

# Boekensignalement

**Maarten Hajer en Hendrik Wagenaar (red.)**  
**Deliberative policy analysis:  
Understanding governance in  
the Network Society**

Cambridge University Press, Cambridge 2003.

*Deliberative policy analysis* is een boek met een boodschap, die zich laat samenvatten in drie stappen:

- Samenlevingen zijn meer en meer *netwerksamenlevingen* geworden;
- In een netwerksamenleving zijn meer 'deliberatieve' vormen van beleidsontwikkeling nodig;
- Om deze vormen te begrijpen is een nieuwe, meer op processen van deliberatie gerichte vorm van beleidsanalyse nodig.

Deze nieuwe vorm van beleidsanalyse staat centraal in dit boek, dat naast een uitgebreide inleiding bestaat uit negen bijdragen van verschillende auteurs. Deze bijdragen gaan enerzijds in op de theoretische en filosofische onderbouwing van 'deliberatieve beleidsanalyse', die in de literatuur ook wel wordt aangeduid als 'discours analyse', 'discursieve analyse' of 'constructivisme'. Anderzijds bespreken de bijdragen een aantal concrete geval-

len waarin deliberatieve vormen van beleidsontwikkeling zijn toegepast. Deze vormen kenmerken zich door de betrokkenheid van een breed spectrum aan belanghebbenden die in een interactief proces proberen overeenstemming te vinden over het te voeren beleid.

Het uiteindelijke doel van deze exercitie is niet alleen om nieuwe ontwikkelingen in beleidsontwikkeling beter te begrijpen, maar ook om de beleidswetenschap grondig te hervormen. Discursieve beleidsanalyse wordt hierbij afgezet tegen wat afwisselend een 'traditionele', 'klassiek-modernistische' of 'positivistische' benadering wordt genoemd. Deze traditionele en volgens de auteurs dominante benadering is gericht op het formuleren van gezaghebbende en objectieve oplossingen voor beleidsvraagstukken. Deliberatieve beleidsanalyse, daarentegen, stelt de pluraliteit van waarden in beleidsprocessen voorop en onderzoekt hoe die in discursieve praktijken veranderen en uiteindelijk leiden tot een gedeelde oplossing. Op die manier hopen de auteurs te komen tot wat Lasswell ooit 'a policy science of democracy' heeft genoemd, als alternatief voor de als technocratisch ervaren mainstream beleidsanalyse.

Het boek *Deliberative policy analysis* bouwt voort op een groeiende stroom studies die op basis van deze uitgangspunten naar beleidsprocessen kijken. Deze literatuur heeft geleid tot nieuwe en verfrissende inzichten in het verloop van beleidsprocessen en de rol van argumentatieve processen daarin. Daarbij heeft men nieuwe en indringende vragen gesteld over de uitgangspunten van andere vormen van beleidsanalyse, die het debat aanzienlijk hebben verlevendigd en verrijkt. Bovendien heeft deze stroming de band aangehaald tussen het onderzoek in de politicologie/bestuurskunde en de al langer bestaande interpretatieve onderzoekstradities in de sociologie en antropologie, waarin de nadruk ligt op lokale kennis en gesitueerde betekenis.

Het boek presenteert deze benadering als een vruchtbaar alternatief voor andere benaderingen. Dat dit geen overbodige luxe is, mag blijken uit het feit dat Paul Sabatier in zijn veelgelezen boek over beleidsanalyse *Theories of the policy process* (1999), waarin hij zeven veelbelovende theoretische benaderingen van het beleidsproces presenteert, de 'constructivistische' benaderingen nog kon afdoen als 'less promising', en daarom niet opnam in zijn boek. De twee belangrijkste problemen met deze benaderingen zijn volgens Sabatier dat ze ideeën niet verbinden met sociaal-economische omstandigheden en instituties, en dat ze ideeën als 'free floating' zien, dat wil zeggen als niet verbonden aan specifieke individuen.

Deze extreme 'anything goes'-benadering heeft nooit veel weerklank gevonden, maar *Deliberative policy analysis* rekent definitief af met dit beeld van constructivistische benaderingen. Het punt dat in dit boek gemaakt wordt is juist dat veranderingen in omstandigheden (waaronder sociaal-economische omstandigheden) veranderingen in instituties noodzakelijk maken, en daarom ook om andere vormen van analyse van beleidsprocessen vragen. Bovendien worden ideeën uitdrukkelijk verbonden aan individuen in beleidspraktijken.

De inleiding en bijdragen aan *Deliberative policy analysis* bieden een rijkgeschakeerd overzicht van onderzoek in de deliberatieve benadering. De bijdragen zijn goed afzonderlijk te lezen en bevatten veel interessante inzichten en casestudies voor lezers met een specifieke interesse. Tegelijkertijd wordt de overkoepelende ambitie van het boek niet volledig waargemaakt en roepen de bijdragen diverse vragen

op over de uitgangspunten die in het inleidende hoofdstuk met zoveel verve worden verwoord.

Om te beginnen heeft het geloof in deliberatieve vormen van beleidsontwikkeling iets ideologisch. Succes- en faalfactoren worden exclusief gezocht in de organisatie van het deliberatieve proces zelf en in de houding van deelnemers daaraan. Hierdoor wordt de vraag vermeden of deliberatieve beleidsontwikkeling inderdaad in zijn algemeenheid beter werkt dan 'traditionele' processen. Beter gezegd: deze vraag wordt met 'ja' beantwoord zonder een kritische reflectie op de houdbaarheid van dit uitgangspunt.

Ten tweede, en in het verlengde van bovenstaande opmerking, is het opvallend dat vrijwel alle besproken gevallen van deliberatieve beleidsontwikkeling betrekking hebben op ruimtelijke projecten met een ecologische component. Gevallen die het meest uitgebreid aan de orde komen zijn watermanagement in Sacramento (in het hoofdstuk van Innes en Booher), stadsontwikkeling (Healey e.a.), natuurontwikkeling in Nederland (Hajer), bosbeheer in Canada (Torgerson), de uitbreiding van Schiphol (Wagenaar en Cook), het beleid rond het Groene Hart en het Love Canal in de staat New York (Laws en Rein). De enige bijdrage die naar andersoortige beleidsonderwerpen kijkt (Gottweis, die genetische manipulatie en medisch beleid als voorbeelden neemt), doet dit om de bruikbaarheid van discoursanalyse aan te tonen en verwijst slechts zijdelings naar de zin of noodzaak van discursieve beleidsprocessen op deze terreinen. Dit is merkwaardig in het licht van de algemeen geformuleerde stelling dat het ontstaan van een netwerksamenleving noopt tot het gebruik van deliberatieve beleidsprocessen. Betekent dit dat de netwerksamenleving minder sterk ontwikkeld is als het gaat om, pakweg, justitieel beleid of sociale zekerheid? Of zijn deliberatieve processen alleen werkbaar als het object een concreet afgebakend ruimtelijk project betreft?

Ten derde beperkt de analyse van deliberatieve beleidsprocessen zich over het algemeen tot de rol van belangengroepen, ondanks de stelling in de inleiding dat de analyse verbreed zou moeten worden naar burgers en individuen. Voor een benadering die zich expliciet ten doel stelt te komen tot een 'policy science of democracy' roept dit belangrijke vragen op. Het is immers niet vanzelfspre-

kend dat alle relevante groepen belanghebbenden zich ook daadwerkelijk zullen organiseren en zullen deelnemen aan deliberatieve processen. Hier gelden dezelfde bezwaren die enkele decennia geleden al tegen de pluralistische visie op politiek zijn ingebracht. Bovendien zijn er belangen en waarden die niet zonder meer door groepen kunnen worden behartigd, maar die een meer overstijgend karakter hebben.

Hier wreekt zich wellicht dat in het boek zo'n sterke koppeling wordt gelegd tussen *feitelijke* ontwikkelingen (het ontstaan van een netwerk samenleving) die inclusieve, deliberatieve beleidsprocessen noodzakelijk maken en het *normatieve* uitgangspunt dat dergelijke processen vanuit democratisch oogpunt positief gewaardeerd moeten worden. De feitelijke stelling dat inclusieve en deliberatieve processen noodzakelijk zijn wordt immers onderbouwd door erop te wijzen dat buitengesloten groepen in een later stadium beleid kunnen (en zullen) ondermijnen. Dit impliceert evenwel dat de hindermacht van een groep het belangrijkste criterium is om hem tot een deliberatief proces toe te laten. Dat leidt alleen tot een volledig inclusief beleidsproces als alle relevante belangen ook hindermacht hebben en dit lijkt niet vanzelfsprekend.

De koppeling tussen feitelijke ontwikkelingen en normatieve uitgangspunten is een van de aantrekkelijke kanten van de gepresenteerde benadering en is ook een sterk argument om beleidsmakers te overtuigen van het nut van dergelijke

vormen van beleidsontwikkeling. Toch is het niet nodig in waarde vrij empiricisme te vervallen om voor een afgewogen analyse deze twee vragen afzonderlijk te bezien: in hoeverre leiden veranderingen in de samenleving tot veranderingen in typen beleidsprocessen en hoe zijn deze veranderingen te waarderen vanuit democratisch oogpunt? Het is goed mogelijk dat de antwoorden op deze vragen niet altijd parallel lopen.

Of deze kritiek op de argumentatie bezwaren inhoudt tegen het boek is een tweede. De consequentie van het heldere en strakke kader dat aan het boek ten grondslag ligt, is namelijk dat de veronderstellingen achter de analyses expliciet worden gemaakt. Dat dit aanleiding geeft tot verdere vragen, is belangrijk voor de verdere ontwikkeling van de literatuur. Voor wie het met ons eens is dat deliberatieve beleidsanalyse een belangrijke bijdrage levert aan het denken over beleid en dat beleidsanalisten zich eigenlijk niet kunnen veroorloven hier geen kennis van te nemen, is *Deliberative policy analysis* een waardevolle bron van inzichten. Het is goed geschreven, biedt een goede balans van theoretisch en empirisch materiaal en een duidelijke boodschap die uitnodigt tot verder onderzoek en reflectie. Of de boodschap zelf op alle punten overtuigt, hoeft daarbij niet de belangrijkste overweging te zijn.

Karin Geuijen en Sebastiaan Princen  
Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatie-  
wetenschap, Universiteit Utrecht