Juryleden menen dat participanten met een hoge status betere ideeën hebben en meer richting aan de groep geven, ongeacht wat ze inbrengen. De dominantie in groepsdiscussies kan dus niet uitsluitend worden toegeschreven aan een beter vermogen te argumenteren.

Het is moeilijk om dynamieken van macht, status en affect geheel van elkaar te scheiden. Al die aspecten zijn met elkaar verbonden. In de literatuur over onderhandeling wordt dat herkend. Onderzoek naar de emotiedynamiek in onderhandelingen is doorgaans gericht op beschrijvingen van fasen, - vergelijkbaar met schaken - zoals de *opening moves*, *positioning*,

*problem-solving* en *endgame* (zie o.a. Pruitt en Rubin 1986; Morris en Keltner 2000). Sommige van die studies bieden goed zicht op de samenhang tussen affecten en informele machtsuitoefening, en met name de rol van negatieve emoties als boosheid en minachting.<sup>2</sup> Voor de studie van deliberatieve lichamen is deze benadering echter minder geschikt, omdat deze bestaan uit een reeks van vervolgbijeenkomsten, verspreid over een langere periode. De fasen lopen steeds door elkaar, terwijl veel wisselende deelnemers een bijdrage aan het debat leveren.

De samenhang tussen macht, status en affect is ook uitvoerig onderzocht door *task group*-onderzoekers. De sociale interactie in *task groups* – tijdelijk geformeerde groepen gericht op een collectieve probleemoplossing – heeft een aantal raakvlakken met het tamelijk ongestructureerde overleg binnen deliberatieve lichamen. Volgens Cecilia Ridgeway (1994) bepaalt de statushiërarchie het patroon van prestige, overwicht en invloed tussen de groepsleden, en scheidt *performance expectations*, de verwachte bijdragen van de leden aan de groepsdiscussie. Leden met een hoge status, zowel wat kennis en competentie betreft als externe statuskenmerken (huidskleur, sekse, beroep, enzovoort), worden verondersteld een waardevollere bijdrage te leveren dan leden met een lage status. De emoties die tijdens het overleg worden ervaren zijn afhankelijk van deze statusverhoudingen.

Zo bepaalt de statuspositie – en de bijbehorende *performance expectations* – of je jezelf of anderen verantwoordelijk houdt voor onenigheid. Neem je een hoge positie in, dan schrijf je de onenigheid toe aan de ander en je laat je ergernis blijken. Neem je een lage positie in, dan veronderstel je eerder dat je zelf fout zit. Deze dynamiek heeft volgens Ridgeway vooral negatieve implicaties voor vrouwen en personen uit etnische minderheidsgroepen, aan wie doorgaans lagere *performance expectations* worden toegeschreven. Wanneer zij in een (qua sekse of etnische achtergrond) gemengde groep bewust assertief optreden, lokken ze overwegend negatieve emotionele reacties uit. De andere groepsleden zien dat als illegitieme pogingen om macht te verkrijgen, omdat zij veronderstellen dat personen met lage status weinig competentie bezitten (zie ook Tiedens et al. 2000). Hun invloed op de discussie is groter wanneer ze op een voorzichtige, vriendelijke wijze spreken, waaruit coöperatieve intenties blijken (Ridgeway 1994; Shelly en Munroe 1999).

Hoewel statusverschillen het overleg sterk kunnen beïnvloeden, zullen de betrokkenen hun overwicht niet te veel rechtstreeks laten blijken. Dat zou niet alleen tot irritatie, verkoeling en formalisering van de onderlinge relaties kunnen leiden, maar zou paradoxaal genoeg ook statusverlies met

zich mee kunnen brengen. In een democratisch lichaam dient men immers te voldoen aan de eisen van open en ongedwongen gedrag (zie ook Mastenbroek 1998).

Ridgeway besteedt ook aandacht aan de vraag hoe een negatieve overleg sfeer ontstaat en hoe deze te boven kan worden gekomen. Ze wijst erop dat na verhitte debatten of aanhoudende onenigheid, en tijdens de episodes van statusstrijd die erop volgen, rivaliserende (subgroep)bindingen ontstaan. Er worden dan affectieve kenmerken aan specifieke personen toegeschreven ('Zij is niet-coöperatief' of 'Hij is ongevoelig'). Er dreigt een gepolariseerde sfeer te ontstaan waarin de leden sympathie en antipathie voor elkaar ontwikkelen. Niettemin wordt dit negatieve sociaal-emotionele gedrag doorgaans snel gecorrigeerd. Dit 'deactiveringswerk' geschiedt vaak door gespreksleiders en anderen die sterk betrokken zijn op de uitgangspunten en doeleinden van het overleg of het project. Men kan in dit verband ook spreken over 'emotion work': de gevoelens (her)afstemmen op de geldende fatsoensnormen en projectidealen. De socioloog Robert Shelly oppert de mogelijkheid dat dit werk wordt verricht door informele sociaal-emotionele leiders die in elke grotere discussiegroep naar voren treden. Deze personen worden 'aardig', 'ongedwongen' of 'betrokken' bevonden. Veel participanten voelen zich tot hen aangetrokken (Shelly en Webster 1997).

Shelly onderscheidt in feite een drietal statushiërarchieën die respectievelijk gebaseerd zijn op formele status (groepsleiding of -vertegenwoordiging), de status van competentie en aantrekkelijkheid ('liking'). Personen die over meerdere van deze statuskenmerken beschikken, oefenen een grotere invloed uit op de groepsdiscussie, zij het dat aantrekkelijk bevonden personen – anders dan formeel hoger geplaatsten en experts – doorgaans minder lang aan het woord komen. In iedere groep kan een persoon verschillende posities innemen in de respectievelijke statushiërarchieën. Zo kan iemand met een hoge formele positie, de procesbegeleider bijvoorbeeld, onaantrekkelijk worden bevonden. Er kan dus 'incongruentie' bestaan tussen de hiërarchieën: de verdeling van attractiviteit valt bijvoorbeeld niet samen met de verdeling van competentie. Is dat het geval, dan kunnen competentieverschillen deels worden gecompenseerd door sociaal-emotionele eigenschappen en vaardigheden. Anders gezegd: de machts- en prestigeongelijkheden binnen de groep kunnen daardoor worden verkleind (Shelly 1993; Shelly en Webster 1997).

Hoewel het om een gecompliceerd vraagstuk gaat, is het aannemelijk dat in deliberatieve organisaties deze incongruentie vaak voorkomt, vooral wanneer experts een laag emotioneel belang tentoonspreiden en som-

mige geëngageerde participanten gewaardeerd worden om hun vermogen de groep bijeen te houden, ongeacht of zij een grote inhoudelijke bijdrage leveren aan de discussie. Formele, competentie- en attractiviteitsposities kunnen ook min of meer samenvallen. Men schrijft dan bijvoorbeeld de procesbegeleider veel competentie toe, terwijl hij of zij ook geliefd is. Macht, status en invloed kunnen zich dus ook concentreren.

Voortbouwend op Shelly's conceptualisering, zou men een combinatie van een hoge mate van competentie en aantrekkelijkheid als charisma kunnen aanduiden. Zij het dat competentie van charismatische personen doorgaans 'oppositieel' of 'innovatief' van aard is. Zij nemen risico's, bijvoorbeeld door visies en probleempercepties te introduceren waarmee men gemakkelijk zou kunnen 'afgaan'. Maar juist de innemende of meeslepende manier waarop deze afwijkende visies worden verwoord, maken deze personen geliefd.<sup>3</sup>

### **Relevante dynamieken**

De stathierarchieën van formele positie, expertise en sociaal-emotioneel gezag die Shelly in task groups heeft vastgesteld, zijn ook in deliberatieve organisaties herkenbaar. In deze paragraaf zal ik de contouren van een drietal machtsdynamieken omschrijven die aan die hiërarchieën verwant zijn. Daarbij richt ik de aandacht niet op de relatief kortstondige onderlinge schermutselingen en uitdagingen, pogingen tot positieversterking en aanvallen op de machtsbalans, die in elke groepsdiscussie kunnen worden waargenomen. Het gaat eerder om dynamieken die typerend zijn voor een langdurend project met meerdere bijeenkomsten, verspreid over een groot deel van het jaar. Het gaat respectievelijk om het waarmaken van het faciliterend gezag van de procesbegeleider, de noodzaak van professionals en experts om vertrouwen te winnen, en de mogelijke invloed van charismatische personen. Maar eerst komt een andere dynamiek aan bod, namelijk de omgang met strategische macht.

#### (1) Reguleren van strategische macht

De encenering van het burgerberaad is erop gericht strategisch gebruik van macht buiten de deur te houden. Immers, het verkrijgen van argumentatieve instemming geldt als het centrale communicatiemechanisme. De deelnemers aan de projecten zullen dan ook niet snel terugvallen op expliciet strategisch gebruik van macht, bijvoorbeeld door te dwingen of

te schermen met de gang naar de rechter. In een democratisch lichaam plaatsen zij zich daardoor buiten spel. Niettemin kunnen vertegenwoordigers van overheid, het bedrijfsleven en belangengroepen dikwijls niet anders dan de belangen van hun organisatie of achterban verwoorden, wat ze vaak een reputatie van ‘weinig coöperatief’ zal opleveren.

Bovendien blijven latente, bedekte vormen van strategische machtsuitoefening een rol spelen. Impliciet gebruik van strategische macht komt vaak tot uitdrukking in overreding en retoriek. Zo gelden het opkloppen van eigen kennis of kunde en het onder druk zetten van opponenten als inherente taalstrategieën. De macht die ermee verbonden is komt meestal op een verborgen manier tot uitdrukking, bijvoorbeeld door het ontwijken van vragen, bewijs willen zien voor bepaalde beweringen en langdurig uithoren (Weigand 2001). Het strategische handelingsrepertoire – verzoeken van opponenten niet inwilligen; misleiden, provoceren en bluffen; je ware bedoelingen verbergen; schermen met medestanders en externe steun – blijft echter buiten het overleg, omdat het de zoektocht naar argumentatieve overeenstemming direct ondermijnt (Mastenbroek 1998).

## (2) Waarmaken faciliterend gezag

De professionals die worden ingehuurd om het proces te begeleiden, hebben doorgaans een grote invloed op de samenstelling en agendering van het project. Dat geldt overigens ook voor de bestuurders, politici en ambtenaren die betrokken zijn bij het project (Monnikhof en Edelenbos 2001).

Tijdens de startbijeenkomsten geven procesbegeleiders doorgaans blijk van bekendheid en vertrouwdheid met de problematiek. Ze hebben dan ook een grote kans, zeker als de randvoorwaarden duidelijk zijn en spelregels eerlijk, om direct al gezag te verwerven. Temeer omdat zij democratische procedures beklemtonen en de deelnemers aanmoedigen een actieve bijdrage te leveren. Er zijn ook factoren in het spel die in de loop van het project een verzwakking van hun gezag kunnen bewerkstelligen. Die factoren hebben in de eerste plaats betrekking op het gedrag van de procesbegeleiders: ze handelen bijvoorbeeld arrogant, hebben een te sterke inhoudelijke bemoeienis of houden zich juist onnodig passief. Er kunnen zich ook complicerende factoren tijdens de rit voordoen: bestuurders liggen dwars of men moet afwijken van het draaiboek. In het bijzonder bij complexe problemen waarbij veel partijen, specialisten en bestuurslagen een rol spelen, zal het moeilijk zijn aan de oorspronkelijk vastgestelde randvoorwaarden vast te houden. Omdat er factoren in het spel zijn waarop men geen of nauwelijks greep heeft – veel actoren, uiteenlopende be-

leidsniveaus, 'hinderlijke' wet- en regelgeving –, sluipt er onduidelijkheid het proces binnen waardoor het gezag kan worden verspeeld.

Bovendien wordt het handelen van procesbegeleiders, en zeker de ambtenaren onder hen, vaak gekenmerkt door loyaliteitsconflicten: moeten ze de verantwoordelijke bestuurders volgen of de burgers? Ook dat kan gaandeweg hun gezag verzwakken. Sommige ambtenaren die de procesbegeleiding op zich nemen, neigen ertoe het overlegproces dicht te timmeren, om er zeker van te zijn dat het proces niet kan ontsporen en de gemeente geen gezichtsverlies lijdt. Dat kan ertoe leiden dat ze hun gezag door een te starre, bureaucratische werkwijze verspelen. Dergelijke inflexibele procesbegeleiders grijpen terug op hun positioneel gezag – gezag ontleend aan regels, wetten of instanties – en vallen snel door de mand. Zij hebben geen greep meer op het voortdurende getouwtrek om procedures en competenties dat in elk democratisch lichaam voorkomt.

### (3) Experts: vertrouwen winnen

Participanten die geconfronteerd worden met experts (zoals juristen, planners en technische specialisten) vertonen aanvankelijk veel scepsis en argwaan. Experts die meestal gelieerd zijn aan belanghebbende instanties, hebben in de beginfasen een 'fiduciaire achterstand' en zullen vertrouwen moeten winnen. In de democratische context van het burgerberaad zullen zij zich dienstbaar en behulpzaam trachten op te stellen, bijvoorbeeld door ongevraagd specifieke kennis (bijvoorbeeld rapporten of studies) onder de aandacht te brengen waar burgers baat bij hebben. Experts kunnen het zich moeilijk veroorloven terug te grijpen op positioneel gezag ('Dat advies moet worden opgevolgd'). Veeleer zullen zij onbegrijpelijk taalgebruik vermijden, en vragen en commentaar aangrijpen om overtuigende antwoorden te verschaffen en aldus hun gezag te vergroten (Amy 1987; Warren 1996).

Experts hebben vaak grote en eenzijdige invloed op het verloop van de discussie, zeker als voldoende weerwoord ontbreekt of er coalities van gelijkgestemde experts ontstaan. Veel experts hebben de neiging gezag door allerlei subtiele machtsstrategieën te handhaven, bijvoorbeeld door zich te verschuilen achter onderzoekers of politici. Ambtenaar-experts die van nature weinig voeling hebben met de betrokkenheid van non-experts en 'wilde', innovatieve plannen bedreigend achten voor de status-quo, zullen haast per definitie aan hun positionele gezag proberen vast te houden. De 'klassieke' ambtenaar is meer op het eigen werk en beroep betrokken en minder op het project dat onderwerp is van beraadslaging.

#### (4) Intrede charismatisch gezag

Deliberatieve lichamen worden gekenmerkt door een flexibele structuur, weinig regelgeving en controle, en een informeel sociaal klimaat waarin men geacht wordt te zoeken en toetsen. De doeleinden zijn vaak nog dubbelzinnig of onduidelijk geformuleerd en er bestaat grote behoefte aan heroriëntatie en het exploreren van kansen en mogelijkheden. Om die redenen kunnen persoonlijke vormen van vertrouwen gedijen en heeft men de ruimte om nieuwe, creatieve visies naar voren te brengen. Charismatische attitudes krijgen in een dergelijke context een grotere betekenis.<sup>4</sup>

Identificatie met charismatische personen is voornamelijk gebaseerd op attractiviteit. Men identificeert zich met hun stijl, de manier van spreken en van 'zijn'. Doorgaans is er intensief contact met deze sociaal-emotionele 'leiders' mogelijk; ze worden als 'nabij' en sociabel ervaren. Charismatische personen bieden inspiratie, maken verwachtingen los en wekken de indruk dat succes bereikbaar is. Vooral door persoonlijke kwaliteiten zoals non-conformistisch of creatief taalgebruik wordt hun visie geloofwaardig en levensvatbaar geacht. De competentie van charismatische personen bestaat eerder uit het vermogen in te schatten welke visie op welk moment verleidelijk is en kans van slagen heeft, dan uit het vermogen om specifieke of unieke kennis te benutten (Bryson 1992; Conger en Kanungo 1998).

Het is moeilijk aan te geven wie zich tijdens het overleg als charismatische personen zullen ontpoppen. Planners, designprofessionals, kunstenaars of lokale ondernemers werpen zich mogelijk op als inspirerende geesten met wie men zich kan identificeren. Daarentegen zal men bij bestuurders, ambtenaren of procesbegeleiders die het project duwen niet snel een aanstekelijke of uitdagende stijl waarnemen. Velen houden vast aan de procedures, sturen aan op traditionele en gevestigde politieke doeleinden, en hebben weinig interesse in belangwekkende veranderingen. Ofschoon ze verandering aanmoedigen, is die gewoonlijk technologisch van aard en binnen de grenzen van de status-quo.

Naast deze vier machtsdynamieken doen zich binnen deliberatieve organisaties emotiedynamieken voor. Binnen deze vaak aanhoudende, collectief ervaren emotiedynamieken kunnen zich ook ingrijpende veranderingen voordoen waardoor het burgerberaad een geheel ander verloop krijgt. De participanten kunnen in de loop van het project een andere betekenis geven aan hun gezamenlijke inspanningen en de overleg sfeer anders belevén. Zo kan het beraad na verloop van tijd als een teloo gang of als een



mislukking worden ervaren, waarbij afkeer of teleurstelling dominante emoties worden. Het gaat overigens om publiek aanvaardbare emoties, dus geen persoonlijk ervaren emoties die gezichtsverlies impliceren en daarom niet snel getoond zullen worden zoals schaamte en verdriet. Het gaat evenmin om incidentele erupties, maar vaak bewust geuite emoties die een stempel drukken op het discussieklimaat. Emoties en affecten kunnen zich dan ook 'uitharden' tot attitudes, zoals onvrede, wantrouwen, of juist belangstelling.<sup>5</sup>

Voor onderstaande categorisering ga ik van de volgende veronderstellingen uit. In de beginfase van het overleg worden veel deelnemers bewogen door negatieve emoties, zoals boosheid en minachting of juist angst. In een andere context kunnen de deelnemers in die beginfase juist hoop of positieve verwachtingen koesteren. Verloopt het overleg in positieve zin, dan kunnen boosheid, angst en andere remmende emoties in de loop van het proces te boven worden gekomen. Onbegrip en wantrouwen maken plaats voor openheid en wederzijds respect. Als de ervaringen tijdens het project niet beantwoorden aan de oorspronkelijke (hoge) verwachtingen, kan hoop omslaan in teleurstelling. Met name tijdens gecompliceerde projecten en langdurige, uitputtende besprekingen worden de verwachtingen vaak niet ingelost. Tenslotte kunnen de partijen – vaak na een conflictueuze fase waarin ze gedwongen worden hun visie bij te stellen – naar elkaar toe groeien en kan herkenning en zelfs identificatie ontstaan. De overlegsfeer staat dan in het teken van voldoening en tevredenheid. Deze categorisering wordt hieronder nader uitgewerkt in drie langetermijndynamieken.<sup>6</sup>

#### (5) Aanhoudend wantrouwen

In het begin van het onderhandelingsproces worden vaak vooringenomen meningen, woede en verontwaardiging de arena binnengebracht, soms uit onvrede of frustratie over falend overheidsbeleid, soms vanwege voorafgaande incidenten of conflicten. De bekende 'not in my backyard'-gevoelens kunnen er deel van uitmaken. Verontwaardiging kan een latente, maar aanhoudende rol blijven spelen, bijvoorbeeld wanneer partijen niet de indruk hebben dat hun standpunten serieus worden genomen. Het gaat om emoties die de eigen visie afschermen en ontvankelijkheid voor andere ideeën tegengaan.

Ook angst en achterdocht fungeren als remmende emoties en houden een open argumentatief debat tegen. En net als boosheid kunnen angstgevoelens al voor het overleg van start gaat een rol spelen, vooral wan-

neer problemen en conflicten aan het interactieve project voorafgingen. Onbekendheid met dominante spelers als bestuurders of projectontwikkelaars kan veel deelnemers wantrouwend maken. Ze beperken zich aanvankelijk tot risicomijdend gedrag: geen initiatief nemen, veel aandacht voor bestrijden van mogelijk bedreigende voorstellen en het afschermen van eigen visies. Anderen hebben angst voor confrontaties. Ook daardoor worden wegen naar verdere exploratie afgesloten en wordt luisteren en leren van andermans ervaringen bemoeilijkt.<sup>7</sup>

Het ontstaan van angstgevoelens kan met vele verschillende factoren in verband worden gebracht: confrontaties met agressieve of machtige opponenten en de verwachting dat het overlegresultaat vele nadelige gevolgen met zich mee zal brengen (geanticiperde gevaren, bedreigingen of risico's). Angstgevoelens kunnen hardnekkig aanhouden. Herhaalde, als onrechtvaardig beleefde ervaringen met invloedrijke personen zoals bestuurders kunnen tot chronische stressgevoelens en onzekerheid leiden (Adler et al. 1998; Harlos en Pinder 2000).

#### (6) Omslag hoop in teleurstelling

Alleen al door het bijeenbrengen van bestuurders, politici en burgers creëert een burgerberaad verhoogde verwachtingen. Deze verwachtingen gaan datgene wat mogelijk is binnen het beraad en het lokale bestuur soms verre te boven. Bovendien leidt participatie in besluitvorming bij deelnemers tot de verwachting ook bij andere beslissingen betrokken te worden, en zeggenschap aldus verder uit te breiden (Yukl 1981).

Veel deelnemers krijgen gaandeweg de indruk dat bestuurders de kwaliteit van hun inbreng niet op waarde schatten. De richting van communicatie is ook vaak eenzijdig. Het burgerberaad kan aldus het wantrouwen tegen het bestuur vergroten, in het bijzonder als de deelnemers is voorgespiegeld dat ze mee mogen beslissen, of als het bestuur aan het eind van de rit de uitkomst niet serieus neemt (Hajer 2000; Krouwel 1999). Daarbij speelt ook dat de verwachtingen van de organisatoren dikwijls botsen met die van burgers.

Een ander probleem (dat kenmerkend is voor organisaties die op vrijwillige inbreng zijn aangewezen) is het verschijnsel *overpromising*. Om mensen over te halen veel tijd en inzet te spenderen aan een project, suggereren de organisatoren dat er grote dingen staan te gebeuren. Maar de afloop van menig interactief project is hetzelfde: een moeizaam bereikt compromis dat de originele en frisse kanten van voorstellen heeft afgehaald en waarin hervormingsmotieven onherkenbaar zijn. Ook de

lange duur van projecten heeft vaak een frustrerend effect. De hoop dat er snel tastbare en zichtbare resultaten zouden komen, wordt de bodem ingeslagen.<sup>8</sup>

#### (7) Ontstaan van herkenning of identificatie

Standpunten en opvattingen kunnen tijdens het overleg veranderen: deelnemers kunnen aan eigen belangen een andere prioriteit geven, nieuwe belangen ontdekken of de aandacht vestigen op gedeelde ervaringen. Ze waarderen voorheen niet herkende waarden en er ontstaan nieuwe, gedeelde betekenispatronen. Identificatie uit zich onder andere in betrokkenheid en enthousiasme (spontane instemming) voor de bepleite voorstellen.

Het proces van herkenning of identificatie hoeft geenszins 'glad' te zijn en kan de uitkomst zijn van een machtsstrijd die aan het overleg voorafging of tijdens de beginfasen van het overleg speelde. Door het besef van dreigend verlies of onhaalbaarheid van de eigen voorstellen gaan aspecten van de identiteit van de participanten verschuiven en veranderen. Dat dwingt tot zelfanalyse en verleggen van interesses en activiteiten, bijvoorbeeld, het zoeken naar nieuwe activiteiten, andere contacten en sympathisanten (Maier 2001). Deze identiteitsverandering gaat soms gepaard met een pijnlijk proces van afwijzing van voorheen gewaardeerde attitudes, doeleinden of normen en een herwaardering gebaseerd op nieuwe situaties.<sup>9</sup>

### **Macht en emoties in twee deliberatieve organisaties**

De zeven dynamieken die hiervoor zijn onderscheiden moeten worden opgevat als ideaaltypische constructies. De afzonderlijke kenmerken van iedere dynamiek zijn vertekend en uitvergroot, zodat de onderlinge verschillen sterker zijn beklemtoond. In werkelijkheid worden de concrete projecten gekenmerkt door allerlei combinaties van de genoemde dynamieken.

In de twee deliberatieve organisaties die in het vorig hoofdstuk zijn besproken – het burgerforum en het belanghebbendenoverleg – nemen de machts- en emotiedynamieken andere vormen aan. Op basis van de bevindingen van het vorig hoofdstuk en van andere, verwante onderzoeken worden hieronder de belangrijkste verschillen toegelicht.

## Burgerforums

De start van een IPP-burgerforum wordt doorgaans niet belast met negatieve emoties die voortvloeien uit conflicten of strubbelingen die eerder hebben plaatsgevonden. De beginconditie is optimistisch getoet; tijdens de eerste stadia van het overlegproces is het engagement van de participanten relatief groot. Conflicten, spanningen en frustraties ontstaan pas in sterkere mate in de loop van het proces. Daarmee is wellicht de belangrijkste groepsdynamiek genoemd: na enthousiaste beginfasen volgt vaak teleurstelling. Concrete resultaten blijven uit, de oorspronkelijk ingebrachte opties blijken niet haalbaar te zijn, of bestuurders nemen er afstand van. Door die ervaringen van frustratie en teleurstelling kunnen procesbegeleiders, zeker als zij zich inhoudelijk geëngageerd hebben, hun gezag gaandeweg verspelen. Zij houden het 'eeuwige' getouwtrek over de randvoorwaarden, procedures en competenties niet meer in de hand (zie ook Monnikhof en Edelenbos 2001; Koppenjan 2001).

Experts – zoals planners en stedenbouwkundigen – spelen een sterk ondersteunende rol. Hun bijdrage wordt op prijs gesteld en lekenparticipanten luisteren aandachtig naar hun toelichtingen. Ze brengen hun visie naar voren voor een publiek dat er niet veel moeite mee heeft dat de discussie door experts wordt gedomineerd. Natuurlijk zijn er tegengeluiden, maar in de IPP-forums wordt niet-constructieve inbreng snel afgekappt door de procesbegeleider of door andere belangrijke spelers. In dat opzicht wordt regelmatig 'emotiewerk' verricht om oplaaierende conflicten weg te nemen. De taal van 'samen' en 'in ieders belang' domineert.

De deelnemers zijn gemotiveerd om kennis te nemen van de verschillende plannen en perspectieven die worden gepresenteerd. Het educatieve motief is dikwijls van groter belang dan het politieke motief om beleid te veranderen of aantrekkelijke voorstellen te realiseren (zie ook Conover et al. 2002). Ondanks vele pogingen om de hiërarchische verhoudingen tussen ambtenaren en politici enerzijds en burgers anderzijds tegen te gaan, ontstaat een dynamiek van 'volgzaamheid'. Button and Matson hebben die dynamiek in hun studie over deliberatieve projecten in de Verenigde Staten als volgt verwoord: 'Although citizens had prepared themselves for a "give and take conversation", the principal dynamic that set in was a question-answer response in which citizens posed questions and "answers" came from the representatives.' (Button en Matson 1999: 627). Dat geldt niet minder voor de IPP-projecten: burgers nemen een meegaande en passieve rol op zich. Als 'leren' het hoofddoel is, worden zij eerder leer-

lingen dan participanten. Het zij herhaald: de bestudeerde IPP-projecten vonden plaats op het platteland (zie het vorige hoofdstuk). In de grotere steden zijn participanten veel meer geneigd om deskundigen en politici tegenspel te geven.

Als er in die gesprekken speelruimte is voor exploratie, is de kans groot dat persoonlijke vormen van vertrouwen kunnen ontstaan, en daarmee informeel leiderschap. In de bestudeerde projecten treffen we charismatisch handelen aan bij enkele ex-raadsleden en 'morele ondernemers', personen die weten hoe het spel van beïnvloeding moet worden gespeeld. Ze hebben een speelveld dat ze in de professionele politiek niet snel krijgen, kritiseren de gemeente op een vriendelijke en ironische manier, en wijzen op onverwachte mogelijkheden. Deze informele leiders verkrijgen weliswaar steun en enig prestige, maar omdat het hele IPP-ontwerp in het teken staat van inventarisatie krijgen hun inspirerende en vernieuwende gezichtspunten geen invloed.

De grotere ruimte voor exploratie en verkenning van vernieuwende opties biedt tevens mogelijkheden voor wederzijdse herkenning. In sommige IPP-projecten ontstond een collectief enthousiasme, vooral wanneer de participanten de indruk hadden dat 'hun' toekomstplannen aantrekkelijker waren dan die van rivaliserende gemeentes (zie ook hoofdstuk 3). Deze collectieve identificatie doet zich met name voor wanneer de organisatoren creatieve ontwerptechnieken introduceren (video's; tentoonstellingen), en 'ketterse' experts uitnodigen zoals kunstenaars of historici die de conventionele beleidstaal kunnen doorbreken (Hajer 2003; 2005).

Als het educatieve motief domineert, wordt het deliberatieve proces als intrinsiek bevredigend ervaren. In veel opzichten kan datzelfde proces echter teleurstelling veroorzaken, met name onder participanten die het forum zien als een kans om de lokale politiek te beïnvloeden. Wanneer bijvoorbeeld plannen (een fraai bouwproject; de aanleg van watergebied) niet realiseerbaar blijken te zijn, komt het deliberatieproces in een neerwaartse spiraal terecht. Alleen al het feit dat burgers direct contact hebben met politici en ambtenaren schept hogere verwachtingen die de mogelijkheden van wat de lokale politiek kan bieden, snel te boven gaan. De onderzoekers Fung en Wright wijzen op een verwant probleem. Veel burgers vinden de realiteit van participatie zwaarder, moeizamer en minder lonend dan ze dachten. Na maanden van tijd en energie vretende bijeenkomsten is het aanvankelijke enthousiasme verdwenen. 'They may begin in a burst of popular enthusiasm and good will but then succumb to forces that prevent these auspicious beginnings from taking root and

growing into stabile forms of sustained participation' (Fung en Wright 2003: 37).

In de IPP-projecten kan deze teleurstelling door drie factoren worden verklaard. Ten eerste veroorzaakt alleen al de grootte van de projecten veel moeilijkheden. Het doorvoeren van veel parallelle workshops leidt tot coördinatieproblemen en een onoverzichtelijk proces. In een van de IPP-projecten liepen zeven ateliers tegelijk die soms veertig personen bevatten. Ook op de diversiteit van de gepresenteerde opties en plannen is moeilijk greep te krijgen; de lijst van 'beslispunten' is veel te omvangrijk. De procesbegeleiders raken de controle kwijt en dreigen hun verdienstelijke status te verliezen. Tekenen van frustratie sluipen het proces binnen en dreigen vat te krijgen op de aanvankelijk relaxte sfeer. In veel gevallen slagen de procesbegeleiders er niet in om de ambities van participanten tijdig in te dammen. 'Een hoog ambitieniveau werkt hier al gauw als een boemerang: de beheersbaarheid van het proces neemt omgekeerd evenredig af.' (Koppenjan 2001: 171).

Een ander moeilijk punt is dat de participanten in de eindfase, wanneer de formulering van de beslispunten nadert, minder gelegenheid hebben om te discussiëren. De belangrijkste spelers (raadsleden, bestuurders, ambtenaren) nemen het proces over. Veel participanten hebben de indruk dat het eindproduct van het project geen serieuze rol zal spelen in de reguliere politieke arena. In andere gevallen brengt het gebrek aan betrokkenheid van in het bijzonder ambtenaren sceptische reacties teweeg (Wille 2001). Als duidelijk is dat de suggesties van de groep slechts een kleine rol zullen spelen, wijzen meerdere participanten op de 'futiliteit' van het proces. Ze worden boos en nemen de toevlucht tot meer confronterende vormen van discussie om politici te verwijten dat ze niet tegemoet komen aan de wensen van burgers. Er is duidelijk sprake van tegengestelde verwachtingen: terwijl burgers hopen dat de lokale bestuurders hun voorstellen zullen overnemen, hopen politici dat het draagvlak voor hun langetermijnbeleid vergroot wordt. Deze tegengestelde verwachtingen bevatten reeds de kiemen van toekomstige mislukking.

Tenslotte sluit in veel projecten de mentaliteit van bestuurders en ambtenaren niet aan bij het uitvoeren van een interactief project. Hun steun is halfhartig en hun betrokkenheid lauw. Veel bestuurders hebben nog altijd koudwatervrees voor interactieve beleidsvorming. Ze vinden het bedreigend en menen dat ze spitsroeden moeten lopen (Edwards 2001).

## Belanghebbendenoverleg

In het belanghebbendenoverleg – specifiek: de kwaliteitskringen van Polyground – wordt doorgaans gepoogd om voorafgaande conflicten op een hernieuwde wijze aan te pakken. Aldus tracht men het ongenoegen over het gevoerde beleid te boven te komen. De kwaliteitskringen hebben te maken met behoorlijk wat druk om oplossingen te vinden. Tegelijk is de problematiek die inzet van gesprek is, voor veel partijen bedreigend. Om die redenen kunnen gevoelens van angst, wantrouwen en verontwaardiging intensieve vormen aannemen; de begincondities van het overleg worden vaak door deze negatieve emoties bepaald en deze kunnen relatief lang aanhouden. Bijvoorbeeld, tijdens de start van sommige projecten ontstaan al direct coalities tussen boeren en milieuactivisten die zich tegen de komst van een bedrijventerrein of een nieuwbouwwijk verzetten (Hendriks 1998; Tops en Boogers 1999; Edelenbos en Monnikhof 1998).

Omdat de variëteit van overlegvormen waarin belanghebbenden participeren zeer groot is, is het moeilijk om algemene groepsdynamieken aan te wijzen. Niettemin zijn twee belangrijke trends waarneembaar. Ten eerste is strategisch handelen moeilijk uit deze overleglichamen te verdrijven (zie hoofdstuk 1). De participanten houden sterk vast aan hun standpunten en belangen, omdat het projectresultaat ingrijpende gevolgen kan hebben. Het discussieklimaat is zakelijk en quasi-professioneel: op authentieke wijze zoeken naar toekomstige oplossingen ('dromen') en amateuristische vormen van overleg worden niet geaccepteerd. Experts (planners; ontwikkelaars) spelen een meer assertieve en minder dienstbare rol. Er is relatief veel druk om succes te boeken en een werkzaam compromis te bereiken; soms proberen de procesbegeleiders de deelnemers ervan te weerhouden nieuwe informatie te verwerven, met name als dat de aanstaande consensus tussen de belangrijkste spelers zou bedreigen. Sommige participanten, zoals ondernemers, milieuactivisten of boeren, schromen niet om tijdens het proces te lobbyen met raadsleden of andere 'spelbepalers'. De pittige discussies die zij voeren worden door procesbegeleiders lang niet altijd op prijs gesteld, maar de 'recht voor zijn raap'-taal is moeilijk te voorkomen.

In de kwaliteitskringen van Polyground hebben de vertegenwoordigers van belangenorganisaties (zoals cafébazen en winkeliers) meer invloed dan individuele bewoners. Deze vertegenwoordigers hebben een sterkere 'mobilisatiestrategie' tot hun beschikking: de compacte achterban kan middels politieke netwerken druk uitoefenen op het proces. Soms heb-

ben ze weinig oor voor lokale behoeften en wensen, of zijn ongevoelig voor opkomende problemen. Dat brengt spanningen teweeg en verleidt tot confrontatiepolitiek. Mede om die reden trachten procesbegeleiders vanaf het begin 'dwarsliggers' buiten de kring te houden.<sup>10</sup>

Een tweede groepsdynamiek is in zekere zin tegengesteld aan deze aspecten van onderhandeling: de informele betrekkingen tussen de groepsleden laten persoonlijke vormen van vertrouwen ontstaan. Terwijl in burgerforums de afstand tussen het organiserend team (procesbegeleiders en bestuurders) en de burgerij groot blijft, leren de leden van de relatief kleine groepen van belanghebbenden elkaar goed kennen. Ofschoon er weinig ruimte is om een gedeeld gevoel van 'samen horen' te ontwikkelen, bieden de bijeenkomsten de gelegenheid om elkaanders achtergronden te ontdekken.<sup>11</sup> Natuurlijk loont het dat constructieve personen zijn uitgezocht, personen die een bindende rol vervullen zoals jongerenwerkers of politiemensen. Zij presenteren zich menigmaal als 'liaison officers' tussen de verschillende belangen en actoren, en weten een onpartijdige en vertrouwelijke status op te bouwen. De mening van deze deskundigen blijkt invloedrijk te zijn, en bepaalt de gedachtevorming van de groep. Bovendien vervullen sommige sleutelpersonen uit de lokale politieke arena een bepalende rol. Constructieve raadsleden die in lokale netwerken actief zijn en als een soort ombudsman opereren, zijn vaak de gangmakers van het belanghebbendenoverleg (Tops en Zourides 2002). Niettemin, de strikte opzet van de kwaliteitskringen, de beperkte ruimte om te experimenteren met ideeën en de dominantie van beleidstaal, staan de ontwikkeling van charismatisch gezag in de weg.

Vergeleken met burgerforums hebben de projectbegeleider en de participanten van aanvang af een meer realistische inschatting van kansen en mogelijkheden. Eventuele teleurstelling in de loop van het proces doet zich daarom minder snel voor. Dat wil niet zeggen dat kwaliteitskringen alle vormen van teleurstelling kunnen afhouden. Sommige kringen gaan na verloop van tijd in zekere zin functioneren als een soort klachtcentrale waar ontevreden opinies worden verzameld. Soms dreigt het gebrek aan heldere uitgangspunten en beginvoorwaarden de continuïteit van het project in gevaar te brengen (zoals in burgerforums herhaaldelijk gebeurt). De kringen worden met enige regelmaat geplaagd door conflicten over de precieze status en functie van het overleg.

Een ander probleem is de exclusieve aard van de kring van belanghebbenden. Tijdens de eerste bijeenkomsten wordt flink gediscussieerd over wie wel en wie niet mag meedoen. Soms wensen niet uitgenodigde bewoners hun belangen en inzichten tot uitdrukking te brengen. Sommige



partijen, zoals winkeliers en de politie, trachten hun deelname te verhinderen, omdat de betreffende bewoners het overleg zouden dwarsbomen, of omdat wordt aangenomen dat hun belangen er weinig toe doen. Het negeren of voorbijgaan aan bepaalde spelers kan het proces in latere fasen natuurlijk parten spelen, als die spelers hun hindermacht benutten of een ‘tegenoffensief’ initiëren.

Ten slotte vinden er regelmatig conflicten plaats met raadsleden of bestuurders over de implementatie van de plannen. De kringleden geven regelmatig aan dat hun oplossingsrichtingen onvoldoende steun van de gemeente krijgen; ze worden soms niet als gelijke discussiepartner gezien. Het probleem is dat veel bestuurders en raadsleden menen dat de projecten weinig aandacht behoeven en dat een afstandelijke rol volstaat. De kwaliteitskringen zijn in hun ogen bepaald niet de paradepaarden van de lokale politiek.

Op basis van deze bevindingen en interpretaties kan er meer samenhang worden gebracht in de eerder in dit hoofdstuk gepresenteerde veronderstellingen. Ofschoon er vele uiteenlopende trends en patronen zichtbaar zijn, lijken enkele generalisaties plausibel te zijn. In het schema zijn de hypothesen bij elkaar gebracht. De plus en mintekens geven de veronderstelde intensiteit aan waarin de dynamieken zich kunnen voordoen.

Bij dit schema zijn de nodige kanttekeningen op hun plaats. Zoals gezegd, het gaat om ideaaltypische constructies die een aanzienlijke reductie inhouden van de werkelijke machts- en emotiedynamieken. De realiteit van het burgerberaad is veel complexer dan deze afwegingen suggereren. Alleen al IPP-projecten geven grote onderlinge verschillen te zien, afhankelijk van onder andere de beginvoorwaarden. Bovendien is weinig rekening gehouden met het aantal deelnemers, partijen en subgroepen, en de coalities en coalitiewisselingen. Ook aan de vraag hoe de afzonderlijke dynamieken in elkaar kunnen grijpen, zoals charisma en faciliterend gezag, is grotendeels voorbijgegaan. Van belang is dat sommige dynamieken, zoals het ontstaan van teleurstelling en van identificatie, zich moeilijk tegelijkertijd kunnen voordoen, althans als dynamieken die de overleg sfeer grotendeels bepalen. Soms vertoont het proces van beraadslaging een of-ofkarakter: in de loop van het proces haken velen teleurgesteld af, of er ontstaat juist toenadering.

## Machts- en emotiedynamieken in twee typen deliberatieve organisaties

	Burgerforum	Belanghebbendenoverleg
<i>Machtdynamiek</i>		
1. strategisch gebruik van macht	--	+
2. projectbegeleiders houden controle	+/-	+
3. experts winnen vertrouwen	+	+/-
4. intrede charismatisch gezag	+/-	+
<i>Emotiedynamiek</i>		
5. aanhoudend angst / wantrouwen	-	+
6. omslag hoop in teleurstelling	+	-
7. ontstaan wederzijdse herkenning	+/-	+

De ontwikkelde typologie beoogt zicht te bieden op de veelal informele handelingsdynamieken en -patronen die achter het proces van 'rationele argumentatie onder gelijken' plaatsvinden. De typologie kan dan ook een aantal aanknopingspunten verschaffen voor mogelijke leerervaringen: hoe kan gezag bijdragen aan de opbouw van een constructieve sfeer van onderlinge samenwerking? Hoe contraproductieve effecten te vermijden? In het bijzonder kunnen twee 'lessen' worden vernoemd. Ten eerste: om teleurstelling te voorkomen zouden projectbegeleiders reeds op voorhand kunnen aangeven wat de status van de eindvoorstellen zal zijn. Ze zouden opgeblazen verwachtingen moeten zien te voorkomen, noch burgers meer invloed toeschrijven dan ze in werkelijkheid hebben. Bovendien is succesvolle participatie in sterke mate gerelateerd aan de betrokkenheid van bestuurders en ambtenaren. Die betrokkenheid geeft het signaal af dat de participanten politieke steun hebben om alternatieve plannen onder de aandacht te brengen (zie ook Beierle en Koninsky 2000). Ten tweede, het motief om te leren, dat in burgerforums zo op de voorgrond staat, kan het voertuig zijn om 'transitierituelen' te ontwikkelen waarin creatieve experts als schrijvers en filmmakers een leidende rol kunnen vervullen. Burgers lijken ontvankelijk te zijn voor attractieve en authentieke verhalen die tegemoet komen aan de wens de kwaliteit van de eigen leefomgeving te verbeteren (zie hoofdstuk 3).

Ten slotte enkele conclusies. Deliberatieve organisaties beantwoorden bepaald niet aan de ideaalbeelden van gelijkheid en rationaliteit. Achter de schijnbaar rationele dialoog tussen gelijk geachte participanten gaan machts- en emotiedynamieken schuil die het overleg kunnen bekrachtigen of juist belemmeren. Inspirerende bijdragen van informele leiders kunnen bijval krijgen en eensgezindheid creëren; in andere gevallen kan een al te assertieve inbreng als drammerig worden ervaren waardoor gezag wordt ondermijnd. Tijdens het overleg treden gezaghebbende personen bedoeld of onbedoeld naar voren. Ze spelen bijvoorbeeld een rol in het beteugelen van onzekerheid, het bieden van uitzicht of het genereren van samenwerking. In de loop van het proces kunnen zich plotseling nieuwe dominante woordvoerders opwerpen die zich bijvoorbeeld tegen de procesbegeleider of tegen de vertegenwoordigers van het lokale bestuur keren. Of er kunnen inspirerende woordvoerders naar voren treden die nieuwe ideeën inbrengen. In de loop van het overleg worden dus 'leiders' gemaakt, gebroken en vervangen, deels als uitvloeisel van onophoudelijke emotionele dynamieken (Thompson en Hoggett, 2001).

Naast macht en gezag vormen emoties onvermijdelijke aspecten van communicatie, ook in omstandigheden waarin het overleg beheerst en kalm lijkt te zijn. Emoties zijn altijd aanwezig, of ze nu wel of niet erkend of verwelkomd worden, en kunnen het overleg vergemakkelijken of juist hinderen. Zo kan een retorisch betoog de ontvankelijkheid voor nieuwe perspectieven vergroten, maar ook een afgewogen besluitvorming dwarsbomen. Emoties helpen om de intenties van andere sprekers op het spoor te komen en geven vitaliteit aan bepaalde opvattingen, maar kunnen er ook toe leiden dat participanten volharden in stereotype denkbepelden of elkaar intimideren. Het zou dus naïef en gevaarlijk zijn alle emoties zomaar te verwelkomen. We moeten het deels gevaarlijke potentieel van emoties zien te begrijpen en er vat op zien te krijgen.

### 3 Consensusvorming als groepsritueel

In het vorige hoofdstuk is er reeds op gewezen dat groepsidentificatie een belangrijke rol kan spelen om een gezamenlijke visie ingang te laten verkrijgen. Maar volgens Jürgen Habermas en verwante denkers zou de uitwisseling en toetsing van argumenten juist bijdragen aan consensusvorming. De vraag is in hoeverre ‘rationele argumenten’ wel een rol van betekenis spelen.

De filosoof Harry Kunneman (2005) kritiseert Habermas, omdat hij gesprekspartners veronderstelt die ontdaan zijn van situatiegebonden kenmerken, zoals geslacht, leeftijd, levensgeschiedenis en culturele achtergrond. Zij zouden enkel dragers van abstracte meningen en ervaringen zijn. Dat vertroebelt het zicht op de bijzonderheid van de betrokken personen, hun biografie en de betekenis van de specifieke narratieve context van waaruit zij denken, voelen en handelen. Daardoor verdwijnen ook concrete vragen, belangen en behoeften uit beeld, waardoor betrokkenen juist geraakt kunnen worden en aangesproken worden (vergelijk ook Young 2000). Volgens Kunneman kunnen leerprocessen dan ook niet ingeperkt worden tot rationele argumentatie. Leerprocessen berusten op een aangesproken worden, een ‘inzien’ of ‘herkenning’, waardoor het publiek zich verbindt met de spreker of actief deelneemt aan wat wordt gezegd of vertoond. Vooral teksten zijn dragers van belangrijke inzichten en gevoelens en kunnen een katalyserende rol in leerprocessen spelen. Narratieve leerprocessen articuleren vanuit een sensibel, aan smaak appellerend register, waardoor deelnemers worden geraakt en getroffen.

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op deze narratieve leerprocessen. Hoe worden sensibiliserende registers benut om een gemeenschappelijke visie tot stand te brengen? Om dat inzichtelijk te maken worden een aantal projecten van ruimtelijke planvorming besproken die als interactief atelier voor identiteitsontwikkeling hebben gefungeerd. De deelnemende partijen gaan zich met de bijzondere en unieke kenmerken van een projectvoorstel zoals een heringericht natuurgebied of een nieuwe wijk identificeren. De aantrekkingskracht van een specifieke (woon)plaats

of ruimtelijke omgeving is daarbij een belangrijke factor: identificatie wordt immers mede bepaald door fysieke kenmerken (landschap, visuele schoonheid) en historische antecedenten (de gebouwde omgeving, cultuur). Tijdens dergelijke projecten wordt de creatieve input van architectenteams zoals beeldmateriaal en verslag van 'veldwerk' afgestemd op de kennis en ervaringen van de participanten. Met name door de presentatie van beeldmateriaal en historische verhalen over de locatie in kwestie, kan een proces van herkenning en toenadering creëren (Hajer 2003; 2005). Mogelijk gaan de eenlingen, opposenten en onbekende spelers die elkaar in een interactief project ontmoeten, het plan als een gezamenlijke onderneming zien dat de moeite waard is en de omgeving, de stad of wijk veel te bieden heeft.

Deliberatie kan aldus de basis vormen van nieuwe, meestal tijdelijke vormen van consensusvorming: de bereidheid om samen vorm te geven aan het project. Dat betekent dat de dynamiek van herkenning en identificatie in het centrum van het deliberatieproces komt te staan. De leden van de groep groeien naar elkaar toe, kunnen zich vinden in de besproken plannen of voorstellen, en raken enthousiast. Dat brengt mogelijk ook risico's met zich mee. Kritiek op de plannen klinkt minder scherp door. Mogelijk belanden vasthoudende opposenten in de marge van de groep of haken af.

In dit hoofdstuk worden de mogelijkheden en problemen van deze dynamiek nader besproken. Daarbij worden de grenzen van deliberatieve democratie afgetast. Is het wel zinvol en acceptabel om met 'niet-rationele middelen' consensus te bewerkstelligen? Is er wel sprake van 'deliberatie' tijdens dergelijke groepsprocessen? Hieronder schenk ik eerst aandacht aan enkele evaluaties van interactieve projecten in de sfeer van ruimtelijke planvorming waarin (landschaps)architecten het publiek door middel van creatieve en narratieve middelen trachten te mobiliseren. In welke opzichten kunnen zij een identificatieproces 'sturen'? Welke methoden zijn voorhanden om de deelnemers afstand te laten nemen van hun aanvankelijke opvattingen en de ontvankelijkheid voor nieuwe ontwerpen te vergroten? Wat is de rol daarbij van het rituele groepsproces? Vervolgens worden enkele contouren geschetst van een theorie van collectieve transitierituelen, waarin wordt aangegeven onder welke voorwaarden enthousiaste binding en steun aan ruimtelijke plannen kunnen ontstaan. Ten slotte worden enkele kritische kanttekeningen geplaatst bij deze ritualistische consensusvorming. Hoe verhoudt zich een 'eenstemmige groep' tot de beginselen van deliberatie?

## Projectidentiteiten

In sommige interactieve projecten wordt ontwerpers bewust veel creatieve ruimte gegeven om de aantrekkelijkheid van ruimtelijke plannen te vergroten en in te spelen op de gevoelens van participanten. Ik bespreek enkele studies over Air Zuidwaarts Hoeksche Waard van de politicoloog Maarten Hajer. Ook Emily Gomart (2003) en Paul Kersten (2001) en hun medewerkers hebben studie gemaakt van de artistieke middelen waarmee de gezichtspunten van burgers worden 'losgemaakt' en gewijzigd.

Hajer heeft er veelvuldig op gewezen dat niet zozeer de uitwisseling van argumenten of feitenmateriaal, maar de aantrekkingskracht van *story-lines* meningsverandering teweegbrengt. Specifieke verhalen zijn in staat complexe kwesties tot enkele eenvoudige formules of metaforen te reduceren. De kracht van een verhaal schuilt niet in logische consistentie (hoewel coherentie van belang is), maar in de multi-interpretabele aard ervan. De deelnemers krijgen de gelegenheid het probleem in kwestie op eigen manier te begrijpen, en zelf betekenis te geven aan de leemtes en dubbelzinnigheden in een verhaal. Zij kunnen dus om uiteenlopende redenen een bepaald verhaal onderschrijven (Hajer 1995).

### Air Zuidwaarts Hoeksche Waard

Hajer heeft deze inzichten nader uitgewerkt in enkele publicaties over de planvorming rondom de Hoeksche Waard (Dijkink en Hajer 2001; Hajer 2005). Op dat eiland bestonden aanzienlijke controverses over de toekomstige invulling van de landschappelijke ruimte. Verdere verstedelijking vanuit Rotterdam en de uitbouw van industriële activiteiten legden een grote druk op het gebied. Tegen het ontwerpstreekplan van de provincie Zuid-Holland waarin uitbreiding van verstedelijking was voorzien, werden in 1998 mede door toedoen van milieuorganisaties 6000 bezwaarschriften ingediend. Tijdens de Rotterdamse culturele manifestatie Air Zuidwaarts (1999) werd de 'geestdodende' Vinex-strategie uitvoerig bekritiseerd. De organisatoren van dat evenement beoogden de 'reëel bestaande betekenissen' van de streek op het spoor te komen. Onder het motto 'de ontdekking van de Hoeksche Waard' gingen kunstenaars, fotografen, vormgevers, antropologen, schrijvers en ontwerpers op pad om de kwaliteiten van de streek in beeld te brengen. Tijdens de eindtentoonstelling in het Nederlands Architectuurinstituut werden acht toekomstplannen gepresenteerd. Dit opmerkelijke project kreeg echter weinig steun, omdat

de aansluiting op de bestuurlijke plannen ontbrak en de opinies van bewoners in de gepresenteerde ontwerpen nauwelijks herkenbaar waren. Veel bewoners vonden het Rotterdamse initiatief bij voorbaat verdacht: een plan vóór de burgers, niet dóór de burgers. Een van de burgermeesters: 'De bewoners van de Hoeksche Waard zijn geen zeldzame stam uit het regenwoud' (geciteerd in Dijkink en Hajer 2001). De streek werd te veel als een onderzoeksgebied gepresenteerd, als willoos te kneden materiaal.

Air riep aldus eenzelfde soort kritiek op als het streekplan van de provincie eerder te verduren kreeg: het negeren van de belangen van streekbewoners. Sommige deelnemers aan de manifestatie – onder wie een dijkgraaf, een ondernemer en een journalist – richtten vervolgens het Hoeksche Waard Initiatief op waarin zij een eigen plan en eigen verhaal op hun streek ontvouwd en afstand namen van de 'arrogante' Rotterdamse cultuurkring. Er werden rondleidingen en gesprekken met bewoners georganiseerd en in Klaaswaal werd een tentoonstelling ingericht met nadruk op het groen en de leegheid van het eiland. Deze activiteiten van Air Plus werden neergelegd in het *Hoeksche Waard Manifest*. Volgens Hajer is Air Plus er met succes in geslaagd nieuwe beelden te vormen die door de lokale bevolking werden onderschreven. Uiteindelijk hebben de betrokken gemeenten een manifest *De Hoeksche Waard weet wat zij wil!* opgesteld waarin een gedeelde visie op het eiland werd ontvouwd. In 2000 werd deze toekomstvisie door minister Pronk in ontvangst genomen.

Hajer wijst erop dat deze wendingen in het debat over het eiland het monopolie van het streekplan als vast platform voor regionale planning hebben doorbroken. Aan het eind van de cyclus van initiatieven en discussiepraktijken bestaat er een duidelijke verhaallijn over het eiland waarin nadrukkelijk rekening wordt gehouden met de diversiteit aan wensen in het gebied. Er is een 'discourscoalitie' ontstaan waarin de verschillende groepen om verschillende redenen het verhaal uitdragen. Tegelijk vindt er een identiteitsverandering plaats. In termen van de politieke theoreticus Manuel Castells (1997: 9): er ontstaat een 'identity of resistance', een politiek-maatschappelijk verzet tegen de inmenging van zowel de provincie als van Rotterdam, die vervolgens overgaat in een 'project identity': de formulering van een toekomstplan vanuit een duidelijk zelfbewustzijn. Uit dat plan kan worden opgemaakt welke locaties men wil behouden en op welke deelgebieden ontwikkelingen kunnen worden toegestaan (Dijkink en Hajer 2001; Hajer 2005). Hajer beklemtoont dat de waarde van Air Plus ligt in het voortbrengen van gedeelde betekenissen van de regio. Daarbij wordt de taal van de eigen fysieke en culturele leefwereld

productief gemaakt. Het beeldmateriaal van de ontwerpers vervult een performatieve functie: een 'symbolische kluwen' die veranderde inzichten tastbaar maken en een materiële dimensie geven.

Al eerder had het specifieke plan van HNS-landschapsarchitecten dat tijdens Air Zuidwaarts werd gepresenteerd, die functie vervuld. Het HNS-plan suggereert niet dat er iets extravagants zou gebeuren, zoals in veel andere, veelal abstracte presentaties het geval is. De presentatie van het veldwerk, door middel van associatieve beelden van een uitvoerige reeks diapresentaties, geeft de aanwezigen de indruk dat de presentatoren bewust zijn van de variëteit waarmee bewoners het eiland gebruiken. De gepresenteerde landkaart is speels en multi-interpretabel en roept nieuwsgierigheid bij de betrokkenen op.

### De Stelling van Amsterdam

Emily Gomart is met haar medeauteurs in *De politiek van het ontwerp* (2003) dieper ingegaan op het creatieve ontwerpproces van HNS-landschapsarchitecten. De ontwerpers van HNS voerden in 2000 – in opdracht van de provincie Noord-Holland – een onderzoek uit naar De Stelling van Amsterdam, een stelsel van forten en liniedijken die hun oorspronkelijke functie hebben verloren en nog slechts op verborgen manieren in het landschap aanwezig zijn. De architecten beoogden een ruimtelijke strategie te ontwikkelen gericht op behoud en versterking van de Stelling als herkenbare culturele en groene verbindingzone in de regio Noord-Holland Zuid. Door middel van overleg met geïnteresseerde burgers trachtte men bestuurlijk commitment en maatschappelijk draagvlak te krijgen.

De ontwerpers van HNS gaan kort gezegd als volgt te werk: eerst worden bestaande visies op de Stelling geproblematiseerd, dan wordt een alternatieve visie op de Stelling ontwikkeld en ten slotte wordt toegewerkt naar een samenhangend en publiek toegankelijk ontwerp.

#### *Het problematiseren van gezichtspunten*

Het gaat hierbij om losmaken en doorbreken van bestaande visies, om 'ontregelen': de Stelling loswrikken uit bestaande representaties door middel van presentaties van geheel tegenstrijdige beelden die verwijzen naar andere tijdvakken en de Stelling los denken van (historische) functies. Kaarten, foto's en schetsen en beschrijvingen van aspecten en details van de Stelling ontkoppelen de forten en de dijken in het landschap.



### *Het alternatieve ontwerp*

Het beeldmateriaal van het alternatief ontwerp beoogt een direct en levendig contact met de ruimtelijke wereld tot stand te brengen, niet door afstandelijke onthechte waarneming, maar door het aanbrengen van een 'nabijheid' die psychisch inwerkt. Het gaat erom dat de gebruiker van een landschap zich kan oriënteren, hoe hij of zij het landschap (als systeem of open ruimte) beleeft.

### *Publieke presentaties*

De ontwerpen van HNS zijn op zeven (semi-)openbare bijeenkomsten gepresenteerd. De ontwerpers presenteren zich daarbij als nadrukkelijk aanwezige bemiddelaars die uit zijn op het losmaken van reacties bij toehoorders. De presentaties zouden emoties moeten ontlokken en het publiek uit zijn passiviteit moeten 'sleuren'. Bepaalde interpretaties van participanten worden aan het ontwerp toegevoegd.

Tijdens de 'Dag van de inspraak' in 2001 poogde men niet de visies van het publiek te verzamelen, maar selectief ideeën te kiezen die 'verschil' kunnen maken. Het ontwerp zou daardoor beter kritiek en weerstand kunnen doorstaan, en tegelijk coherenter worden. De presentatie van journalist Gerard van Westerloo over de geheimzinnige 'stiltestelling', een 'vergeten plaats in het landschap', bleek een convergerend effect te sorteren. Het gaat hier om een geregisseerde suggestie en evocatie. In bewoordingen van Gomart: 'Zijn tekst verweeft losse en onverbonden thema's op basis van een geheel van allusies en suggesties tot een complexiteit.' Dat verhaal slaagt daar volgens haar beter in dan de visualisaties. De Stelling verkrijgt aldus een nieuwe lading. Enkele zinnen uit Van Westerloo's verhaal kunnen dat illustreren (geciteerd in Gomart et al. 2003: 142):

Hier hoort land bij stad.

Hier hoort vooruitgang bij stilstand.

Zo kalm, zo mooi, zo stil, in het zicht van een helse metropool: een wonder is het.

De toevallige toenadering tussen het ontwerpproces en Van Westerloo's woorden zorgt voor een chemie, zo men wil een 'magisch moment'. De ontwerpers hebben de metaforen van traagheid, inclusief de nostalgische toon, vervolgens bij het ontwerp betrokken.

Paul Kersten en zijn medewerkers (2001) zijn in een andere studie nagegaan op welke wijze zich 'magische momenten' voordoen en of die momenten te regisseren en planmatig te creëren zijn.<sup>1</sup> Zij brengen die doorgaans korte en 'ongrijpbare' fasen in het ontwerpproces in verband met de fase van 'moving' die de sociaal-psycholoog Kurt Lewin (1976) heeft vastgesteld: na verloop van tijd gaan de deelnemers van een samenwerkingsverband hun gezamenlijke identiteit herzien; zin en beleving gaan 'schuiven'. Tijdens het ontwerpproces doen zich meerdere momenten van intensieve samenwerking voor die als doorbraken worden gezien, bijvoorbeeld in de startfase ('Nu gaat er iets bijzonders gebeuren' en 'Ik wil er bij zijn'), in de groeifase ('Daar moeten we heen') of in de rijpe fase ('Hier gaan we voor'). Vooral in de eerste fasen van een project blijken die momenten zich voor te doen. De kans dat ze zich later in het planvormingsproces voordoen is geringer. De uitvoeringslogica (Wanneer? Wat is haalbaar? Hoeveel geld?) verhindert dat.

Momenten worden als magisch beleefd wanneer de deelnemers een bijzondere ervaring delen. Er moeten vonken overspringen, bijvoorbeeld door uitroepen als 'Dat gaan we doen.'<sup>2</sup> Dergelijke ervaringsmomenten hebben te maken met de inbreng van iets speciaals, iets moois, iets wat alle betrokkenen herkennen. Magische momenten worden meestal pas achteraf als magisch onderkend. Ze bestaan uit een toevallige samenloop van omstandigheden en zijn dan ook niet binnen een cyclus van debatten te voorspellen. Je kunt ze niet afdwingen, en hooguit de condities aangeven waaronder gevoelens van opwinding of verrassing kunnen gedijen. Anders gezegd: je moet geen ambitie koesteren om een 'cultboek voor ontwerpers' te bieden of een toverformule te ontwikkelen, zoals een van de commentatoren van Kerstens studie opmerkt (Kersten 2001: 72).

Kersten geeft in zijn studie veel aandacht aan moeilijkheden en mislukkingen. De keuze voor het ontwerp verloopt vaak moeizaam door verschil van mening tussen gemeente en bewoners. Uiteraard moet het politieke tij gunstig zijn: als het bestuur zich onvoldoende committeert en de uitvoering ongewis blijft, zal de inspiratie wegvloeien. Kersten onderkent tevens dat magische momenten een afbrekend effect kunnen sorteren of culminereren in een 'verwerpend' ritueel. Dat de omgang met verschillende partijen en hun perspectieven en verwachtingen vaak moeilijk is, bleek reeds uit de casus Air Zuidwaarts. De Stelling van Amsterdam stootte vooral in de eindfasen op veel bezwaren: een groene cirkelstructuur rond Amsterdam zou economische ontwikkeling in de weg staan.

## De organisatie van identificatie

Emoties spelen een kernrol in de beleving van ‘gedeelde gebeurtenissen’ waarin de afzonderlijke suggesties van het ontwerp als ‘een’ worden beleefd. Metaforen als ‘thuis’ of ‘heem’ zijn beladen met emoties en worden dikwijls onbewust ervaren. Metaforen maar ook visuele presentaties activeren herinneringen, fantasieën en impressies, en hernieuwen belevenissen. Juist omdat ze veraanschouwelijken maken ze emoties los. Zelfs toegepaste technologische problemen kunnen door veraanschouwelijking van de consequenties en de wijze waarop de betrokkenen (boeren, omwonenden) ermee worstelen, een verandering van indrukken sorteren.

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op deze ervaringen. Beoogd wordt enkele contouren te schetsen van een theorie van collectieve transitierituelen. Onder welke voorwaarden kan enthousiasme ontstaan? Ik zal in het bijzonder aandacht besteden aan de belevingsdimensies van narratieve producten en het groepsritueel. Ik meen dat (landschaps)architecten, schrijvers en kunstenaars greep kunnen hebben op de voorwaarden waaronder die beleving kan worden uitgelokt en dat het ontwerpproces daarop kan worden afgestemd. Of het enthousiasme dat tijdens dat proces kan worden bestendig is een andere vraag. De organisatoren van dergelijke interactieve projecten hebben daarop zonder twijfel het minste vat.

### De hink-stap-sprong van ‘afleren’, ‘bewegen’ en ‘aanleren’

Eerst wil ik nader in gaan op enkele recente conceptualisering van de fases van ‘defreezing’, ‘moving’ en ‘refreezing’ in een collectief leerproces (Lewin 1976; Pratt en Barnett 1997; Ashforth 1998; 2001).<sup>3</sup> De drie fasen kunnen als volgt geherinterpreteerd worden.

#### *Het losweken van identiteiten*

Het proces van ‘afleren’ duidt op afstand nemen van vertrouwde kennis en het aanbrenge van breuken met het verleden. Afleren speelt in op twijfel, onzekerheid en onvrede, zodat de betrokkenen uit evenwicht worden gebracht. Dergelijke ‘technieken’ dwingen ertoe na te gaan wat werkelijk telt. Het loswoelen van conflicterende emoties blijkt daarbij behulpzaam te zijn (Pratt en Barnett 1997): emotionele spanning en opwinding enerzijds en onvrede anderzijds lijken de sleutel te zijn om los te geraken van routineuze en vertrouwde opvattingen.

### *Heridentificatie*

Het eigenlijke creatieve proces van ontwerpen is afgestemd op het ontwikkelen van nieuwe aantrekkelijke concepten, metaforen, visies en verhalen. Het gaat om herstructurering: nieuwe verbindingen visualiseren te midden van artistieke stimuli. Tijdens dat proces kan een groeiende waardering voor bepaalde waarden ontstaan. Het gaat om kleine stappen, tentatieve, voorlopige claims op een identiteit, anticipatie op nieuwe gebruiksfuncties, het testen van de levensvatbaarheid van opties, zonder veel risico's te nemen. Ogenschijnlijk kleine gebeurtenissen kunnen geherinterpreteerd worden als nieuwe verhaallijnen. Een grote variëteit van stimuli staat het toe om deze stijlfiguren te testen, aan te passen en te integreren tot een nieuwe samenhang.

### *Bestendinging van nieuwe identiteiten*

Lewins term 'refreezing' is wat ongelukkig, omdat identiteiten altijd veranderbaar en meervoudig blijven. Niettemin moeten identiteitsclaims worden bevestigd, uitgedragen en kenbaar worden gemaakt om te kunnen hechten. Claims moeten publiekelijk urgent en saillant worden gemaakt, onder andere door het gebruik van aansprekende tekens, metaforen en verhalen.

Waarschijnlijk spreekt de eerste fase het meest voor zich. De methoden en technieken van 'afleren' lijken ook relatief gemakkelijk te bedenken en toe te passen. Niettemin zouden planners en vormgevers er meer gebruik van kunnen maken. Er kan bewust worden ingespeeld op de 'armtierigheid' van bestaande ruimtelijke gebieden en locaties, teneinde vervreemding en onthechting te laten ontstaan. De twee volgende fasen laten zich moeilijker plannen.

### Het ontwerpen van tropen

Verhalen belichamen een narratieve rationaliteit die een beroep doet op concrete ervaringen en op de verbeelding; verhalen zijn meeslepend, suggestief en verleidelijk. Door het aanspreken van gevoelens en emoties zijn we beter in staat te herkennen, te identificeren en een zelfbewustzijn te creëren. Verhalen doen iets vanwege hun specificiteit: het gaat ons aan. Gebeurtenissen worden verwoord in ervaringsnabije begrippen. Daarin schuilt de potentie tot verandering: ze voegen nieuwe ervaringen toe aan bestaande. Het komt er dus op aan in te spelen op de geleefde ervaringen van bewoners en andere belanghebbenden, hun gevoelens, zorgen, ver-

wachtingen en fantasieën die liggen ingebed in verhalen over de streek of stad (zie Fisher 1984; Abma 2001; 1997).

Volgens de bestuurskundige Hendrik Wagenaar zijn de openheid en onbepaaldheid van de verhalende vorm essentieel, omdat die een specifieke persoonlijke betrokkenheid waarborgen en een bruikbare reconstructie van de alledaagse werkelijkheid mogelijk maken. De lezer of toehoorder maakt een plausibele interpretatie van een complexe en onoverzichtelijke situatie die doorgaans sterk gepolariseerd is. Tegelijk stellen verhalen de werkelijkheid coherenter en betekenisvoller voor dan zij is of zou kunnen zijn. Het verschaffen van coherentie en orde in een onoverzichtelijke omgeving kan worden aangeduid als 'narratieve organisatie' (Wagenaar 1997).

Metaforen en andere overdrachtelijke zegswijzen of voorstellingen (tezamen 'tropen' genoemd) staan het toe om betekenis toe te schrijven aan gebeurtenissen en ervaringen (motieven; oorzaken; kwaliteiten; enzovoort); ze veranderen informatie in beleving. Je kunt een gebeurtenis beter plaatsen, je bent in staat zinvol te vergelijken, of je krijgt aanwijzingen voor handelen. Zonder deze tropen kan een verhaal niet effectief zijn. Overigens kan één enkele gebeurtenis verschillende narratieve interpretaties oproepen, omdat de tropen meerduidig zijn. Je kunt tropen positief uitleggen en er bijvoorbeeld rond omheen fantaseren. In gesprekken rondom ruimtelijke planvorming lijken vooral de stijlfiguren van toeschrijving van eenheid en toeschrijving van unieke kwaliteiten van belang, bijvoorbeeld de uniciteit van het landschap ('de Stiltestelling'). Vooral door overdrijving van eigen kwaliteiten kunnen verschillen met andere spelers of groepen worden uitvergroot. Dit toeschrijvende aspect van tropen kan overigens ook een negatieve functie hebben. Zo berusten stigmatisering en stereotypering op toeschrijving van vaste, onveranderlijke kwaliteiten van personen of groepen.

De psychoanalyticus Yiannis Gabriel (1998), aan wie deze functies van toeschrijving zijn ontleend, besteedt veel aandacht aan de emotionele dimensies van verhalen. Sommige verhalen, vooral epische verhalen die refereren aan moed en doorzettingsvermogen, slagen erin bewondering en trots bij toehoorders te laten ontstaan. Indien men de rubricering van Gabriel hanteert zouden toekomstplannen en -ontwerpen in de genres van zowel epische als romantische verhalen kunnen worden ondergebracht. De komische en tragische grondkenmerken lijken minder geschikt. Het epische verhaal heeft een typisch progressieve verhaallijn waarin het lot de hoofdrolspeler goed gezind is. De emoties die ermee gepaard gaan zijn opbeurend en verheffend. Epische aspecten spelen vaak een rol indien het toekomstproject wedijvert met andere, concurrerende projecten. In dat ge-

val worden verdienste, prestatie en succes beklemtoond, gepaard met trots of juist jaloezie en afgunst. Tijdens de IPP-stadsvisieprojecten (hoofdstuk 1) wordt herhaaldelijk gerefereerd aan de (non)prestaties van naburige gemeentes (of streken) met wie men zich vergelijkt (het befaamde ‘narcisme van het kleine verschil’). Epische verhalen kunnen aldus bijdragen aan een gemeenschappelijk gevoel, bijvoorbeeld door het gebruik van ‘wij’-termen en specifieke namen voor (bouw)projecten die solidariteit uitdrukken.

In romantische verhalen bestaat het centrale thema doorgaans uit liefde, zorg en toewijding. Dat thema is verbonden met tropen van toeschrijving van gevoelens (‘de plannen ontroeren’), van verdienste (‘De streek is een mooie toekomst waard’) en van vaste kwaliteit (‘authentieke architectuur’). De bijbehorende emoties die in deze verhalen worden losgewoeld zijn volgens Gabriel: zorg, warmte, trots, bewondering en vooral nostalgie, de liefdevolle oriëntatie op (en verlangen naar) kenmerken van het verleden, of het delen in de kwaliteit van een ‘integer’ of ‘ongerept’ verleden (zie ook Van Stokkom 1997).

Het toeschrijven van verdienste, prestatie of kwaliteit aan een project kan worden geïnterpreteerd als een poging tot ‘zelfverheffing’. Uit onderzoek (Ashforth 2001) blijkt dat mensen zich sterker identificeren met symbolen die een onderscheidende identiteit openbaren. Daartoe behoren prestigieuze projecten. De impact van distinctie en prestige op identificatie kan mede worden verklaard door het verlangen tot een geprivilegieerde groep te behoren. Distinctie schept een afgetekend contrast tussen leden en niet-leden, insiders en outsiders, waardoor de ‘salience’ van de eigen identiteit wordt vergroot. Profilering is dus deels een statusfenomeen: mensen neigen ertoe zich op de uniciteit van hun woonomgeving te laten voorstaan.

### De organisatie van emotionele energie

Toch lijken verhalen pas een magische meerwaarde te verkrijgen in een groepsritueel. Tijdens die rituelen komt een energie vrij die de contouren van een nieuwe collectieve identiteit zichtbaar maakt. Het typerende van een ritueel is dat het groepsproces als zodanig van groter belang is dan de inhoud. Als we participeren in een ritueel worden we als het ware gedwongen anderen als medestanders te zien: we gedragen ons publiekelijk alsof we ons reeds identificeren met het nieuwe project. In rituelen en ceremonies leidt ‘samen doen’ reeds tot ‘worden’: hart en hoofd volgen de handen (Ashforth 2001). Met name van transitierituelen – anders dan bijvoorbeeld integratie- of juist exclusierituelen – gaat een verleidelijke

werking uit, omdat ze een verlangde 'nieuwe' identiteit evoceren en attractief maken. Zo lijkt de opwindning van magische momenten ('Hier gaan we voor!') gepaard te gaan met een anticiperend genoeg van collectief 'overwinnen' of 'slagen'. Er wordt vooruitgelopen op een gemeenschappelijke toekomst waaraan *ex ante* trots en waardering worden ontleend.

Volgens de socioloog Randall Collins (1990; 2004) zijn emoties tijdens groepsrituelen in hoge mate besmettelijk: mensen worden opgenomen in de vaart van het spel. Het affectieve langetermijneffect van groepsevenementen noemt Collins 'emotionele energie'. Hoge emotionele energie duidt op enthousiasme en loyaliteit, en duidt tevens op de bereidheid initiatief te nemen. Lage emotionele energie duidt erop dat men zich niet aangetrokken voelt tot de groepsactiviteiten. Men zou ze liever vermijden. Individualisten zullen emotionele passiviteit tonen.

Positieve emoties worden intenser door hun aanstekelijkheid gedurende het ritueel, bijvoorbeeld de 'viering' van collectieve ervaring van succes. Vaak wordt dat enthousiasme voortgebracht door een groepsleider of enkele andere gezichtsbepalende deelnemers. Deze personen fungeren als accu voor emotionele expressie. Volgens Collins bouwen positieve kortetermijnemoties als enthousiasme, passie en de expressie van vooral beladen symbolen een voorraad emotionele energie op. Dat wordt door de groepsleden vaak als gedeelde macht, status en waardering beleefd. Ingrijpende gebeurtenissen en ervaringen, en de daarop betrekking hebbende tropen en verhaallijnen, kunnen elkaar versterken en een emotioneel *multiplier effect* teweegbrengen, een synergie die een regressieve of progressieve beweging van opwindning kan voortbrengen. Als zodanig heeft een magisch moment zichzelf waarmakende kenmerken: toekomstige groepsgebeurtenissen worden gekleurd door de rituelen die er aan vooraf gingen. Collins benadrukt ten slotte dat emotionele energie de neiging heeft uit te doven en op te lossen wanneer ze niet door rituele, energerende gebeurtenissen opnieuw wordt opgewekt.<sup>4</sup>

### Het bestendigen van 'opgewondenheid'

Hoe vervolg geven aan interactieve projecten nadat de opwindning over nieuwe collectieve ervaringen is weggeëbd? In een organisatie met vaste sociale patronen lijkt dat gemakkelijker te realiseren dan in ad-hocorganisaties die slechts een beperkte tijd operationeel zijn. Onduidelijk is of tijdens de praktische vertaling en de implementatie van de plannen de originele visies overeind blijven. De onzekerheid of de plannen wel gerealiseerd kunnen worden, staat een doorwerking van groepssynergie in

de weg. De aanvankelijke belangentegenstellingen komen mogelijk weer boven water drijven (zie Kersten et al. 2001). De vraag is dus hoe na een succesvol ontwerpproces nieuwe verhalen bestendig kunnen worden. Hoe te voorkomen dat alleen een subgroep zich achter een nieuw toekomstbeeld schaart, terwijl de belangstelling van de meerderheid van de bewoners wegebt? Hoe het nieuwe verhaal overeind te houden tussen vele andere, vaak concurrerende verhalen?

Indien verhalen uitkristalliseren rondom sommige interpretaties waarin krachtige 'wij-beelden' worden onderschreven, kunnen de kernsymbolen van die verhalen overleven en zelfs deel worden van de projectidentiteit van een bepaalde (bewoners)groep. De kunst is dan ook om rituele ervaringen te vertalen in gemakkelijk overdraagbare en enthousiasmerende symbolen (Downing 1997; Boyle 1995). Bovendien kan een gedeelde visie door variaties op hetzelfde verhaal worden aangescherpt en hernieuwd. Zoals gezegd, verhalen omvatten een veelheid aan betekenissen en laten verschillende interpretaties toe. Deze rijkdom van betekenissen kan geopend worden door verhalen opnieuw te doorleven. 'Dat is de magie van verhalen: bij elke hervertelling komen weer andere lagen, perspectieven, kleuren en nuances aan het licht.' (Abma 1997: 29)

Ik meen dat charismatische persoonlijkheden hier een belangrijke rol kunnen vervullen. Uit de hierboven beschreven projecten en ontwerp-praktijken, maar ook uit de bestudeerde projecten in hoofdstuk 1, blijkt dat tijdens het interactieve overleg vaak bewondering voor een groeps-leider, ontwerper of een andere 'smaakmaker' ontstaat. Het gaat om in-nemende, attractieve en inspirerende persoonlijkheden die over een uit-dagende stijl beschikken en met wie men zich makkelijk kan identificeren. Hoewel het project het risico loopt door dergelijke personen geheel te worden gedomineerd – denk aan de 'goeroes', architecten met grote naam en faam – kunnen zij een collectieve 'opgewondenheid' bestendigen en bekrachtigen (Weierter 2001). Ook na afloop van de interactieve cyclus lijkt de verdere uitbouw van een 'projectidentiteit' op dergelijke morele ondernemers te zijn aangewezen.

### **Gevaren van groepsidentificatie**

Identificatie is geenszins een glad proces maar juist de uitkomst van strijd en conflicten. Door het besef dat je afstand neemt van voorheen gewaar-deerde beelden (het 'afleren') of dat ideaalbeelden niet haalbaar blijken te zijn, ontstaat meer dan eens ongenoegen en teleurstelling. Niet iedereen



zal zijn of haar interesses willen verleggen. Niettemin, velen zullen verleid worden om in het planvormingsproces eigen doeleinden en waarden te heroverwegen en attractieve herkenningpunten op te sporen. Om die reden is het bieden van variëteit en multi-interpretabele stimuli zo van belang. Een goed ontwerp behoeft overtuigende verhalen en teksten die recht doen aan tegengestelde visies en die op verschillende conflicterende manieren gelezen en geïnterpreteerd kunnen worden.

Creatieve ontwerpen en een 'narratieve organisatie' kunnen de kiem leggen voor 'magische momenten'. Soms heet zo'n moment 'herkenning', soms juist 'chemie'. Een ontwerp of verhaal dat inspeelt op specifieke (gebruiks)behoeften van het (deel)publiek lijkt een grotere kans van slagen hebben. De bijzondere kwaliteiten van het ontwerp worden in dat geval gedragen door de betrokkenen. Tegelijk lijken succesvolle ontwerpen een paradoxale samenhang te hebben van variëteit en eenvoud: het vertolken van uiteenlopende ervaringen van het publiek en het introduceren van sturende metaforen.

Narratieve rationaliteit heeft in die opzichten meer te bieden dan argumentatieve rationaliteit. Suggesteren, verleiden en meeslepen zijn onmisbaar om gedeelde intuïties en verlangens te bewerkstelligen. Identificatie duidt onder meer op 'erbij horen' en 'op je plaats voelen' en is gebaseerd op sociale aantrekkingskracht. De groepsleden nemen aan dat ze iets kostbaars delen; al blijven ze vreemden voor elkaar, ze hebben toch het gevoel een gedeelde identiteit te hebben ontwikkeld.

Zoals gezegd, profilering is deels een statusfenomeen. Dat kan mede verklaren waarom hedendaagse burgers zo sterk betrokken zijn op de promotie en *upgrading* van hun eigen leefomgeving. Een geprofileerd toekomstverhaal biedt zicht op een wereld die de eigen waarden en overtuigingen zichtbaar representeert en die de lokale ruimtelijke omgeving betekenisvoller en 'authentiek' maakt. Het verhaal speelt in op het verlangen van deelnemers om de leefwereld naar eigen beeld vorm te geven. Sommige lokale ruimtelijke betekenissen worden dan ook sterk bekrachtigd en uitvergroot.

Met deze uiteenzetting zijn we ver verwijderd geraakt van de uitgangspunten van deliberatieve democratie. Habermas en andere verlicht-rationele denkers zullen een 'ritualistische consensusvorming' vast en zeker verwerpen. Groepsdruk en collectieve affecten achten zij misleidend, want ze voeren weg van rationele uitwisseling van argumenten. Niettemin, in het vorig hoofdstuk werd reeds benadrukt dat emoties rationeel handelen kunnen hinderen, maar ook kunnen dienen. Ze kunnen een afgewogen discussie dwarsbomen, maar ook de ontvankelijkheid voor nieuwe

perspectieven en plannen vergroten. Waarom zouden we het argumentatieproces niet kunnen verbreden en allerlei soorten kennis en kunde, ook van affectieve en narratieve aard, binnen deliberatie kunnen trekken? Waarom zouden we participatie reduceren tot spreken, en leren reduceren tot weten (zie ook Forester 1999)?

Bovendien, juist passie en retorische overtuiging verschaffen deliberatie haar vitaliteit en kracht: er wordt betrokkenheid gekweekt. Tijdens het deliberatieve groepsproces worden opinies en visies gedramatiseerd en gezamenlijk beleefd; inzichten en ervaringen krijgen een diepere of gewijde betekenis en nemen bezit van het individuele geheugen. Het groepsritueel fungeert aldus als bekrachtiger van een bepaalde toekomstvisie. Narratieve kennis en kunde behoeven daarom veel meer aandacht binnen deliberatieve democratie dan ze tot dusver hebben gekregen. Van belang is dat 'deliberatie' zodanig wordt verbreed dat ook discussies over meer intuïtieve of emotionele bevindingen een kans krijgen. Allerhande standpunten, verhalen, getuigenissen en ervaringen kunnen in aanmerking worden genomen. Deliberatieve democratie afperken tot een verschaalde 'rationele uitwisseling van argumenten' lijkt een doodlopende weg. Een 'koud debat' is niet noodzakelijk waardevoller. Emoties verschaffen het publiek immers informatie. Voorwaarde is wel dat emoties worden gestileerd: er mag geen dwang en dreiging van uitgaan. Ten tweede, geëmotioneerde verhalen dienen te refereren aan publieke belangen. Communicatie die het bijzondere niet aan het algemene kan verbinden, heeft weinig of geen politieke betekenis. Verhalend communiceren treedt overigens vanzelf terug ten gunste van argumenteren wanneer eenmaal de politieke vraag 'Wat moet er gebeuren?' op tafel komt (Dryzek 2000). Als het komt tot politieke besluitvorming horen kritiseerbare argumenten sowieso de doorslag te geven.

Natuurlijk is het streven naar eensgezindheid op goede gronden bekritiseerd. De verwachting van consensus kan een barrière zijn om een kritische dialoog te beginnen of bijzondere perspectieven op de agenda te krijgen. Volgens Iris Young (2000) veronderstelt de oriëntatie op consensus dat participanten hun bijzondere ervaringen en belangen achter zich laten. Sommige problemen worden aldus buiten de discussie gehouden. Haars inziens moet er in het debat juist ruimte zijn om aan verschil te appelleren en anderen te confronteren. Maar er is reeds op gewezen dat gesprekspartners een gemeenschappelijk ontwerp of verhaal kunnen omarmen en daarbij tegelijk specifieke betekenissen beklemtonen die aansluiten op eigen belangen en overtuigingen. Consensus hoeft ook niet op een gemeenschappelijke visie te duiden. Het kan gaan om afspraken waar-

bij iedere participant instemt met het verdere verloop van actie, ieder om andere redenen (zie ook Dryzek 2000; Pellizzoni 2001). Niettemin lijkt de kritiek correct dat onvoorwaardelijke identificatie als zodanig strijdig is met deliberatieve democratie. Tijdens deliberatie worden burgers immers geacht zelf een standpunt te bepalen en zich niet mee te laten slepen door groepsgevoelens (zie hoofdstuk 4).

Ten slotte, kan groepsidentificatie niet ten koste gaan van subgroepen, minderheden en dissidenten? Met die vraag worden de donkere kanten van de 'macht van de groep' aangeroerd.<sup>5</sup> De politieke theoreticus Cass Sunstein (2003) introduceert in dat verband de term 'enclave-deliberatie': deliberatie onder gelijkgestemde personen, 'ons soort mensen'. De affectieve bindingen binnen de groep reduceren het aantal divergente argumenten en vergroten de sociale invloed op individuele keuzes. Met andere woorden: hoe warmer de gevoelens, des te minder tegenspraak. Psychologen spreken in dit verband over *groupthink*, waardoor alternatieve opties minder snel besproken worden en beslissingen van lagere kwaliteit zijn (Steenbergen 2004).

Sunstein wijst ook op een 'law of group polarisation': de groep beweegt zich tijdens deliberatie naar een meer extreem standpunt. Hij doet daarmee niet op de beweging van groepsleden of subgroepen naar twee of meerdere uitersten, maar op een verschuivende opinie van de groep als geheel. De subgroepen groeien naar elkaar toe en nemen daarbij een (meer) extreme positie in. Met ander woorden: (sommige) groepen neigen ertoe meer extreme beslissingen te nemen dan de individuele leden apart zouden hebben gedaan. Bijvoorbeeld, mensen met ethnocentrische opinies zijn er na discussie met gelijkgestemden eerder toe geneigd om meer negatieve antwoorden te vertolken over buitenlanders. Tijdens welk partijcongres dan ook zien we veel voorbeelden van een radicalisering van standpunten. Volgens Sunstein speelt hier ook het verschijnsel van 'retorische asymmetrie'. Burgers zijn gevoelig voor intuïtief sterke argumenten en 'hoera'-argumenten die bijvoorbeeld in het hedendaagse veiligheidsbeleid bekend zijn: 'We moeten een sterk signaal afgeven' en 'Hardleerse personen moet een lesje worden geleerd'. Volgens Sunstein beschikken pleitbezorgers van lagere belastingen en milieubescherming ook over deze retorische voorsprong.

Elke organisatie, partij of sociale beweging die mobilisatie van deelnemers beoogt, kan in principe een dergelijk traject van groepsopolarisering doorlopen, ten goede of ten kwade. Of het in de democratische praktijk van ruimtelijke planvorming werkelijk tot die radicalisering komt, is zeer de vraag. Zoals beklemtoond: achter de collectieve instemming met het

plan blijven tegengestelde belangen een rol spelen. Het concept 'project-identiteit' is daarom in zekere zin misleidend, omdat het suggereert dat alle betrokkenen de nieuwe visie op stad of streek daadwerkelijk delen. Bovendien is identiteitsvorming veranderlijker dan de theorie van *groupthink* suggereert. Identificatiepunten zijn niet meer traditioneel gegeven, maar gerelateerd aan bewuste keuzes. Ze worden niet zozeer als gegeven preferenties gearticuleerd, maar ze worden juist tijdens samenwerking ontwikkeld (Brewer 2004; Hajer 2000; Castells 1997; Van Stokkom 1999).



**Deel II**

**Het 'betere' institutionele  
ontwerp**



## 4 Het leerproces: standpunten herzien

In de vorige hoofdstukken is aangegeven dat ‘rationele deliberatie onder gelijken’ in de praktijk door allerlei factoren niet tot haar recht komt. Daartoe behoort de neiging om standpunten gepassioneerd te vertolken en op te gaan in het groepsritueel. Dat wil niet zeggen dat emoties, evocatief spreken en collectieve belevenissen altijd welkom zijn. In een beraad dat is toegespitst op een artistiek ontwerpproces kunnen geëmotioneerde ervaringen een positieve rol spelen, maar als het gaat om nijpende problemen die een zorgvuldige afweging vergen, is het verschijnsel ‘groepsdruk’ snel een sta-in-de-weg. In dit (en het volgende) hoofdstuk wordt dan ook afstand genomen van de thematiek van narratieve communicatie en groepsrituelen, en verschuift de aandacht naar ‘vrij en onafhankelijk oordelen’. Niet het gezamenlijke identificatieproces wordt belicht, maar de ontwikkeling van deliberatieve kwaliteit. We gaan op zoek naar het ‘betere’ institutionele ontwerp waarin de deelnemers worden aangemoedigd hun meningen te heroverwegen.

Deliberatie leidt lang niet altijd tot kwalitatief goede of acceptabele beslissingen. Ook al is aan de voorwaarden voldaan die in hoofdstuk 1 zijn vernoemd, waaronder de gelijke bijdrage van eenieder aan het debat, dan nog kan de kwaliteit van deliberatie tekortschieten, omdat voldoende (relevante) kennis en ervaring simpelweg ontbreken. Soms is de inbreng van speciale kennis noodzakelijk, bijvoorbeeld om beslissingen te nemen over complexe technologische plannen. Om de kwaliteit van het debat te vergroten zou men partijen die ervaring in het betreffende veld hebben of over professionele kennis beschikken, een dominante rol kunnen geven. De principes van ‘deliberatieve kwaliteit’ en ‘gelijke kans een bijdrage aan het debat te leveren’ kunnen elkaar dus bijten (Akkerman 2001).

Expertisegebrek is een steeds terugkerend probleem in IPP-projecten en vele andere vormen van burgerberaad (zie hoofdstuk 1). Niet alle gezichtspunten die tijdens het overleg worden ingebracht, zijn even vindingrijk, bruikbaar of relevant. Met hun ervaringskennis kunnen burgers ondervonden problemen doorgaans helder verwoorden, hoewel zij daar-



bij hoofdzakelijk terugvallen op specifieke verhalen (Conover en Searing 2005; Ryfe 2006), maar voor een beter inzicht in bijvoorbeeld de verkeers-technische effecten van een nieuw wegensysteem zijn we aangewezen op experts.<sup>1</sup> Veel onderzoekers wijzen erop dat participanten matig geïnformeerd zijn over beleidsvraagstukken. Velen vertolken onvolledige informatie; losse beweringen worden niet gestaafd; foutieve feitelijke uitspraken en foutieve interpretaties van cijfers worden te weinig gecorrigeerd (zie o.a. Button en Mattson 1999).

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat zowel in het burgerforum als in het belanghebbendenoverleg regelmatig experts worden uitgenodigd. Door tijdsdruk en andere factoren (waaronder de neiging de zaak niet gecompliceerder te maken dan die al is) hebben die experts echter geen structurele plek in het beraad verkregen. Bovendien worden de deelnemers niet echt gestimuleerd om alternatieve kennis aan te boren en de meningsvorming daarop af te stemmen. Met name in de IPP-forums blijft het (te veel) bij het inventariseren van meningen en opties. In dit hoofdstuk wordt betoogd dat een andere vorm van burgerberaad, de burgerjury, er beter in slaagt relevante informatie binnen de groep te brengen en de deelnemers aan het denken te zetten.

In burgerjury's – waarmee Nederland weinig ervaring heeft – worden burgers uit verschillende deelpopulaties bij elkaar gebracht, op basis van sociaal-demografische factoren als leeftijd, sekse, genoten onderwijs en etnische groep (Crosby 1995). Experts, professionals, activisten en vertegenwoordigers van belangengroepen nemen geen zitting in de jury maar kunnen wel als getuige-deskundige worden gehoord. Er is dus een scheiding van rollen: 'partijdige getuigen' worden gehoord door 'onpartijdige burgers'. In *deliberatieve polls* is die werkwijze verder verfijnd; het gaat om een op de burgerjury gelijkend model dat evenwel geen ambitie heeft om een collectief eindadvies te geven. Het is 'niet meer' dan een poll, een deliberatieve peiling, maar dan wel in omstandigheden die een redelijk oordeel bevorderen.

Het model van de burgerjury lijkt beter tegemoet te komen aan de veronderstelling van deliberatieve democratie dat participanten bereid zouden moeten zijn hun mening te herzien. De burgers die elkaar in het beraad treffen, zouden dan ook niet de mening van hun achterban blind moeten verwoorden. Binnen een deliberatief perspectief worden zij geacht om vanuit eigen waarden en ervaringen open te staan voor verandering van hun visie. Zij handelen eerder als een *trustee* dan als afgevaardigde<sup>2</sup>: ze toetsen hun standpunten en putten uit een diversiteit aan ervaringen en achtergronden. Zij zouden dus ook de belangen van burgers met andere

achtergronden moeten kunnen verwoorden. Participanten dienen zich dus niet simpelweg te zien als vertegenwoordigers van hun sociale groep. Ook vertegenwoordigers van deelbelangen en beroepspolitici zouden als onafhankelijk burger dienen te beraadslagen, niet als belangenbehartiger.

Hoe kan het beraad zodanig worden ingericht dat burgers gestimuleerd worden als onafhankelijke *trustee* te oordelen? Hoe kan het uitfilteren, selecteren en adopteren van betere ideeën worden gestimuleerd? Betoogd wordt dat zowel de burgerjury als de *deliberative poll* daarvoor goede papieren hebben. Voordat ik die thematiek zal bespreken, geef ik eerst aan welke factoren onafhankelijke meningsvorming en een eventueel herzien van standpunten in de weg staan. Het gaat onder andere om de geringe bereidheid om onbekende en onvertrouwde standpunten op waarde te schatten en het moeizame delibereren over 'deep values'.

### **Hindernissen voor het heroverwegen van standpunten**

Geringe bereidheid onvertrouwde standpunten op waarde te schatten

In de hedendaagse risicosamenleving zijn burgers meer dan ooit aangevoelen op expertkennis. Over basisfeiten van mondiale opwarming zouden burgers maanden kunnen overleggen zonder ooit juiste antwoorden te kunnen benaderen. Veel beleidsproblemen draaien om 'onzichtbare' risico's, zoals nucleaire straling, pesticiden en het verdwijnen van de ozonlaag. Leken zijn van technische experts afhankelijk om zulke problemen te kunnen bespreken, zelfs om er bewust van te worden.

Om die reden voldoet de veronderstelling van sommige theoretici ook niet dat een grote(re) populatie van burgers er automatisch beter in zou slagen de feiten juist vast te stellen. Door de wijsheid van veel burgers te benutten, zo gaat de redenering, zou de kans op foutieve interpretaties worden verminderd (Mendelberg 2001; Brown 2006). Deze klassieke formule wordt ook wel omschreven als 'Two heads are better than one' (of in de juryrechtspraak: 'Twaalf kunnen meer dan een'). De uitwisseling van informatie tussen 'meerdere hoofden' leidt echter niet noodzakelijk tot kwalitatief betere kennis. Vele hoofden kunnen tezamen beter geïnformeerd zijn, maar de intuïtieve afkeer van afwijkende standpunten kan dat verhinderen. Uit onderzoek blijkt dat de uitkomst van groepsdiscussies vaak ten koste gaat van de unieke informatie die sommige personen inbrengen. Er bestaat een tendens om gedeelde informatie te bevoorstellen. De deelnemers hechten vooral meer waarde aan vooringenomen opvat-

tingen, die tijdens het verloop van de discussie eerder worden vergroot dan verkleind, zeker als nieuwe feiten en standpunten achterwege blijven of weinig kans maken om in het centrum van belangstelling van de groep te komen. Tegelijk blijken deelnemers zich de unieke ongedeelde informatie minder goed te kunnen herinneren. Die unieke perspectieven worden als inconsistent beleefd, en worden naar de achtergrond verstoten of vergeten (Larsen et al. 1998; Wittenbaum et al. 2004; Tindale et al. 2005).

Verder blijkt dat participanten die argumenten hanteren die door veel andere groepsleden gedeeld worden, de grootste invloed op de discussie hebben, ongeacht hun competentie en de kwaliteit van argumenten. Terwijl mensen die veel bekende argumenten naar voren brengen als experts worden beschouwd, worden mensen die veel onbekende en onvertrouwde argumenten naar voren brengen als incompetent beschouwd. Die laatste groep heeft dan ook minder kans gehoord te worden (Mendelberg 2001).<sup>3</sup> Opvallend is ook dat personen die het langst aan het woord zijn als het meest overtuigend worden gezien. De kwantiteit van opmerkingen doet er dus toe. Dat heeft onder andere met het toeschrijven van status te maken. Mensen met een hoge status initiëren meer communicatie dan anderen. Hun ideeën zijn invloedrijker, ten dele omdat mensen met een lagere status zelfvertrouwen ontberen in hun eigen kunnen, en ten dele omdat zij vergelding vrezen (Sunstein 2002 en 2003; zie ook hoofdstuk 2).

Gesprekspartners blijken vooral informatie te zoeken die hun vaste overtuigingen sterker kunnen maken. Dié argumenten worden geselecteerd die de reeds bestaande meningen ondersteunen. Mensen willen kennis en competentie uitstralen, en passen daartoe hun mening aan in de richting van mensen met hoge status. Daarnaast wordt informatie geïnterpreteerd in het licht van wat men reeds weet. Het interpretatieve proces verbindt argumenten aan eerdere ervaringen en voorafgaande overtuigingen, ook wel *encoding* genoemd. De kracht van deze ervaringen en overtuigingen is zo groot dat deze zelfs de beste argumenten kunnen overspelen (Lupia 2002). Burgers houden dus primair aan hun eigen standpunten vast en laten zich nauwelijks leiden door de 'macht van het betere argument'. Om die reden hoeven vooroordelen in het debat niet ontmaskerd te worden als slechte redenen. Evenmin worden ze altijd door betere argumenten tegengegaan, want in sommige afwijkende argumenten kan men zich in het geheel niet inleven (ook Sanders 1997).

George Marcus geeft in zijn opmerkelijke studie *The Sentimental Citizen* aan deze verschijnselen een wat andere duiding. Hij onderscheidt twee emotiesystemen waarvan het ene (het dispositiesysteem) gewoonten versterkt en het andere (het surveillancesysteem) attentie en openheid

stimuleert. Het dispositiesysteem sluit cognitieve capaciteiten af; informatie wordt gebruikt om vertrouwde opinies te versterken. Afwijkende informatie wordt afgehouden. Als het surveillancesysteem daarentegen in werking wordt gesteld gaat de alarmbel rinkelen: er is iets niet in orde; je bent alert, op je *qui-vive*. Om die reden is een appèl op de rede, opgevat als afweging van *common sense* inzichten, bepaald niet het meest effectieve middel om de bereidheid te leren te vergroten. De emoties van ongerustheid en bezorgdheid zijn effectiever: de macht van de gewoonte wordt buiten werking gesteld. Ze genereren de deliberatieve ruimte waar veel theoretici om vragen: een herbeoordeling van de status-quo, het beschouwen van meervoudige perspectieven en zoeken naar nieuwe handelwijzen. Zonder die emoties zouden mensen te weinig leren en op mogelijk schadelijke gewoontes blijven vertrouwen (Marcus 2002: hoofdstuk 6).

Uiteraard zijn er grenzen aan het afschermen van vooringenomen standpunten. Als de bewijzen voor een tegengesteld standpunt zich opstapelen, wordt het moeilijk die te miskennen. Bovendien, en daarin schuilt voor een groot deel het bestaansrecht van deliberatie, denken veel mensen ambivalent over vele politieke zaken (Steenbergen 2004). Maar zoals eerder gezegd – en anders dan sommige deliberatieve theoretici menen – discussianten zijn geen kalme rationele vertolkers, maar mensen met sterke overtuigingen en passies. Overtuigend argumenteren appelleert dan ook in eerste instantie aan emotionele ervaringen en verwachtingen. Doel is niet zozeer informeren, maar ‘laten geloven’ of willen klinken als ‘een van ons’, een persoon die vertrouwd kan worden.

De veronderstelling dat participanten steeds bereid zijn om nieuwe informatie te verwerken en los van andere groepsleden te oordelen blijkt dus niet op te gaan. Kennelijk bestaat er een groepsdruk je te conformeren aan de meest gangbare meningen. Zo stemmen minderheden of achtergestelde groepen veelvuldig in met het standpunt van de meerderheid om te laten zien dat zij competente sprekers zijn (Kameda 1997). Mansbridge constateerde eerder dat ‘face to face’-contacten ertoe aanzetten om meningsverschillen uit de weg te gaan. Er bestaat kennelijk een deliberatieve druk tot conformistisch gedrag en een verleiding tot valse unanimitieit (Mansbridge 1983).

Uit veel recent evaluatieonderzoek van deliberatieve projecten blijkt dat deelnemers aangewezen zijn op externe informatie en vooral die van deskundigen, om tot andere inzichten te komen. Niemeyer en Goodin (2003) wijzen erop dat – tegengesteld aan de verwachtingen van theoretici van deliberatieve democratie – niet de discussiefase verandering van meningen voortbrengt, maar de informatiefase. Luisteren en leren zijn

doorslaggevend, want daardoor worden 'symbolic frames' doorbroken. Discussiëren als zodanig, dat wil zeggen het uitwisselen van argumenten, draagt weinig bij aan die meningsverandering. Bovendien, voordat de groepsdiscussie begint, hebben veel deelnemers hun mening al gewijzigd, en dat geschiedt meestal binnen de betrokkenen zelf (het innerlijke reflectieproces binnen 'one head': 'deliberation within').

Het burgerberaad is dus aangewezen op de input van unieke, niet-gedeelde kennis en ervaring waardoor vooringenomen meningen kunnen worden doorbroken. Er moet veel moeite gedaan worden om onvertrouwde kennis ingang te laten vinden. Uit het taskgroup-onderzoek van Larsen en zijn collega's blijkt dat leiderschap een goede voorwaarde is om vooringenomenheden tegen de verwerking van onvertrouwde relevante informatie tegen te gaan. Leiders die niet schromen de discussie te sturen, neigen ertoe meer en eerder ongedeelde informatie te herhalen, vooral ongedeelde informatie die cruciaal is om een zorgvuldige beslissing te bereiken. Ook herhalen die leiders meer ongedeelde informatie van andere deelnemers zodra die beschikbaar komt. Aldus wordt de aandacht voor die unieke informatie sterker vastgehouden, waardoor de kans dat ze tijdens de discussie gebruikt zal worden toeneemt. De kwaliteit van groepsbeslissingen neemt hierdoor sterk toe. Discussiegroepen waarin leiders zich beperken tot facilitering van het gesprek, en dus geen richting geven aan het debat (zoals het ideaal van egalitair delibereren veronderstelt), blijken daarentegen inferieure beslissingen te nemen (Larsen et al. 1998).

Ook uit onderzoek van de Duitse politicologen Ulbert en Risse naar multilaterale onderhandelingen blijkt dat de kwaliteit van het beraad afhangt van 'norm entrepreneurs' of 'knowledge brokers' die het vermogen hebben om nieuwe kennis in te brengen en vraagstukken binnen een ander frame te plaatsen. Personen die zowel over ruime kennis beschikken als geloofwaardigheid uitstralen (onpartijdig, een zaak toegewijd), zijn ertoe in staat om nieuwe informatie te laten 'resoneren' met bestaande opvattingen en ervaringen (vergelijk de charismatische verbinding van competentie en attractiviteit waarop in hoofdstuk 2 werd gewezen). De combinatie van argumentatief en moreel gezag geeft dus de doorslag. Zou dat morele gezag ontbreken, dan stopt het 'reframing' proces en verliezen de 'vernieuwers' hun geloofwaardigheid (Ulbert en Risse 2005).

Hoewel er in het burgerberaad geen plaats is voor expliciet leiderschap, zou er wel meer ruimte aan het gezaghebbend vertolken van afwijkende standpunten kunnen worden gegeven. Experts en ervaringsdeskundigen kunnen participanten een breder scala van opties en perspectieven onder de aandacht brengen waardoor de kans dat de participanten hun mening

heroverwegen groter is. Ook leken kunnen uiteraard onvertrouwde informatie inbrengen. Maar zoals opgemerkt: doorgaans ontberen zij het gezag om herhaaldelijk op die informatie te attenderen en ingang te laten vinden.

Tegelijk blijft collectieve toetsing van nieuwe, onvertrouwde kennis van belang: de aanwezigheid van meerdere deskundigen en competente leken die elkanders visies in begrijpelijke taal kritiseren en uitdagen. Om als gezaghebbend erkend te worden moet iemand instemming zien te verkrijgen voor de expertise, kennis of standpunten die hij of zij verwoordt. In een democratische context moet gezag voortdurend aangetoond en verdiend worden. De toewijzing van gezag wordt dus bepaald in een open context van toetsen en kritiseren. Blijven overtuigende antwoorden achterwege, dan verspelen sprekers hun gezag (Warren 1996). Aldus wordt een aristocratisch element geïntroduceerd in deliberatieve democratie: zij die over 'betere' kennis beschikken, zouden in onderlinge concurrentie elkanders visies moeten uitdagen, in termen die voor leken begrijpelijk zijn. Overigens wijst Warren erop dat de vrije toetsing van argumentatie steeds aangetast kan worden door hiërarchieën van status, macht en geld. Om die redenen is het des te meer van belang dat experts hun kennis toegankelijk en acceptabel verwoorden (Bohman 2000).

#### Moeizaam beraadslagen over 'deep values'

Het conformisme binnen de groep is dus een grote hindernis voor vrij en zelfstandig delibereren. Het omgekeerde komt ook voor: in situaties met grote meningsverschillen kan deliberatie op slot raken of ontaarden in een machtsspel. Deliberatie kan politieke scheidslijnen vergroten en de groep uiteen laten vallen in polariserende kampen. Ook wanneer groepen onevenwichtig zijn samengesteld kan deliberatie conflicten en vooroordelen versterken. In het bijzonder als de belangen en de sociale identiteit van minderheden bedreigd worden kan deliberatie meer kwaad dan goed doen. Een subgroep die voortdurend in de minderheid is, neigt ertoe haar identiteit sterker te verdedigen (Mendelberg 2001).

Partijen die in een diep conflict verzeild zijn geraakt, kunnen zich geen sepsis veroorloven. Het is simpelweg te moeilijk voor die partijen open te staan voor de argumenten en de zorg van tegenstanders. Het is dan ook niet aannemelijk dat een discussie vruchtbaar verloopt wanneer het forum wordt verscheurd door diepe conflicten. Correctie van stereotypen is buitengewoon moeilijk. Opmerkelijk is ook dat minder vertrouwen wordt gesteld in deskundigen wanneer het debat conflictrijker is (Warren 1996).<sup>4</sup>

Tijdens de meest waardegeladen discussies, bijvoorbeeld over euthanasie of de doodstraf, zijn nieuw ingebrachte argumenten zelden in staat overeenstemming te bewerkstelligen. Zelfs overtuigend feitenmateriaal dat wordt ingebracht lijkt weinig effect te sorteren. Zo laat informatie over de weinig afschrikwekkende werking van de doodstraf de mening van voorstanders welhaast onberoerd. Ze blijven volharden en geloven misschien nog sterker dan voorheen in hun aanvankelijke standpunt. Wel wordt aan nieuwe informatie menigmaal een draai gegeven, zodat die past binnen dat standpunt (Mendelberg 2001).

Wanneer partijen in een scherp conflict verzeild zijn geraakt, lijkt een deliberatief zoekproces naar overeenstemming niet meteen de aangewezen weg. Immers, hoe meer er gesproken wordt over waarden waarvan men diep overtuigd is, des te slechter de mogelijkheden om vruchtbaar te delibereren. Ook al is het debat georiënteerd op overtuigende argumenten, dan nog brengen ze geen veranderde opvattingen voort. Deliberatie over feiten en empirische premissen lijkt dan ook zinvoller (zie de volgende paragrafen): gedeeld begrip zien te verkrijgen over de vraag waaruit een conflict of een problematiek bestaat.

Ten slotte is nog de factor publiciteit van belang wanneer conflicterende partijen rond de tafel zitten. In het volle licht van de schijnwerpers wordt verwacht dat sprekers hun kritiek op tegenstrevers scherp verwoorden. Als je het grote publiek voor je wil winnen, kun je moeilijk herinterpreteren en heroverwegen. Publiciteit heeft dan ook een kwalijke invloed op onbevangen delibereren. Om die reden gedijt deliberatie beter in non-publieke arena's. Discussiëren achter gesloten deuren bevordert redelijkheid en begrip. Er is minder druk en verleiding om vast te houden aan a priori-strategieën, de zaak op te spelen of elkaar te overdonderen. Niettemin is er sprake van een dilemma: delibereren in een gesloten ruimte nodigt namelijk uit tot onderhandeling, terwijl de openbaarheid juist het appelleren aan publieke redenen bevordert (Mansbridge 1999; Chambers 2004 en 2005). Dat laatste wordt bevestigd door de praktijk van *deliberative polls*: als de juryleden wordt verteld dat hun oordelen publiek zullen worden, bereiden ze zich beter voor en behandelen ze de zaken objectiever (zie verderop in dit hoofdstuk). Als ze weten dat ze verantwoordelijk zullen worden gehouden voor hun mening, doen ze meer inspanning juiste kennis te verzamelen en die zorgvuldig af te wegen. Daar staat tegenover dat de rivaliserende experts die aan het woord komen, retorischer spreken wanneer een groot (televisie)publiek het debat volgt.

Anders gezegd, enerzijds beschermt het principe van openbaarheid tegen strategisch overleg, anderzijds ontmoedigt het de deelnemers om

zonder retorisch belang te zoeken naar betere argumenten. Natuurlijk speelt hier ook het schaalprobleem: boven een bepaald, relatief klein aantal participanten (ongeveer 15) komt onderlinge deliberatie niet meer tot haar recht. Speechen vervangt conversatie, en retorische argumentaties krijgen voorrang boven aftastende argumentaties. Tijdens massale publieke evenementen is er sowieso weinig kans op deliberatie (Fishkin 1991).

### **De meerwaarde van burgerjury's**

De reële wereld van onderling beraad komt in veel opzichten niet tegemoet aan de idealen van deliberatieve democratie. De sociale groepsdruk, vooringenomenheden, weerstand tegen nieuwe informatie en gepolariseerd spreken dragen ertoe bij dat een kwalitatief goede discussie uitblijft. Het grootste probleem is dat gespreksdeelnemers ertoe tenderen terug te vallen op vertrouwde argumenten: zij hechten minder waarde aan niet-gedeelde informatie. De halsvraag luidt dan ook: kunnen we het institutionele ontwerp zodanig vormgeven dat er voldoende gezaghebbende niet-gedeelde informatie in het forum gebracht wordt? En tegelijk: hoe ervoor zorgen dat de *pool* van overtuigende argumenten voldoende gevuld is? Overigens zal de behoefte aan externe input van onvertrouwde kennis in elk deliberatief model verschillen, afhankelijk van de voorradige kennis onder de deelnemers. Als belanghebbenden beraadslagen over een lokaal vraagstuk zal er minder behoefte bestaan aan het verwerven van nieuwe, aanvullende informatie dan in een deliberatief lichaam waarin ingewikkelde technologische kwesties worden besproken. Deliberatieve kwaliteit wordt dan ook niet alleen bepaald door de input van gezaghebbende niet-vertrouwde kennis, maar ook door de aanwezigheid van relevante kennis onder de deelnemers zelf.

Hoe dan ook, we moeten op zoek naar institutionele ontwerpen waarin het introduceren en verwerken van niet-vertrouwde kennis kans van slagen heeft. Nu kan de groepsdruk om alleen af te gaan op bekende reeksen argumenten worden verminderd door het creëren van heterogene groepen die zonder strikte tijdsdruk delibereren. Het fenomeen 'groepsdruk' hangt dus af van de specifieke setting (zie het vorig hoofdstuk), minder van deliberatie als zodanig. Het gaat om ontwerpproblemen. Niettemin, zelfs in het beste ontwerp zullen groepsdruk en reputatiebehoud een rol blijven spelen.

In dat verband vormen burgerjury's en *deliberative polls* een interessant experimenteel veld waarop aanstonds nader wordt ingegaan. De hindernissen voor het heroverwegen van standpunten kunnen binnen die modellen



worden teruggedrongen. Ook in andere modellen is ervaring opgedaan om die hindernissen te omzeilen. Zo is in Nederland het zogenaamde Interactive Technology Assessment (ITA) beproefd, dat halverwege de jaren negentig onder de vleugels van het Rathenau instituut tot stand is gekomen.<sup>5</sup> Het ITA-model beoogt divergerende standpunten te overbruggen bij technologische of maatschappelijke problemen die een controversieel karakter hebben. De deelnemende partijen zouden hun visie op fundamentele wijze moeten heroverwegen om aldus uit de impasse van wantrouwige en gereserveerde percepties te komen. Daartoe zouden de deelnemers ‘vervreemd’ dienen te worden van hun vertrouwde opvattingen (vergelijk het ‘afleren’ in het vorige hoofdstuk). Vervolgens worden personen met uiteenlopende visies en praktijkervaringen uitgenodigd die op creatieve wijze een inhoudelijke heroriëntatie kunnen bewerkstelligen. Kopstukken uit de politieke en bestuurlijke wereld worden niet uitgenodigd te spreken om te voorkomen dat het gebruikelijke machtsspel en de politieke scheidslijnen de discussieruimte zouden gaan bepalen. Zij worden wel gevraagd zitting te nemen in een adviesraad. Daarnaast worden participanten uitgenodigd uit zogenaamde ‘second circle parties’, belanghebbenden die goed op de hoogte zijn van de problematiek, maar relatief onbekend zijn met het gebruikelijke politieke steekspel. Aldus wordt een ‘analytische luwte’ gecreëerd waarin vrijelijk oplossingsrichtingen kunnen worden verkend (Loeber 2003).

Hoewel het ITA-model enkele tekortkomingen heeft – zo heeft het faciliterend team het initiatief wel heel sterk naar zich toegetrokken –, zijn met succes enkele maatregelen genomen om een deliberatieve sfeer van ‘heroverwegen’ te creëren. Op die manier kan ook een relatief scherpe conflictproblematiek onderwerp worden van een rustig en weloverwogen debat. Waarmee zij aangegeven dat in ‘hot settings’ niet altijd de toevlucht hoeft te worden genomen tot onderhandeling en creatief uitruilen tussen professionele belangenbehartigers (Fisher en Ury 1981; Fung en Wright 2001). Vraagstukken met een hoog conflictgehalte kunnen ook zonder ‘politieke koorts’ worden geëxploreerd. Ook in burgerjury’s wordt op die wijze geprobeerd politieke vraagstukken te ‘depolariseren’.

### Het jurymodel

Een burgerjury brengt een groep aselekt gekozen burgers bij elkaar om over een specifiek vraagstuk te beraadslagen. De juryleden worden daarvoor betaald en delibereren gedurende enkele dagen over een ‘zaak’ en horen ‘getuigen’. Deze getuigen worden geselecteerd op basis van hun expertise of op grond dat zij specifieke belangen representeren. Onder

toeziend oog van getrainde moderators die de procedures bewaken, krijgen juryleden de kans om getuigen aan een kruisverhoor te onderwerpen, en als het nodig is, extra getuigen op te roepen (of extra informatie te verzamelen). De expert-getuigen worden uitgenodigd om uiteenlopende perspectieven te bieden op het vraagstuk dat voorligt, en vooral op de politieke implicaties van bepaalde keuzes (bijvoorbeeld: voor of tegen stamcelonderzoek, voor of tegen preventief fouilleren). Analoog aan proces voerende partijen in een rechtbank worden vier, zes of acht verschillende zienswijzen gepresenteerd. Plenaire sessies en informatief materiaal dienen als 'bewijsstukken'; in het overleg achter gesloten deuren waarin de juryleden onderling beraadslagen, wordt de overtuigendheid van de 'bewijsstukken' vastgesteld. De juryleden geven een advies, in de vorm van een rapportage die publiek wordt gemaakt. Lokale bestuurders zijn verplicht hierop te antwoorden, óf door het rapport uit te voeren óf aan te geven waarom ze er niet mee akkoord gaan.

Hoewel er in Nederland wel geëxperimenteerd is met burgerjury's, onder meer in Lelystad (Van der Heijden 2005), is er in Angelsaksische landen veel meer ervaring mee opgedaan. Burgerjury's zijn in de Verenigde Staten geïnitieerd door Ned Crosby van het onafhankelijke Jefferson Institute te Minneapolis en later in Duitsland door Peter Dienel aan het onderzoeksinstituut voor Citizen Participation aan de universiteit van Wuppertal. Daar heten ze Planung Zellen. Terwijl Crosby jury's aanbeveelt van 12 tot 24 personen, geeft Dienel ruimte aan meerdere planningcellen van elk 25 personen. Het grootste project omvatte 500 burgers (Dienel en Renn 1995). In de jaren negentig is het burgerjury model in Groot-Brittannië geïntroduceerd, waarvan vele zijn uitgevoerd door het Institute of Public Policy Research (IPPR). In het Verenigd Koninkrijk zijn intussen honderden burgerjury's gehouden over uiteenlopende vraagstukken als onderwijs en 'fatsoen op televisie'. De meest populaire vraagstukken die in burgerjury's worden behandeld, zijn gezondheidszorg, milieu en sociale bijstand (Delap 2001). Het jurymodel wordt ook veel toegepast om zicht te krijgen op nieuwe ontluikende vraagstukken, issues met een complexe problematiek, onzekere kennis en nog niet uitgekristalliseerde belangen, vooral in de context van nieuwe technologieën (Brown 2006). De lengte van het proces varieert van tien uur tot tien dagen (gemiddeld vier dagen).

In een burgerjury worden vertegenwoordigers van uiteenlopende deelpopulaties bij elkaar gebracht (Crosby 1995). De te selecteren burgers moeten zelf te maken hebben met het probleem in kwestie. Zij zouden duidelijk de gevolgen ondervinden van de beslissing van de jury. Zij worden geselecteerd door middel van een quotasysteem. Tot die quota's be-

horen demografische factoren als leeftijd, sekse, scholing en etniciteit, en attitudefactoren zoals het standpunt ter zake. Het aantal voor- en tegenstanders dient in evenwicht te zijn. Door ten minste één persoon van elke sociale groep die voor het vraagstuk in kwestie relevant is, in de jury te krijgen wordt de maatschappelijke dwarsdoorsnede van de jury geoptimaliseerd. De dwarsdoorsnede biedt dus geen zicht op de relatieve numerieke kracht van verschillende groepen. Er wordt gepoogd een wijder geheel van sociale perspectieven te betrekken dan op basis van een statistische steekproef mogelijk zou zijn geweest.

Een voordeel van de aselechte samenstelling van de jury's is dat exclusieve belangenbehartiging buiten de deur kan worden gehouden. De kans op strategisch denken en handelen wordt gereduceerd. Voorkomen wordt dat het deliberatieve proces wordt gedomineerd door lobbyisten, activisten en 'professionele burgers'. Vertegenwoordigers van die groepen worden hooguit als getuige gehoord. Zij krijgen aldus – als leveranciers van partijdige kennis – hun eigen plek toebedeeld. Er treedt dus geen vermenigving van rollen op. Dat geldt ook voor politici. Ook hun zienswijze komt eventueel in de getuigenbank aan de orde.<sup>6</sup>

Ofschoon publiciteit van groot belang is – zo wordt het *citizens report* in de Britse IPPR-experimenten wijdverspreid – wordt slechts een klein aantal observanten en journalisten toegelaten gedurende de plenaire sessies met getuigen. Juryleden worden aldus gevrijwaard van sociale pressie en worden aangemoedigd hun visie te veranderen in het licht van nieuw bewijsmateriaal.

### Jury's in rechtspraak

Juryleden zijn in termen van training en ervaring minder competent dan beroepspolitici. Maatschappelijke organisaties, partijen en belangengroepen zijn veel beter uitgerust dan juryleden om expertise en inzicht te verschaffen. Maar zoals gezegd: burgerjury's stellen juist strikte grenzen aan deelname van die organisaties; aldus pogen ze het vermogen van leken om onpartijdig en productief om te gaan met complexe politieke vraagstukken te bevorderen (Dienel en Renn 1995). Daarnaast worden burgerjury's geacht unaniem aanbevelingen te doen: ze moeten dus consensus zien te bereiken (hoewel in Groot-Brittannië ook minderhedenrapporten worden toegestaan als consensus niet haalbaar is).

Jury's in de rechtspraak vervullen analoge functies. Vooronderstelling is dat een kleine groep van gewone burgers, zonder speciale training, in staat en bereid is om een belangrijke beslissing in het algemeen belang

te nemen. De politieke denker Alexis de Tocqueville wees er in de negentiende eeuw reeds op dat de jury een politieke institutie is, bestemd om democratie te bevorderen, niet zozeer efficiënte berechting. 'Juries invest each citizen with a sort of magisterial office; they make all men feel that they have duties towards society and that they take a share in its government. By making men pay attention to things other than their own affairs, they combat that individual selfishness which is like a rust in society.' (Tocqueville 1969: 274) De jury heeft dus een sterk republikeins element: de berechting is in handen van de burgers zelf.

Er zijn uiteraard ook verschillen tussen burgerjury's en jury's die recht spreken. Burgerjury's hebben moderatoren die ervoor moeten zorgen dat ieder aan bod komt. Het overleg staat open voor extern commentaar en herziening; er is dus geen algehele afscherming. Jury's in de rechtspraak zijn bevoegd om beslissingen te nemen over feitelijke zaken. Ze discussiëren enkel over de interpretatie van feiten, niet over publiek beleid en zijn dan ook niet bevoegd om adviezen te geven, laat staan nieuwe wetten te maken.

### Consensusdwang

Het model van burgerjury is aldus in staat om de vele moeilijkheden waarmee het 'open' burgerberaad gepaard gaat (zie hoofdstuk 1) te voorkomen: omdat zelfselectie ontbreekt, is er geen vertekening door een participatie-elite; de input van relevante kennis is gewaarborgd; de juryleden kunnen zich geen rol als 'toehoorder' of 'leerling' permitteren. Toch worstelt ook het jurymodel met vele problemen waarvan ik er – gebaseerd op evaluatiebevindingen van Britse burgerjury's – enkele noem.

De gang van zaken in een burgerjury is strak gereguleerd. Zo zijn de juryleden nauwelijks in de gelegenheid om zelf plannen in te brengen of de agenda aan te passen. De organisatoren zijn voornamelijk gericht op de output, niet op het proces van deliberatie. Volgens veel waarnemers wordt de burgerjury gekenmerkt door een eenrichtingsverkeer tussen getuigen en juryleden. Het vraag-en-antwoordspel tussen getuigen en juryleden draagt ertoe bij dat de juryleden weinig ruimte hebben om een gedeelde visie te ontwikkelen. Er is weinig tijd om alle aangeboden informatie te bediscussiëren en te absorberen (Coote en Lenaghan 1997). Überhaupt wordt de rol van experts sterk benadrukt. Verondersteld wordt dat zij 'ill-considered opinions' bijsturen tot 'informed opinions.' Maar de ervaring wijst uit dat getuigen zich meer dan eens laten verleiden om een retorisch pleidooi te houden. Daar staat tegenover dat retoriek veel weerstand oproept bij juryleden. Bovendien kunnen lang niet alle invalshoeken van een vraagstuk

door bijvoorbeeld vier getuigen aan bod komen. Het is dan ook moeilijk om alle kampen van experts en belanghebbenden aan het woord te laten. Er zijn meer getuigen nodig (Smith en Wales 1999). De selectie van geschikte getuigen is een potentiële bron van conflict wanneer het vraagstuk omstreden is. Een ander probleem is de ongelijke competentie van getuigen.

Om al die redenen gaan er stemmen op om burgerjury's meer open te maken en de strikte controle op de agenda door de opdrachtgever (meestal de gemeente) los te laten. De jury zou eenieder die een bepaald gezichtspunt wil uiten, moeten horen. Er wordt gepleit voor een 'open ended' proces waardoor men het risico van geringere beheersbaarheid voor lief neemt (Thompson en Bell 2004).

Wellicht het grootste probleem voor burgerjury's is de opdracht om aan het slot van de deliberatiedagen een unaniem rapport te leveren. Dat zet de juryleden onder druk om onenigheid aan de kant te zetten; in veel gevallen wordt een oppervlakkige overeenstemming bereikt die diepere verschillen van inzicht maskeert (Smith 2003). Die 'consensusdwang' is des te problematischer, omdat juryleden – vergeleken met 'open' burgerforums – relatief weinig gelegenheid hebben om onderlinge verschillen te exploreren (Coote en Lanaghan 1997). Onderlinge discussies ten spijt komen tegenstellingen onvoldoende aan bod. Veel onderzoekers achten ruimte houden voor onenigheid belangrijker dan een 'in elkaar geknutselde' consensus (Smith en Wales 1999).<sup>7</sup>

In een andere variant van het burgerjurymodel, de *deliberative poll*, hoeven juryleden geen unaniem oordeel te vellen. Ze kunnen dus ook niet onder druk gezet worden om een consensus te 'fabriceren'. De naam zegt het al: in een poll wordt alleen gepeild welke mening de deelnemers erop na houden. Het gaat er bij deze polls om vast te stellen in welke mate en in welke opzichten de meningen van de deelnemers door deliberatie en het horen van deskundigen is veranderd. Evaluatiestudies van burgerjury's in Groot-Brittannië geven al aan dat de 'predeliberatie'-standpunten van de juryleden aanzienlijk afwijken van hun 'postdeliberatie'-standpunten (Stewart et al. 1994: 25). Welke vormen die opinieveranderingen precies aannemen wordt duidelijk in *deliberative polls*.

### **Deliberative polls**

Gebruikelijke *polls* worden gekenmerkt door registratie van stereotiepe voorkeuren en 'voor de vuist weg' antwoorden. Respondenten worden verleid om een mening te geven, ook als die (nog) niet gevormd is of als

die er simpelweg niet is. Vaak gaat het om onberedeneerde voorkeuren of ingevingen van het moment. Respondenten voelen zich verplicht te antwoorden en niet al te vaak gebruik te maken van de categorie 'weet niet'.

Volgens James Fishkin, de vader van de *deliberative poll*, is het dubieus om op het oordeel van het volk af te gaan in condities waarin het niet in staat is om een goed oordeel te geven. *Deliberative polls* fungeren als alternatief voor deze 'domme' *polls*. De steekproefsgewijs geselecteerde burgers worden tijdens een tweedaagse bijeenkomst in staat gesteld hun opinie nader te onderbouwen om uiteindelijk welbeschouwde oordelen te kunnen geven. De bedoeling is burgers de gelegenheid en de prikkel te geven zich meer als ideale burgers te gedragen: in groepsverband thema's bespreken en kennis nemen van de inzichten van experts.

De *deliberative poll* kent de volgende fasen: eerst wordt de participanten gevraagd een vragenlijst in te vullen. Die lijst bevat vragen over de persoonlijke achtergrond, algemene politieke kennis, kennis over het te bediscussiëren vraagstuk, en opinies en voorkeuren met betrekking tot het betreffende vraagstuk. De tweede fase bestaat uit het verspreiden van informatie aan alle participanten. Elke participant wordt verwacht deze informatie te hebben gelezen voordat fase drie begint: een tweedaags evenement waarin de participanten elkaar ontmoeten, getuigen bevragen en in kleine groepen en plenair het vraagstuk bediscussiëren. Na afloop wordt opnieuw dezelfde vragenlijst ingevuld waarbij wordt nagegaan in welke opzichten kennis van het vraagstuk is toegenomen en in welke opzichten de aanvankelijke voorkeuren en standpunten zijn veranderd.

Fishkin wil twee kernproblemen te boven komen waarmee vormgevers van democratie al tijden worstelen: het probleem van competentiegebrek en het schaalprobleem. Vanaf de Griekse tijd bestaat er veel scepticisme over de vraag of burgers wel voldoende competent zijn. Plato vond het massapubliek onvoldoende ontwikkeld om zichzelf te besturen. Fishkin lost het probleem van incompetentie op door – conform de werkwijze van burgerjury's – onpartijdige informatie aan te bieden en rivaliserende experts aan het woord te laten. Er is evenwel geen verwachting dat de participanten enige consensus zouden bereiken. Er wordt recht gedaan aan verschillen; groepsdruk blijft achterwege. Het schaalprobleem heeft betrekking op de vraag hoe *face to face* overleg te organiseren in een massademocratie. Voortbouwend op de antieke Griekse democratie zoekt Fishkin de oplossing in een eenvoudige aselecte steekproef, een modern equivalent van het lot. De ongeveer 500 deelnemers vertegenwoordigen de hele bevolking. Terwijl burgerjury's te klein zijn om werkelijk representatief te zijn, beantwoorden de *deliberative polls* aan statistische re-

representativiteit. Iedere burger heeft een gelijke kans te 'dienen'. Geen enkel belang, stem of perspectief zou kunnen claimen om systematisch te zijn uitgesloten van het proces.

Als *deliberative polls* dezelfde resultaten te zien zouden geven als conventionele polls, zou er geen meerwaarde zijn. Het blootstellen van de deelnemers aan argumenten en gegevens waarvan zij tot dan toe niet of onvoldoende op de hoogte waren, is dus beslissend voor het succes van een *deliberative poll*. Enkele casussen kunnen meer zicht bieden op die meerwaarde.

### Welke meningsverandering?

De National Issues Convention (NIC) in Austin, een nationaal politiek evenement dat in 1996 in Austin plaatsvond, is diepgaand geëvalueerd (Fishkin en Luskin 1999). Het gaat om een vier dagen durend evenement waarin de deelnemers algemene thema's als gezinswaarden, economie en buitenlandse politiek hebben besproken. Politici als Steve Forbes en vice-president Al Gore behoorden tot de getuigen. Bijna 10 miljoen televisiekijkers hebben de uitzendingen van de plenaire sessies bekeken. Meer dan 500 krantenstukken werden aan het evenement gewijd.

Wat de representativiteit van de afgevaardigden betreft: er zijn over heel de natie 1534 huishoudens benaderd, waarvan er 256 ongeschikt bleken (geen huishouden, vacant, niet Engels sprekend). Van de resterende 1278 huishoudens zijn 911 respondenten face to face geïnterviewd (71%); daarvan zijn 466 personen (51%) naar het evenement gekomen. Deze steekproef weerspiegelt nauwkeurig de verdeling van belangen en standpunten van de bevolking (vrijwel evenveel republikeinen als democraten, evenveel mannen als vrouwen; ook de afgevaardigden van etnische groepen weerspiegelen de nationale proporties (77% blank; 18% Afrikaans-Amerikaans; 6% Hispanic). Niettemin, wat sommige factoren betreft is er een statistisch significant verschil met de bevolking in zijn geheel: de participanten hebben gemiddeld wat meer opleiding genoten, hun jaarlijkse inkomen is 3000 dollar hoger, en hun leeftijd ligt maar liefst 6,5 jaar boven het Amerikaanse gemiddelde. Toch wijken die cijfers niet veel af van een gemiddelde poll.<sup>8</sup>

Er zijn opvallende verschillen in de beantwoording van de enquêtevragen vastgesteld. De deelnemers blijken lang niet altijd aan hun eerdere opinies vast te houden. Tussen de 30% en 50% van de participanten veranderde significant van mening op de vijfpunt-schalen. Dat gold zowel voor de beleidsvragen (totaal 50 items) als voor de empirische premissen

(de aannames over de samenhang tussen beleidskeuzen en beleidsresultaten, totaal 10 items). Het aantal deelnemers dat geheel van mening is veranderd, en een tegengestelde positie innam op de vijfpunt-schaal (en dus ook niet de neutrale derde antwoordoptie aankruiste), varieert tussen de 10 en 15 procent. Deze cijfers zijn verrassend hoog. Kennelijk laat een aanzienlijk deel van de afgevaardigden hun eerdere opinie varen.

Verder bleek uit de NIC-uitkomsten dat het aantal deelnemers dat empirische vragen correct invulde (bijvoorbeeld schattingen van percentages gezinnen die bijstand ontvangen) met 12% toenam. Opvallend is verder dat de richting van meningsverandering afwisselend links en rechts gekleurd was. Het conservatieve item 'maak echtscheiding moeilijker te realiseren' en het sociaal-democratische item 'meer overheidssteun voor kinderopvang' namen beide met ongeveer 25% toe.

Een andere reeks polls over energiebeleid – waar meningen vooraf minder vast liggen en de publieke informatie veel te wensen over laat – laten grotere veranderingen zien. Uit die polls bleek dat het aantal deelnemers dat een voorkeur heeft voor zonne- en windenergie daalde van 67% tot 16%; het grootste deel van die afnemende steun kwam echter ten goede aan het item 'zuinige omgang met energie'. Deze poll over energiegebruik is in andere steden – met uiteraard andere deelnemers - nog twee keer herhaald. Daaruit bleek dat zich gelijksoortige patronen van meningsverandering voordoen. In alle drie steden nam bijvoorbeeld het item 'conservation' met ongeveer 30% toe. Na replicatie treden dus ongeveer dezelfde antwoordpatronen naar voren.

Ook in Groot-Brittannië zijn *deliberative polls* georganiseerd.<sup>9</sup> De eerste die over criminaliteitsbeleid handelde (april 1994 Manchester) – uitgezonden door Channel 4 in de serie *Power and the People* – is goed gedocumenteerd (Luskin et al. 2003). Aan de *predeliberation survey* namen 869 respondenten deel (74% van de aangeschreven huishoudens). Deze steekproef week nauwelijks af van de General Household Survey. In totaal kwamen 301 mensen vier weken later naar het deliberatieve evenement. Deze subgroep bleek in hoge mate representatief voor de totale groep.<sup>10</sup>

Ook nu zijn veel veranderingen opgetreden in de beleidsvoorkeuren (en werden de feitelijke vragen correcter beantwoord). Meer dan 40% neemt een andere positie in op de vijfpunt-schalen. En ook hier neemt 10-15 % een tegengestelde positie in. Het aantal deelnemers dat meent dat meer criminelen naar de gevangenis sturen een effectieve manier is om misdaad te voorkomen, neemt af van 57 tot 38 procent. Het geloof in de effectiviteit van strengere straffen neemt af van 78 tot 65 procent. Tegelijk meent een grotere groep dat de sociale oorzaken van misdaad



moeten worden aangepakt, vooral door gezinswaarden te versterken en discipline op scholen te vergroten. De deelnemers tonen geen mildere attitudes: een even grote groep is voor de doodstraf en is van mening dat het gevangenisleven harder gemaakt moet worden. Met name de items met betrekking tot gevangenisstraf en procedurele rechten geven een grote verandering te zien. Het zijn dan ook onderwerpen waarover de deelnemers vooraf relatief weinig wisten.

Het blijkt dat degenen die feitelijke vragen het meest correct beantwoorden, het sterkst van mening veranderen, vermoedelijk omdat zij het meest hebben geleerd. De opinieveranderingen zijn dan ook te verklaren door assimilatie van nieuwe perspectieven en interpretaties, verwerving van meer feitelijke informatie en aanpassing van empirische premissen. Tegelijk is duidelijk dat het oordeel over fundamentele waarden niet verandert. *Deep values* hebben een grote stabiliteit. Zoals Aristoteles reeds beklemtoonde (Fishkin 1991): we moeten niet delibereren over 'eeuwige zaken', maar over de uitkomsten van ons ingrijpen, waar die uitkomst onzeker is en de juiste wijze van handelen onduidelijk is.

Kortom, de meningsveranderingen zijn vaak opvallend groot. De *deliberative polls* geven dan ook een indruk welke standpunten een meer geïnformeerd en betrokken electoraat zou kunnen innemen.<sup>11</sup>

### **Een 'laag' politiek gewicht**

De ervaringen met jurymodellen tonen aan dat burgers competente oordelen vellen. Ze beslissen niet op basis van professionele competentie zoals rechters doen, maar op basis van *public spiritness*: de zorg om het publieke leven. De jury lijkt in die opzichten dan ook een goede startplaats voor een institutioneel ontwerp. De aselect gekozen juryleden vormen een sterk contrast met de zelf-geselecteerde participatie-elite en de toehoorders die het burgerforum bevolken en met de 'probleemeigenaren' in het belanghebbendenoverleg (hoofdstuk 1). Activisten, lobbyisten en andere vertegenwoordigers van partijdige belangen blijven buiten de jurybanken.

Burgerjuryleden fungeren min of meer als 'recht sprekende buitenstaanders': ze beoordelen de visies en argumentaties van deskundigen (en de vooraf toegestuurde informatie). Het jurymodel lijkt dan ook goed te kunnen voorzien in gezaghebbende input van kennis om de conservatieve habitus van afhouden van niet-gedeelde informatie te doorbreken. Een groot deel van de deelnemers heeft na afloop van het project zijn mening

herzien. Feit is wel dat experts in burgerjury's geen kans krijgen te delibereren met de juryleden. Ze kunnen alleen hun argumenten ten overstaan van een audiëntie van leken-burgers verwoorden. Er is dus geen dialoog mogelijk. Maar de formule van eenrichtingsverkeer lijkt grote voordelen te bieden. Ten eerste lijkt het jurymodel beter in staat om een verhit of gepolariseerd debat naar behoren af te werken. Ten tweede wordt strategisch handelen in deze modellen gereduceerd, omdat de bijeenkomsten minder kans bieden om eigen belangen te verwoorden of het publiek naar de mond te praten. Met name het feit dat de 'getuigen' niet weten welke meningen en voorkeuren de juryleden hebben (en hun instemming moeten winnen), dwingt tot argumenteren. Appelleren aan goedkope emoties en stereotypen wordt afgestraft (zie ook Ulbert en Risse 2005).

De discussie in burgerjury's en *deliberative polls* betreft afgebakende vraagstukken en verloopt langs strikt voorgeschreven procédés. De polls hebben het nadeel dat creativiteit en ontwikkeling van argumentatie worden beperkt tot enkele reeksen items. De mogelijkheden om tussentijds nieuwe getuigen toe te laten en nieuwe problematische aspecten te bediscussiëren zijn gering. Het hele proces ligt min of meer vast. Er zou aanzienlijk meer ruimte voor creatieve leerprocessen kunnen worden ingebouwd, bijvoorbeeld door sensibiliserende bevindingen te introduceren middels beeldmateriaal, films en voordrachten (zie hoofdstuk 3), bijvoorbeeld het tonen van interviews met personen die nauw bij het vraagstuk betrokken zijn (werknemers, omwonenden, potentiële slachtoffers). Die partijen krijgen aldus een eigen gezicht. Juist sensibiliserende middelen lijken ertoe in staat om vertrouwde en conventionele redeneringen van oorzaak en gevolg en empirische aannames te doorbreken ('af te leren') en daarmee een proces van 'reframing' op gang te brengen.<sup>12</sup> De jurysetting zou dan sterker als een 'replacement discourse' kunnen fungeren waarin stereotype argumenten worden ontzenuwd en populistische woordvoerders een 'uitwedstrijd' spelen.

In burgerjury's wordt aan het slot een collectieve eindafweging geformuleerd (een eindadvies of actieplan). In *deliberative polls* wordt een dergelijk collectief eindoordeel los gelaten: er bestaat geen enkele druk om tot consensus te geraken. Het construeren van een eindcompromis brengt vaak een 'vervlakking' met zich mee (onder andere het matigen of weglaten van controversieel geachte standpunten). In die zin is er sprake van verminderde deliberatieve kwaliteit.

Ook in een heel ander opzicht schieten burgerjury's tekort. Het model houdt namelijk deliberatie af van belanghebbenden in de bredere samenleving. De aselechte verkozen *trustees* doen weinig moeite verantwoording

af te leggen en de 'gemeenschap van betrokkenen' ervan te overtuigen dat hun beslissingen 'beter' zijn. Hoe visies die binnen het forum overtuigend worden bevonden buiten het forum ingang laten vinden? Wil men het 'democratisch tekort' aanpakken, dan zouden deliberatieve forums niet incidenteel moeten plaatsvinden, maar deel uitmaken van een doorlopend breed maatschappelijk debat.

Met uitzondering van *deliberative polls* die veel media-aandacht hebben gekregen, zijn deliberatieve organisaties tamelijk onzichtbaar. Een steeds terugkerend kritiekpunt luidt dan ook dat het politieke gewicht ervan laag is; de beroepspolitiek ligt bepaald niet wakker van de adviezen en aanbevelingen van deze lichamen. Sommige critici achten burgerjury's een schertsvertoning die bestuurders en raadsleden tot weinig verplicht en ze zelfs de kans geeft om onpopulaire maatregelen door te voeren.

Die kritiek noopt tot een heroverweging. Een kernprobleem blijft dat alleen de organisatoren van een deliberatief project (meestal lokale bestuurders) de kans hebben om een vraagstuk op de agenda te krijgen. De stuurgroep beheert de agenda, bepaalt hoe het vraagstuk benaderd wordt, welke vragen, welke informatie en welke experts worden geselecteerd. De integriteit van het hele deliberatieve proces is afhankelijk van de keuzes die de stuurgroep maakt (voor de IPP-burgerforums geldt dat niet minder; zie hoofdstuk 1). De samenstelling van de stuurgroep is op zich al problematisch. Om die reden zijn in Engeland *prejury focus groups* geformeerd, die de benadering van een vraagstuk testen. Een andere oplossing die is beproefd, is het toebedelen van meer bevoegdheden aan de burgerjury; de jury kan dan afwijken van het geplande proces en bijvoorbeeld nieuwe getuigen oproepen. Hierdoor kunnen uiteraard spanningen ontstaan met de stuurgroep en de opdrachtgevers. De ruimte om de procesarchitectuur uit handen te geven is in de van boven af opgelegde burgerjury's bepaald niet groot.

Deze hiërarchieproblemen doen zich bij een burgerjury die bevoegd is een referendum of volksinitiatief af te handelen, niet voor. In een dergelijke Burgerkamer wordt de ambitie om aan het eind van het evenement een collectief gezichtspunt te vertolken opgegeven en simpelweg vervangen door een reeks stemrondes. In het volgende hoofdstuk wordt deze politieke 'toekomstmuziek' nader verkend. Nagegaan wordt hoe de Burgerkamer besluitvormende taken deels zou kunnen overnemen van gangbare bestuurslichamen en hoe deze vorm van directe democratie zich verhoudt tot het referendum.

## 5 De Burgerkamer

In het vorig hoofdstuk is aangegeven dat burgerjury's en *deliberative polls* een adequaat model vormen om onafhankelijke meningsvorming te bevorderen. In dit laatste hoofdstuk wordt nagegaan hoe het jurymodel benut zou kunnen worden om een referendum of een volksinitiatief af te handelen. Reserveert James Fishkin zijn *deliberative poll* alleen voor advies, een volgende (logische) stap is na te gaan of dat deliberatieve lichaam ook over besluitvormende bevoegdheden zou kunnen beschikken (Leib 2004). Een dergelijke Burgerkamer zou kunnen beslissen over wetsvoorstellen die onder meer door groepen burgers op de politieke agenda kunnen worden geplaatst. Hoe kan deze Burgerkamer te midden van andere democratische lichamen worden gesitueerd? Zou ze beter gestalte kunnen geven aan een direct-democratische politiek?

Het betoog in dit hoofdstuk is minder beschrijvend van aard: het gaat om een exercitie van het 'politiek mogelijke'. Het betoog is tevens paradoxaal van aard. Want de direct-democratische optie die wordt bepleit, zou moeten aansluiten bij het ideaal van onafhankelijk beschouwen en oordelen. De aselect gekozen leden van de Burgerkamer gaan idealiter te werk als een *trustee*: ze oordelen 'zonder last of ruggespraak' (Thorbecke), los van hun specifieke achterban (het deelpubliek met deelbelangen), en zonder de retorische formules van politieke campagnes. Deelbelangen en algemene belangen zijn zorgvuldig gescheiden. Het gaat om een alternatief parlement dat niet populistisch functioneert, maar republikeins, dat wil zeggen oordelend vanuit de *res publica*.

De vraag is echter of de bevoegdheid besluiten te nemen zich wel verdraagt met de deliberatieve, relatief gedepoliteerde setting van de Burgerkamer. Deliberatie verlangt belangeloze nieuwsgierigheid en de bereidheid foutieve interpretaties toe te geven. Er is ruimte voor uitproberen en toetsen; de rol van experts wordt relatief makkelijk aanvaard. Het nemen van besluiten daarentegen zet de zaak op scherp: er komen winnaars en verliezers; er worden beslissingen genomen die grote gevolgen kunnen hebben. In hoeverre laten die twee processen zich combineren?

Waarom zou juist een Burgerkamer de stem van het volk moeten representeren? Ligt het niet meer in de rede dat heel het volk via referenda en volksinitiatieven zijn stem kan uitbrengen? Een brede directe democratie zou toch ook een beter tegenwicht vormen voor een verambtelijkt politiek bestel dat weinig voeling heeft met het volk? De vraag is echter of het referendum voldoende aansluit op het ideaal je mening in het licht van nieuwe informatie te herzien. In hoeverre wordt deliberatieve kwaliteit gewaarborgd? Kan populisme buiten de deur worden gehouden? Heeft de Burgerkamer betere papieren om gestalte te geven aan directe democratie? Voordat deze thematieken worden besproken, wordt eerst nader ingegaan op de huidige ‘dramademocratie’ waarin weinig waarde lijkt te worden gehecht aan onafhankelijk oordelen.

### **Dramademocratie: onafhankelijk oordelen in de verdrukking**

Het zou een misverstand zijn het huidige democratische tekort toe te schrijven aan de ‘kloof’ tussen burger en politiek. Eerder zijn de representatieve functies van vertegenwoordigende lichamen in ongerede geraakt. Bekend is dat de controle van volksvertegenwoordigers op bestuurders en ambtelijke diensten verzwakt is. De uitvoerende macht en de zogenaamde controlerende macht functioneren meer en meer als een kartel. De rol van bestuurder en die van bewaker van het algemeen belang worden niet goed uit elkaar gehouden. Er is aldus sprake van een ‘versmelting’ van partijpolitieke elites met overheid en ambtelijke circuits. Vertegenwoordigers van grote belangenorganisaties hebben makkelijk toegang tot dat kartel.<sup>1</sup> Ook de grote politieke partijen zijn verstatelijkt. Het gaat meer en meer om campagnepartijen, bestaande uit zichzelf rekruterende beroeps politici en beroepsadviseurs (Krouwel 2004).

Natuurlijk zijn volksvertegenwoordigers competent, en vergeleken met doorsnee burgers hebben zij veel meer kennis van zaken. Maar in de aanloop naar verkiezingen worden partijpolitici minder betrouwbaar: de druk wordt groot om cijfers en gegevens naar de eigen overtuigingen en deelbelangen toe te buigen. Verkiezingscampagnes dwingen tot dramatisering: aanprijzen, misprijzen en selectief appelleren. De neiging van parlementariërs om afstand te houden van de ‘rauwe opinies’ en de ‘toorn van het volk’ lijkt het laatste decennium verder te zijn afgenomen. In talloze affaires (zedemisdrijven, bolletjesslikkers, gevluchte tbs’ers) spelen ze juist in op morele paniek (Vasterman 2004). In dat opzicht lijkt de kloof tussen politiek en volk geheel te zijn gedicht.

Politieke denkers als Ankersmit (1997) wijzen erop dat politieke vertegenwoordigers zich niet behoren te spiegelen aan het volk, maar moeten filteren: het herinterpreteren van vraagstukken in termen van de rechtsstaat. Kiezer en gekozenen behoren dus van elkaar te verschillen: er is geen sprake van gelijkenis of spiegelbeeld, maar van scheiding van functies. Er moet afstand tussen politiek en burgers bestaan. Legitiem politiek gezag wordt juist door die afstand tussen staat en volk bevorderd. Die sterke aristocratische inkleuring van vertegenwoordiging vinden we terug in de opvattingen van de Founding Father Madison. Hij keerde zich tegen Adams, volgens wie de wetgevende macht een exact portret van de belangen van het volk moest zijn, een microkosmos-model van representatie. Madison meende daarentegen dat de politieke elites de meest irrationele en egoïstische aspecten van publieke opinie moesten uitfilteren. In de *Federalist no. 10* schreef hij dat volksvertegenwoordigers de taak hebben ‘to refine and enlarge the public views by passing them through the medium of a chosen body of citizens, whose wisdom may best discern the true interest of their country and whose patriotism and love of justice will be least likely to sacrifice it to temporary or partial consideration.’ (geciteerd in Fishkin 1991: 44) Ook Edmund Burke, de criticus van de Franse Revolutie, meende dat volksvertegenwoordigers op hun eigen oordeel en verantwoordelijkheid af moesten gaan en niet op kiezers. Leden van het parlement zijn niet gebonden aan een mandaat of een opdracht van de kiezers (vergelijk het *trustee*-model dat in hoofdstuk 4 is besproken). Het parlement is immers een overleglichaam van één belang, dat van het geheel. Vertegenwoordigers zijn dus niet inhoudelijk gebonden aan hun kiezers, en mogen niet door hen gestuurd worden (zie ook Ankersmit 1997; Tromp 2004).

De zorg van de filosoof John Stuart Mill ging vooral uit naar stemgedrag. De ‘private stem’ is zijns inziens louter een middel om private belangen te behartigen. Die stem moedigt burgers aan om de verkiezing gewoon als welke andere zaak dan ook te beschouwen. In plaats van publieke redenen te geven welke kandidaat het beste is voor het land, wordt de politicus gekozen die het beste inspeelt op het private belang. Burgers kiezen aldus op basis van eigenbelang, plezier of gril. Om die reden lanceerde Mill zijn beruchte voorstel voor *plural voting*: de wijzen zouden meerdere stemmen moeten kunnen uitbrengen. Hij was dus bereid politieke gelijkheid op te offeren aan een hogere kwaliteit van publieke deliberatie (Fishkin 1991; Ackerman en Fishkin 2003).

Inmiddels lijkt het door Mill gevreesde ‘privatisme’ alleen maar sterker geworden. De publieke dialoog is verbrokkeld in *soundbites*. We hebben

een steeds sterkere op *tabloids* afgestemde nieuwsagenda die op de gevoelens inspeelt van een ontevreden burgerij.

### Wedstrijdnieuws en populisme

Voorals de introductie van marketing in de politiek lijkt ten koste te zijn gegaan van de rechtstatelijke zorg van volksvertegenwoordigers. De taak en verantwoordelijkheid van volksvertegenwoordigers om zelfzuchtige impulsen uit de publieke opinie te filteren lijkt hopeloos verouderd. Zij zijn er juist bedreven in een boodschap te vertolken die een zo groot mogelijk publiek kan ‘vangen’. Politici zijn mediakooplieden die burgers vaak als consumenten aanspreken, niet als burgers met gemeenschappelijke belangen.

Naast marketing vormen peilingen de kern van de hedendaagse politieke ‘groothandel’: het direct consulteren van het publiek, dat wil zeggen het boven water krijgen van de ‘rauwe publieke opinie’. De problemen van het snelle opinieonderzoek zijn bekend: respondenten worden nauwelijks informatie gegeven; de meeste respondenten strepen antwoordcategorieën aan, terwijl ze geen uitgesproken of welbeschouwde mening over een zaak hebben (Luskin 2002). Zoals uit ervaringen met *deliberative polls* blijkt (hoofdstuk 4): de meeste burgers hebben te maken met een informatievacuüm. Hun stemgedrag is in veel opzichten niet consistent met hun werkelijke voorkeuren. Niettemin gaan politici af op wat peilingen ‘openbaren’ om zicht te krijgen op wat het volk wenst, om beter op private wensen en verlangens in te spelen en een zo groot mogelijke markt te bereiken. Wat populair is bepaalt het beleid. Democratische instituties worden door deze ‘dictatuur van peilingen’ meer en meer ‘echokamers’, dat wil zeggen zij gaan allerlei poll-suggesties lukraak weerspiegelen (Fishkin 1991).

De regels van de ‘emodemocratie’ – inspelen op schandaal en evenement, exploiteren van intimiteit zoals huwelijkstrouw en liefde voor kinderen, plicht tot komedie, enzovoort – lijken bezit te hebben genomen van de beroepspolitiek. Politici trachten het grootst mogelijke publiek te behagen en tevreden te stellen. Beleidsvragen worden versimpeld en aangepast aan het grootste kijkerspubliek. Dat drijft op zijn beurt de verwachtingen van consument-burgers omhoog en lijkt politiek avonturisme aan te moedigen (Street 2003; De Beus 2001).

Politiek is een gemakkelijke kijk sport geworden waarbij de kempanden onbevange inspelen op elkanders vooroordelen. Mediaonderzoekers wijzen op de opkomst van ‘wedstrijdnieuws’ en ‘emotienieuws’, hetgeen

ten koste gaat van inhoudelijke berichtgeving. De aandacht spitst zich toe op de *horserace* en het tactisch spel dat achter inhoudelijke keuzen verborgen zou liggen. Dat maakt kiezers duidelijk wat de standpunten van de partijen in kwestie zijn, maar stimuleert bepaald niet tot heroverweging van eigen standpunten (Jenkins en Mendelsohn 2001). Problematisch is dat wie zich negatief uitlaat, vaker wel dan niet wordt beloond, omdat provocerende uitspraken extra nieuwsaandacht waarborgen. De medialogica van scoops en primeurs, van schandaal, ophef en conflict, en het veronderstelde strategische spel om de macht, dwingt daar ook toe (Klein-nijenhuis 2003). Na de 'opstand van het volk' in 2002 lijkt dat alles te zijn versterkt.

De politiek wordt aldus meer en meer als sportevenement beleefd. De regel 'niet zwak overkomen' gebiedt tot *confrontational listening*, vasthouden aan standpunten en resistent zijn voor goede argumenten. De temperende mening van bestuurders die bereid zijn zich boven de partijen op te stellen, wordt minder en minder gehoord. De opdracht van Madison – het bestrijden van gretige en zelfzuchtige belangen – lijkt betekenisloos.

Volgens Elchardus (2002) is de aloude 'vertegenwoordigende democratie' inmiddels opgeslokt door een 'dramademocratie'. Als een populair tv-programma een crisis opklopt, durven volksvertegenwoordigers niet meer tegen de stroom in te varen en te erkennen dat sommige problemen moeilijk oplosbaar zijn. En als zij al een oprecht redelijk oordeel hebben, verbleekt die te midden van beelden over schandalen, falende instellingen en de emoties van gedupeerden. Politici kunnen alleen 'overleven' door het dramaturgische spel mee te spelen en een herkenbare, prominente plaats te verwerven als nationale mediabekendheid. In het ergste geval hollen ze achter de 'mening van de straat' aan en protesteren ze tegen de 'pijnlijke beperkingen die de rechtstaat en het respect voor de procedure ons opleggen' (Elchardus 2002: 75).

Als dat alles zo is, vertegenwoordigen politici niet meer in de betekenis van 'filteren' en 'meningen herinterpreteren in rechtstatelijke termen', maar willen ze enkel publieke bijval oogsten. Nu moeten we deze trends niet overdrijven. Veel parlementariërs trachten de dramademocratie en de bijbehorende Jip en Janneke-taal buiten de deur te houden. Regelmatig worden populistische politici door journalisten bekritiseerd of gecorrigeerd. De media zijn gevoelig voor ieder teken van publieke kritiek op het functioneren van politici, ook de goedkope manier waarop ze het volk toespreken (Page 1998). Bovendien – het zij herhaald – halen peilingen en enquêtes doorgaans vooral stereotiepe beelden boven water. In werkelijkheid blijkt het publiek genuanceerder te denken over politieke vraagstuk-



ken dan oppervlakkige opinieonderzoeken suggereren (zie hoofdstuk 4).<sup>2</sup> Niettemin, dagelijks worden ongenueanceerde meningen door peilingen tevoorschijn getoverd en tot inzet van politiek beleid gemaakt.

Kortom, we zouden ervoor moeten waken om het huidige democratische tekort te vereenzelvigen met een kloof tussen burger en politiek. Het ongedaan maken van die veronderstelde kloof door volksvertegenwoordigers rechtstreeks aan de belangen van de ‘man in de straat’ te laten appelleren, is nu juist een van de politieke kernproblemen. Niettemin is er wel sprake van een parlementair gebrek aan responsiviteit, in zoverre volksvertegenwoordigers hun onafhankelijke controlerende taken lijken te verwaarlozen.

### **Deliberatie en directe democratie**

In hoeverre vormen nu direct-democratische procedures een nuttige correctie op de tekorten van het hedendaagse politieke bedrijf? De gevestigde partijen erkennen dat direct-democratische instrumenten ondergeschikt horen te zijn aan het primaat van de vertegenwoordigende democratie: referenda worden als aanvulling gezien, een veiligheidsventiel, en ze zouden zuinig moeten worden benut. Overmatig gebruik van directe democratie zou het gezag en de legitimiteit van parlementaire lichamen ondermijnen. Het is de kunst om de vertegenwoordigende democratie door het referendum juist te versterken.<sup>3</sup> Het referendum is dus niet bedoeld om de wetgevende macht te ondermijnen, maar om haar ervoor te behoeden dat ze haar representatieve functie niet meer serieus neemt.

Daarmee zal eenieder instemmen. Maar een belangrijke vraag is in hoeverre referenda (en volksinitiatieven) ontsnappen aan de tendens populistische politiek te bedrijven. Want als ze midden in de politieke markt en de vermaaksindustrie worden geplaatst, dreigt het debat in handen te komen van infotainmentprogramma's die script en interpretatie aanpassen aan de regels van de ‘emodemocratie’. Weten direct-democratische procedures de kennis van het electoraat te versterken? En zo ja, zet die toegenomen kennis burgers ertoe aan hun mening te ontwikkelen en eventueel te herzien (conform de gedachtegang van deliberatieve democratie)? Die vragen komen hieronder aan bod. Ook enkele concrete bevindingen over het referendum over de afscheiding van Quebec (1995) en de Nederlandse ‘nee’ tegen Europa (2005) komen daarbij aan de orde. De aandacht gaat eerst uit naar enkele globale problemen waarmee referendum- en initiatiefcampagnes worstelen.

Uit onderzoek van de politicoloog Elisabeth Gerber (1999) blijkt dat dreigen met het indienen van een volksinitiatief veel invloed heeft op beleidsmakers in Amerikaanse deelstaten. Het noopt hen tot actie en maakt een initiatief vaak overbodig. Alleen al de beschikbaarheid van een volksinitiatief vergroot dus de responsiviteit van politici. Ook al zouden niet voldoende handtekeningen worden opgehaald, of wordt het initiatief verworpen, volksvertegenwoordigers raken beter op de hoogte van wat onder het publiek leeft en stemmen hun mening meer af op wat de initiatiefnemers beogen (Gerber 1999; voor Zwitserland Parkinson 2001). Het volksinitiatief geeft activisten en politieke ondernemers de kans om zaken op de agenda te zetten die niet populair zijn bij de grote partijen, of die te omstreden zijn om door – op herverkiezing gerichte – parlementariërs verwoord te worden. De meeste Amerikaanse politici wensen hun handen niet te branden aan thema's als legalisering van drugs en *first offenders* uit de gevangenis houden, omdat een reputatie als 'soft' zeer nadelig zou zijn.

Anderzijds fungeert direct-democratische politiek vaak als uitlaatklep van collectieve verontwaardiging, vooral over het inefficiënte optreden van de overheid. Issuegroepen die in Californië referenda en volksinitiatieven hebben afgedwongen, bepleiten vaak lagere belastingen en afbouw van collectieve diensten en sociale voorzieningen (Magleby 1994). De aanzienlijke reductie van inkomensbelasting die in de jaren tachtig middels referenda is afgedwongen wordt soms geïnterpreteerd als een 'opstand van de rijken'. Ook de beruchte 'Three Strikes and You Are Out'-wetgeving kan als voorbeeld gelden van populistisch kiesgedrag, waarbij reflectie over de mogelijke gevolgen van onvoorwaardelijke opsluiting van recidivisten (uitbouw gevangenis; segregatie van de samenleving) geen schijn van kans had tegen de massale verontwaardiging over een aantal gruwelijke misdaden (Tyler en Boeckman 1997).

Opmerkelijk is dat initiatiefcampagnes in Amerikaanse deelstaten er moeilijk in slagen om constructieve voorstellen voor introductie van nieuw beleid, ingang te laten vinden. Volgens Gerber (1999) slagen zelfs economische belangengroepen die over veel campagnegeld beschikken, er maar in beperkte mate in om nieuwe initiatieven aangenomen te krijgen, met name omdat ze geen steun weten te krijgen van *grassroots*-bewegingen. Geld is weliswaar van doorslaggevend belang om toegang te krijgen tot het initiatiefproces, maar het 'grote geld' slaagt er niet in de uitkomsten van initiatiefvoorstellen te bepalen.<sup>4</sup> Een veel groter deel van hun campagnegelden (een kleine 80%) wordt besteed aan het tegenhouden van initiatieven en referenda (vooral door negatieve reclame en in te spelen op twijfels bij het grote publiek). Het grote geld kan dus geen

zege maar wel een nederlaag 'kopen'. Overigens maakt een vergelijkende beschouwing duidelijk dat georganiseerde belangen en het grote geld een nog grotere invloed hebben op het Amerikaanse parlementaire bedrijf. Tijdens initiatiefcampagnes moeten economische belangen zich in feite meer inspannen om beleidsveranderingen te blokkeren en hebben ze lang niet altijd vat op de 'wil van het volk'. Zo was de tabaksindustrie in Californië niet in staat om een initiatief (Proposition 99: de Cigarette and Tobacco Tax) tegen te houden, nadat ze er wel in was geslaagd om parlementaire wetgeving voor hogere belasting te blokkeren (Gerber 1999).

Ook uit Zwitsers onderzoek naar federale referenda die tussen 1981 en 1996 werden gehouden, blijkt dat 'negatief' campagne voeren lonender is dan het aan de man brengen van een 'positief' voorstel (Bützer en Marquis 2002). Twijfel laten postvatten over de motieven van degenen die een referendum voorstellen en 'introductie van andere onderwerpen' blijken dikwijls effectieve campagnestrategieën te zijn om een aanvankelijke welwillendheid te laten omslaan in een 'nee' (LeDuc 2002). Daarbij speelt dat slecht geïnformeerde kiezers er sterker toe neigen 'nee' te stemmen; onbekend maakt dus onbemind. Zij zijn wel het meest te beïnvloeden door de massamedia (Lupia 2001). Referenda fungeren dus herhaaldelijk als 'neemachine' die maatschappelijke onvrede mobiliseert.<sup>5</sup>

Ten slotte moet het probleem van de lage opkomst worden genoemd. Omdat de lagere inkomensgroepen en etnische minderheden in de regel veel minder komen opdagen, weerspiegelen de uitkomsten van referenda en initiatieven feitelijk de mening van de 'participatie-elite' (hoger opgeleid, ouder, welvarender, en ideologisch sterker gecommitteerd). De stem van hooggeschoolde burgers klinkt vaak dubbel of driedubbel zo sterk door.

#### Waarom hinderen referendumcampagnes het inhoudelijk debat?

Kunnen referenda en volksinitiatieven de publieke deliberatie versterken en verdiepen? Wat zijn de educatieve effecten? Uit veel onderzoek blijkt dat burgers meer kennis van zaken hebben over de politiek als zij meer kans krijgen te participeren in directe besluitvorming. Vergeleken met burgers in Amerikaanse deelstaten die niet over direct-democratische procedures beschikken, zijn die burgers beter in staat feitelijk juiste antwoorden te geven.<sup>6</sup> Verder blijkt dat diezelfde burgers sterker politiek geïnteresseerd zijn, meer over politiek discussiëren en van mening zijn dat de regering meer open staat voor hun behoeften. Ze zijn ook meer bereid te stemmen dan burgers in deelstaten die niet over direct-democratische

procedures beschikken (Smith en Tolbert 2004). Ook in Zwitserland is vastgesteld dat burgers in kantons die in sterkere mate gebruikmaken van direct-democratische procedures, meer deelnemen aan discussies en beter geïnformeerd zijn over politieke onderwerpen (Benz en Stutzer 2002). Smith en Tolbert (2004) stelden ook vast dat initiatiefcampagnes een groter educatief effect hebben wanneer ze niet vergezeld gaan met mediaberichtgeving over wedijver tussen kandidaten. Propaganda vermindert het educatieve effect (ook Mendelsohn en Cutler 2000). Maar enigszins op gespannen voet daarmee staat de bevinding dat, wanneer de inzet van een referendum of een volksinitiatief hoog is en de emoties oplopen, het leereffect ook groter is. Referenda en volksinitiatieven blijken – met name door de duidelijk geprofileerde ja en nee kampen – in veel Amerikaanse deelstaten ook de minder in politiek geïnteresseerde groepen bij het publieke debat te betrekken (Smith en Tolbert 2004).

Burgers die regelmatig een stem uitbrengen zijn dus beter politiek geïnformeerd. Maar ‘geïnformeerd zijn’ zegt nog weinig over ‘deliberatieve kwaliteit’ in de betekenis van bijstellen van de eigen mening in het licht van nieuwe informatie. Niet iedere tv-kijker is bereid om onvertrouwde of niet-gedeelde kennis te verwerken in zijn of haar eigen visie.

Campagneboodschappen – vooral de van context verstoken soundbites – kunnen ook afhouden van deliberatieve verdieping. Door de professionalisering van de Amerikaanse initiatiefpolitiek heeft de mediaberichtgeving over initiatiefcampagnes dezelfde vormen aangenomen als berichtgeving over verkiezingen: een sterke nadruk op strategische en competitieve frames. Reclameboodschappen worden doorgaans afgestemd op degenen die al tot het ‘eigen kamp’ behoren; ze bekrachtigen reeds uitgeharde standpunten. Het moeizame proces van uitwisseling van argumentatie en zoeken naar gemeenschappelijke visies dat kenmerkend is voor deliberatieve lichamen, ontbreekt dus in de Amerikaanse initiatiefpolitiek. Ook in Zwitserse campagnes wordt opinievorming bepaald door vooraf geknede mediaboodschappen die vaak bewust inspelen op bestaande standpunten en gevoelens. Echte deliberatie – de bereidheid de eigen mening te heroverwegen – wordt erdoor gedwarsboemd (Parkinson 2001).

Het onderzoek van de Canadese onderzoekers Richard Jenkins en Matthew Mendelsohn (2001) naar de invloed van de media tijdens het tweede referendum over de afscheiding van Quebec (1995) geeft een onthutsend beeld. Het aandeel ‘inhoudelijk debat’ binnen het nieuws bleef steken op een extreem lage 2,6% (televisie) en 1,5% (krant).<sup>7</sup> In principe zouden *single issue*-vraagstukken zich beter voor een inhoudelijk debat lenen dan het kiezen van een politicus of een partij. Maar op zijn best geven de

nieuwsmedia indrukken wat het standpunt is van de prominente woordvoerders uit de elitegroepen. De onderzoekers concluderen dan ook dat de nieuwsmedia het deliberatieve potentieel van referenda ondermijnen. Verder concluderen Jenkins en Mendelsohn dat het beeld dat referenda geworteld zijn in de volkssoevereiniteit en de besluitvorming bij burgers leggen, in de praktijk uitermate misleidend is. Immers, de politieke elites bepalen de agenda van de campagne en hopen een voor hen welgevallige uitkomst te bereiken. Referenda worden dan ook hoofdzakelijk strategisch gebruikt (ook: Lupia 2001; Bützer en Marquis 2002).<sup>8</sup>

Een andere Canadese politieke wetenschapper, Lawrence LeDuc, wijst erop dat de standpunten van de burgers tijdens het tweede referendum over de soevereiniteit van Quebec reeds min of meer vastlagen, terwijl het vraagstuk van soevereiniteit tijdens het eerste referendum in 1980 geheel nieuw was. Het leerproces van de kiezers was destijds veel groter, hetgeen onder meer bleek uit de relatief grote verschillen tussen de precampagnepolls en de uitslag van het referendum en het feit dat kiezers pas in de laatste week hun standpunt bepaalden. Het electoraat bleek destijds veel meer bereid te luisteren naar de argumenten van de populaire politieke leiders.<sup>9</sup> In 1995 had driekwart van de kiezers hun standpunt al bepaald toen het referendum werd ingesteld.

Volgens LeDuc blijkt uit een vergelijking van ruim twintig referenda die wereldwijd hebben plaatsgevonden dat vooral constitutionele referenda een grote mate van wispelturigheid vertonen, in die zin dat de publieke opinie grote verschuivingen vertoont. Het publiek is doorgaans weinig bekend met deze complexe grondwettelijke vraagstukken (waarop moeilijk ondubbelzinnige antwoorden met ja of nee mogelijk zijn), zodat de kans op constructieve meningsvorming hier relatief groter is. Dat kan ook verklaren dat het Nederlandse referendum over de Europese grondwet (2005) relatief veel discussie over de toekomst van Europa heeft losgemaakt. Voor veel politici en commentatoren was dat reden de wenselijkheid van het referendum nieuw leven in te blazen. De vraag is echter of wel gediscussieerd werd over 'de zaak zelf'. Op grond van studie van acht landelijke en regionale kranten tussen 1 juni 2004 en 1 juni 2005 stelden Kleinnijenhuis en zijn medewerkers (2005) vast dat toetreding van Turkije en arbeidsmigratie lange tijd de belangrijkste onderwerpen voor de kiezers waren. In de laatste maand voor de regeringscampagne van start ging werden de euro en de campagne zelf veruit de belangrijkste onderwerpen. De onderzoekers concluderen dat de campagne uiteindelijk over thema's ging waarvan het kabinet niet de 'eigenaar' was. Onderwerpen uit het Grondwettelijk Verdrag zoals de verdeling van bevoegdheden binnen

het nieuwe Europa en de grotere rol voor het Europese parlement raakten in het nieuws op de achtergrond.

De politicologen Aarts en Van der Kolk (2005) stelden vast dat de campagne wel geleid heeft tot beter geïnformeerde burgers.<sup>10</sup> Zij konden geen sterk verband tussen ontevredenheid over de euro en het binnenlandse regeringsbeleid en de nee-stem vaststellen. Analyse van onder andere de Deense en Franse referenda over Maastricht in 1992 toonde echter aan dat verschuiving van aandacht naar binnenlandse politieke actoren, of de relatieve (im)populariteit van de regering, in veel opzichten plausibeler is om veranderingen in kiesgedrag te verklaren dan het referendum vraagstuk zelf (Franklin et al. 1995; voor een overzicht LeDuc 2002).

We zijn toe aan een voorlopige conclusie. Direct-democratische procedures dragen ertoe bij dat burgers beter geïnformeerd raken. Duidelijker wordt wat burgers van de politiek verwachten; onvrede wordt mogelijk omgezet in meer positieve attitudes. Minderheden kunnen middels een volksinitiatief thema's op de politieke agenda plaatsen en een publiek debat daarover uitlokken. Burgers worden medeverantwoordelijk gemaakt voor de kwaliteit van de democratie. Politici en (dwalende) bestuurders kunnen middels deze direct-democratische politiek bijtijds tot orde worden geroepen. Maar genoemde procedures lijken niet 'goed genoeg' om de 'mening van het volk' boven water te halen. Direct-democratische campagnes sorteren weliswaar een leereffect, maar dat effect blijft beperkt tot een 'beter geïnformeerd zijn vanuit gegeven standpunten'. De informatiewinst bestaat hoofdzakelijk uit het beter kunnen vaststellen wat de standpunten zijn van de politieke kemphanen. De nieuwsmedia neigen ertoe campagneactiviteiten in een competitief 'election frame' te plaatsen, waarin vooral evenementen (waaronder tussenstanden in de peilingen), persoonlijkheden en conflicten aandacht krijgen. Referenda functioneren dan ook als *second order elections* (Franklin et al. 1995). De media doen weinig moeite kiezers te betrekken in een inhoudelijk debat over wat nu eigenlijk op het spel staat, hoewel sommige relatief onbekende thematieken (zoals constituties) zich beter lenen voor een leerproces. De campagnes prikkelen om argumenten te benadrukken die het benodigde aantal kiezers beogen te beïnvloeden en nodigen ook het electoraat uit om het debat strategisch te benaderen in plaats van deliberatief. Daartoe behoort de 'nee'-stem tegen het zittende bestuur, of tegen degenen die aan de status-quo tornen. Binnen die strategische optiek zou het politieke zelfmoord zijn om meningen als 'voorlopig' voor te stellen. Het loont meer om aansluiting te vinden bij gepassioneerde verlangens of onvredegevoelens. Oordeelsvorming, het zorgvuldig afwegen van verschillende

perspectieven, wordt aldus ontmoedigd. Ook de enkelvoudige meerderheidsbeslissing (ja of nee) staat een cultivering van selecteren en heroverwegen in de weg (Chambers 2001; zie ook De Vreese en Semetko 2002).

### **Naar een Burgerkamer: 'deliberatief stemmen' over een wetsvoorstel**

Volgens James Fishkin is het dubieus het volk besluiten te laten nemen in omstandigheden die niet beantwoorden aan zorgvuldige deliberatie, en waardoor dus niet goed met macht wordt omgegaan. Hoe verantwoordelijker omgaan met vormen van directe democratie?

Is de gemiddelde stemmer tijdens een referendum of volksinitiatief een passieve ontvanger van mediaboodschappen, in de Burgerkamer is een actieve communicatieve rol van burgers voorzien. De Burgerkamer is een deliberatieve volksvergadering, die eenmalig bijeenkomt en samengesteld is uit aselekt gekozen burgers. De leden van de Burgerkamer stemmen over meerdere dimensies van een wetsvoorstel, waardoor de plebiscitaire logica – de reductie van het politieke debat tot 'voor' en 'tegen' – kan worden uitgeschakeld. Het model dat door Fishkin is ontwikkeld (hoofdstuk 4) biedt daartoe goede aanknopingspunten. Hoe gaat dat in zijn werk? Een bepaald aantal burgers (bijvoorbeeld 40.000) fiatteert een volksinitiatief, een wetsvoorstel dat zowel agendazettend kan zijn als amenderend op reeds bestaande wetgeving. Of het bestuur wil een uitspraak van het volk over een wetsvoorstel. Die wetsvoorstellen worden voorgelegd aan de Burgerkamer die er (direct of indirect) bindende beslissingen over neemt. Van een vrijblijvend consult of advies is dus geen sprake. Iedere stemgerechtigde is potentieel kandidaat voor de Burgerkamer. Alle burgers komen dus in aanmerking. Ongeveer 500 burgers trekken zich vervolgens twee dagen terug voor beraad, bediscussiëren in kleine groepen welke vragen zij uiteenlopende getuigen-experts zullen stellen, onderwerpen hen plenair aan kruisverhoren, bediscussiëren opnieuw de gevolgen van hun inbreng, en stemmen ten slotte over een veelheid van aspecten van het wetsvoorstel.

De opdracht is duidelijk en concreet: een (omstreden) wetsvoorstel ligt voor. De 'gedaagde' partijen, de indieners van een wetsvoorstel en hun tegenstrevers, leveren ieder hun eigen 'getuigen'. Er is dus in principe geen geharrewar over wie de agenda en de inrichting van het project mag bepalen, zoals het geval is bij adviesprojecten die door de overheid worden geïnitieerd. In principe zijn twee varianten denkbaar. Ten eerste een mo-

del waarin de volksvergadering direct een besluit neemt, ten tweede een model waarin besluitvorming getrapd plaatsvindt. Een pleitbezorger van het eerste model is de Amerikaanse jurist Ethan Leib (2004). Hij pleit voor de introductie van een *popular branche*, bestaande uit steeds anders samengestelde volksvergaderingen die volksinitiatieven en referenda afhandelen. Hij is voorstander van verplichte opkomst, zodat ook degenen die zich niet wensen uit te spreken, vertegenwoordigd zijn.

Het is de vraag of op die manier ‘deliberatieve kwaliteit’ wordt bevorderd. Want burgers kunnen alleen vrijwillig op vruchtbare wijze delibereren. Je kunt mensen dwingen op te komen dagen en te stemmen, maar niet om te delibereren. Het is tevens de vraag of het jurymodel zich wel leent voor het zoeken van politieke confrontaties en een al te opzichtig preluderen op winnen en verliezen. Te veel politisering zou het deliberatieve karakter van de Burgerkamer aantasten. Er treedt een oneigenlijke vermenging op van ‘meningen herzien’ en ‘strijd’. Alleen al het vooruitzicht dat een meerderheid zal gaan winnen tast het beraad aan: het debat wordt strategisch benaderd of wordt beheerst door agressieve negatieve tactieken (Chambers 2001). Bovendien zullen de ‘gedaagde’ partijen veel in het werk stellen om de juryleden vooraf reeds te beïnvloeden.

Om die reden lijkt de getrapte variant aantrekkelijker. De Burgerkamer is in dat geval geen directe bevoegde besluitvormer. Na bespreking van en het stemmen over vele dimensies van het wetsvoorstel in kwestie is vervolgens het parlement (of de gemeenteraad) verplicht om het wetsvoorstel volwaardig af te handelen. De reeksen stemuitslagen kunnen daarbij als bindend worden opgevat. De Burgerkamer biedt als het ware het ruwe skelet van het wetsvoorstel. Het parlement zou dan de taak hebben het wetsvoorstel zodanig te herformuleren dat daarin de uiteenlopende stemuitslagen van de Burgerkamer adequaat tot uitdrukking komen. Sommige uitslagen sluiten immers aan bij het bediscussieerde voorstel, andere staan daarmee op gespannen voet. Het parlement behoudt aldus het politieke primaat over de uiteindelijke compositie van het wetsvoorstel.

Dit semi-direct-democratische model heeft enkele trekken van het Oostenrijkse adviserende volksinitiatief: dat initiatief resulteert in een formeel wetsvoorstel dat volledige behandeling van het parlement vereist. Burgers zijn aldus in staat een issue op de parlementaire agenda te plaatsen en een parlementair debat af te dwingen. In Oostenrijk maken oppositiepartijen gebruik van dit adviserend initiatief – ook wel aangeduid als ‘minderheidsveto’ – om een besluit van een parlementaire meerderheid aan te vechten (Akkerman 2004; Krouwel 2004).



## De meerwaarde van de Burgerkamer

In de Burgerkamer kunnen de leden onbevangen en zonder strijd of wedijver een oordeel vormen; in een relatief gedepoliticiseerde context beslissen ze over een controversieel thema. De steekproefselectie (het 'lot') draagt bij tot die depolitisering. De kamerleden (*trustees*) zijn niet verplicht rekenschap af te leggen aan een specifieke achterban. Ze hebben dan ook een grotere vrijheid om nieuwe of uitzonderlijke standpunten op hun waarde te toetsen. Zoals blijkt uit de *deliberative polls*: die depolitisering komt de kwaliteit van deliberatie ten goede. Daarnaast krijgen belanghebbende partijen en beroepspolitici een eerlijke kans hun standpunten als getuige te verwoorden. Als leveranciers van partijdige kennis is hen een eigen plek toebedeeld. Er treedt aldus geen vermenging van rollen op.

In de Burgerkamer worden veelgelaagde vragen besproken, er wordt gestemd over een veelvoud van aspecten van het wetsvoorstel. Een reductie tot de keuzeopties 'ja' en 'nee' is uit den boze. Complexe onderwerpen lenen zich niet voor simpele of-ofkeuzen. Niettemin zetten de stemrondes aan het slot van de tweedaagse vergadering de zaak op scherp. Er komen winnaars en verliezers uit de bus, zij het dat de winst-en-verliesrekening minder scherp uitvalt. Hoe kan worden tegengegaan dat die dagen alsnog tot 'sportevenement' worden gebombardeerd? Van belang is de anonimiteit van de juryleden te waarborgen. De kamerleden moeten zich op hun gemak voelen en niet het idee hebben dat ze door naïeve opmerkingen of domme vragen kunnen afgaan. Ze moeten openhartig kunnen spreken, van positie veranderen, en openstaan voor alternatieve voorstellen zonder zich zorgen te maken wat het publiek of de pers ervan zou zeggen.

Het stemmen van ieder kamerlid moet geheim blijven. De identiteit van de leden moet worden weg gehouden van journalisten, lobbyisten en belangengroepen die voorafgaand aan de deliberatiedagen druk op de ketel zullen zetten. Alleen de kruisverhoren van de getuigen en de stemrondes zouden – conform het procédé van *deliberative polls* – op tv uitgezonden kunnen worden. Maar ook dan moeten we juryleden geen gelegenheid geven om 'mediaster' te worden, door retorisch op de voorgrond te treden.

De deliberatieve volksvergadering is aldus het toonbeeld van ware representatieve democratie: het beoordelen van vraagstukken in termen van algemeen belang. Gewone leden van de Burgerkamer bepalen waar bijvoorbeeld een omstreden complex gesitueerd moet worden. Zij kunnen de standpunten van nimby's onpartijdig beoordelen, of juist rekening houden met belangen van slecht geprofileerde minderheden. De belanghebbenden zijn misschien eerder geneigd om een weinig populaire beslis-

sing van een Burgerkamer te accepteren, als ze weten dat de leden geen vertegenwoordigers van deelbelangen zijn. Aldus draagt de Burgerkamer bij aan zorgvuldige publieke besluitvorming, die het bestuur of de gemeenteraad menigmaal van dienst kan zijn.

Voldoet een Burgerkamer beter dan direct-democratische massapolitiek?

In welke opzichten voldoen de besproken direct-democratische praktijken aan de uitgangspunten van het 'goede institutionele ontwerp' van deliberatieve democratie? Referenda en volksinitiatieven voldoen in principe goed aan het criterium van gelijkheid. Alle burgers hebben het recht te stemmen. In de praktijk echter vormen de lage opkomstcijfers een probleem. Dat creëert onevenredige participatieverhoudingen. Om die vertekening te voorkomen zou een opkomstplicht kunnen worden ingesteld. Daarnaast wordt ongelijkheid vaak vergroot door een onevenredige verdeling van campagnegelden. Die middelen zouden gelijk moeten worden verdeeld over de pro- en contrapartijen. De financiële middelen die worden ingezet voor propaganda, zouden idealiter aan een bepaald plafond gebonden kunnen worden (zie ook Elchardus 2002).

Wat deliberatieve kwaliteit betreft lijken referenda en volksinitiatieven zwak uit de bus te komen, althans vergeleken met de meer gestructureerde Burgerkamer. Er is weinig ruimte om de complexiteit en interdependentie van een bepaald vraagstuk creatief te verkennen. Weliswaar worden de mogelijkheden van politiek debat vergroot, maar het soort argumentaties dat in het verlengde van campagnes naar voren treedt, komt nauwelijks tegemoet aan de educatieve aspecten van publieke deliberatie. Bovendien zijn er veel meer kansen voor strategisch misbruik en misleiding. Terwijl het ethos van onpartijdigheid kenmerkend is voor de Burgerkamer, wordt de direct-democratische massapolitiek eerder gekenmerkt door het ethos van 'strijd': appelleren aan flagrant partijdige belangen. Als het gaat om 'gemakkelijke' en 'niet-technische' onderwerpen waarover eenieder een mening heeft kunnen vormen, is de potentiële manipulatie via de media kleiner. Mogelijk dat die onderwerpen zich het meest lenen voor referenda en volksinitiatieven. Niettemin blijft ook dan het gevaar aanwezig dat het debat door de plebiscitaire logica wordt verengd tot een appèl op gepassioneerde 'voor' of 'tegen' standpunten. Direct democratisch stemmen blijft vatbaar voor een strategisch inspelen op onvredegevoelens, zoals de 'vermaledijde bureaucratie'. De 'nee-machine' voorziet politici weliswaar van enige globale nieuwe informatie, maar obstructie – en in het verleng-

de daarvan: bestuurlijke onmacht – wakkert al te vaak het cynisme onder de bevolking aan. Kortom, zonder een filtering van de ‘rauwe publieke opinie’ blijft directe democratie een verlegenheidsoplossing.

Wel is het referendum of het volksinitiatief beter in staat om een breed maatschappelijk debat over een bepaald vraagstuk te stimuleren. In principe wordt immers het hele electoraat betrokken. Het politieke bewustzijn van de gehele bevolking wordt mogelijk vergroot. Uit de Amerikaanse en Zwitserse praktijken blijkt dat volksinitiatieven bepaalde vraagstukken stevig op de politieke agenda kunnen plaatsen, ook al delven de betreffende voorstellen het onderspit. Zo werd de Zwitserse regering eerder dan andere westerse staten gedwongen tegemoet te komen aan de milieuproblematiek (Smith 2002; Parkinson 2001). Om het ‘gat’ van geringe aandacht onder de brede bevolking te dichten zouden de debatten in de Burgerkamer op tv kunnen worden uitgezonden. Als die debatten geen groot bereik hebben wordt een grote kans gemist. Idealiter zou het grote publiek geprikkeld moeten worden voor zichzelf na te gaan in welke opzichten hun opvattingen bijstelling behoeven.

De Burgerkamer beschikt dus over betere deliberatief democratische papieren. Zowel gelijkheid als deliberatieve kwaliteit worden gewaarborgd, terwijl strategisch gebruik van besluitvorming wordt geminimaliseerd. Maar ook nu blijft het een kwestie van ‘wat met wat’ wordt vergeleken. Vergeleken met het parlementaire debat dat vaak op zichzelf gefixeerd is en door georganiseerde belangen wordt gedomineerd, zijn direct-democratische campagnes beter in staat om het leerproces van het publiek te versterken.

#### Een voorbeeld voor het reguliere politieke bedrijf?

In veel opzichten zijn beslissingen van de leden van de Burgerkamer te verkiezen boven beslissingen van partijgebonden vertegenwoordigers in raden en parlementen, mede omdat de eersten niet geplaagd worden door a priori verwoording van specifieke belangen en door het vereiste de eigen populariteit te vergroten. Vaak liggen de keuzen en standpunten van de grote partijen al bij voorbaat vast en staat de fractiediscipline geen afwijkende opvattingen toe. In het partijpolitieke bedrijf wordt ‘van mening veranderen’ al te vaak als een nederlaag beschouwd. Bovendien stellen partijpolitici zich (her)verkiesbaar en moeten aldus veel van hun tijd en geld steken in de campagne. De afgevaardigden van de Burgerkamer daarentegen hoeven geen zetel te veroveren of te behouden en kunnen zich louter richten op de inhoudelijke verdiensten van beleidsalternatieven.

Paradoxaal genoeg zou de Burgerkamer zich een meer 'aristocratische' functie van vertegenwoordiging kunnen toe-eigenen: onafhankelijk en goed afgewogen oordelen. De meerwaarde ervan schuilt in het afstand houden: zich niet in het verlengde van deelbelangen willen zien.

Aldus kan tegenwicht worden gegeven aan de kartelvorming van uitvoerende macht, gevestigde partijen en grote belangenorganisaties, en kan in het bijzonder de ondeugd van lobbyen, het inpalmen van politieke elites, wind uit de zeilen worden genomen. Misschien zou de introductie van een 'volksbranche' waarin Burgerkamers regelmatig beslissingen nemen, de aandacht van de media kunnen verleggen van soundbitemarketing naar burgerdebat. Soundbitekopers als partijen en belangengroepen zijn dan meer gebaat met genuanceerde informatieverschaffing.

In de Burgerkamer staan vraagstukken en beleid centraal, niet de discussie over de specifieke verdiensten van politieke persoonlijkheden. Die persoonlijkheden krijgen al voldoende aandacht in de andere branches van de politiek, in de pers en in het parlement. Een belangrijke vooronderstelling van de deliberatieve volksvergadering is dat gewone burgers, als zij kennis nemen van relevante informatie, goed kunnen omgaan met politieke vragen. Natuurlijk, vertegenwoordigers van de wetgevende macht zijn bekwaam en hebben veel meer vakkennis in huis dan gewone burgers. Als kennis van juridische details en financiële risicoanalyses het criterium is, staan leden van de Burgerkamer op een grote achterstand. Ze missen een team van deskundigen, hulpbronnen en tijd om te kunnen wedijveren met beroeps politici.<sup>11</sup> Bovendien blijkt ook uit de evaluaties van deliberatieve projecten (waaronder die van het IPP) dat parlementariërs en raadsleden een weldadige kennisinbreng hebben, zolang zij maar niet als partijpolitieke voorvechters worden aangesproken.

Waarom zou men dan niet de oorspronkelijke, door Madison en Burke verwoorde opdracht van parlementariërs om onafhankelijk te oordelen in ere kunnen herstellen? Het valt echter moeilijk in te zien hoe het moderne partijpolitieke bedrijf gevrijwaard zou kunnen worden van de ondeugden van marketing en de 'peilingenwoede'. Dat bedrijf heeft zich nadrukkelijk gepositioneerd op de marktplaats en is zelfs onderdeel geworden van de amusementsindustrie. Anders gezegd, het populistische model van democratie lijkt gaandeweg het rechtsstatelijk georiënteerde model van democratie te hebben overvleugeld. De deliberatieve volksvergadering opereert daarentegen buiten de wetten van de 'politieke groothandel': het behagen van het grootste publiek. Een ander tegenargument is dat commissies, adviesraden en andere overlegorganen reeds fungeren als lichamen die tegenwicht bieden aan de 'gulzigheid' van politieke meerderheden, in casu

de coalitiegenoten en hun niet-gekozen medestanders (lobbyisten, et cetera). Maar zoals gezegd, het politieke kartel – een belangwekkende bron van het hedendaagse democratisch tekort – behoeft tegenwicht. Ook vanuit dat opzicht zou de niet-vooringenomen reflectie van de Burgerkamer gemobiliseerd kunnen worden. In dat opzicht is ze meer dan enkel aanvulling op het parlementaire systeem: ze is toonbeeld van ware vertegenwoordiging.

### **Heel het volk betrekken?**

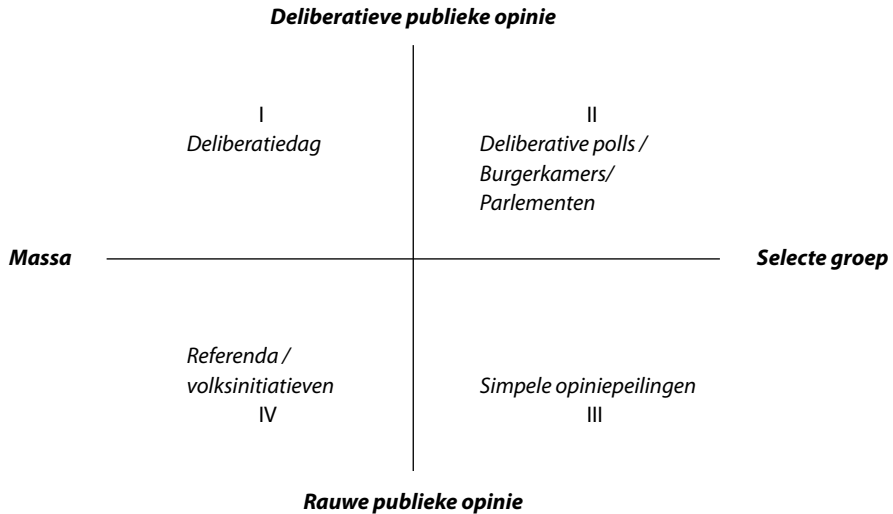
Het voorgaande biedt slechts een ruwe schets. Lang niet alle relevante vragen en problemen zijn aan bod gekomen. Hoe ver moet je bijvoorbeeld de macht van de Burgerkamer laten reiken? Moet je de rem van ‘supermeerderheden’ hanteren? Welke vraagstukken komen al dan niet in aanmerking voor deliberatieve volksvergaderingen? Welk lichaam zou initiatieven ontvankelijk moeten verklaren en doorgeleiden naar de Burgerkamer? Moet het bestuur ook initiatiefrecht worden geboden, met het risico dat de Burgerkamer zich moet buigen over vraagstukken die makkelijk als populariteitstest voor bestuurders fungeren?

Bovendien: de invoering van deliberatieve volksvergaderingen laat een hele reeks nieuwe problemen ontstaan. De uitvoerende macht ziet het coalitieprogramma gedwarsboomd, de Tweede Kamer of de gemeenteraad heeft in een aantal gevallen het nakijken, terwijl de politieke partijen macht inleveren. Maar de *trade off* lijkt de moeite waard. Bovendien blijft er een grote dosis ‘normale’ politiek over. De deliberatieve volksvergadering zou misschien in tijden van maatschappelijke onrust in actie kunnen komen. Ook indien het parlement (of de raad) vraagstukken niet zinvol kan of wil bediscussiëren of niet in staat is tot een compromis te komen, kan de Burgerkamer in actie komen.

De Burgerkamer maakt de scheiding tussen politiek establishment en volk deels ongedaan. Ook de strategische invloed van politieke partijen wordt een halt toegeroepen: de ruimte om op langere termijn allianties aan te gaan met andere partijen en opties uit te ruilen wordt verkleind. Aldus komt een geheel andere politieke arbeidsverdeling tot stand die beter recht doet aan het principe dat burgers zelf hun wetten vervaardigen. De Burgerkamer is uitdrukking van enerzijds de volkssoevereiniteit (correctie op de ondeugden van het kartel van uitvoerders, coalitiepartijen en belangenorganisaties) en anderzijds van deliberatieve democratie (correctie op de ondeugden van populisme). In termen van Fishkin wordt aldus – naast

## Modellen van publieke opinievorming

(aangepaste versie van Ackerman en Fishkin 2004: 199)



gelijkheid en deliberatie – aan een derde democratisch principe tegemoet gekomen: bescherming tegen de macht van de meerderheid, oftewel non-tirannie. De Burgerkamer fungeert immers als rem op populaire politieke verlangens die tijdens verkiezingen en referenda boven komen drijven, en benut daarbij de deugden van het representatieve systeem.

Desondanks is het feit dat participatie in de Burgerkamer zich beperkt tot een kleine groep aselekt geworven burgers – en andere burgers slechts een toeschouwersrol op zich nemen – een grote zwakte. Om die reden zouden alternatieve procedures en mengvormen zich misschien beter lenen voor toepassing. Ook Fishkin onderkent deze problematiek, en mede om die redenen heeft hij samen met Bruce Ackerman (2004) een Deliberatiedag voorgesteld, een nationale feestdag die gewijd wordt aan publiek beraad en ieder verkiezingsjaar wordt gehouden. De hele bevolking zou aldus de gelegenheid krijgen een agenda voor politieke kandidaten op te stellen.

De auteurs hebben een kompas ontwikkeld waarin de verschillende manieren waarop de publieke opinie gestalte krijgt, bijeen zijn genomen (zie de figuur). Kwadrant I vertegenwoordigt in principe de beste optie voor massadeliberatie: de genoemde Deliberatiedag. Kwadrant II beperkt zich tot selecte groepen die ‘voor de rest van ons’ beraadslagen. De empirisch twijfelachtige peilingen die in de hedendaagse massamedia alomte-

genwoordig zijn, zijn ondergebracht in kwadrant III. Zij representeren de 'rauwe publieke opinie van een selecte groep'. In kwadrant IV huizen de referenda en volksinitiatieven die de 'rauwe politieke voorkeuren van het massapubliek' tot uitdrukking brengen. Volgens de auteurs zijn er goede redenen om binnen het kompas meer noordelijk en meer westelijk te trekken, om meer deliberatie én meer massaparticipatie te realiseren. Maar we blijven vooralsnog steken in noordoost en in zuidwest. Voldoen aan de maatstaf van deliberatie gaat ten koste van de massa, terwijl voldoen aan de maatstaf van de breedst mogelijke participatie ten koste gaat van deliberatie. Democratische hervormingen zijn bekneld geraakt tussen deze geforceerde *trade off*.

Volgens Ackerman en Fishkin is het de kunst het politieke proces periodiek van nieuwe energie te voorzien door invoering van creatieve methoden van 'collective informed consent' die minder ambitieus zijn dan de Deliberatiedag. Welke institutionele modellen zouden dat kunnen realiseren? Zou het referendum kunnen worden omgebouwd tot een evenement waarin burgers geïnformeerd worden, hun standpunten heroverwegen en zich op basis van een 'multi-choice' format uitspreken over een bepaald vraagstuk? (zie Barber 1984: 198 e.v.) Kan dat in één avond worden afgerond? Is dat logistiek te realiseren? Biedt de elektronische snelweg uitkomst? Ligt dan niet het gevaar van strategisch misbruik op de loer? Hoe kan men checken dat burgers die achter de computer zitten, ook daadwerkelijk participeren in een deliberatief leerproces? Kunnen zij zich achter het scherm wel voldoende herkennen in andere sprekers?

Mede vanwege deze laatste moeilijkheden lijkt een Burgerkamer in zekere zin toch te prefereren. De leden van de Burgerkamer geven niet alleen een bijdrage aan kwalitatief betere besluitvorming, zij zijn ervan doordrongen dat zij als onpartijdige *trustee* het publieke belang dienen. Een vertegenwoordigend lichaam lijkt in dat opzicht beloftevoller dan procedures die het hele electoraat inschakelen. Hoe dat verder ook zij, de in dit hoofdstuk opgeworpen vragen zijn van groot belang voor de toekomstige vormgeving van burgerberaad en burgerbestuur.

## Besluit

In het eerste deel van deze studie zijn de weerbarstige en soms ‘troebele’ kanten van deliberatie nader verkend. Het burgerberaad verloopt in de praktijk lang niet altijd volgens het draaiboek van rationele argumentatie. Er is meer voor te zeggen beraadslaging als een groepsritueel op te vatten. In het tweede deel is een institutioneel ontwerp van burgerberaad aan bod gekomen, de burgerjury, dat het herzien van eigen standpunten mogelijk maakt en conformerende tendensen kan doorbreken. In sommige opzichten staat deze laatste thematiek op gespannen voet met de betooglijn van het eerste deel, waarin veel aandacht is uitgegaan naar intuïtieve en narratieve vormen van communicatie, en het risico dat deelnemers daardoor worden meegesleept. Aan het slot van hoofdstuk 3 is echter reeds opgemerkt dat tijdens besluitvorming kritiseerbare argumenten de doorslag horen te geven. In de exploratiefasen die aan besluitvorming voorafgaan, kunnen evenwel communicatievormen worden beproefd die appelleren aan sensibiliserende registers. Overigens: in lang niet alle contexten waarin het burgerberaad plaatsvindt, speelt groepsidentificatie een rol. In conflictueuze contexten kan deliberatie zelfs tot onderlinge verwijdering leiden.

De praktijk van deliberatieve democratie beantwoordt in vele opzichten bepaald niet aan de maatstaven die theoretisch geïnspireerde pleitbezorgers hebben opgesteld. Zo bleek in hoofdstuk 1 dat een belanghebbendenoverleg in sommige opzichten beter voldoet aan de voorwaarden voor deliberatie dan een burgerforum. Ook al zou in de burgerforums zijn gesproken over een nauw omliggende en urgente problematiek (wat niet het geval was), dan nog zou de prikkel om overeenstemming te bereiken kleiner zijn geweest. Bovendien blijkt discussiëren in het volle licht van de openbaarheid in veel opzichten een handicap. Tevens blijkt dat veel deelnemers geen belang stellen in deliberatie als zodanig (het uitwisselen van argumenten en zoeken van consensus). Zij komen om geïnformeerd te worden, te leren of ontlenen gewoonweg genoeg aan het sociale evenement. In de praktijk blijkt dat ‘rationele deliberatie tussen gelijken’ zich



nauwelijks voordoet (hoofdstuk 2). Tijdens het deliberatieproces staan informele leiders op, terwijl andere personen aan status, gezag en invloed verliezen. Sommige emotiedynamieken ondersteunen het gezamenlijke beraad, zoals hoop en positieve verwachtingen, andere (met name teleurstelling) dwarsbomen het beraad.

Uit hoofdstuk 3 bleek dat consensusvorming soms minder 'rationeel' plaatsvindt dan theoretici van deliberatieve democratie veronderstellen: de deelnemers blijken gevoelig voor artistieke en narratieve symbolieken, ze groeien naar elkaar toe en ontwikkelen een 'projectidentiteit'.

De koudwatervrees voor gepassioneerd spreken en handelen die binnen het vertoog van deliberatieve democratie veelvuldig waarneembaar is, zou dan ook moeten worden overwonnen. Verhalen en intuïtieve inzichten verschaffen deliberatie juist haar kracht en vitaliteit, want ze brengen betrokkenheid voort. Het vormenspel binnen deliberatieve lichamen heeft dan ook meer aandacht. Had een 'verschraalde' rationale uitwisseling van argumenten het alleenrijk, dan zou waarschijnlijk niemand participeren.

Verder blijkt dat deelnemers 'instinctief' vasthouden aan hun opvattingen en onvertrouwde en niet-gedeelde informatie van zich afhouden (hoofdstuk 4). Daarom is 'afleren' van groot belang. Onvertrouwde kennis en bevindingen kunnen in feite alleen ingang verkrijgen door competente personen bij het overleg te betrekken (experts, ervaringsdeskundigen) die niet-conventionele standpunten of opties gezaghebbend onder de aandacht brengen. Deliberatie 'op voet van gelijkheid' kan dus een leerproces in de weg staan.

De burgerjury is een participatief model dat bij uitstek geschikt is voor exploratie en leren, voor heroverwegen en herzien. Deliberatie als zodanig is daarbij weliswaar van belang, maar van groter belang is kennisname van alternatieve gezichtspunten. Immers: 'leren' verloopt doorgaans niet door middel van uitwisseling van argumenten, maar vindt meestal in de hoofden en harten van de deelnemers zelf plaats. Nieuwe kennis en ervaring opdoen: dat is de belangrijkste factor om wijzigingen in de beleidsvoorkeuren bij participanten te bewerkstelligen. Allerlei vormen van ervaring zijn daarbij van belang, dus bijvoorbeeld ook een bezoek aan de locatie waarover het vraagstuk handelt.

Als politieke discussies heviger en meer beladen zijn, wanneer de inzet hoog is of een urgent probleem moet worden aangepakt, lijken de patronen van deliberatie plaats te maken voor die van onderhandelen, bedingen en uitruilen. Om die reden achten velen deliberatie alleen geschikt voor niet al te conflictueuze vraagstukken, voor wat Fung en Wright (2003)

omschrijven als 'koude settings'. Niettemin, het ontwerp van de burgerjury creëert nu juist een vrijhaven voor de bespreking van controversiële vraagstukken. Activisten, lobbyisten en partijpolitici hebben immers geen plek in de jurybanken gekregen. Niettemin blijft er in burgerjury's een spanning bestaan tussen enerzijds weloverwogen oordelen en anderzijds beslissingen nemen.

Veel evaluatiestudies van burgerjury's en *deliberative polls* tonen aan dat participanten het deliberatieve evenement aangenaam hebben gevonden en hun taken en verantwoordelijkheden ernstig hebben genomen. Uit een van de evaluaties bleek dat 97% van de participanten wederom in een burgerjury zou willen deelnemen (Coote en Lenaghan 1997). De kennis van de lokale politiek en het besef van de complexiteit van politieke vraagstukken nemen er door toe (zie ook Luskin et al. 2002 voor *deliberative polls*). Juryleden nemen ook meer publiek georiënteerde standpunten en publieke waarden in (Thompson en Bell 2004). Daar staat tegenover dat juryleden teleurgesteld zijn wanneer het gemeentebestuur (of een andere opdrachtgever) laat doorklinken weinig met het eindadvies te zullen doen. Om die reden zouden opdrachtgevers verplicht moeten worden om na afloop van het burgerberaad de aanbevelingen over te nemen of redenen te geven om die aanbevelingen te weerleggen. Aldus worden bestuurders gedwongen om verantwoordelijkheid af te leggen. Niettemin: de essentiële besluitvorming blijft in handen van het gemeentebestuur: het burgerberaad heeft dan ook vaak dezelfde feilen als inspraak: een vorm van symbolische participatie, zonder reële macht, zodat het verwijt van coöptatie steeds weer opklinkt. Om die reden verdient een Burgerkamer – of een vergelijkbaar ontwerp dat het zittende bestuur voorziet van een verzameling bindende uitspraken over een afgeperkt vraagstuk – alle aandacht.

Het tijdperk van *top-down*-denken is definitief voorbij. Beseft wordt dat de gevestigde politiek te afstandelijk en weinig responsief te werk gaat. Ook wordt beseft dat vierjaarlijkse verkiezingen niet voldoende zijn om de legitimiteit van de politiek te waarborgen. Dat is het gunstige effect van de 'opstand van het volk' van 2002 en het 'nee' tegen de Europese grondwet van 2005. Regenten die menen dat het volk er niks van snapt of dat 'de zaken beter uitgelegd moeten worden', maken zich belachelijk. Het volk verdient daadwerkelijk meer invloed. Het gaat echter niet om 'meer participatie', 'meer gelijkheid' of 'meer deliberatie'. Dat zijn naïeve slogans. De vraag welk type burgerbestuur het democratisch tekort kan opvullen is veel relevanter. In het laatste hoofdstuk is betoogd dat een vergetenwoordigend lichaam van aselekt gekozen burgers in sterkere mate

voorziet in afgewogen oordelen dan inschakeling van heel het electoraat. De Burgerkamer vormt mijns inziens dan ook een welkome aanvulling op het repertoire van democratische vernieuwing. Temeer omdat de partijpolitiek – naarmate ze meer is overgeleverd aan marketing – zich geen onafhankelijk ‘heroverwegen en herzien’ kan veroorloven.

## Noten

### Inleiding

- 1 'These ritualized hearings constitute their participants not as citizens who must speak and come to terms together but as poker-playing adversaries, as masters of the bluff rather than as good listeners able to respond to one another.' (Forester 1999: 262)
- 2 Veel critici hebben Habermas' kantiaanse vooronderstellingen bekritiseerd: ieder burger zou een autonoom, kundig individu zijn die zelfstandig tot waarheid kan komen. In termen van Habermas (1996: 323): ieder burger kan op eigen kracht context-transcendente geldigheidsclaims ontwikkelen.
- 3 Voor kritiek op die opvattingen: Young 2000; Regh 1997; Witteveen 1990.
- 4 Pas de laatste jaren hebben deze empirische vragen ruime aandacht gekregen. Zie de recente overzichtsstudie van Gastil en Levine (2005), de studie van Mutz (2006), en het tweede en derde nummer van *Acta Politica* in 2005. Zie verder Ryfe 2005, en de bundel van Fung en Wright (2003).
- 5 Interactieve beleidsprocessen zijn reeds veelvuldig onderzocht. Bestuurskundige en beleidswetenschappelijke vragen hebben daarbij veel aandacht gekregen: de nieuwe rollen van politieke spelers als raadsleden en ambtenaren (agendering, facilitering, enzovoort); de effectiviteit van interactieve beleidsvorming (kwaliteit van de adviezen; realisatie van het beoogde draagvlak); de problematiek van behoud van het politieke primaat (geen obstructie van de reguliere politiek (zie o.a. Hoekema e.a. 1998; Hendrik en Tops 2001; Edelenbosch en Monnikhof 2001)). Veel hedendaagse literatuur over de praktische kanten van interactieve beleidsvorming bevat technisch en instrumentalistisch jargon, waarin procedurele voorwaarden, stappenplannen en quasi-objectieve 'hoe doe je het'-recepten de overhand hebben (zie bijvoorbeeld Pröpfer en Steenbeek, 1999). Er lijkt een 'natuurlijke' voorliefde te zijn voor benaderingen waarin de beheersingsaspecten voorstaan.

## Hoofdstuk 1

- 1 Ik volg deels de conceptualisering van Steenbergen et al. (2003) die een 'Discourse Quality Index' hebben opgesteld, en 'goede deliberatie' tot vier overkoepelende begrippen hebben herleid: participatie (deelname aan het debat), rechtvaardiging (redenen geven voor standpunten in termen van publiek belang), respect (o.a. bereidheid te luisteren) en constructieve politiek (consensusgerichtheid). Het criterium 'respect' is in dit hoofdstuk buiten de evaluatie gelaten. Voor een geheel andere conceptualisering zie onder andere: Conover en Searing (2005).
- 2 De beschreven IPP-projecten zijn nagenoeg alle geobserveerd en op geluidsband en video vastgelegd. De beschreven Polyground-projecten zijn minder intensief geobserveerd; aanvullende informatie is verkregen door uitvoerige interviews met procesbegeleiders, en observaties in kwaliteitskringen die elders plaatsvonden.
- 3 Dat onderscheid sluit aan bij de ordening die Archon Fung en Erik Olin Wright (2001) hebben aangebracht. Volgens die onderzoekers kunnen deliberatieve organisaties in twee categorieën worden ondergebracht: ten eerste lichamen waarin geprobeerd wordt een algehele herstructurering van democratische besluitvorming op gang te brengen, zonder relevante voorafgaande conflicten. Ten tweede, lichamen die zich voornamelijk richten op gebrekkige bestuurlijke en handhavende beleidspraktijken. Deze trachten de tekorten van dat beleid te verhelpen door een effectief participatienetwerk te benutten.
- 4 Het burgerforum zoals hier omschreven heeft veel raakvlakken met deliberatieve projecten in de Verenigde Staten die door Button en Mattson (1999) en Ryfe (2002) onderzocht zijn.
- 5 Om die reden lijken deze comités op advisory boards en citizen advisory groups die men in Groot-Brittannië, de Verenigde Staten en Canada aantreft (Petts 2000; Barnes et al. 2003; Beierle en Konisky 2000).
- 6 Er werken ongeveer 35 personen die uiteenlopende taken op zich nemen, van bevordering van een Europees bewustzijn tot bestuurlijke vernieuwing.
- 7 De werkwijze van het IPP bij interactieve projecten is ruimschoots gedocumenteerd (Veldboer 1996; Edelenbos en Monnikhof 1998 en 2001).
- 8 Er werken ongeveer tien personen die betrokken zijn bij centrummanagement, stedelijk beheer en onderzoek en analyse, meestal in relatie tot stedelijke veiligheidsvraagstukken.
- 9 Uit evaluatiestudies van *environment mediation* (een grootschalig *stakeholder-overleg*) blijkt dat bewoners en milieuactivisten vaak gefrustreerd worden door beperkte technische informatie die in het begin van het proces voorhanden is. Verder blijkt dat professionals 'van nature' meer loyaal zijn aan de

sterkere partijen. Bedrijven en ambtelijke organisaties beschikken doorgaans ook over hun eigen 'huisexperts'. Deze vertegenwoordigers worden doorgaans gezien als 'competent' en 'zakelijk'. Bewoners worden eerder als 'veeleisend' en 'onduidelijk' gezien. Er wordt dan ook een grotere druk op zwakkere partijen en nieuwkomers uitgeoefend om redelijk te zijn (Amy 1987; Forester 1992).

- 10 Hartman (1998) wijst op de sterke stijging van het opleidingsniveau en de grotere ongelijkheid die daaruit voortvloeit als het gaat om toegang tot politieke mogelijkheden tot beïnvloeding. Participatie legt meer claims op tijd, energie, vaardigheden en zelfvertrouwen van individuele burgers. Hoe hoger de eisen die aan participatie gesteld worden, zoals kennis verwerven en zelf een mening vormen, hoe sterker de maatschappelijke ongelijkheid doorwerkt.
- 11 Verba et al. (1995, hoofdstuk 4) wijzen erop dat politiek handelen uiteenlopende typen van beloning en voldoening biedt. Selectieve materiële voordelen, vaak beklemtoond door rational choice-theoretici, spelen een relatief kleine rol.

## Hoofdstuk 2

- 1 In de organisatiewetenschappen kunnen deze aspecten tegenwoordig op meer en meer aandacht rekenen (zie o.a. Fineman 1993 en 1999). Verder is er een hausse aan studies gewijd aan de 'rationaliteit van emoties' (o.a. Elster 2000). Emoties worden meer en meer gezien als 'redenen voor handelen'. Ze openbaren verlangens, belangen en verwachtingen, bieden aldus informatie over beweegredenen en keuzes, en kunnen daardoor rationele besluitvorming steunen en bekrachtigen.
- 2 Er bestaat weinig overeenstemming onder emotieonderzoekers welke emoties als primair en secundair moeten worden beschouwd, en wat de samenhang is tussen die twee. Tot de eerste groep rekent men vaak boosheid, angst en verdriet, terwijl secundaire emoties een meer intellectueel bemiddeld karakter hebben (hoop, trots, wantrouwen of verontwaardiging). Volgens Kemper (1987) hebben primaire emoties een duidelijke biologische afkomst (en zijn daarom ontogenetisch vroeg waarneembaar), terwijl secundaire emoties voornamelijk sociaal geconstrueerd zijn (maar door hun link met primaire emoties contact behouden met de fysiologische voedingsbodem).
- 3 Voor deze kenmerken van charismatische personen zie de recente New Leadership-studies (Conger en Kanungo 1998; Bryson 1992; Shamir e.a. 1993; Hartog 1997). Hedendaagse charismaonderzoekers wijzen erop dat er in iedere veranderende organisatie informele leiders naar voren treden die over charismatische vermogens beschikken. Zij bekritisieren Max Webers opvatting dat charisma een uitzonderlijke attitude zou zijn behorende bij begena-

- digde leiders. Weber omschreef charisma als een 'irrationeel' van God gegeven gezag dat losstaat van formaliteiten en organisatorische arrangementen. Charisma heeft volgens Weber een anti-economisch karakter en staat op gespannen voet met alle methodologische vormen van handelen (Weber 1968).
- 4 Voor situationele contexten waarin charisma naar voren kan treden zie o.a. Bryson 1992.
  - 5 Er worden doorgaans twee verschillende soorten affecten onderscheiden: emoties en stemmingen. Emoties zijn gericht op een specifiek object (plezier hebben om / bang zijn om iets of iemand), zijn intens en gewoonlijk kort van duur, terwijl stemmingen minder specifieke oorzaken hebben en langer aanhouden (Frijda 1993). Emoties hebben de functie na een verstoring of een provocatie een heroriëntatie in het gedrag teweeg te brengen. Ze herorganiseren het gedrag in onrustwekkende situaties. Daarnaast kan men gevoelens (*sentiments*) onderscheiden waarmee wordt bedoeld op de relatief stabiele affectieve waarderings van een persoon of een groep personen. Het gaat om attitudes die affectieve ervaringen en herinneringen, en toekomstige verwachtingen bevatten. Hierdoor kan men op een stabiele en persistente wijze evalueren. Anders dan het geval is bij gevoelens gaan emoties meestal gepaard met lichamelijke aandoeningen, waaraan ze hun levendigheid en intensiteit ontleen.
  - 6 Ortony et al. (1988) hebben een ingenieuze classificatie van (samengestelde) emoties opgesteld, inclusief anticipatie en attributie aspecten (zie ook Ben Ze'ev 2000). De drie dynamieken kunnen als volgt worden geduid. De sequentie hoop / teleurstelling, met als beginemotie bijvoorbeeld opwindings, en de sequentie bezorgdheid / opluchting, met als beginemotie bijvoorbeeld angst, worden gekenmerkt door op vooruitzicht gebaseerde emotiepatronen waarbij de verwachtingen gestoeld zijn op voorafgaande ontwikkelingen en gebeurtenissen (zoals vastgeroeste verhoudingen of juist een doorbraak om een probleem aan te pakken). De dynamiek van wederzijdse herkenning of identificatie kan geduid worden als regelmatige expressie van voldoening, gecombineerd met meer duurzame affectvarianten als bewondering (bijvoorbeeld voor de creatieve inbreng van sommige participanten).
  - 7 Angst wordt gekenmerkt door een algemeen gevoel van bedreigdheid of onveiligheid, ten opzichte van een onbekend iets. Anders dan angst is vrees verwant met schrik, een emotie met een specifiek object (Ben Ze'ev 2000: 484-488). Angst vermijdt onnodige blootstelling aan gevaar. Te veel angst (verlamd zijn) houdt ons echter af van geëigend functioneren. Angst moet dan ook niet worden verward met de bezorgdheid die de basis vormt van het surveillance-systeem: alert nieuwe oplossingsrichtingen zoeken (Marcus 2002).
  - 8 Hoop wordt wel omschreven als een 'intellectuele emotie' die aanmoedigt tot reflectie. Het gaat om een emotie, omdat hoop zich op onverwachte of onge-

bruikelijke wijze kan voordoen, en moeilijk geheel en al te controleren is. Je kunt niet bewust voor hoop kiezen, zoals je voor een optimistisch scenario kiest. Maar hoop is geen aandoening; het gaat niet om een kortetermijnreactie, gepaard met fysiologische veranderingen, maar eerder om een attitude (Ortony et al. 1988; Averill 1996).

- 9 Begrip en herkenning duiden overigens niet op identificatie. In geval van identificatie wil men andermans voorkeuren, wensen en intenties delen; deze attractieve kenmerken worden in het zelfbeeld opgenomen (Kelman 1989).
- 10 Voor het vraagstuk van *adversary styles* zie de epiloog van Fung en Wright 2003.
- 11 Volgens Warren (1999) brengt een deliberatieve praktijk uit zichzelf vertrouwen teweeg, omdat de deelnemers laten zien wie zij zijn (zelfkarakterisering), omdat ze – ondanks alle meningsverschillen – als sprekers worden erkend en omdat ze beloftes maken. Meyerson et al. (1996) wijzen er in hun studie over ‘swift trust’ op dat vertrouwen in tijdelijk opererende groepen en netwerken eerder berust op ‘doen’ dan op ‘affectie’.

### Hoofdstuk 3

- 1 In die studie zijn elf casussen geselecteerd waarbij betrokkenen met elkaar samenwerken in een ontwerpproces. De elf zijn zeer heterogeen, variërend van het ontwerp van kleine stadswijken (Mierennest Gouda) tot planologische verkenningen voor een hele regio (opnieuw: Air Zuidwaarts) of zelfs de Hollandse kustlijn. Sommige projecten zijn inmiddels gerealiseerd (Chassé Breda), andere beoogden nieuwe manieren van denken te introduceren (het inmiddels klassieke plan Ooievaar bijvoorbeeld) of dilemma’s bloot te leggen.
- 2 Vergelijk de bevindingen van John Forester. Hij brengt performatieve rituelen onder de aandacht: gezamenlijk locatiebezoek, theaterworkshops, *joint fact finding* en *action research*. Tijdens deze participatierituelen wordt het aanvankelijk relevante mogelijk irrelevant en wordt het ogenschijnlijk irrelevante mogelijk relevant. Informatie krijgt een nieuwe complexiteit, brengt verrassingen, ontdekkingen en nieuwe commitments. Praktisch leren wordt volgens Forester bepaald door ‘gestructureerde onvoorspelbaarheid’. De participanten leren op onvoorspelbare manieren wanneer ze tijdens geritualiseerde performances samen verhalen delen, brainstormen, en de verdiensten en tekorten van scenario’s afwegen (Forester 1999: 145-146).
- 3 In *Role Transitions* (2001) heeft Ashforth de driedeling van Lewin gereconstrueerd tot de opties van ‘role exit’ en ‘role entries’.



- 4 George Marcus (2002) benadert het verschijnsel ‘politiek enthousiasme’ geheel anders. De werking van ons dispositiesysteem (terugvallen op gewoontes) wordt versterkt door ervaring van enthousiasme: ‘Ik stem altijd op X’. Informatie wordt gebruikt om voorafgaande opinies te versterken. Enthousiasme vernauwt de aandacht en weert dissonante informatie af. Enthousiasme en kritische reflectie kunnen dus niet op hetzelfde moment samenvallen (Marcus 2002: 89).
- 5 Niet voor niets hebben conservatief revolutionaire bewegingen een voorliefde gehad voor het gebruik van mythen en poëtische verhaallijnen (Van Stokkom 1990).

#### Hoofdstuk 4

- 1 Monnikhof en Edelenbos (2001) concluderen dat het ontbreken van nieuwe, creatieve ideeën een omissie is in de IPP-projecten. Deskundige ambtenaren en externe experts komen te weinig aan bod. De auteurs zoeken de oplossing in een gerichte mobilisatie van deelnemers die nuttige en noodzakelijke kennis kunnen aanleveren, en in het uitnodigen van erkend creatieve denkers.
- 2 In principe is deliberatieve democratie sterker afgestemd op het ‘trustee’-model dan op het ‘afgevaardigde’-model van vertegenwoordiging. In het eerste geval hebben vertegenwoordigers een ruime discretionaire ruimte om zelf beslissingen te nemen; ze hebben het gezag verkregen om naar eigen inzicht te besluiten, en zijn door hun achterban daartoe gemachtigd. In het tweede geval worden vertegenwoordigers geacht de belangen van de achterban nauwgezet te behartigen; ze moeten tegemoet komen aan hun noden en wensen (Pitkin 1967).
- 3 De psycholoog Kameda (1997) noemt dat de *cognitive centrality heuristic*.
- 4 Steenbergen stelde vast dat parlementariërs die over gepolariseerde zaken debatteren, veel minder intelligente rechtvaardigingen geven voor hun standpunten (en veel lagere niveaus van respect tonen). Er ontstaat dan ook een tendens naar een sterkere positionele politiek (Steenbergen 2004).
- 5 Voor het Gideon-project dat een drastische herziening van het gewasbeschermingsbeleid beoogde, zie Grin et al. 1997 en Loeber 2003.
- 6 In Crosby’s projecten in de USA worden politici en beleidsmakers niet als getuige uitgenodigd (vergelijk het hiervoor besproken ITA-model). Er is veel discussie of dat wel wenselijk is, omdat politici – ondanks hun partijdigheid – wel belangwekkende informatie kunnen inbrengen.
- 7 In de zogenaamde consensus-conferentie, een deliberatief lichaam dat enige gelijkenis vertoont met de burgerjury, is de druk om aan het slot van het proces tot collectieve beslissingen te komen nog groter. Zie Hendriks 2005.

- 8 De aselect gekozen burgers hebben nog altijd de keuze al dan niet gehoor te geven aan de uitnodiging om te participeren. Er blijft dus een element van zelfselectie aanwezig.
- 9 Voor een overzicht van toepassingen van *deliberative polling*; zie de site van The Center for Deliberative Democracy van Stanford University. Zie Leyenaar (2002) voor toepassingen in Scandinavië.
- 10 Van de 49 enquêtevragen hebben er acht betrekking op feitelijke informatie (onder andere: hoe groot is de gevangenisbevolking in het UK?). Er zijn drie empirische premissen opgenomen, waaronder het item ‘mensen naar de gevangenis sturen maakt de kans groter dat ze ongevoelige criminelen worden’.
- 11 Ik ga niet in op de gebreken van de *deliberative polls*. Veel van de kritiekpunten die tegen burgerjury’s zijn geuit, worden ook tegen deze polls ingebracht: onder andere de te strakke regie, en een gepriviliegeerde rol voor experts.
- 12 Ulbert en Risse (2005) veronderstellen ten onrechte dat het inbrengen van ‘nieuwe causale kennis’ voornamelijk een cognitief proces is.

## Hoofdstuk 5

- 1 Zie Ringeling 2004. Voor verambtelijking en de verstrengeling van beleid en uitvoering, zie de analyses van Herman Tjeenk Willink, vooral de jaarverslagen 2003 en 2004 van de Raad van State. Zie ook het themanummer van *Christen Democratische Verkenningen*, winter 2003, met name het artikel van Ab Klink ‘De straat roept de staat terecht tot orde’.
- 2 Algemene stellingen vormen doorgaans een povere toets om de mening van burgers te achterhalen. Burgers blijken dergelijke stellingen met stereotype casussen in gedachten te beantwoorden. Criminologen hebben herhaaldelijk aangetoond dat burgers aan de ergst mogelijke misdaden denken wanneer ze enquêtevragen beantwoorden. Tweederde van de respondenten die antwoord geeft op de vraag of misdaden te licht worden bestraft, heeft geweldsmisdadigers of recidivisten in gedachten. Opinies zijn vooral gebaseerd op vage herinneringen van zaken die overdadig veel media-aandacht hebben verkregen. De oordelen van burgers vallen echter heel anders uit wanneer ze specifieke casussen of afzonderlijke rechterlijke beslissingen moeten beoordelen. De concentratie op ernstige (stereotype) misdaden en daders speelt dan een minder grote rol. Het publiek staat dan ook veel meer open voor alternatieve straffen (vergeleken met gevangenisstraffen) dan op basis van oppervlakkig opinieonderzoek wordt verondersteld (Roberts en Stalans 1997; Van Stokkom 2005).
- 3 Zie het PvdA-rapport *De Leidende Burger* en het *Liberaal Manifest*, beide begin 2005 gepubliceerd.

- 4 Een steeds terugkerend probleem binnen Amerikaanse initiatiefcampagnes is het 'grote geld'. Alleen issuegroepen met een grote financiële steun zijn in staat om mediacampagnes te betalen en aldus het vereiste aantal handtekeningen te verzamelen om een wetsvoorstel in stemming te brengen. Belangengroepen met de grootste advertentiebudgetten slagen erin de meeste steun te krijgen (Gerber 1999).
- 5 De (spaarzame) Nederlandse ervaringen op lokaal niveau hebben dat ook duidelijk gemaakt (Van Praag 2001).
- 6 Meestal gaat het daarbij om simpele vragen zoals: 'Is de meerderheid in het Congres republikeins of democratisch?' (Smith 2002; Smith en Tolbert 2004)
- 7 De onderzoekers gingen na hoe de meest populaire nieuwsprogramma's op televisie en de grootste krant (*La Presse*) gedurende de officiële campagneperiode over het referendum hebben bericht. Zij stelden zes frames op hoe een bepaald nieuwsverhaal verteld kan worden: een inhoudelijk frame waarin het vraagstuk zelf wordt geanalyseerd; de frames van strijdige belangen en strijdende partijen (welke belangengroep of partij zegt wat); en drie frames die betrekking hebben op de campagne zelf, respectievelijk strategieën van de spelers; gevolgen voor de campagne en campagne-evenementen. Met name deze campagne-evenementen blijken de meeste aandacht te krijgen (televisie 51%; krant 39%), hetgeen aansluit bij het heersende 'nieuws-als-drama'-paradigma. In totaal handelde ongeveer 80% van de televisieprogramma's en 70% van de krantenberichten over de drie campagne-categorieën.
- 8 Een ander negatief gevolg van het referendum in Quebec was dat de uitslag (49% voor afscheiding, 51 tegen) een grote maatschappelijke verdeeldheid teweegbracht. Het vertrouwen tussen de Engels- en Franssprekende bevolking was weggeëbd (Chambers 2001). Het vooruitzicht van onomkeerbare beslissingen versterkt een 'alles of niets'-strijd.
- 9 Volgens Kriesi (2005) hangt de kwaliteit van deliberatie van Zwitserse kiezers af van de kwaliteit van argumenten die binnen de politieke elites – voorafgaande aan het stemmen over een referendum of een volksinitiatief – worden uitgewisseld.
- 10 Hun kennis over aspecten van de grondwet nam gedurende de campagneweek toe, maar niet spectaculair (van gemiddeld 2,2 correcte antwoorden op vier onderdelen naar 2,6) (Aarts en Van der Kolk 2005: 166).
- 11 De realiteit van het parlementaire bedrijf staat overigens relatief weinig deliberatie toe. Parlementariërs hebben weinig tijd om politieke expertise te ontwikkelen en zijn voor hun kennis voor een groot deel afhankelijk van hun staf, woordvoerders van belangenorganisaties en andere experts (Besette 1994).

## Literatuur

- Aarts, Kees, en Henk van der Kolk (red.) (2005). *Nederlanders en Europa. Het referendum over de Europese grondwet*, Amsterdam: Bert Bakker.
- Abma, Tineke (2001). Narratieve infrastructuur en fixaties in beleidsdialogen. *Beleid en Maatschappij*, 28 (2): 66-79.
- Abma, Tineke (1997). Machtige verhalen. *Beleid en Maatschappij*, 24 (1): 21-31.
- Adler, Robert S., Benson Rosen et al. (1998). Emotions in Negotiation: How to Manage Fear and Anger. *Negotiation Journal*, april: 161-179.
- Ackerman, Bruce, en James S. Fishkin (2004). *Deliberation Day*, New Haven: Yale University Press.
- Akkerman, Tjitske (2001). Urban Debates and Deliberative Democracy. *Acta Politica*, 1: 71-87.
- Akkerman, Tjitske (2004). Democratisering in perspectief. De deliberatieve democratie. In: E.R. Engelen en M. Sie Dhian (red.), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. WRR Verkenningen 4. Amsterdam: Amsterdam University Press, 285-306.
- Akkerman, Tjitske, Maarten Hajer en John Grin (2004). The Interactive State: Democratisation from Above? *Political Studies*, 52: 82-95.
- Amy, Douglas J. (1987). *The Politics of Environmental Mediation*. New York: Columbia University Press.
- Ankersmit, Frank (1997). *Macht door representatie*. Kampen: Kok Agora.
- Armour, Audrey (1995). The Citizens' Jury Model of Public Participation: A Critical Evaluation. In: Ortwin Renn et al., *Fairness and Competence in Citizen Participation*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers: 175-187.
- Ashforth, Blake (1998). Becoming: How Does the Process of Identification Unfold? In: D.A. Whetten en P.C. Godfrey (eds.), *Identity in organizations: Building theory through conversation*. Thousand Oaks: Sage: 213-222.
- Ashforth, Blake (2001). *Role Transitions in Organizational Life. An Identity-Based Perspective*. Mahwah New Jersey: IAE.

- Averill, James (1996). Intellectual Emotions. In: R. Harré en W.G. Parrott (eds.), *The Emotions. Social, Cultural and Biological Dimensions*. London: Sage: 24-38.
- Barber, Benjamin (1984). *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkeley: University of California Press.
- Barnes, Marian et al. (2003). Constituting 'The Public' in Public Participation. *Public Administration*, 81 (2): 379-399.
- Becker, Jos, en Paul Dekker 2005. Beeld van beleid en politiek. In: *De sociale staat van Nederland*, Den Haag: SCP.
- Beierle, Thomas C., en David M. Konisky (2000). Values, Conflict, and Trust in Participatory Environmental Planning. *Journal of Policy Analysis and Management*, 19 (4): 587-602.
- Benhabib, Seyla (1996). Toward a deliberative model of democratic legitimacy. In: Seyla Benhabib (ed.), *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*. New Jersey: Princeton University Press: 67-94.
- Benz, Matthias, en Alois Stutzer (2004). Are Voters Better Informed When They Have a Larger Say in Politics? *Public Choice*, 119 (1-2): 31-59.
- Ben-Ze'ev, Aaron (2000). *The Subtlety of Emotions*. London / Cambridge Mass: MIT Press.
- Berveling, J. (1998). Creativiteit versus representatie. Een onderbelicht dilemma in de interactieve praktijk. *Bestuurskunde*, 7 (7): 317-322.
- Besette, Joseph M (1994). *The Mild Voice of Reason. Deliberative Democracy and American National Government*. Chicago: Chicago University Press.
- Beus, Jos de (2001). *Een primaat van politiek*. Amsterdam: Vossiuspers UvA.
- Bohman, James (2000). The Division of Labor in Democratic Discourse: Media, Experts, and Deliberative Democracy. In: S. Chambers en A. Costain (eds.), *Deliberation, Democracy, and the Media*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Bohman J., en W. Rehg (eds.) (1997). *Deliberative Democracy*. Cambridge Mass: MIT Press.
- Boyle, Mary E. (1995). Collective Centring and Collective Sense-Making in the Stories and Storytelling of One Organization. *Organization Studies*, 16 (1): 107-137.
- Brewer, Marilyn (2004). *Self and social identity. Perspectives on social psychology*. Malden MA: Blackwell.
- Brink, Gabriël van den (2002), *Mondiger of moeilijker? Een studie naar*

- de politieke habitus van hedendaagse burgers*, Amsterdam: Amsterdam University Press (WRR-serie).
- Brons, Claartje (2005). *De grenzen aan burgerparticipatie. Leren van interactieve beleidsvorming in Tiel*. Scriptie Afdeling politicologie UvA.
- Brown, Mark B. (2006). Citizen Panels and the Concept of Representation, *The Journal of Political Philosophy*, vol. 14 (2): 203-225.
- Bryson, Alan (1992). *Charisma and Leadership in Organizations*. London: Sage.
- Button, Mark, en Kevin Mattson (1999). Deliberative Democracy in Practice: Challenges and Prospects for Civic Deliberation. *Polity*, 31 (4): 609-637.
- Bützer, Michael, en Lionel Marquis (2002), Public opinion formation in Swiss federal referendums. In: David M. Farrell en Rüdiger Schmitt-Beck (eds.), *Do Political Campaigns Matter? Campaign effects in elections and referendums*, Oxford: Routledge: 163-182.
- Castells, Manuel (1997). *The Power of Identity*, Oxford: Blackwell.
- Chambers, Simone (2001). Constitutional Referendums and Democratic Deliberation. In: Matthew Mendelsohn en Andrew Parkin (eds.), *Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, Toronto: Palgrave: 231-255.
- Chambers, Simone (2004). Behind Closed Doors: Publicity, Secrecy, and the Quality of Deliberation. *The Journal of Political Philosophy*, 12 (4): 389-410.
- Chambers, Simone (2005). Measuring Publicity's Effect: Reconciling Empirical Research and Normative Theory, *Acta Politica*, 40: 255-266.
- Cohen, Joshua (1989). Deliberation and Democratic Legitimacy. In: James Bohman en William Rehg (eds.), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge: MIT Press.
- Collins, Randall (1990). Stratification, Emotional Energy and the Transient Emotions. In: Th. Kemper (ed.), *Research Agendas in the Sociology of Emotions*. Albany: State University of New York: 27-57.
- Collins, Randall (2004). *Interaction ritual chains*, Princeton NJ: Princeton University Press.
- Conger, Jay A. en Rabindra N. Kanungo (1998). *Charismatic Leadership in Organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- Conover, Pamela Johnston et al. (2002). The Deliberative Potential of Political Discussion. *British Journal of Political Science*, 32: 21-62.
- Conover, Pamela Johnston, en Donald D. Searing (2005). Studying 'Everyday Political Talk' in the Deliberative System, *Acta Politica*, 40: 269-283.

- Coote, Anna, en Jo Lenaghan (1997). *Citizens' Juries: Theory in Practice*. London: Institute for Public Policy Research.
- Crosby, Ned (1995). Citizens Juries: One Solution for Difficult Environmental Questions. In: Ortwin Renn et al., *Fairness and Competence in Citizen Participation*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers: 157-174.
- Delap, Clare (2001). Citizens' juries: reflections on the UK experience. *PLA Notes*, february, 40: 39-42.
- De Vreese, Claes H., en Holli A. Semetko (2002). Cynical and Engaged: Strategic Campaign Coverage, Public Opinion, and Mobilization in a Referendum, *Communication Research* 29 (6): 615-641.
- Dienel, Peter C., en Ortwin Renn (1995). Planning Cells: A Gate to 'Fractal' Mediation. In: Ortwin Renn et al., *Fairness and Competence in Citizen Participation*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Dijkink, G., en M. Hajer et al. (2001). *De Zuidvleugel van de Randstad: Instituties en discoursen*. Amsterdam: AME.
- Downing, Stephen J. (1997). Learning the plot: Emotional Momentum in Search of Dramatic Logic. *Management Learning*, 28 (1): 27-44.
- Dryzek, John S. (2000). *Deliberative democracy and beyond. Liberals, critics, contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Dryzek, John (2005). Deliberative Democracy in Divided Societies: Alternatives to Agonism and Analgesia. *Political Theory*, 33 (2): 218-242.
- Edelenbos, Jurian, en René Monnikhof (eds.) (1998). *Spanning in interactie. Een analyse van interactief beleid in lokale democratie*. Amsterdam: IPP.
- Elchardus, Mark (2002). *De dramademocratie*. Tiel: Lannoo.
- Elster, Jon (1998). Introduction. In: J. Elster (ed.), *Deliberative democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster, Jon (1999). *Alchemies of the Mind. Rationality and the Emotions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Estlund, David (1993). Making Truth Safe for Democracy. In: David Cop, Jean Hampton et al. (eds.), *The Idea of Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press: 71-100.
- Fineman, Stephen (1993). Organizations as Emotional Arenas. In: Stephen Fineman (ed.), *Emotion in Organizations*. London: Sage.
- Fineman, Stephen (1999). Emotion and Organizing. In: S. Clegg et al. (eds.), *Studying Organizations*. London: Sage.
- Fisher, Roger, en William Ury (1981). *Getting to Yes. Negotiating Agreement without Giving in*. Boston: Houghton Mifflin.

- Fisher, Walter R. (1984). Narration as a communication paradigm: the case of the public moral argument. *Communication Monographs*, 51: 1-22.
- Fishkin, James (1991). *Democracy and Deliberation*. New Haven: Yale University Press.
- Fishkin, James (1997). *The Voice of the People*. New Haven: Yale University Press.
- Fishkin, James S., en Robert C. Luskin (1999). Bringing Deliberation to the Democratic Dialogue. In: Maxwell McCombs en Amy Reynolds (eds.), *The Poll with a Human Face. The National Issues Convention Experiment in Political Communication*, Mahwah New Jersey & London: LEA.
- Forester, John (1999). *The Deliberative Practitioner. Encouraging Participatory Planning Processes*. Cambridge Mass: MIT-Press.
- Franklin, Mark, Cees van der Eijk en Michael Marsh (1995). Referendum Outcomes and Trust in Government: Public Support for Europe in the Wake of Maastricht. *West European Politics*, 18: 101-117.
- Frijda, Nico (1993). Moods, emotion episodes and emotions. In: M. Lewis en J.M. Haviland (eds.), *Handbook of emotions*. New York: Guilford Press: 381-403.
- Fung, Archon, en Erik Olin Wright (2001). Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics and Society*, 29 (1): 5-42.
- Fung, Archon, en Erik Olin Wright (2003). Thinking about Empowered Participatory Governance. In: A. Fung en E.O. Wright (eds.), *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London / New York: Verso: 3-44.
- Gabriel, Yiannis (1998). *Storytelling in Organizations. Facts, Fictions and Fantasies*. Oxford: Oxford University Press.
- Gastil, John, en Peter Levine (eds.) 2005. *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Gerber, Elisabeth R. (1999). *The Populist Paradox: Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation*. Princeton: Princeton University Press.
- Gomart, E., M. Hajer en W. Verschoor (2003). *De politiek van het ontwerp; representativiteit en performance in de Nederlandse planningspraktijk*. Amsterdam: rapport ASSR.
- Goodin, Robert, en Simon Niemeyer (2003). When Does Deliberation Begin? Internal Reflection versus Public Discussion in Deliberative Democracy. *Political Studies*, 51: 627-649.



- Grammatico Ferraiolo, Kathleen (2004). *Popular 'Medicine': Policymaking by Direct Democracy and the Medical Marijuana Movement of the 1990s*. Miller Center Fellows Conference, may 7-8 (samenvatting dissertatie).
- Grin, John et al. (1997). *Technology Assessment through Interaction*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Gutmann, Amy, en Dennis Thompson (1996). *Democracy and disagreement*. Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- Habermas, Jürgen (1996). *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge Mass.: MIT Press.
- Hajer, Maarten (1995). *The Politics of Environmental Discourse*. Oxford: Clarendon Press.
- Hajer, Maarten (2000). *Politiek als vormgeving*. Amsterdam: Vossiuspers AUP.
- Hajer, Maarten (2003). A frame in the fields: policy-making and the reinvention of politics. In: M. Hajer en H. Wagenaar (eds.), *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hajer, Maarten (2005). Setting the Stage: A Dramaturgy of Policy Deliberation. *Administration and Society*, 36 (6): 624-647.
- Harlos Karen P. en Craig C. Pinder (2000). Emotion and Injustice in the Workplace. In: Stephen Fineman (ed.), *Emotion in Organizations 2*. London: Sage.
- Hartman, Ivo (2000). *Democratie van de grote bekken. Leer je wat van het publieke debat?* Amsterdam: IPP.
- Hartman, Ivo (1998). De andere kant van politieke participatie. Kanttekeningen bij de huidige democratisering van bovenaf. *Vorming*, 14 (1 oktober).
- Hartog, D.N. (1997) *Inspirational leadership*. Dissertatie VU.
- Heijden, Jurgen van der (red.) (2005). *Recombinatie van overheid en samenleving. Denken over innovatieve beleidsvorming*. Delft: Eburon.
- Hendriks, Carolyn M. (2005). Consensus Conferences and Planning Cells: Lay Citizen Deliberations. In: John Gastil en Peter Levine (eds.), *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Hendriks, J. (1998). Politieke controle en gebiedsgericht beleid. Casus en Bollenstreekproject. In: M. Hertogh et al. (eds), *Omgaan met de onderhandelende overheid. Rechtsstaat, onderhandelend bestuur en controle*. Amsterdam: Amsterdam University Press: 56-74.

- Hendriks, F., en P.W. Tops (2001). *Politiek en Interactief Bestuur*. Den Haag: Elsevier.
- Hochschild, Arlie (1983). *The Managed Heart: Commercialization of Human Feeling*. Berkeley: University of California Press.
- Hoekema, A.J. et al. (eds.) (1998). *Integraal bestuur. De behoorlijkheid, effectiviteit en legitimiteit van onderhandelend bestuur*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hooghe, Marc (1999). The Rebuke of Thersites. Deliberative democracy under conditions of inequality. *Acta Politica*, 4: 287-301.
- Horstik, Ingrid (2001). De interactieve filosofie en werkwijze van het Instituut voor Politiek en Publiek. In: J. Edelenbos en R. Monnikhof (red.), *Lokale interactieve beleidsvorming*. Utrecht: Lemma 2001.
- Huls, N.J.H. (1998). *Onderhandelend wetgeven in de praktijk. Over ambtelijk activisme op middenniveau*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Innes, Judith, en David Booher (1999). Consensus Building as Role Playing and Bricolage. *APA Journal*, winter: 9-23.
- Jenkins, Richard, en Matthew Mendelsohn (2001), The News Media and Referendums. In: Matthew Mendelsohn en Andrew Parkin (eds.), *Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, Toronto: Palgrave: 211-230.
- Kameda, T. et al. (1997). Centrality in Sociocognitive Networks and Social Influence: An Illustration in a Group Decision-Making Context. *Journal of Personality and Social Psychology*, 73: 296-309.
- Karkkainen, Bradley (2003). Toward Ecologically Sustainable Democracy? In: A. Fung en Erik Olin Wright (eds.), *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London / New York: Verso: 208-224.
- Kelman, Herbert, en V. Lee Hamilton (1989). *Crimes of Obedience. Towards a Social Psychology of Authority and Responsibility*. New Haven: Yale University Press
- Kemper, Theodore D. (1987). How Many Emotions Are There? Wedding the Social and the Autonomic Components. *American Journal of Sociology*, 93 (2): 263-289.
- Kenyon, Wendy et al. (2001). Citizens' juries: an aid to environmental valuation? *Environmental and Planning C: Government and Policy*, 19: 557-566.

- Kersten, Paul et al. (2001). *Op zoek naar Magische Momenten in ruimtelijke planvorming*. Wageningen: Alterra.
- Kleinnijenhuis, Jan (2003). Het publiek volgt media die de politiek volgen. In: *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*, RMO advies 26: 151-212.
- Kleinnijenhuis, Jan et al. (2005). Toen Europa de dagbladen ging vullen. In: Kees Aarts en Henk van der Kolk (red.), *Nederlanders en Europa. Het referendum over de Europese grondwet*, Amsterdam: Bert Bakker: 123-144.
- Klijn, E.H., en J.F.M. Koppenjan (1998). Tussen representatieve en directe democratie; interactieve besluitvorming en 'de politiek'. *Bestuurskunde*, 7 (7): 302-308.
- Koppenjan, Joop (2001). Ontwerp en management van lokale interactieve processen. In: Edelenbos, Jurian en René Monnikhof (red.), *Lokale interactieve beleidsvorming*. Utrecht: Lemma.
- Kriesi, Hanspeter (2005). Argument-Based Strategies in Direct-Democratic Votes: The Swiss Experience, *Acta Politica*, 40, (3): 299-316.
- Krouwel, André (1999). Interactieve beleidsontwikkeling: kansen en bedreigingen. *Openbaar bestuur*, 9: 18-22.
- Krouwel, André (2004). Semi-directe consensusdemocratie. Zes voorstellen voor democratische innovatie en verdieping in Nederland. In: E.R. Engelen en M. Sie Dhian (red.), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. WRR Verkenningen 4. Amsterdam: Amsterdam University Press, 241-284.
- Kunneman, Harry (2005). *Voorbij het dikke-ik. Bouwstenen voor een kritisch humanisme*. Amsterdam: swp.
- Larson, J.R. et al. (1998). Leadership Style and The Discussion of Shared and Unshared Information in Decision-Making Groups. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 24: 482-495.
- LeDuc, Lawrence (2002). Referendums and elections: how do campaigns differ? In: David M. Farrell en Rüdiger Schmitt-Beck (eds.), *Do Political Campaigns Matter? Campaign effects in elections and referendums*. Oxford: Routledge: 145-162.
- Leib, Ethan J. (2004). *Deliberative democracy in America. A proposal for a popular branch of government*. The Pennsylvania State University Press.
- Lewin, Kurt (1976). *Field theory in social science; selected theoretical papers*. Chicago: University of Chicago Press.
- Loeber, Anne (2003). *Practical wisdom in the risk society*. Amsterdam: Thesis.

- Lupia, Arthur (2002). Deliberation Disconnected: What it Takes to Improve Civic Competence. *Law and Contemporary Problems*, 65: 133-150.
- Lupia, Arthur, en Richard Johnston (2001). Are Voters to Blame? Voter Competence and Elite Maneuvers in Referendums. In: Matthew Mendelsohn en Andrew Parkin (eds.), *Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*. Toronto: Palgrave: 191-210.
- Luskin, Robert et al. (2002). Considered Opinions: Deliberative Polling in Britain. *British Journal of Political Studies*, 32: 455-487.
- Magleby, David B. et al. (1994). *Government by the People*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Maier, Robert (2001). Negotiation and Identity. In: Weigand, Edda en Marcelo Dascal (eds.), *Negotiation and Power in Dialogic Interaction*. Amsterdam: John Benjamins.
- Mansbridge, Jane (1983). *Beyond Adversary Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mansbridge, Jane (1999). Everyday Talk in the Deliberative System. In: Stephen Macedo (ed.), *Deliberative Politics. Essays on Democracy and Disagreement*. New York en Oxford: Oxford University Press.
- Marcus, George E. (2002). *The Sentimental Citizen. Emotion in Democratic Politics*. The Pennsylvania State University Press.
- Marsden, Nancy (1987). Gender dynamics and jury deliberations. *Yale Law Journal*, 96: 593-612.
- Mastenbroek, W.F.G. (1998). *Conflicthantering en organisatieontwikkeling*. Alphen aan den Rijn: Samsom (vierde druk).
- Mendelberg, Tali (2001). The Deliberative Citizen: Theory and Evidence. In: Michael X. Delli Carpini et al. (eds.), *Political Decision Making, Deliberation and Participation: Research in Micropolitics*, 6, Greenwich, CT: JAI Press: 151-193.
- Mendelberg, Tali (2005). Bringing the Group Back Into Political Psychology. *Political Psychology*, vol. 26 (4): 637-650.
- Mendelsohn, Matthew, en Fred Cutler (2000). The Effect of Referenda on Democratic Citizens: Information, Politicization, Efficacy and Tolerance. *British Journal of Political Science*, 30: 669-698.
- Mendelsohn, Matthew, en Andrew Parkin (2001). Introduction. In: Matthew Mendelsohn en Andrew Parkin (eds.), *Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*. Toronto: Palgrave: 1-24.
- Meyerson, Debra et al. (1996). Swift Trust and Temporary Groups. In: R.M. Kramer en T.R. Tyler (eds.), *Trust in organizations*. London: Sage.

- Monnikhof, René, en Jurian Edelenbos (2001). Interactieve beleidsvorming en de kwaliteit van het beleid. In: J. Edelenbos en R. Monnikhof (red.), *Lokale interactieve beleidsvorming*. Utrecht: Lemma.
- Morris, Michael W., en Dacher Keltner (2000). How emotions work: the social functions of emotional expression in negotiations. *Research in Organizational Behaviour*, 22: 1-50.
- Mutz, Diana C. (2006). *Hearing the Other Side. Deliberative versus Participatory Democracy*. Cambridge University Press.
- Nader, Laura (2001). Controlling Processes in the Practice of Law: Hierarchy and Pacification in the Movement to Re-Form Dispute Ideology. In: C. Menkel-Meadow (ed.), *Mediation. Theory, Policy and Practice*. Ashgate Dartmouth (oorspronkelijk: 1993)
- O'Neill, John (2002). The Rhetoric of Deliberation: Some Problems in Kantian Theories of Deliberative Democracy. *Res Publica*, 8: 249-268.
- Ortony, Andrew, G. Clore et al. (1988). *The Cognitive Structure of Emotions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Page, Benjamin (1996). *Who deliberates? Mass Media in Modern Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Parkinson, John (2003). Legitimacy Problems in Deliberative Democracy. *Political Studies*, 51 (1): 180-196.
- Parkinson, John (2001). Deliberative Democracy and Referendums. In: K. Dowding, J. Hughes et al. (eds.), *Challenges to Democracy: Ideas, Involvement and Institutions*. London: Palgrave: 131-152.
- Pellizzoni, Luigi (2001). The myth of the best argument: power, deliberation and reason. *British Journal of Sociology*, 52 (1): 59-86.
- Peppel, Rob van de (2001). Effecten van interactieve beleidsvorming. In: J. Edelenbos en R. Monnikhof (red.), *Lokale interactieve beleidsvorming*. Utrecht: Lemma: 33-53.
- Petts, Judith (2000). Evaluating the Effectiveness of Deliberative Processes: Waste Management Case-Studies. *Journal of Environmental Planning and Management*, 44 (2): 207-226.
- Pitkin, Hannah (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley CA: University of California Press.
- Praag, Philip van (2001). Hoe serieus nemen we de burger? De stagnerende opmars van het lokale referendum. In: F. Hendriks en P.W. Tops (red.), *Stad in spagaat: institutionele innovatie in het stadsbestuur*. Assen: Van Gorcum.

- Pratt, Michael G. (1998). To be or not to be? Central questions in organizational identification. In: D.A. Whetten en P.C. Godfrey (eds.), *Identity in organizations: Building theory through conversation*. Thousand Oaks: Sage: 171-207.
- Pratt, Michael G., en Carole K. Barnett (1997). Emotions and Unlearning in Amway Recruiting Techniques: Promoting Change Through 'Safe' Ambivalence. *Management Learning*, 28 (1): 65-88.
- Pröpper, Igno, en Deanneke Steenbeek (1999). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.
- Pruitt, D., en J. Rubin (1986). *Social Conflict: Escalation, Stalemate and Settlement*. New York: Random House.
- Regh, Bill (1997). Reason and Rhetoric in Habermas's Theory of Argumentation. In: Walter Jost en Michael Hyde (eds.), *Rhetorics and Hermeneutics in our Time*. New Haven: Yale University Press.
- Remer, Gary (1999). Political Oratory and Conversation: Cicero versus Deliberative Democracy. *Political Theory*, 27 (1): 39-64.
- Ridgeway, Cecilia L. (1994). Affect. In: Martha Foschi en Edward J. Lawler (eds.), *Group Processes. Sociological Analyses*. Chicago: Nelson-Hall Publishers.
- Ringeling, A.B. (2004). Wie vertegenwoordigt wat? En hoe? In: B.F. Steur et al. (red.), *Democratische vergezichten. Essays over de representatieve democratie in Nederland*. Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Roberts, Julian, en Loretta Stalans 1997, *Public opinion, crime and criminal justice*, Boulder CO: Westview Press.
- Rose, Marc, en Roger Suffling (2001). Alternative dispute resolution and the protection of natural areas in Ontario, Canada. *Landscape and Urban Planning*, 56: 1-9.
- Rowe, Gene et al. (2004). Evaluation of a Deliberative Conference. *Science, Technology and Human Values*, 29 (1): 88-121.
- Ryfe, David Michael (2002). The Practice of Deliberative Democracy: A Study of 16 Deliberative Organizations. *Political Communication*, 19: 359-377.
- Ryfe, David M. (2005). Does Deliberative Democracy Work? *Annual Review of Political Science*, vol. 8, June: 49-71.
- Ryfe, David M. (2006). Narrative and Deliberation in Small Group Forums. *Journal of Applied Communication Research*, 34 (1): 72-93.
- Sanders, Lynn M. (1997). Against Deliberation. *Political Theory*, 25 (3): 347-376.

- Saward, Michael (2001). Making Democratic Connections: Political Equality, Deliberation and Direct Democracy. *Acta Politica*, 36 (4): 361-379.
- Schedler, Petra, en Folke Glastra (2001). Communicating policy in late modern society: on the boundaries of interactive policy making. *Policy & Politics*, 29 (3): 337-349.
- Shamir, B., R.J. House et al. (1993). The motivational effects of charismatic leadership: a self concept based theory. *Organization Science*, 4 (4): 577-594.
- Shapiro, Ian (1999). Enough of Deliberation: Politics is about Interests and Power. In: Stephen Macedo (ed.), *Deliberative Politics. Essays on Democracy and Disagreement*. New York en Oxford: Oxford University Press.
- Shelly, Robert K. (1993). How sentiments organize interaction. In: B. Markovsky, E. Lawler et al. (eds.), *Advances in Group Processes*. Vol. 10 Greenwich JAI Press: 113-132.
- Shelly, Robert K., en Murray Webster jr (1997). How formal status, liking and ability status structure interaction. *Sociological Perspectives*, 40 (1): 81-107.
- Shelly, Robert K., en Paul T. Munroe (1999). Do women behave in less task behavior than men? *Sociological Perspectives*, 42 (1): 49-67.
- Smith, Daniel, en Caroline Tolbert (2004). *Educated by Initiative: The Effects of Direct Democracy on Citizens and Political Organizations in the American States*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Smith, Graham (2003). *Deliberative Democracy and the Environment*. London / New York: Routledge.
- Smith, Graham, en Corinne Wales (2000). Citizens' Juries and Deliberative Democracy. *Political Studies*, 48: 51-65.
- Smith, Mark A. (2002). Ballot Initiatives and the Democratic Citizen. *The Journal of Politics*, 64 (3): 892-903.
- Smith, Ton W. (1999). The Delegates' Experience. In: Maxwell McCombs en Amy Reynolds (eds.), *The Poll with a Human Face. The National Issues Convention Experiment in Political Communication*. Mahwah, New Jersey & London: LEA.
- Steenbergen, Marco R. et al. (2003). Measuring political deliberation, *Comparative European Politics* 1: 21-48.
- Steenbergen, Marco R. et al. (2004). *Toward a Political Psychology of Deliberation*. Florence: European University Institute.
- Stewart, John, Elizabeth Kendall et al. (1994). *Citizens' juries*. London: Institute for Public Policy Research.
- Stokkom, Bas van (1990). *Georges Sorel. De ontnuchtering van de Verlichting*. Zeist: Kerckebosch.
- Stokkom, Bas van (1997). Museum Aarde: de groei van een mondiaal conserveringsethos. In: J. Keulartz en M. Korthals (red.), *Museum Aarde. Natuur: criterium of constructie?* Amsterdam: Boom.

- Stokkom, Bas van (1999). *De Provinciale Factor*. Amsterdam: De Balie.
- Stokkom, Bas van (2002). Affect en charisma in interactief beleid. Naar een theorie van machts- en emotiedynamiek. *Beleidswetenschap*, 4: 362-386.
- Stokkom, Bas van (2003). Deliberatie zonder democratie? Macht, gezag en ongelijkheid in interactieve beleidsvorming. *Beleid en Maatschappij*, 30 (3): 153-165.
- Stokkom, Bas van (2005). Opinieparadoxen. Steun voor herstelgerichte sancties in een punitief klimaat. *Tijdschrift voor Herstelrecht*, 5 (1): 41-52.
- Street, John (2001). *Mass Media, Politics and Democracy*. Basingstoke: Palgrave.
- Sunstein, Cass R. (2003). The Law of Group Polarization. In: J. Fishkin en P. Laslett (eds.), *Debating Deliberative Democracy*. Oxford: Blackwell: 80-101.
- Susskind, L, en J. Cruikshank (1987). *Breaking the Impasse. Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*. New York: Basic Books.
- Teisman, G.R. (1997). *Sturen via creatieve competentie: een innovatie-plannologisch perspectief op ruimtelijke investeringsprojecten*. Oratie K.U. Nijmegen
- Terpstra, J., en R. Kouwenhoven (2004). *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Zeist: Kerckebosch.
- Thompson, Nicola, en Derek R. Bell (2004). The Deliberative Fix? The Role of Staged Deliberation in a Deliberative Democracy. [www.psa.ac.uk/cps/2004/Thompson2.pdf](http://www.psa.ac.uk/cps/2004/Thompson2.pdf)
- Thompson, Simon, en Paul Hoggett (2001). The emotional dynamics of deliberative democracy. *Policy and Politics*, 29 (3): 351-364.
- Throgmorton, James (1992). Planning as Persuasive Storytelling About the Future: Negotiating an Electric Power Rate Settlement in Illinois. *Journal of Planning Education and Research*, 12: 17-31.
- Tiedens, Larissa Z. et al. (2000). Sentimental stereotypes: emotional expectations for high- and low-status group members. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 26 (5): 560-575.
- Tindale, R.S. et al. (2005). Group Decision Making. In: M.A. Hogg en J. Cooper (eds.), *Sage Handbook of Social Psychology*. London: Sage.
- Tops, Pieter (1999). Co-productie als bestuursstijl. Ervaringen en vuistregels. *Bestuurswetenschappen*, 3: 201-225.
- Tops, P., P. Depla et al. (eds) (1996). *Verhalen over co-productie. De praktijk van politieke en bestuurlijke vernieuwing in Noordbrabantse gemeenten*. Tilburg: Tilburg University, Sectie Bestuurskunde.



- Tops, Pieter, M. Boogers et al. (1999). *Een inventariserend onderzoek naar nieuwe vormen van politieke participatie in de alledaagse democratie*. Tilburg University: Centrum voor Recht, Bestuur en Informatisering.
- Tops, Pieter, en Stavros Zouridis (2002). *De binnenkant van politiek*. Amsterdam: Atlas.
- Tocqueville, Alexis de (1969). *Democracy in America* (red. J.P. Mayer). New York: Harper & Row (Double Day Anchor).
- Tromp, B. (2004). Problemen van representatieve democratie. In: E.R. Engelen en M. Sie Dhian (red.), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. WRR Verkenningen 4. Amsterdam: Amsterdam University Press, 339-360.
- Tyler, Tom R. (1997). The Psychology of Legitimacy: A Relational Perspective on Voluntary Deference to Authorities. *Personality and Social Psychology Review*, 1 (4): 323-345.
- Tyler, Tom R., en Robert Boeckmann (1997). Three Strikes and You Are Out, but Why? The Psychology of Public Support for Punishing Rule Breakers. *Law & Society Review*, vol. 31 (2): 237-266.
- Ulbert, Cornelia, en Thomas Risse (2005). Deliberately Changing the Discourse: What Does Make Arguing Effective? *Acta Politica*, 40: 351-367.
- Veldboer, Lex (1996). *De inspraak voorbij. Ervaringen van burgers en lokale bestuurders met nieuwe vormen van overleg*, Amsterdam: IPP.
- Verba, Sidney et al. (1995). *Voice and Equality*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- Vree, Fr. van et al. (2003). Het ontstaan van een politiek-publicitair complex 1960-2002. In: *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*. RMO advies 26: 67-98.
- Vroom, Bert de (1994). Onderhandelend bestuur. In: H.D. Stout en A.J. Hoekema (red.), *Onderhandelend bestuur*. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Waard, Boudewijn de (ed.), *Negotiated Decision-Making*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2000.
- Wagenaar, Hendrik (1997). Beleid als fictie: over de rol van verhalen in de bestuurlijke praktijk. *Beleid en Maatschappij*, 1: 7-19.
- Walton, Douglas (1992). *The Place of Emotion in Argument*. Pennsylvania State University Press.
- Ward, Hugh et al. (2003). Open Citizens' Juries and the Politics of Sustainability. *Political Studies*, 51: 282-299.
- Warren, Mark (1996a). What should we expect from more democracy?

- Political Theory*, 24 (2): 241-270.
- Warren, Mark (1996b). Deliberative democracy and authority. *American Political Science Review*, 90 (1): 46-60.
- Warren, Mark (1999). Democratic theory and trust. In: M. Warren (ed.), *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Warren, Mark (2001). *Democracy and Association*. Princeton: Princeton University Press.
- Weber, Max (1968). *On Charisma and Institution Building* (ed. S.N. Eisenstadt). Chicago: The University of Chicago Press.
- Weierter, Stuart J.M. (2001). The Organization of Charisma: Promoting, Creating and Idealizing Self. *Organization Studies*, 22 (1): 91-115.
- Weigand, Edda (2001). Games of Power. In: Edda Weigand en Marcelo Dascal (eds.), *Negotiation and Power in Dialogic Interaction*. Amsterdam: John Benjamins.
- Wille, Anchrit (2001). Politieke participatie en representativiteit in het interactieve beleidsproces. In: J. Edelenbos en R. Monnikhof (eds.), *Lokale interactieve beleidsvorming*. Utrecht: Lemma: 87-116.
- Wittenbaum, G.M. et al. (2004). From cooperative to motivated information sharing in groups: Moving beyond the hidden profile paradigm. *Communication Monographs*, 71: 286-310.
- Witteveen, Willem (1988). *De retoriek in het recht*. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Young, Iris Marion (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Yukl, Gary A. (1981). *Leadership in Organizations*. Eglewood Cliffs N.J.: Prentice-Hall.



## Namenregister

- Aarts, Kees 133  
Ackerman, Bruce 141-142  
Adams, John 125  
Akkerman, Tjitske 8  
Ankersmit, Frank 125  
Aristoteles 15, 120  
Ashforth, Blake 151  
Bommel, Josien van 8, 59  
Brons, Claartje 8, 28, 41  
Burke, Edmund 125, 139  
Button, Mark 75, 148n  
Castells, Manuel 86  
Cohen, Joshua 15  
Collins, Randall 94  
Crosby, Ned 113, 152n  
Dienel, Peter 113  
Dubbelboer, Niesco 7  
Edelenbos, Jurian 152n  
Elster, Jon 13  
Fishkin, James 117, 123, 134, 140-142  
Forbes, Steve 118  
Forester, John 151n  
Fung, Archon 76, 148n  
Gabriel, Yiannes 92-93  
Gerber, Elisabeth 129  
Gomart, Emily 85, 87  
Goodin, Robert 107  
Gore, Al 118  
Habermas, Jürgen 14-15, 21, 64, 83, 96, 147n  
Hajer, Maarten 7, 85-86  
Hartman, Ivo 51, 148n  
Jenkins, Richard 131-132  
Kalk, Eisse 8, 38  
Kant, Immanuel 14  
Kemper, Theodore 149n  
Kersten, Paul 85, 89  
Klink, Ab 153  
Kolk, Henk van der 133  
Kriesi, Hanspeter 154n  
Kunneman, Harry 83  
LeDuc, Lawrence 132  
Leib, Ethan 135  
Lewin, Kurt 89, 151n  
Madison, James 125, 139  
Marcus, George 106, 152n  
Mattson, Kevin 75, 148n  
Mill, John Stuart 125  
Mendelsohn, Matthew 131-132  
Monnikhof, René 152n  
Niemeyer, Simon 107  
Ortony, Andrew 150n  
Plato 117  
Ridgeway, Cecilia 66-67  
Risse, Thomas 108, 153n  
Ryfe, David 148n  
Sanders, Lyn 65  
Shelly, Robert 67-68  
Steenbergen, Marco 148n, 152n  
Sunstein, Cass 98  
Thorbecke, Johan Rudolf 123

Tjeenk Willink, Herman 153n  
Tocqueville, Alexis de 115  
Ulbert, Cornelia 108, 153n  
Verba, Sidney 149n  
Wagenaar, Hendrik 92

Warren, Mark 11, 16, 151n  
Weber, Max 149n-150n  
Westerloo, Gerard van 88  
Wright, Erik Olin 76, 148n  
Young, Iris Marion 15, 97

## Trefwoordenregister

- Air Zuidwaarts Hoeksche Waard 85-89, 151n
- belanghebbendenoverleg 20, 26-28, 30, 49-50, 65, 74, 78-80, 104, 120, 143
- burgerforum 20, 26, 28-30, 47, 49, 51, 65, 74-75, 79, 81, 104, 116, 120, 122, 143, 148n
- burgerjury 18, 21, 104-105, 111-117, 120-123, 143-145, 152n-153n
- Burgerkamer 19-21, 122-124, 126, 134-142, 145-146
- campagne 19, 21, 32, 36, 47, 60-61, 123-124, 128-133, 137, 154n
- charisma 8, 64-65, 68, 71, 76, 79-81, 95, 108, 149n-150n
- consensus(vorming) 14-15, 20-21, 25, 27, 41, 49, 51, 78, 83-84, 96-97, 114, 116-117, 143-144, 148n, 152n
- consensusdwang 115-116
- deep values 105, 109, 120
- deliberatieve democratie 12-17, 19-21, 26-27, 39, 51-52, 64, 84, 96-98, 104, 107, 109, 111, 128, 137, 140, 143-144, 152n
- deliberatieve kwaliteit 14, 27, 103, 111, 121, 124, 131, 135, 137-138
- deliberative poll(s) 12, 21, 105, 110-111, 116-123, 126, 136, 141, 145, 153n
- democratisch tekort 18, 140, 145
- directe democratie 10, 17, 21, 122-124, 128-131, 133-135, 137-138
- draagvlak 9-11, 20, 27, 32-33, 35, 40, 43, 46, 53, 55, 57, 59, 63, 77, 87, 147n
- dramademocratie 124, 127
- emotiedynamiek 20, 65, 71, 74, 80-82, 144
- enthousiasme 11, 38, 44, 47, 74, 76, 90, 94-95, 152n
- expertise 11, 16, 38, 47, 50-51, 68, 103, 109, 112, 114, 154n
- experts 11, 16, 19, 21, 29, 35, 58, 65, 67-68, 70, 75-76, 78, 81, 104-106, 108-110, 115-117, 122-123, 134, 144, 149n, 152n-154n
- gelijkheid 12-17, 64, 82, 125, 137-138, 141, 144-145, 149n
- gezag 16-18, 21, 45, 47, 50, 64-65, 68-71, 75, 79-82, 108-109, 111, 120, 125, 128, 144, 150n, 152n
- groepsritueel 21, 83, 90, 93, 97, 103, 143
- herkenning 65, 72, 74, 76, 81, 83-84, 96, 142, 150n-151n
- hoop 21, 65, 72-74, 81, 144, 149n-151n
- identificatie 21, 44, 65, 71-72, 74, 76, 80, 83-84, 93, 95-96, 98-99, 103, 143, 150n-151n
- identiteit 36-37, 55-56, 64, 74, 83, 85-86, 89-91, 93-96, 99, 109, 136, 144

- projectidentiteit 85, 95, 99, 144
- informeel 29, 35, 40, 43, 45, 47-49, 64-67, 71, 79, 81
- interactieve processen / beleidsvorming 8-12, 18, 20, 25-26, 30-34, 37-38, 40, 56-57, 73, 77, 83-85, 94-95, 147n-148n
- IPP (Instituut voor Politiek en Publiek) 18, 20, 26-27, 30-31, 33, 36-40, 42-43, 46-55, 75-77, 80, 91-93, 103-104, 122, 139, 148n, 152n
- kwaliteitskring 27-28, 33-36, 42-50, 60-63, 78-80, 148n
- leren, leerproces 14, 17, 19, 21, 51-52, 73-76, 79, 81, 83, 90, 97, 103, 107, 121, 130-133, 137-138, 142-144, 151n
- afleren 90-91, 95, 144
- meningsverandering 85, 108, 118-120
- standpunten herzien 17, 103-105, 121, 124, 128, 135, 143-144, 146n
- Lopikerwaard 20, 27, 36-39, 47, 56-57
- machtdynamiek 52, 68, 71, 81
- narrativiteit (*zie ook* tropen) 83-84, 90-92, 96-97, 103, 143-144
- onderhandelen 12, 25, 39, 48, 65, 72, 79, 108, 110, 112, 144
- onvertrouwde (ongedeelde) informatie / kennis 21, 105-106, 108-109, 111, 131, 144
- openbaarheid 20, 27, 29-30, 33, 49, 110, 143
- Oud-Beijerland 20, 27, 36, 42-45, 59-62
- participatie 10-13, 16-19, 27-28, 30, 40, 51, 73, 76, 81, 97, 130, 137, 141-142, 144-145, 148n-149n, 151n
- participatie-elite 50-51, 65, 120, 130
- peilingen (*zie ook* deliberative polls) 32-33, 54, 104, 126-128, 133, 139-142
- Polyground 20, 26-27, 33-36, 42-49, 59, 62-63, 78, 148n
- populisme 13, 121, 123-124, 126-129, 139-140
- proces/projectbegeleider 27, 31, 45, 67-71, 75, 77-79, 81-82, 148n
- publieke opinie 21, 125-126, 132, 138, 141-142
- referendum 17-19, 21, 122-124, 128-138, 141-142, 154n
- representatieve democratie (*zie ook* trustee en vertegenwoordiging) 124-125, 128, 136, 141
- retoriek / retorica 15, 64, 69, 82, 97-98, 110-111, 115, 123, 136
- Spakenburg 20, 27, 36, 42-5, 62
- status 16, 20, 32, 37, 64-71, 77, 79, 81, 93-94, 96, 106-107, 109, 133, 144
- Stelling van Amsterdam 87-89
- strategische macht 15, 21, 45, 65, 68-69, 78, 81, 110, 114, 121, 127, 133-135, 137-138, 140, 142
- teleurstelling 18, 21, 39, 65, 72-73, 75-77, 79-81, 95, 144, 150n
- Tiel 20, 27-28, 35-39, 41, 47, 55-58
- tropen / metaforen 85, 88, 90-94, 96
- trustee 104-105, 121, 123, 125, 136, 142, 152n
- vertegenwoordiging (*zie ook* trustee) 16, 67, 125, 139-140, 152n
- volksinitiatief 17, 19, 21, 122-124, 128-131, 133-135, 137-138, 141-142, 154n
- wantrouwen 17-18, 21, 34, 60, 72-73, 78, 81, 149n





