

Deliberatie zonder democratie?

Ongelijkheid en gezag in interactieve
beleidsvorming

Bas van Stokkom*

Dr. Bas van Stokkom studeerde sociologie en filosofie. Zijn dissertatie handelde over de Franse filosoof en syndicalist Georges Sorel. Hij was werkzaam bij de Wiardi Beckman Stichting (1990-1992) en bij het wocd, het onderzoeksinstituut van het ministerie van Justitie (1994-2001). Hij publiceerde onder andere *Emotionele democratie*. Over *morele vooruitgang* (1997) en *De provinciale factor* (1999). De auteur is verbonden aan de onderzoeksgroep *perform – Interdisciplinair onderzoek naar democratisch bestuur*, afdeling politicologie van de Universiteit van Amsterdam, tevens verbonden aan het Centrum voor Ethiek van de Katholieke Universiteit Nijmegen.

Adres: Universiteit van Amsterdam
Oudezijds Achterburgwal 237
1012 dl Amsterdam
e-mail: vanstokkom@pscw.uva.nl

1 Inleiding

Interactieve beleidsvorming staat alweer geruime tijd in de schijnwerpers. Er wordt veel van verwacht: interactieve beleidsvorming zou kennis kunnen aanboren waarover ambtelijke professionals voorheen niet de beschikking hadden, een groter draagvlak voor besluitvorming kunnen creëren en democratische participatie nieuw leven kunnen inblazen. Door de coördinatieproblemen van een complexe samenleving en de grotere betwistbaarheid van veel politieke vraagstukken lijkt het bestuur meer en meer aangewezen op interactieve projecten waarin kennis van direct belanghebbenden kan worden benut (Warren 1996a, 2001; Schedler en Glastra 2001). Planners en stedenbouwers kunnen er niet meer van uitgaan dat hun voorstellen zonder veel problemen worden geaccepteerd. Ambtelijke beleidspreferenties zijn immers al te vaak ineffectief gebleken (Huls 1998). Collectieve probleemoplossing lijkt dus de plaats te hebben ingenomen van top-down planning.

Veel theoretici zien deze ontwikkelingen als een kans om democratische overlegvormen te verrijken en te verdiepen. Zij pleiten dan ook voor een deliberatieve democratie waarbij burgers geacht wor-

den een competente en gelijkwaardige inbreng aan de discussie te leveren (Hajer 2000; Akkerman 2001). Tijdens de beraadslaging komt een sociaal leerproces op gang: participanten zijn niet simpelweg woordvoerders van belangen van hun achterban, maar beogen elkanders standpunten te corrigeren en te heroverwegen. Dat maakt de ontwikkeling van een gemeenschappelijke visie mogelijk. Democratie draait dus niet om de 'aggregatie van preferenties' maar om de transformatie van meningen (zie Elster 1998; Bohman en Regh 1997). In Nederland treffen we praktijken van beraadslaging aan in stadsgesprekken en in de (proeftuin)projecten van het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP) (Monnikhof en Edelenbos 2001).

Veel deliberatieve theorieën zoals die van Jürgen Habermas staan in het teken van verlichtingsidealen en de daarmee corresponderende hoge verwachtingen van de argumentatieve en cognitieve vaardigheden van burgers. Democratische beraadslaging zou automatisch de beste argumenten voortbrengen en de democratische procedure zou de meest juiste antwoorden op politieke vraagstukken kunnen bieden. Met die ideaalbeelden pogen de betreffende theoretici de tegenstrijdige princi-

pes van democratie en deliberatie, van gelijkheid en kwalitatieve oplossingen, met elkaar te verzoenen. Maar de vraag is of deliberatieve praktijken wel beantwoorden aan die idealen.

De aannames die aan de verlicht-rationele varianten van deliberatie ten grondslag liggen, zijn de laatste tiental jaren uitvoerig bekritiseerd. In dit artikel zal ik eerst deze aannames kort uiteenzetten en een aantal kritiekpunten erop de revue laten passeren. Daarbij wordt onder andere ingegaan op de machtsverhoudingen binnen horizontale overlegvormen en de vraag in hoeverre daarbij sprake is van ongelijkheid, benadeling en uitsluiting. Deelname aan deliberatieve fora lijkt zich te beperken tot een 'participatie-elite'. Daarnaast wordt gewezen op de veronachtzaming van retorica en emoties binnen deliberatieve theorieën.

Vervolgens ga ik na in hoeverre die kritiek overtuigt. Sommige critici suggereren dat deliberatie eerder een handicap is voor verdere democratisering dan een winstpunt. Zij menen dat het aantal deelnemers een perfecte afspiegeling zou moeten vormen van de bevolking. Een relativering van het gelijkheidsideaal lijkt daarom geboden. Het werk van de politieke filosoof Mark Warren biedt daarvoor goede aanknopingspunten. Hij wijst erop dat de mogelijkheid macht te controleren van groter belang is dan voortdurende participatie in allerlei fora van besluitvorming, en dat binnen het democratisch overleg expertise en gezag een onmisbare rol spelen. Democratisch gezag verwijst naar het vertrouwen in kennisclaims van experts, en de non-stop toetsing daarvan door een kring van kundigen en geïnteresseerden. Niettemin lijkt Warren weinig oog te hebben voor sommige aantrekkelijke kanten van deliberatieve projecten, met name het collectieve, creatieve leerproces.

Na deze uiteenzetting over Warrens benadering zal ik ten slotte betogen dat die leerervaringen het beste tot hun recht komen in fasen van meningsvorming en planvorming, voorafgaand aan besluitvorming. In die fasen schorten deelnemers desgewenst hun autonome oordeelsvermogen op ten gunste van de kwalitatieve inbreng van creatieve experts. In de eindfase van besluitvorming daarentegen, als gestemd gaat worden over plannen en scenario's, hoort een democratische procedure (one man, one vote) de doorslag te geven.

Aldus wordt een alternatieve benadering van

horizontaal overleg gepresenteerd waarin gezag, expertise, retorica en emoties een legitieme plaats krijgen toebedeeld, een benadering die beter lijkt aan te sluiten op de motieven, verwachtingen en competenties van de deelnemers aan deliberatieve projecten. Deze praktische oplossingsrichting poogt tegelijk de tegenstrijdigheden tussen democratische procedures (gelijkheid) en deliberatieve kwaliteit (legitieme resultaten) beter hanteerbaar te maken dan in verlicht-rationele theorieën het geval is. Daarbij wordt 'kwaliteit' in sterke mate geassocieerd met inspirerende en creatieve planvorming in de context van vraagstukken van ruimtelijke ordening.

2 Deliberatieve Verlichting

Binnen de huidige hausse aan literatuur over deliberatieve democratie kunnen veel verlicht-rationele varianten worden onderscheiden. De betreffende auteurs verwachten dat deliberatie ertoe tendeert om irrationele, kortzichtige en op strikt eigenbelang gerichte voorkeuren en onjuiste empirische bevindingen uit het debat te elimineren. Deliberatie stimuleert het gebruik van epistemische deugden waardoor de kwaliteit van politieke beslissingen kan worden vergroot.

De huidige aantrekkingskracht van deliberatieve democratie is voor een groot deel te danken aan de populariteit van Habermas' leer van communicatief handelen. Volgens Habermas functioneert een open debat tussen gelijken, waarin alleen de 'forceless force' van het beste argument telt, als een ideale procedure om tot rationele meningsvorming en besluitvorming te komen.

Volgens Habermas zijn die beslissingen legitiem die door alle burgers zouden worden aanvaard onder ideale discursieve condities. Als we appelleren aan wederzijds begrip ontkomen we er niet aan een beroep doen op een toekomstig consensusideaal. Anders gezegd, geldigheidsclaims anticiperen op de overeenstemming van een universele audiëntie. De ideale communicatiegemeenschap fungeert dus als een methodologische fictie die afwijkingen van universele geldigheidsclaims zichtbaar maakt. 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 de schijn van utopisme tegen zich.

Niettemin, in deze werkelijke wereld van discursieve ongelijkheid functioneert het consensusideaal als oriëntatiepunt (Habermas 1996).¹

Andere verlicht-rationele denkers als Estlund duiden deliberatie over gemeenschappelijke belangen meer in epistemische termen, als een zoektocht naar juiste antwoorden op politieke vraagstukken. Net als Habermas wijzen ze erop dat deliberatie onder gelijken zal leiden tot rationelere beslissingen, maar zij baseren zich op het zogenaamde Jury Theorema van Condorcet: hoe meer mensen participeren in een forum, hoe groter de kans dat zij tot juiste oplossingen zullen komen. Extreme of irrationele standpunten zouden minder invloed verkrijgen (Estlund 1993; Bohman en Regh 1997).

De genoemde auteurs beseffen dat deze zoektocht naar juiste antwoorden – waarbij de meningen van experts een geprivilegieerde positie dreigen in te nemen – op gespannen voet staat met het procedurele principe van one man one vote. Toch menen ze beide principes – rationaliteit en democratie – met elkaar te hebben verzoend.² Gelijkheid draagt ertoe bij dat kwalitatief juiste en legitieme resultaten worden gecreëerd. Deze abstracte benaderingen van deliberatie – met weinig zorg om praktische toepassingen – kunnen we de rationalistische verlichtingsvariant noemen (ook Cohen 1989).³

Andere pleitbezorgers van deliberatieve democratie zoals James Fishkin zien deliberatie meer als een vorm van directe democratie: er dienen zoveel mogelijk burgers effectief te participeren aan politieke besluitvorming. Directe participatie in besluitvorming is naar hun mening een duidelijker uitdrukking van de volkssoevereiniteit dan een systeem waarin burgers alleen vertegenwoordigers kiezen. Een beslissing is pas democratisch als alle belanghebbende groepen de kans hebben gehad om hun mening kenbaar te maken en in besluitvorming te participeren. Op die wijze hopen zij tot een gelijkere verdeling van politieke invloed te komen. Over de vraag of de volkswil rechtvaardige besluiten voortbrengt maken deze auteurs zich minder zorgen (Fishkin 1991; Hirst 1994). Deze visie op deliberatieve democratie kunnen we de egalitaristische verlichtingsvariant noemen.

Het is de vraag of rationalistische en egalitaire aspiraties van deliberatieve democratie ooit gerealiseerd kunnen worden onder de bestaande en aan-

houdende condities van ongelijkheid. Welke moeilijkheden doen zich voor als men de aandacht verschuift van het democratische ideaal naar de politieke realiteit? Wat blijft er over van de deliberatieve idealen in de wanordelijke en weerbarstige praktijk van overleg en discussie? Tot die vragen wenden we ons nu.

3 Kritiek op deliberatieve idealen

Denken over deliberatie is in hoge mate abstract en theoretisch. In verlicht-rationele theorieën lijken burgers van een andere planeet te komen: ze lijken van etniciteit, klasse en gender verstoken. Velen hebben dan ook bezwaren tegen de utopische assumpties waarop deliberatie berust (Sanders 1997; Young 2000; Hooghe 1999). De veronderstelling dat burgers belangeloos zoeken naar betere argumenten en daarbij rationeel, eerlijk en open te werk gaan, achten zij ongerechtvaardigd. Veel burgers zullen het deliberatieve project gebruiken om hun eigenbelang te vergroten of om anderen te manipuleren. Bovendien achten genoemde critici de procedurele regels van deliberatie niet neutraal, maar een uitdrukking van culturele hegemonie binnen de samenleving. De regels van het spel werken ten gunste van de elites.

Het deliberatie-idealisme heeft dus veel kritiek voortgebracht. Hieronder worden belangrijke aspecten van die kritiek verwoord en samengebracht, eerst de veronachtzaming van machtsongelijkheid, vervolgens de onderschatting van het belang van retorica en emoties.

Machtsongelijkheid

Lyn Sanders wijst in haar essay *Against deliberation* (1997) op de ongelijk verdeelde capaciteiten van deelnemers aan deliberatieve projecten. Binnen elk overleg, ook in een democratische, informele context, werpen zich sterke sprekers op die vaak hooggeschoold zijn, veel ervaring met onderhandeling hebben en/of gevestigde belangen representeren (Sanders 1997).

Uit groepsdynamicastudies blijkt dat machts- en statusposities niet uit het overleg kunnen worden gebannen en dat personen die het langst aan het woord zijn als het meest overtuigend worden gezien. De kwantiteit van opmerkingen bepaalt dus de percepties van de groepsleden. Sanders verwijst ook naar jury-onderzoek (Marsden 1987) waaruit

blijkt dat mannen 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, vervolgt Sanders, kan dus niet uitsluitend worden toegeschreven aan een beter vermogen te argumenteren. Conformisme en ontzag spelen een grote rol. Voorstanders van deliberatie zien te weinig dat status en hiërarchie de patronen en manieren van spreken en luisteren bepalen. Sociale hiërarchieën binnen het overleg leiden tot een gevoel van vervreemding en onmacht, en dwarsbomen de totstandkoming van wederzijds respect.

Sanders voegt eraan toe dat het vermogen om instemming met argumenten te verkrijgen ongelijk is verdeeld. Op schijnbaar democratische gronden worden de argumenten van degenen die hun standpunt niet goed kunnen verwoorden, in diskrediet gebracht. Ten slotte wijst ze erop dat vooroordelen in het debat niet onmaskerd hoeven te worden als slechte redenen. Evenmin worden ze altijd door betere argumenten tegengegaan. Want in sommige afwijkende argumenten kan men zich vaak in het geheel niet inleven.

De kritiek van Marc Hooghe is toegespitst op de ongelijke toegang tot deliberatie (zie ook Mansbridge 1983). Uit empirisch onderzoek blijkt dat de tijd en de inspanningen van burgers om te participeren ongelijk zijn verdeeld. Degenen die actief participeren op de arbeidsmarkt of in het onderwijs, participeren ook meer dan gemiddeld in vrijwillige sectoren als politiek overleg. In de praktijk betekent dat dat mannen en hoogopgeleide personen oververtegenwoordigd zijn en het debat domineren. Vrouwen, jongeren, etnische minderheden en lager opgeleide personen zijn sterk ondervertegenwoordigd. Met deliberatieve overlevormen bevoordelen we dus groepen die al geprivilegieerd zijn.

Ten tweede worden participanten met grote verbale en retorische vermogens (verder) bevoordeeld. Ook Hooghe verwijst naar jury-studies waaruit blijkt dat vrouwen, zwarten en laagopgeleiden een minder dominante rol spelen tijdens discussies. Vrouwen interveniëren minder in het debat, hun interventies zijn korter, en hun eerste interventies komen veel later (zie ook Shelly en Munroe 1999).

Kortom, voorstanders van deliberatieve democratie miskennen het feit dat persistente patronen van ongelijkheid door deliberatie eerder versterkt worden dan afgezwakt.

Soortgelijke kritische kanttekeningen treffen we ook aan bij Ivo Hartman. Ook hij wil tegenwicht bieden aan overspannen verwachtingen die veel aanhangers van nieuwe participatievormen hebben, de 'torenhoge pretenties', de modieuze, weinig precieze terminologie en vernieuwingsretoriek waarin ze zich uitdrukken (Hartman 1998, 17). Volgens Hartman worden theorieën over deliberatieve participatie gekenmerkt door een 'volslagen a-politiek consensusdenken waarin iedere analyse in termen van machtsongelijkheden, conflict en belangen ontbreekt' (1998, 15). Zijns inziens worden in het participatiedenken maatschappelijke problemen reeds in een vroeg stadium gedepolitiiseerd.

Hartman wijst op de sterke stijging van het opleidingsniveau en de grotere ongelijkheid die daaruit voortvloeit als het gaat om toegang tot politieke invloedsmogelijkheden. 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. Bovendien is de beschikbaarheid van sociaal kapitaal in hoge mate bepalend voor iemands rol in het debat: zelfvertrouwen, zelfpresentatie, verbale vaardigheden, vrijheid van spreken, eruditie, kennis van zaken, enzovoort. Dat betekent 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).

Uitbreiding van participatiemogelijkheden hoeft daarom niet te leiden tot verdere democratisering, maar neigt eerder tot grotere politieke ongelijkheid. Hartman spreekt 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. Bij interactief beleid staan de laagopgeleide of om andere redenen niet dominante burgers met lege handen tegenover de 'kleine groep dominante, handige, verbale medeburgers', een participatie-elite van 'goed gebekten' (Hartman 2000).

Volgens Hartman is interactief bestuur daarom bepaald geen nieuwe stap op weg naar democratische perfectie. Het ogenschijnlijk vriendelijke en open deliberatieve gesprek blijkt geen machtsvrije democratische ruimte te zijn, maar een arena waar het debat door al dan niet georganiseerde burgers en politieke gezagsdragers als politiek machtsmiddel gebruikt wordt, ieder voor eigen doeleinden.

Daarnaast heeft Hartman kritiek op deliberatie als leerproces: te snel wordt verondersteld dat participeren een positief leerproces op gang brengt. Deelname aan politieke besluitvorming en deelname aan een leerproces hebben een geheel andere inzet en vergen een heel andere houding. De verhouding tussen actievoeren en politiek iets willen bereiken enerzijds en iets willen leren anderzijds wringt. 'Deelname aan een leerproces vraagt afstand, onzekerheid en toegeven van eigen tekortkomingen, belangeloze nieuwsgierigheid, juist naar dat proces en naar machtsmechanismen.' Bij politieke actie daarentegen gaat het eerder om het verwoorden van het 'eigen gelijk', beïnvloeden van besluiten en afdwingen van bepaalde resultaten. Die twee grondhoudingen zijn moeilijk te combineren. Bovendien zijn negatieve leerprocessen niet onwaarschijnlijker dan positieve:

'Het is niet moeilijk zich verlegen, politiek onervaren of laag opgeleide deelnemers aan een vergadering of buurtdiscussie voor te stellen, die hun moed bij elkaar rapen voor een schuchtere interventie en die, als hun opmerkingen weinig indruk maken of hen zelfs het gevoel geven "af te zijn gegaan", de conclusie trekken dat dit soort bijeenkomsten niets voor hen is' (Hartman 1998, 16).

Participatie schept aldus ook desillusies en frustraties. Voor veel burgers gaat er een bedreigende werking uit van publieke bijeenkomsten. In plaats van gemeenschappelijke bindingen te creëren, kunnen deze bijeenkomsten burgers ook afschrikken, mede omdat de emotionele spanning te groot is (zie ook Conover 2002).

Retorica en emoties

Participatie hangt volgens Hartman onder meer af van de durf om in een relatief groot onbekend gezelschap iets te zeggen. Verlegen of secundair reagerende deelnemers blijven passief. Deze kant-

tekeningen sluiten aan bij de kritische notities van Iris Marion Young (2000). Zij wijst erop dat tijdens deliberatie bepaalde soorten taalgebruik gestimuleerd en geprivilegieerd worden, met name taal die welbespraakt en beheerst is. Deliberatie staat aldus niet in het teken van open probleemoplossing maar is op voorhand een confrontatie die winnaars en verliezers brengt. Blanke hoogopgeleide mannen doen alsof ze een natuurlijk recht hebben te spreken, terwijl vrouwen en minderheden zich snel geïntimideerd voelen. Young benadrukt steeds dat deliberatie een speciaal soort communicatie geacht wordt te zijn: onbewogen, beredeneerd en logisch. Termen als beraadslagen of beschaafd spreken worden vaak gebruikt om personen als beheerst te doen laten doorgaan. Maar redelijkheid heeft volgens Young weinig te maken met beleefd, ordentelijk, onbewogen of vriendelijk spreken. Eerder hebben die termen de functie om het vaak ruige en ongepolijste spreken van laaggeschoolden of alloctonen te diskwalificeren. Niet ieder kan op elk moment claims uiten of redenen geven. Velen voelen zich geïntimideerd door de impliciete vereisten van publiek spreken en menen dat ze zich moeten verontschuldigen voor hun onbeholpen of omslachtige spreken. Welbespraaktheid wordt dus begunstigd en wordt boven de meer twijfelende en zoekende uitdrukkingwijze gesteld.

Deliberatie wordt niet alleen verondersteld rationeel en beheerst te zijn, maar ook gericht op een gedeeld probleem. Ook dat idee is volgens Young problematisch. Door een te sterke betrokkenheid op consensus worden sommige problemen van discussie uitgesloten. De mogelijke agenda voor deliberatie wordt ingeperkt. Consensusgerichtheid, vervolgt Young, veronderstelt dat participanten hun bijzondere ervaringen en belangen achter zich laten. Maar in het debat moet er juist ruimte zijn om aan verschil te appellieren en anderen te confronteren. Onder ongelijke omstandigheden functioneert het streven naar consensus vaak als middel voor exclusie.

Volgens Young is om deze redenen een meer agonistisch model van democratie gewenst. Zij acht de term deliberatie niet geschikt omdat deze te veel de betekenis heeft van onbewogen argumenteren. Communiceren is een betere term, want dan kunnen ook andere communicatievormen zoals retorica en vertelkunst ingang vinden. Young

beklemtoont dat emotioneel spreken onmogelijk is. Onbewogen spreken is emotioneel kalm of afstandelijk spreken. Het ophouden van een gecontroleerde en beheerste houding is dus een bijzondere attitude waarmee ten onrechte neutraliteit wordt geclaimd. Het retorische effect van die houding is dat de aandacht wordt afgeleid van de bijzondere insteek. Young wijst erop dat iedere manier van spreken een specifieke stijl en retoriek belichaamt. 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.

Niettemin neigen deliberatietheoretici ertoe om retorica buiten spel te plaatsen. Young wijst erop dat verlicht-rationele denkers al sedert Plato ongebruikelijke of speelse vormen van expressie afwijzen. De rede zou zich moeten toelagen op zuivere argumenten, de primitieve en 'smerige' wereld van passies voorbij. Een moderne vertolker van dat standpunt is Jürgen Habermas. Volgens Habermas zou retorica een strategische functie hebben en de communicatie daardoor vertekenen. Retorica is niet gericht op het totstandbrengen van begrip met anderen, maar is erop afgestemd de gedachten en gevoelens in richtingen te manipuleren die de spreker goed te pas komen. Om die redenen dient deliberatie van retorica gezuiverd te worden. Habermas pleit voor een cognitieve, letterlijke taal boven een beeldende taal waarin metaforen, hyperbolen en andere figuurlijke betekenissen worden gebruikt (Young 2000; Regh 1997).

Delibereren, zegt Young, gaat hoe dan ook vergezeld met passies. Retorica is het vlees en bloed van iedere communicatie. Bovendien nodigt retorica uit tot een actiegeoriënteerde beoordeling. Vaak zijn verschillende voorstellen ruwweg gelijk qua rationele acceptatie. Retorica levert in dat geval de contextuele motieven om te kiezen uit min of meer gelijke opties. Ten slotte houdt Young een pleidooi voor narratieve communicatievormen. De verhaalvorm is onder andere een voertuig voor het articuleren van collectieve affiniteiten, het begrijpen van andermans ervaringen, het openbaren van bronnen van waarden en culturele betekenissen. De gesitueerde kennis van het verhaal kan aandacht vragen voor zaken die relatief nieuw of onbekend zijn. Net als Sanders meent Young daarom dat getuigen, dat wil zeggen het vertolken van eigen

ervaringen, een beter alternatief kan zijn dan deliberatie, het zoeken van het gemeenschappelijke. Natuurlijk, vervolgt Young, lenen verhalen zich voor manipulatie en misleiding. Maar dat geldt ook voor argumenten. Zo gaan veel politici af op de schijnbare onfeilbaarheid van statistieken en gebruiken deze voor vluchtige en zwak onderbouwde conclusies. De enige remedie voor valse of ongeldige argumenten is kritiek. Hetzelfde geldt haar inziens voor retorica en vertelkunst.

4 De kritiek gewogen

Voorgaande kritiekpunten klinken in veel opzichten overtuigend. Ten eerste wijzen Young en Sanders terecht op de vaak eenzijdig rationele invullingen van communicatie. De reductie van communicatie tot rationele argumentatie zoals Habermas dat voorstaat, overtuigt niet. Voor gebaren, lichaamstaal, retorica en emoties zou geen plaats zijn. Maar rede, gevoelens en de emotionele effecten van spreken laten zich niet van elkaar scheiden (zie ook: O'Neill 2002; Remer 1999).

Op de tweede plaats is de veronderstelling van gelijkheid in publieke discussies niet houdbaar. Er bestaat een vrolijk optimisme in de literatuur over deliberatie waardoor men gelooft dat machtsverschillen in de loop van het overleg simpelweg te boven kunnen worden gekomen. Maar de betrokken partijen blijven verschillen als het gaat om het vermogen cruciale informatie te verkrijgen en te verwerken en een eigen visie te verwoorden. Een professor zal altijd grotere kans hebben te overtuigen dan een bouwvakker. Sommige mensen zijn en blijven verlegen. Het vermogen om goed te argumenteren kan dus nooit geheel worden geëgaliseerd. Ongelijkheden zijn inherent aan deliberatie.

De ongelijkheidsdynamiek hangt ook dikwijls samen met de opzet van het interactieve project. Vaak praten experts en lokale bekendheden in op een passief gehoor van geïnteresseerden. Deze burgers hebben vaak geen behoefte aan een actieve rol (Button en Mattson 1999). Hoe dat ook zij, publieke fora lijken de ongelijkheden die tussen burgers en elites bestaan, te bestendigen. Het is daarom misleidend te denken dat het bij elkaar zetten van burgers en politici een faire en wederkerige discussie over gemeenschappelijke belangen tot stand zou kunnen brengen.

Tegelijk wordt het consensusidee achter deliberatie 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. *Face to face*-contacten moedigen vaak onderdrukking van meningsverschillen aan. Er bestaat dan ook een deliberatieve druk tot conformistisch gedrag en een verleiding tot valse unanimiteit (zie Mansbridge 1983, 276-7). Het omgekeerde komt ook voor: in situaties met zeer grote meningsverschillen kan deliberatie op slot raken of ontaarden in een machts spel. Sommigen achten deliberatie daarom alleen geschikt voor vraagstukken met een laag conflictgehalte en weinig ongelijkheid (Fung en Wright 2001).

Het niet bereiken van een gemeenschappelijke visie is overigens geen drama. Volgens John Dryzek (2000) is consensus in een samenleving met pluralistische belangen onbereikbaar, onnoodzakelijk en onwenselijk. Afspraken waarin participanten overeenstemming bereiken over het verdere verloop van actie – ieder om andere redenen – zijn geschikter en attractiever. Het gaat er dus minder om elkaar te overtuigen dan om een acceptabel resultaat te bewerkstelligen dat coöperatief handelen mogelijk maakt (zie ook: Pellizzoni 2001).

In andere opzichten valt er veel af te dingen op de bezwaren van deliberatiecritici. Ik ga achtereenvolgens in op het belang van argumentatie als centrale democratische communicatiemechanisme en de te hoog gestelde verwachtingen van representatie.

Het belang van argumenteren

Door middel van retorica en vertelkunst kan, zoals Young opmerkt, het referentiefraam van de discussie worden verbreed. Persoonlijke getuigenissen maken het articuleren van affiniteit en het begrijpen van andermans ervaringen mogelijk. Verlicht-rationele denkers brengen daartegen in dat het emotionele appel dat het verhaal op het gehoor doet misleidend en manipulatief van aard kan zijn. Kennisclaims zijn daarentegen toetsbaar en doen een appel op ieders autonome oordeelsvermogen. Toch voldoet deze poging tot weerlegging niet. Want zoals we een emotioneel appel beoordelen op de geloofwaardigheid van de geuite affecten, zo zijn we bij de beoordeling van kennisclaims vaak aangewezen op de geloofwaardigheid van de spre-

ker, met name als het gaat om vraagstukken waar we weinig verstand van hebben (O'Neill 2002).

Retorisch spreken, verhalen vertellen en argumenteren kunnen volgens Young tegelijk plaatsvinden. Maar volgens Dryzek gaan ze alleen voorwaardelijk samen. Er bestaan volgens hem twee toetsen: ten eerste moet elke communicatie waarvan dreiging of dwang uitgaat, worden tegengegaan. En ten tweede heeft communicatie die het bijzondere niet aan het algemene kan verbinden, geen politieke betekenis. Als het vertellen van een verhaal alleen om een individu draait, dan ontbreekt de politieke relevantie om er naar te luisteren.

Daarnaast, vervolgt Dryzek, moeten argumenten op tafel komen indien de vraag 'wat moet er gebeuren?' aan de orde komt. Dan gaat argumenteren de centrale rol spelen. De andere communicatievormen spelen vaak een rol, en er zijn goede redenen ze te verwelkomen, maar hun status is anders. We zijn er niet noodzakelijk op aangewezen. Als we problemen willen oplossen, kan het echter niet bij getuigen blijven. Hoewel de getuigenis niet ondergeschikt hoeft te zijn aan rationele argumentatie, is het gebruik ervan alleen politiek zinvol wanneer argumenteren over wat er gedaan moet worden de doorslag geeft (Dryzek 2000).⁴

Selectieve deelname

Young en anderen pogen deliberatie te hervormen door te streven naar maximale inclusie van benadeelde groepen. Met name zou etnische discriminatie ongedaan moeten worden gemaakt. Ze streeft naar een 'microcosmos model' van representatie dat een exact portret, in miniatuur, van het volk dient te zijn. Deze eis van volledige representatie – een problematisch aspect van vele democratietheorieën – is in de praktijk bijzonder moeilijk realiseerbaar. Bovendien kan geen enkele vorm van vertegenwoordiging een accurate weerspiegeling zijn van de standpunten die in de bredere samenleving leven. Het standpunt dat participanten vertegenwoordigers zijn van anderen met zelfde kenmerken, belangen en waarden, is immers weinig reëel. Bovendien worden zij binnen een deliberatief perspectief geacht om vanuit eigen waarden en ervaringen open te staan voor verandering van hun visie. Deelnemers aan deliberatie zouden uit een diversiteit aan ervaringen en achtergronden moeten putten. Zij zouden dus ook de belangen van

burgers met andere achtergronden moeten kunnen verwoorden. Aldus – Hartman wees er al op – ontstaat een aanzienlijke spanning tussen representatie en deliberatieve exploratie: participanten dienen zich niet simpelweg te zien als vertegenwoordigers van hun sociale groep.

De meeste critici van deliberatie veronderstellen dat burgers voornamelijk participeren om invloed uit te oefenen en hun belangen voor het voetlicht te brengen. De verwachting dat burgers belangeloos zouden participeren achten zij naïef. Maar empirische analyses van deliberatieve projecten geven een ander beeld. Uit onderzoek blijkt dat velen juist komen om naar anderen te luisteren, niet om in hun mening bevestigd te worden of gelijk te krijgen. Volgens Button en Mattson (1999) is de meest gehoorde ervaring: 'I learned a lot from being here' (zie ook Munnikhof en Edelenbos 2001; Ryfe 2002; Conover e.a. 2002). 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.⁵

Veel participanten voelen zich incompetent met betrekking tot bestuurlijke expertise, en accepteren vrijwillig een ongelijke plek in het debat. Maar zij zijn wel bereid te leren en pogen 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). Deze personen blijken ook minder boos te zijn als er gedurende het project weinig wordt bereikt. Met name bij participanten die op basis van zelfselectie meedoen is dit het geval. Participanten die daarentegen meedoen om resultaten te bereiken gaan zich eerder machteloos en cynisch voelen (Button en Mattson 1999). Kortom, deliberatie kan niet eenvoudig geconceptualiseerd worden binnen een instrumentele kijk op de politiek.⁶

De genoemde empirische onderzoekers wijzen er zonder uitzondering op dat sociale motieven de doorslag geven om aan deliberatieve projecten te participeren (verlangen te luisteren; iets gemeenschappelijks ontdekken; nieuwsgierigheid; enzovoort). Afgaande op deze gegevens en interpreta-

ties lijken deliberatieve fora een soort vrijhaven te zijn buiten de ruigere en conflictueuze wereld van politieke strijd, lobbyen en onderhandelen. Sociale motieven lijken dan ook het meest geschikt om interactieve projecten te legitimeren, in het bijzonder het vaak aangenaam bevonden leerproces (zie hieronder).

5 Relativering van het gelijkheidsideaal

In de praktijk beantwoordt deliberatie bepaald niet aan het ideaalbeeld van gelijkheid. Volgens veel critici van deliberatieve democratie leiden deliberatieve settings in feite tot grotere ongelijkheid tussen burgers: een participatie-elite krijgt meer speelruimte en zeggenschap. Als men al zou voortgaan op de weg van deliberatief overleg dan zouden de gelijkheid van de deelnemers en de inclusie van niet-betrokken burgers veel sterker moeten worden bevorderd. De exclusiviteit van horizontaal overleg zou doorbroken moeten worden.

Als men hoge prioriteit geeft aan de democratische principes van gelijkheid en rechtsbescherming van zwakkere partijen dan ligt deze opvatting voor de hand. Maar ik vraag me af in hoeverre deze visie adequaat is. Voorstanders van democratisering lijken overgevoelig te zijn voor meer inclusie en grotere representativiteit. Ik heb de indruk dat het belang van gelijkheid doorschiet en als enige legitieme doeleinde van democratische participatie wordt voorgesteld.

Met Mark Warren (1996a) zouden de overduidelijke inclusie-idealen gerelativeerd kunnen worden. In zijn studie *What should we expect from more democracy?* 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 en beschikt over voldoende deliberatieve capaciteiten. Politieke participatie hoort geen 'nonstop meeting' 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. Om die redenen zouden we beter af kunnen gaan op het zelfselectiemechanisme: ieder burger kiest idealiter die fora of debatten uit die voor hem van groot belang zijn.

Democratisch gezag

Warren heeft ook kritiek op de afkeer van gezag die in veel democratische theorieën doorklinkt (Warren 1996b). In deliberatieliteratuur stuiten we regelmatig op de opmerking dat het onrechtvaardig is dat we meer waarde hechten aan de mening van experts dan aan iemand die een intuïtief oordeel heeft. Een werkelijke dialoog zou vrij moeten zijn van dominantie door experts. Ieder argument is even valide; met de inbreng van elke deelnemer dient rekening te worden gehouden.

Warren wijst erop dat het begrip gezag in democratische theorieën wordt geassocieerd met paternalisme en inperking van zelfstandig oordelen. Gezag wordt dan ook een conservatieve betekenis toegedicht. Maar gezag neemt in een horizontale, democratische setting andere vormen aan. Gezaghebbenden kunnen zich niet verschuilen achter de positie van leider en worden gedwongen hun voornemens uit te leggen. Om vertrouwen te winnen stellen ze zich dienstbaar en responsief op. Responsiviteit (kritiek dulden; steeds opnieuw uitleggen) is een uitnodiging om wantrouwen te laten varen.⁷

Warren bestrijdt de gedachte dat gezag de wil van autonome individuen hindert en de eigen meningsvorming inperkt. Want in een democratie moeten gezaghebbenden burgers ervan overtuigen dat ze vertrouwen verdienen. Om als gezaghebbend erkend te worden moet iemand zijn of haar expertise voor een gehoor uitzetten. Als burgers met hun visie instemmen duidt dat erop dat gezag verdiend en aangetoond is. Dit ontslaat de gezaghebbende echter niet van verdere rechtvaardiging. De toewijzing van gezag wordt dus bepaald in een open context waarin kritiek kan worden geleverd. Als participanten de indruk hebben dat de kennis van gezaghebbenden tot discutabele, onduidelijke of gevaarlijke uitkomsten leidt, wordt dat de inzet van een debat. Blijven overtuigende antwoorden achterwege dan verspelen zij hun gezag. Gezag vereist dus niet een opgeven van oordelen, stelt Warren, maar het tegenovergestelde: gezag verkrijgt men pas door voortdurend toetsen en kritisch bevragen.

Meestal zullen burgers de tijd, vaardigheden, aandacht, en zelfs het belang ontberen om gezaghebbenden uit te dagen. Om die reden geschiedt dat uitdagen vaak door andere experts en geïnteres-

seerde non-experts. Gezag en achting hangen dus af van de wetenschap dat er een kring van aandachtsvolle personen bestaat die in staat is uit te dagen en zijn mening kenbaar te maken. Voor niet-participanten impliceert dat een tijdelijke opschorting van oordelen, terwijl men vertrouwen houdt in aanhoudende publieke concurrentie van kritiek en controle. Democratisch gezag vereist dus een brede institutionalisering van kansen uit te dagen. Dat gezag wordt volgens Warren niet ontleend aan de status van expertise, regels of procedures, maar aan de bescherming door voortdurende discursieve uitdagingen, puttend uit een reservoir van kritische kennis en ervaring. Overigens wijst hij erop dat de concurrentie van kritische argumentatie steeds aangetast kan worden door hiërarchieën van status, macht en geld.

De kwaliteit van democratische debatten is dus afhankelijk van voldoende experts en andere kundige participanten die elkanders visies uitdagen en bekritisieren. Zo beschouwd kan een participatie-elite – de overrepresentatie van actieve, gemotiveerde hoger opgeleiden in interactieve projecten – deze kwaliteit versterken, aangenomen dat deze elite, naast een grote subgroep van geïnteresseerde toehoorders, kundige personen herbergt die bereid zijn strijd te voeren over standpunten en interpretaties van gegevens. Zelfselectie is zo gezien minder problematisch dan critici van interactieve beleidsvoering suggereren, en kan zelfs een bron van kracht zijn omdat zelfselectie voorziet in geïnteresseerde participanten, die experts en bestuurders tegenwicht kunnen bieden.

Het principe van zelfselectie kan verder worden gerechtvaardigd door het te reserveren voor de planvormende fasen van deliberatief overleg. In Warrens analyse daarentegen wordt gezag onnodig gerelateerd aan de besluitvormingsfase waarin keuzes vaak gereduceerd worden tot of-of vormen en conflicten opnieuw kunnen oplaaien. Hij stelt zelf vast dat gezag een minder grote rol speelt naarmate politieke vraagstukken meer betwistbaar en gevaarlijk worden. Gezag wordt dan eerder arrogant of misleidend bevonden. Hoe conflictrijker het debat, des te minder vertrouwen wordt gesteld in gezaghebbende personen. Om die redenen lijkt gezag een geschikter domein te vinden in de fasen van idee- en planvorming. Als het leerproces in volle gang is, wordt de rol van experts eerder geac-

cepteerd. Ten eerste is het maken van eigen zelfstandige keuzes in die fasen minder urgent. Je kunt rustig zoeken en aftasten, en daarbij afgaan op de informatie van experts. Op de tweede plaats kunnen in die fasen de inzichten en claims van experts grondig worden beproefd, getoetst en uitgedaagd.

Warren plaatst participatie in het teken van verwerven van invloed en macht en heeft te weinig oog voor de behoefte onder participanten aan leren, zoeken en toetsen, en aan actieve betrokkenheid op lokale idee- en planvorming. Participanten vinden de bijdrage van ervaren politici of experts vaak leerzaam en attractief (Button en Mattson 1999; Conover 2002). Zij kiezen niet alleen debatten uit waar de belangen groot zijn, maar ook - of juist - die debatten die zij plezierig en leerzaam vinden. Ten slotte - en dat aspect ontbreekt ook in Warrens benadering - is tijdens dat communicatieve leerproces niet-cognitieve kennis en kunde eveneens van belang. Tijdens interactieve projecten wordt vaak coöperatie bewerkstelligd door gebruik van verleidelijke ontwerpen en performance rituelen. Hieronder worden deze twee aspecten nader uitgewerkt.

6 Ruimte voor een creatief leerproces

Planvorming: vernieuwing versus grootste gemene deler

Zoals gezegd, het mechanisme van zelfselectie - waardoor geïnteresseerde, aandachtige burgers een groter stempel kunnen drukken op deliberatieve projecten - lijkt in de planvormende fasen minder bezwaarlijk te zijn. Maar, zo zullen voorstanders van maximale inclusie tegenwerpen, ook in die planvormende fasen blijven bepaalde vragen, problemen en opties ten onrechte buiten het overleg. Als de woordvoerders ervan ontbreken, wordt er weinig belang aan gehecht of worden ze niet onderkend of waargenomen. De standaardoplossing luidt dan ook om de variëteit van mogelijk te verwoorden standpunten zo breed mogelijk te maken en minderheidsstandpunten aan bod te laten komen. Alle mogelijke relevante invalshoeken dienen aan de orde te komen. Maar, zoals gezegd, grotere representativiteit is in de praktijk moeilijk haalbaar. Zelfs in de deliberative polls in de Verenigde Staten (Fishkin 1991; Ryfe 2002) waarin immens veel werk wordt verzet om ook burgers uit lagere sociale strata te laten participeren, slaagt men er niet of nauwelijks in om een getrouwe afspiegeling van de bevolking bijeen te brengen.

Maar ook nu is het de vraag of dat wel noodzakelijk is. Op de eerste plaats kunnen plannen en opties in de besluitvormingsfase nog altijd worden afgesloten. Daarom is het van belang dat volksvertegenwoordigers de belangen van niet-gerepresenteerde groepen behartigen. Niet-gerepresenteerde burgers moeten politici daarop kunnen aanspreken.

Op de tweede plaats is het de vraag of de zoektocht naar kwaliteit wel gebaat is met participatie van zoveel mogelijk burgers. Niet alle gezichtspunten die tijdens het overleg worden ingebracht, zijn even vindingrijk, bruikbaar of relevant. Sommige onderzoekers van interactieve projecten in de sfeer van ruimtelijke ordening (Forester 1999; Button en Mattson 1999) beklemtonen dat participanten doorgaans geen actieve zoekers en ontdekkers zijn. Met hun ervaringskennis kunnen zij ondervonden problemen helder verwoorden, maar voor het genereren van vernieuwende oplossingen mag meer van creatieve experts worden verwacht. Ook Monnikhof en Edelenbos (2001) concluderen dat het ontbreken van nieuwe, creatieve ideeën een grote omissie is. Volgens hen is creativiteitsbevordering het stiefkindje van interactieve beleidsprocessen. 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 het uitnodigen van erkend creatieve denkers.

De resultaten van interactieve beleidsvorming waarin alle belanghebbenden een bijdrage aan de discussie leveren, worden vaak gekenmerkt door een 'grootste gemene deler'.⁸ Gedurende het overlegproces worden alle scherpe kanten van de oorspronkelijke plannen of scenario's afgehaald. Berveling zegt daarover:

'de meest innovatieve oplossingen zullen bij het zoeken naar een voorstel dat op de meeste steun kan rekenen, het eerste sneuvelen. De "wilde ideeën" waaraan nog vaak onzekerheden en onduidelijkheden kleven, zullen veelal slechts in kleine kring gewaardeerd worden.' (Berveling 1998, 322)

Zo gezien lijkt het streven naar grotere representatie inherent conservatief te zijn. Voor verlicht-rationalistische egalitaristen is deze conservatieve tendens echter niet relevant omdat democratie als een ver-

delingsvraagstuk – en niet of nauwelijks als een vraagstuk van idee- of planvorming – bezien wordt: hoe gelijkjer de verdeling van invloed en macht en hoe minder hiërarchieën of privileges ‘resteren’, des te ‘progressiever’ de uitkomst. Deze magische formule die merkwaardig genoeg vooral bij pleitbezorgers van referenda populair is, lijkt in het democratische discours onuitroeibaar te zijn.

Niet alleen egalitaristen zullen vraagtekens plaatsen bij een planvormingsfase die door een ‘participatie-elite’ wordt gedomineerd. Ook de initiatoren van interactieve beleidsvorming, veelal gemeentebestuurders, zullen niet warmlopen voor een planvormingsproces dat door een enthousiaste minderheid van de bevolking wordt bepaald. Het gaat hen allereerst om voldoende draagvlak: de plannen moeten voor het brede publiek aanvaardbaar zijn. Ook vanuit deze optiek blijven de twee doelstellingen – democratie en deliberatie; draagvlak vergroten en goede oplossingen genereren – dus moeilijk met elkaar te verenigen (zie Klijn en Koppenjan 1998).

Wellicht kan deze tegenstelling te boven worden gekomen door te werken met reeksen scenario’s met een grote inhoudelijke variatie, van mainstreamplannen tot meer controversiële plannen, die door concurrerende expertgroepen worden aangeboden (zie Teisman 1997). Scenario’s bieden een scala van keuzemogelijkheden die tegemoetkomen aan uiteenlopende visies van burgers. Beide doelen – én kwaliteit ontwikkelen, én aansluiten op wat het brede publiek wil – lijken dan te worden gediend.

Participatierituelen: collectieve identificatie

Zoals gezegd, in planningprojecten kunnen de deelnemers doorgaans goed aangeven wat er aan de bestaande situatie schort, maar ontbreekt de kennis en kunde om aan te geven wat men samen zou kunnen bereiken. Onder deze omstandigheden is het nuttig opties op tafel te krijgen die de participanten zelf niet bedacht zouden hebben en die hun intuïties en globale voorkeuren aanscherpen (Forester 1999). Creatieve experts kunnen de aandacht van polariserende argumentatie verschuiven naar relevante historische, ecologische of bouwkundige kwesties waar de deelnemende partijen onbekend mee waren. Daartoe behoort narratieve kennis over de omgeving of streek, of het ont-

werp van een landschapsarchitect waarin een onverwachte, aantrekkelijke samenhang is aangebracht (Gomart e.a. 2003).

Het is dus zaak dat creatieve experts en andere heterodoxe deskundigen zoals historici en schrijvers interactieve projecten van discrepante visies voorzien. Zij bieden verrassende en roldoorbrekende ideeën die als eye-opener kunnen fungeren. In theorieën over interactieve beleidsvorming is niet alleen deze inbreng van creatieve professionals bij het schetsen van oplossingsrichtingen onderbelicht gebleven, maar ook het genereren van participatierituelen die uitnodigen tot onvoorziene samenwerking. In recente organisatiestudies gaat wel aandacht uit naar deze rituelen waarin een appel op emoties en affecten van deelnemers wordt gedaan. Tijdens participatie aan indringende performances en symbolisch beladen gebeurtenissen komt een emotionele stuwkracht vrij die zich vervolgens kan vertalen in gemakkelijk overdraagbare en enthousiasmerende verhalen met ‘sensitizing plots’. Hierdoor kan een proces van collectieve betekenisvorming op gang komen (Collins 1990; Downing 1997; Boyle 1995; van Stokkom 2002).

Met deze benadering zijn we ververwijderd geraakt van rationele deliberatie. Habermas en andere rationalisten zullen deze ritualistische ‘consensusvorming’ dan ook verwerpen. Affecten en emoties zijn misleidend en leiden af van rationele overeenstemming. Maar dat is de vraag. Affecten en emoties kunnen namelijk worden gezien als ‘redenen voor handelen’. Emoties bieden informatie over beweegredenen en keuzes, en kunnen daardoor rationele besluitvorming steunen en bekrachtigen. Niettemin, emoties kunnen rationeel handelen faciliteren maar ook hinderen. Zo kunnen emoties en affecten de ontvankelijkheid voor nieuwe perspectieven en plannen vergroten, maar ook een afgewogen discussie dwarsbomen (O’Neill 2002; Thompson en Hoggett 2001; Walton 1992).

7 Slot

Verlicht rationele filosofen worstelen met de vraag hoe deliberatie en democratie, epistemische deugden en procedurele gelijkheid, met elkaar kunnen worden verzoend. Zij vinden een uitweg in democratisch ideaalbeelden waarin burgers belangeloos zoeken naar het betere argument. In dit artikel is

een praktische oplossingsrichting van een soortge-
lijk dilemma geschetst. Ten eerste zijn de twee
betreffende doeleinden van elkaar gescheiden, te
weten kwaliteitsontwikkeling voor de fase van plan-
vorming en gelijkheid voor de fase van besluitvor-
ming. In de fase van planvorming kan het mecha-
nisme van zelfselectie goede diensten bewijzen en
kan een grotere rol worden toegedicht aan (kriti-
seerbaar) gezag en expertise. De koudwatervrees
voor gezag en begeleiding die binnen het vertoog
van deliberatieve democratie veelvuldig waarneem-
baar is, kan aldus worden overwonnen. Ten slotte
kunnen de epistemische deugden worden verbreed
naar allerlei soorten kennis en kunde, ook van
affectieve en narratieve aard. Hoewel kritiseerbare
argumenten doorslaggevend horen te zijn voor de
beoordeling van de voorgestelde aanpak van pro-

blemen, is er geen reden participatie te reduceren
tot spreken, en leren te reduceren tot weten.

Ten slotte kan nogmaals worden onderstreept
dat het begrip democratie verschillende normatieve
visies insluit. Democratie heeft niet enkel betrek-
king op een belangen georiënteerd verdelings-
vraagstuk, maar ook op een proces van idee- en
planvorming waarbij concurrerende visies kunnen
worden beproefd. Democratie duidt niet slechts op
(machts)gelijkheid (het verlicht-egalitaristische ide-
aal), maar ook op de open bespreking en toetsing
van al dan niet gezaghebbende claims.

* Veel dank gaat uit naar Ivo Hartman die een eerdere ver-
sie uitvoerig van commentaar voorzag. Verder ben ik de twee
reviewers van b en m zeer erkentelijk voor hun kritische
kanttekeningen.

Noten

- 1 Veel critici wijzen op de idealistische kantiaanse vooron-
derstellingen: ieder burger is een autonoom, kundig individu
die zelfstandig tot waarheid kan komen. In termen van
Habermas (1996, 323): iedere burger kan op eigen kracht
context-transcendente geldigheidsclaims ontwikkelen.
- 2 Estlund noemt zijn combinatie 'epistemic procedural-
ism', die van Habermas zou men 'consensualistisch procedu-
ralisme' kunnen noemen.
- 3 Ook Akkerman (2001) wijst op rivaliserende doeleinden:
iedere belanghebbende moet de kans hebben een debat te
initieren en argumenten in te brengen. Maar het doeleinde
kan ook zijn de kwaliteit van het debat te vergroten: in dat
geval zou men participanten moeten selecteren die ervaring
in het betreffende veld of professionele kennis hebben. Soms
moet het principe van speciale kennis heersen over het prin-
cipe van gelijke participatie, met name als expertise nodig is
om gedetailleerde plannen of wetgeving uit te leggen.
- 4 Vergelijk de kritiek van Benhabib. Volgens haar lenen
narrativiteit en retorica zich er niet voor om te worden
omgezet in de publieke taal (en wetgeving) van een demo-
cratie. Op basis van die twee kun je niet appelleren aan

- publieke redenen. Een affectieve, gesitueerde taal zou wil-
lekeur binnenbrengen. Wat als je een verhaal niet begrijpt?
We hebben dus een moreel ideaal van onpartijdigheid
nodig dat deliberatie en de articulatie van redenen regelt
(Benhabib 1996).
- 5 Ook blijkt dat burgers doorgaans niet in discussie treden
om een consensus te bereiken. Anderen zien te overtuigen
wordt nauwelijks van belang geacht. Wel vindt men het van
belang het eigen perspectief en begrip te verbreden en beter
zicht te krijgen op wat andere mensen bezighoudt. Ook de
typisch deliberatieve motieven om te participeren achten
burgers dus weinig aantrekkelijk (Conover 2002).
 - 6 Verba e.a. (1996, hoofdstuk 4) wijzen erop dat politieke
activiteit uiteenlopende typen van beloning en voldoening
biedt. Selectieve materiële voordelen, vaak beklemtoond door
rational choice-theoretici, spelen een relatief kleine rol.
 - 7 Volgens Tyler (1997) is het bieden van goodwill en respect
doorgaans van groter belang om gezag te verwerven dan het
bieden van overtuigende oplossingsrichtingen.
 - 8 Zie met name de IPP-evaluaties van Edelenbos en
Monnikhof 2001.

Literatuur

Akkerman, Tjitske, 2001, 'Urban Debates and Deliberative
Democracy'. *Acta Politica*, 1: 71-87.
Benhabib, Seyla, 1996, 'Toward a Deliberative Model of
Democratic Legitimacy'. In Seyla Benhabib (red.), *Democracy
and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*. New
Jersey: Princeton University Press, 67-94.
Berveling, J., 1998, 'Creativiteit versus representatie: Een
onderbelicht dilemma in de interactieve praktijk'. *Bestuurs-
kunde*, 7 (7) 317-322.

Bohman J. en W. Rehg (red.), 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.
Button, Mark en Kevin Mattson, 1999, 'Deliberative
Democracy in Practice: Challenges and Prospects for Civic
Deliberation'. *Polity*, 31 (4) 609-637.
Cohen, Joshua, 1989, 'Deliberation and Democratic

- Legitimacy'. In: A. Hamlin en P. Pettit (red.), *The Good Polity*. Oxford: Basil Blackwell, 17-34.
- Collins, Randall, 1990, 'Stratification, Emotional Energy and the Transient Emotions'. In Th. Kemper (red.), *Research Agendas in the Sociology of Emotions*, Albany: State University of New York, 27-57.
- Conover, Pamela Johnston, Donald Searing en Ivor Crewe, 2002, 'The Deliberative Potential of Political Discussion', *British Journal of Political Sciences*, 32: 21-62.
- 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.
- Elster, Jon (ed.), 1998, *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Estlund, David 1993, 'Making Truth Safe for Democracy'. In: David Cop, Jean Hampton e.a. (red.), *The Idea of Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 71-100.
- Fishkin, James, 1991, *Democracy and Deliberation*, New Haven: Yale University Press.
- Forester, John, 1999, *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*, Cambridge Mass: MIT-Press.
- Fung, Archon en Erik Olin Wright, 2001, 'Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance'. *Politics and Society*, 29 (1) 5-42.
- Gomart, E., M. Hajer en W. Verschoor, 2003, *De politiek van het ontwerp: Representativiteit en performance in de Nederlandse planningspraktijk*, Amsterdam: rapport ASSR.
- Habermas, Jürgen, 1996, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge Mass: MIT Press.
- Hajer, Maarten, 2000, *Politiek als vormgeving*, Amsterdam: Vossius AUP.
- 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).
- Hirst, Paul, 1994, *Associative Democracy*, Cambridge: Polity Press
- Hooghe, Marc, 1999, 'The Rebuke of Thersites: Deliberative Democracy under Conditions of Inequality'. *Acta Politica*, 4: 287-301.
- Huls, N.J.H., 1998, *Onderhandelend wetgeven in de praktijk: Over ambtelijk activisme op middenniveau*, Amsterdam: AUP.
- Klijn, E.H. en J.F.M. Koppenjan, 1998, 'Tussen representatieve en directe democratie: Interactieve besluitvorming en "de politiek". *Bestuurskunde*, 7 (7) 302-308.
- Mansbridge, Jane, 1983, *Beyond Adversary Democracy*, Chicago: University of Chicago Press.
- Marsden, Nancy, 1987, 'Gender Dynamics and Jury Deliberations'. *Yale Law Journal*, 96: 593-612.
- 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.
- O'Neill, John, 2002, 'The Rhetoric of Deliberation: Some Problems in Kantian Theories of Deliberative Democracy', *Res Publica*, 8: 249-268.
- Pellizzoni, Luigi, 2001, 'The Myth of the Best Argument: Power, Deliberation and Reason'. *British Journal of Sociology*, 52 (1) 59-86.
- Regh, Bill, 1997, 'Reason and Rhetoric in Habermas's Theory of Argumentation'. In: Walter Jost en Michael Hyde (red.), *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.
- Ryfe, David Michael, 2002, 'The Practice of Deliberative Democracy: A Study of 16 Deliberative Organizations'. *Political Communication*, 19: 359-377.
- Sanders, Lynn M., 1997, 'Against Deliberation'. *Political Theory*, 25 (3) 347-376.
- 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.
- Shelly, Robert K. en Paul T. Munroe, 1999, 'Do Women Behave in Less Task Behavior than Men?'. *Sociological Perspectives*, 42 (1) 49-67.
- Stokkom, B. van, 2002, 'Affect en charisma in interactief beleid: Naar een theorie van machts- en emotiedynamiek'. *Beleidswetenschap*, 4: 362-386.
- Teisman, G.R., 1997, *Sturen via creatieve competentie: Een innovatie-planologisch perspectief op ruimtelijke investeringsprojecten*, oratie KU Nijmegen
- Thompson, Simon en Paul Hoggett, 2001, 'The Emotional Dynamics of Deliberative Democracy'. *Policy and Politics*, 29 (3) 351-64.
- 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.
- Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman en Henry Brady, 1995, *Voice and Equality*, Cambridge (Mass.): Harvard University Press
- Walton, Douglas, 1992, *The Place of Emotion in Argument*, Pennsylvania State University Press.
- 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, 2001, *Democracy and Association*. Princeton: Princeton University Press.
- Young, Iris Marion, 2000, *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.