

Onderzoeksverslag

Publieke oordeelsvorming & de media

Audite et alteram partem



Evert van Voorst
School of Media
Hogeschool Windesheim
Zwolle, november 2009

Inhoud

Inleiding	3
1. Deliberatieve democratie	4
2. Publieke oordeelsvorming	11
3. Deliberatie, oordeelsvorming en de media	17
4. Analyse casus Windmolenpark N50 Kampen Zuid	22
5. Evaluatie methode	28
Bronnen	30
Bijlage 1: Deliberatieve traditie in Nederland	32



Inleiding

Vanaf 2007 is er in de regionale kranten van de Stentor regelmatig bericht over plannen van de gemeenten Hattem, Kampen en Oldebroek om in het grensgebied van hun gemeenten een windmolenpark van 12 turbines aan te leggen. Er is in ieder geval in de gemeente Hattem en Kampen sprake van stevige discussies tussen 'politiek' en burgers en belangenorganisaties over de wenselijkheid van een windmolenpark op het 'drielandenpunt' van de drie gemeenten. Het windpark past in het beleid van de rijksoverheid om meer duurzame energie te produceren. De provinciebesturen van Overijssel en Gelderland – verantwoordelijk voor het realiseren van duurzame energie in hun provincies – vinden de locatie aantrekkelijk. Veel inwoners en belanghebbenden dachten daar anders over en maakten van alle inspraakmiddelen gebruik om het plan tegen te houden. De druk en de argumenten van de burgers bleken zo sterk dat tegen de zin van de lokale bestuurders van Hattem en Kampen en die van de provinciale bestuurders, de volksvertegenwoordigers van beide gemeenten zwichten. Voorlopig komt er geen windmolenpark in het grensgebied van de drie gemeenten¹.

De kwestie is een mooie casus waarin het thema van dit onderzoek aan de orde komt: deliberatieve democratie, publieke oordeelsvorming en de rol met betrekking tot beide van de media. Tal van vragen kunnen bij deze casus gesteld worden. Was er sprake van deliberatieve democratie? Hebben de burgers op grond van de berichtgeving in de lokale en regionale pers zich een goed oordeel kunnen vormen over de kwestie? Was er wel sprake van oordeelsvorming of slechts van publieke opinie? Hebben de media de deliberatieve democratie ondersteund? Is de rol van de media goed geweest?

In dit onderzoek worden deliberatieve democratie, publieke oordeelsvorming over lokale issues en de rol daarin van lokale media in hun onderlinge samenhang onderzocht. In termen van het paradigma van de civiele journalistiek worden democratie en journalistiek bij elkaar gebracht en worden belangrijke uitgangspunten geformuleerd². De combinatie deliberatieve democratie en publieke oordeelsvorming kan worden beschouwd als een poging de relatie tussen democratie en journalistiek nader uit te werken. De deliberatieve democratie vormt de context waarbinnen publieke oordeelsvorming plaatsvindt. Het is eveneens binnen die context dat media een bijdrage kunnen leveren aan verbetering van de publieke oordeelsvorming. Uitgangspunt voor dit onderzoek is dat lokale media een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het verbeteren van de publieke oordeelsvorming en daarmee van de Nederlandse deliberatieve democratie. Het onderzoek moet antwoord geven op de vraag: Hoe kan de journalistiek ten behoeve van een deliberatieve vorm van democratie de kwaliteit van de publieke oordeelsvorming op lokaal niveau verbeteren? Het is de bedoeling een praktisch instrument aan te dragen dat journalisten kunnen gebruiken om hun bijdrage aan publieke oordeelsvorming in kaart te brengen. Aan de hand van casussen moet worden vastgesteld of het instrument inderdaad bruikbaar is.

Om die vraag te kunnen beantwoorden wordt in hoofdstuk 1 het begrip deliberatieve democratie nader verkend. Vervolgens wordt in hoofdstuk 2 het begrip publieke oordeelsvorming theoretisch onderzocht. In hoofdstuk 3 wordt nagegaan welke rol de media kunnen spelen bij het verbeteren van de publieke oordeelsvorming in een deliberatieve context. Aan de hand van de casus 'Windmolenpark N5 Kampen- Zuid' wordt in hoofdstuk 4 vastgesteld of het ontwikkelde instrument voldoende houvast biedt voor verder onderzoek. Een korte evaluatie van de onderzoeksmethode is in hoofdstuk 5 beschreven.

¹ Formeel kunnen provincies door middel van een 'aanwijzingsbesluit' de gemeenten toch een windmolenpark opdringen. Op 6 juli 2009 berichtte de Stentor dat de provincie Overijssel de eerdere verleende vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet heeft ingetrokken.

² Drok, N., De journalistiek biotoop. Pagina 18. In: Drok, N. (red.) (2007). De toekomst van de journalistiek. Den Haag: SDU en Drok, N. T. Janssen, Even geen Den Haag vandaag. Den Haag: SDU. Pagina 26 en 27.

HOOFDSTUK 1

Deliberatieve democratie

Deliberatieve democratie is een bruikbaar concept voor nieuwsmedia³ die zich actief willen inzetten voor een grotere betrokkenheid van burgers bij publieke zaken. Met behulp van een op oordeelsvorming gerichte berichtgeving kunnen nieuwsmedia de deliberatie tussen burgers onderling en tussen burgers en bestuurders en politici voeden en stimuleren. Voor een goed functionerende democratie vervullen deze media belangrijke functies. Ze zijn de dragers van de politieke communicatie tussen burgers onderling en met politici, ze voorzien het publiek van informatie, analyse, ze bieden forums voor debat en dragen bij aan een gedeelde democratische cultuur⁴.

Het begrip deliberatieve democratie is voor het eerst gebruikt in 1980 door de Amerikaanse auteur Joseph M. Bessette in zijn publicatie *Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government*⁵. Hij heeft het idee verder uitgewerkt in het boek *The Mild Voice of Reason* (1994). Bessette omschrijft deliberatie als "(...)a reasoning process in which the participants seriously consider substantive information and arguments and seek to decide individually and to persuade each other as to what constitutes good public policy."⁶ Bessette schildert twee uitersten van deliberatieve democratie: aan de ene kant de opvatting dat essentiële en richtinggevende deliberatie onder de burgers zelf moet plaats vinden. Het prototype hiervan is de New England town meeting of het radenmodel van democratie van Thomas Jefferson. Aan de andere kant de opvatting – gestoeld op het denken van Edmund Burke – dat deliberatie over beleid geheel toevertrouwd moet worden aan de volksvertegenwoordigers⁷. Volgens Bessette waren de grondleggers van Amerika niet alleen op zoek naar een delibererende overheid, maar ook naar een delibererende democratie die tussen beide polen in ligt⁸. Hij was – anders dan de Britse conservatief Burke – niet zo zeer bevreesd voor de gepassioneerde publieke opinie als wel voor de tijd die burgers hebben of willen besteden aan politieke zaken. Hij is het eens met de Britse analist James Bryce die over het 19^e eeuwse Amerika schreef dat burgers te weinig tijd hebben, er te veel concurrentie is om de schaarse vrije tijd te besteden en de mate van complexiteit van veel issues⁹. De meeste burgers werken sinds de 19^e eeuw wel minder, maar die vrijgekomen tijd wordt vooral besteed aan nieuwe activiteiten, zoals amusement, meent Bessette¹⁰.

Vanaf de jaren 80 van de vorige eeuw is deliberatieve democratie een dominante stroming geworden in het denken over democratie. Het groeiende belang van communicatie en de media spelen daarin zeker een rol. Als vaandeldrager van die stroming kan de Duitse filosoof Jürgen Habermas worden beschouwd met zijn theorie over het communicatieve handelen. Belangrijk uitgangspunt in zijn theorie is een normatieve opvatting over de publieke sfeer die bestaat uit institutionele communicatieve ruimtes die voor iedereen toegankelijk zijn en die de discussie en publieke opinievorming bevorderen door ongehinderde informatiestromen¹¹. Habermas geeft een ideaaltypische schets van democratische deliberatie: zij is rationeel (gebaseerd op argumenten), zij leidt tot consensus en speelt zich af in een machtsvrije context tussen gelijken. Verlichtingsidealen sluimeren volop. De alledaagse werkelijkheid is helaas wat minder

³ In de tekst worden de aanduidingen nieuwsmedia en journalistieke media door elkaar gebruikt.

⁴ Dahlgren, P (2009). *Media and Political Engagement*. Cambridge: Cambridge University Press. Pagina 2, 47-48

⁵ De wortels van deliberatieve democratie zijn echter zo oud als het politieke denken zelf. Aristoteles besteedt aan het verschijnsel aandacht in zijn *Politeia* en de *Ethiek*. Zie de secties 1281, 1282, 1286, 1291, 1297-1301, 1329 van de *Politeia* en de secties 1112-1113 van zijn *Ethiek*.

⁶ Bessette, J.M (1994). *The Mild Voice of Reason*. Chicago: The University of Chicago Press. Pagina 46.

⁷ Bessette (1994), pagina 35.

⁸ Bessette (1994), pagina 46.

⁹ Bessette (1994), pagina 213 e.v.

¹⁰ In zijn *Bowling Alone* (2000) legt Robert Putnam eveneens een verband tussen teruglopende maatschappelijke participatie en nieuwe tijdsbestedingen.

¹¹ Dahlgren, P (2009). *Media and Political Engagement*. Cambridge: Cambridge University Press. Pagina 72. Zie ook Stokkom, B, van (2006). *Rituelen van beraadslaging. Reflecties over burgerberaad en burgerbestuur*. Amsterdam: Amsterdam University Press. Hoofdstuk 2.

rozig en kenmerkt zich door machtsverhoudingen, beperkte informatie, een grote rol voor emoties en het onvermogen het met elkaar eens te worden¹². In *Rituelen van beraadslaging* toont Van Stokkom aan dat ervaringen met burgerfora georganiseerd door het IPP deze kloof tussen theorie en praktijk bevestigen. Deliberatie is een zaak van hoofd en hart¹³.

Vanaf de jaren 90 zien we een explosie van publicaties over deliberatieve democratie en alles wat er mogelijk mee samenhangt¹⁴. Het gaat dan om vragen als welke **vormen** deliberatie kent – straatpraat, conversatie, discussie, debat, onderhandelen – wat de **inhoud** is – publieke zaken of alles wat potentieel een politieke zaak kan worden – en in welke **ruimtes** die deliberatie plaats vindt – aan de eettafel thuis, in de stamkroeg, op het werk, in maatschappelijke organisaties of in politieke organen – en over de vraag wat het **doel** is van de deliberatie: uitwisselen van gevoelens, informatie, opinie- en oordeelsvorming, komen tot een besluit of invloedsuitoefening. Daarnaast is een belangrijke vraag welke rol de **media** in al hun uitingvormen kunnen spelen in alle varianten van deliberatie¹⁵. In het schema op pagina 7 is een en ander schematisch weergegeven. De 'smalle' deliberatie speelt zich voornamelijk af in het publiek domein (1) waar burgers in een publieke rol (1) optreden en de journalistieke media een grote rol spelen. De 'brede' deliberatie omvat ook de domeinen 2 en 3. Het schema laat verder zien dat journalistieke media wat deliberatie betreft in alle 'levenssferen' actief zijn, maar daarbij worden ingekaderd door tradities, cultuur, praktijken en instituties (In bijlage 1 is dat nader uitgewerkt voor de deliberatieve traditie in Nederland). In domein 2, het maatschappelijk domein, vaak aangeduid met *civil society*, gaat het om berichtgeving over maatschappelijke organisaties, variërend van kerken tot sportverenigingen, van werkgeversorganisaties tot peuterspeelzalen. Het privaat domein (3) betreft berichtgeving over het persoonlijke en privé bestaan van mensen: wonen en werken, ziekte en zorg, lief en leed. De domeinen zijn niet scherp van elkaar te scheiden en er zit veel dynamiek in het geheel, maar wanneer de scheidslijnen wegvallen hebben we doorgaans met totalitaire samenlevingen te maken (gehad), ook al heten ze 'volksdemocratie' of 'volksrepubliek'.

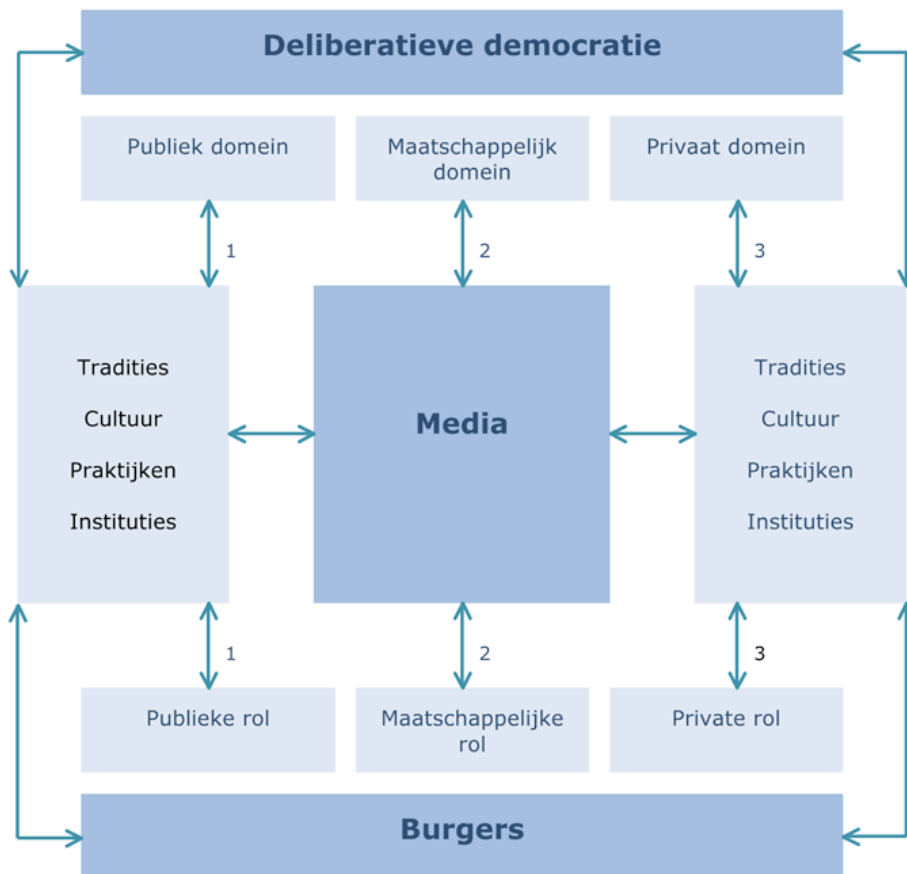
Kortom, in de theorie over deliberatieve democratie zijn er twee uitersten te ontwaren. De 'smalle' interpretatie beperkt deliberatie tot communicatie tussen burgers en politici en gaat over publieke issues. In de 'brede' variant wordt alle communicatie in de samenleving die feitelijk of potentieel betrekking heeft op de publieke zaak, gezien als deel van de deliberatieve democratie.

¹² Een voorbeeld van machtsvrije rationele deliberatie vormt misschien het TV-programma *Rondom 10* van de NCRV. Ook in dat programma spelen emoties een belangrijke rol en is presentator Cees Grimbergen dominant aanwezig. Wellicht vormen juries en gerechtelijke colleges betere voorbeelden, maar die delibereren doorgaans achter gesloten deuren.

¹³ Stokkom, B, van (2006), hoofdstuk 3.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld Dryzek, J.S (2000) *Deliberative Democracy and Beyond*. Oxford: Oxford University Press en Bohman, J en W. Rehg (1997). *Deliberative democracy*. Cambridge: The MIT Press.

¹⁵ De studie van Dahlgren biedt een goed theoretisch inzicht in de complexe relaties tussen, democratie, burgerschap en de rol van de media.



In dit onderzoek is gekozen voor de 'smalle' omschrijving van deliberatieve democratie. De redenen zijn – allereerst – dat de omschrijving van Gutmann waarin het **proces** van politieke besluitvorming centraal staat als uitgangspunt wordt genomen. Zij definieert deliberatieve democratie als "(...) a form of government in which free and equal citizens and their representatives, justify decisions in a process in which they give another reasons that are mutually acceptable and generally accessible, with the aim of reaching conclusions that are binding in the present on all citizens but open tot challenge in the future"¹⁶. Met andere woorden, voordat een wet, een belangrijk besluit of maatregel wordt vastgesteld kunnen door volksvertegenwoordigers en bestuurders in publieke discussies de argumenten gehoord en gewisseld worden over het te nemen besluit. Daarmee krijgen volksvertegenwoordigers en bestuurders de mogelijkheid zich goed rekenschap te geven van de opvattingen die onder burgers leven en de argumenten af te wegen voordat een besluit wordt genomen.

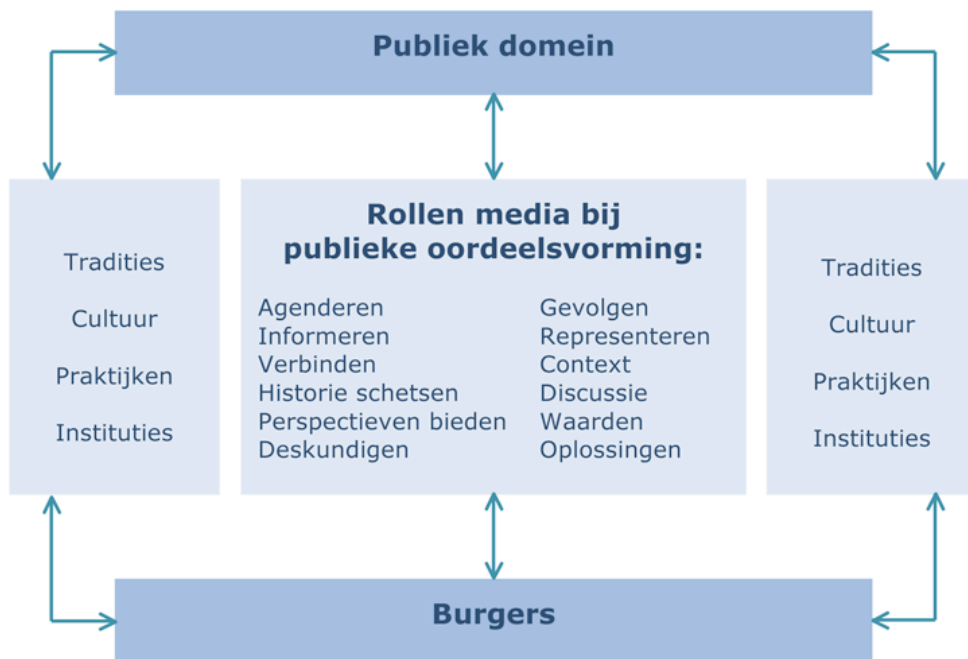
Publieke discussie, argumenteren, horen en gehoord worden zijn essentieel voor een deliberatieve vorm van democratie¹⁷. Een tweede overweging om te kiezen voor de 'smalle' opvatting van deliberatieve democratie ligt in het gegeven dat zij eenvoudiger te onderzoeken is. Deliberatie aan de koffietafel thuis, op straat, in de kroeg, op het werk of in de vereniging is veel lastiger te meten en vindt ook veel minder zijn weerslag in de journalistieke media.

¹⁶ Gutmann, A en D.Thompson (2004), pagina 7. Zie ook Stokkom, B, van (2006). *Rituelen van beraadslaging. Reflecties over burgerberaad en burgerbestuur*. Amsterdam: Amsterdam Univeristy Press. Hoofdstuk 2.

¹⁷ Deliberatie is een van de vele vormen van participatie, maar wel een heel belangrijke vanwege haar communicatieve karakter en de rol van de media.

Tenslotte blijft het onderscheid tussen het publieke, maatschappelijke en private domein naar mijn mening van belang¹⁸. Het is het publiek domein – waartoe ook de politiek behoort – waar publieke zaken worden besproken en collectief bindende besluiten genomen. Dat geldt niet voor het maatschappelijk en privaat domein. Democratie vraagt van burgers een zekere mate van wat Couldry noemt *public connection*, verbinding met het publiek domein¹⁹. Het verdwijnen of sterk verminderen van die verbinding vormt mogelijk het grootste gevaar voor de democratie. Voor het onderhouden van de verbinding tussen burgers en de publieke wereld zijn media onmisbaar.

In schema ziet de keuze voor de 'publieke lijn' er als volgt uit:



Wij volgen de opvatting van Gutmann en beschouwen deliberatieve democratie vooral als een mogelijkheid om de legitimiteit van collectieve besluitvorming te vergroten, de publieke betrokkenheid te bevorderen, aandacht te geven aan onverenigbare morele gezichtspunten en het kunnen corrigeren van foute (overheids)beslissingen. Voor Gutmann is het bereiken van consensus niet beslist noodzakelijk en kunnen pluralistische politieke en morele opvattingen naast elkaar blijven bestaan. Daarmee wordt ook tegemoet gekomen aan enkele bezwaren die in de literatuur ingebracht worden tegen de Habermasiaanse opvattingen over deliberatieve democratie: die zou te eenzijdig rationeel zijn, te optimistisch over de redelijkheid van mensen, te optimistisch over het komen tot consensus, te weinig oog hebben voor belangen van betrokkenen en niet genoeg rekening houden met machtsverhoudingen waarbinnen vrijwel alle vormen van deliberatie plaatsvinden²⁰.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld Arendt, H (1956). *The Human Condition*. Chicago: University of Chicago Press.

¹⁹ Couldry, N e.a. (red.) (2006), *Media consumption and public engagement*. New York: Palgrave Macmillan.

²⁰ Dahlgren (2009), pagina 86 e.v.

Journalistieke media

In een deliberatieve democratie spelen journalistieke media belangrijke rollen in de communicatie tussen burgers en bestuurders, tussen burgers onderling en tussen belangenbehartigers, overheid en burgers. De relatie tussen media en deliberatieve democratie is tweeledig: enerzijds doen de media verslag van wat er onder burgers leeft, van wat er gaande is in maatschappij en politiek. Anderzijds voeden zij het deliberatieve proces met informatie, berichtgeving en discussie. De rollen die daarbij horen – zie bovenstaand schema – kunnen als volgt worden omschreven:

- ✓ agenderen van wat er onder burgers leeft
- ✓ veelzijdig informeren
- ✓ verbinden van het onderwerp met het leven van burgers
- ✓ historie schetsen van het onderwerp
- ✓ alternatieven/perspectieven bieden
- ✓ gevolgen van alternatieven in kaart brengen
- ✓ representeren van opvattingen en gevoelens onder burgers
- ✓ context bieden bij het onderwerp
- ✓ discussieplatform bieden/interactiviteit
- ✓ waarden duidelijk maken

De vervulling van deze rollen is van belang voor de publieke oordeelsvorming die in hoofdstuk 2 aan de orde komt. De rollen vertonen niet toevallig grote overeenkomst met de uitgangspunten van de civiele journalistiek²¹. De grote verdienste van civiele journalistiek is immers dat zij democratie en journalistiek bij elkaar brengt. Die wederzijdse betrokkenheid moet echter nader uitgewerkt worden. De combinatie deliberatieve democratie en publieke oordeelsvorming biedt daartoe mogelijkheden. Als we ons beperken tot de 'smalle'opvatting over deliberatie – dus die tussen burgers en politici over een beleidskwestie als de ontwikkeling van een windmolenpark – dan zijn burgers voor het vormen van een oordeel over deze kwestie in sterke mate afhankelijk van de informatie die de journalistieke media hen bieden. Willen burgers thuis, in de kroeg, op het werk, bij de vereniging of waar maar ook met elkaar van gedachten kunnen wisselen over het voorgenomen windmolenpark langs de N50 dan zullen zij hun informatie vooral uit de lokale media halen. Dat stelt hoge eisen aan de kwaliteit van de berichtgeving door media als zij oordeelsvorming door burgers als maatstaf nemen.

²¹ Drok, N en T. Jansen (2001). *Even geen Den Haag vandaag*. Den Haag: SDU. Pagina 34.

Waarom deliberatieve democratie?

De belangstelling voor deliberatieve democratie wordt door Amerikaanse auteurs beargumenteerd vanuit een afkeer van de zogeheten kiezersdemocratie²². Daarmee wordt bedoeld dat in de politieke besluitvorming in Amerika te veel wordt geleund op het tellen van stemmen, het aggregeren van voorkeuren, en te weinig rekening wordt gehouden met de argumenten, overtuigingen en gevoelens die bij de vorming van voorkeuren een rol spelen²³. Eenvoudig geformuleerd: te veel accent op kwantitatieve democratie en te weinig op kwalitatieve democratie. Dit zou zich uiten in een overdreven waardering van referenda, opiniepeilingen en verkiezingen als ultieme legitimatie van macht. Met name in landen waarin de kiezersdemocratie sterk aanwezig is, wordt deliberatieve democratie gezien als een welkome aanvulling op de politiek van 'horse races'.

Een tweede belangrijke reden waarom de belangstelling voor deliberatieve vormen van democratie is toegenomen, heeft te maken met de legitimiteitsproblemen in veel westerse democratieën²⁴, in Nederland veelal aangeduid met de kloof tussen burgers en politiek²⁵. Zo is Akkerman van mening dat de Nederlandse democratie in ruw weer is gekomen als gevolg van de verzwakking van de representatieve functies van politieke partijen²⁶. Bovendien zijn volgens Akkerman partijen te zeer gericht op maximalisatie van stemmen en is er sprake van slijtage die zichtbaar is bij de politieke verantwoording in ons land. De gevoelens van onmacht bij de burger worden versterkt door het besef dat de eigen overheden machtelozer zijn als gevolg van globalisering, delegatie naar private partijen en een groeiende rol van supranationale organen. Op lokaal niveau wordt het ongenoegen onder meer zichtbaar door de forse groei van de lokale partijen²⁷. In de benadering van Akkerman vormt deliberatieve democratie een 'therapie' om de hedendaagse problemen in de democratie aan te pakken.

De derde groep pleitbezorgers voor deliberatieve democratie ziet de oorsprong van hun opvattingen in de Atheense democratie met haar volksvergaderingen, publieke discussies en instituties. Ze citeren graag uit een begrafenis toespraak van de staatsman Pericles waarin hij de Atheners prijst om hun burgerschap, hun betrokkenheid bij de polis en participatie in publieke zaken. In zijn beroemde toespraak zegt hij onder meer "*instead of looking on discussion as a stumbling-block in the way of action, we think it an indispensable preliminary to any wise action at all*"²⁸. De 'republikeinse' traditie van burgerschap is in de literatuur nog steeds springlevend en kent veel aanhangers en sympathisanten²⁹. In de alledaagse praktijk is het echter voor weinig mensen weggelegd voortdurend betrokken of actief te zijn bij publieke en politieke zaken.

In algemene zin kan gesteld worden dat het bij deliberatieve vormen van democratie gaat om aanvullingen op de representatieve democratie die tekortschiet. Deliberatie moet beschouwd worden als een poging om onder burgers draagvlak te creëren voor overheidsbeleid en de legitimiteit te vergroten. Deliberatie is uit noodzaak geboren en niet uit idealen.

²² Hendriks, F (2008), *Vitale democratie*. Amsterdam: AUP. Hoofdstuk 5.

²³ Gutmann, A en D.Thompson (2004), pagina 15 e.v.

²⁴ Akkerman, T (2004). 'Democratisering in perspectief. De deliberatieve democratie.' In WRR (2004) *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. Amsterdam: AUP.

²⁵ Voor een kritische beschouwing over het 'kloofdenken': Gunsteren, H, van en R. Andeweg (1994). *Het grote ongenoegen*. Haarlem: Aramith.

²⁶ *Wie wil het kritische volk nog vertegenwoordigen?* NRC Handelsblad, 7 maart 2009, pagina 2.

²⁷ Bij de raadsverkiezingen van 2002 verdrongen de lokale en leefbare partijen het CDA als grootste partij. In 2006 kregen lokalen en leefbaren 24,4% van de stemmen en daarmee de meeste zetels.

²⁸ Thucydides, *The Peloponnesian War*. Middlesex: Penguin Books

²⁹ Dahlgren, P (2009). Pagina 65 e.v.. Zie ook Gunsteren, H, van (2006). *Vertrouwen in democratie*. Amsterdam: Van Gennep. Barber, B (1984). *Strong Democracy*. Berkeley: University of California Press. Sandel, M.J (1996). *Democracy's Discontent*. Cambridge: Harvard University Press.

Conclusie

Deliberatieve democratie heeft sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw veel belangstelling gekregen en wordt om verschillende redenen gezien als een mogelijkheid de representatieve democratie te versterken en burgers meer bij het democratische proces te betrekken. Democratie wordt in dit onderzoek opgevat als alle deliberatieve communicatie tussen burgers, hun organisaties en de overheid over een publiek strijdpunt. De journalistieke media spelen in die deliberatieve communicatie belangrijke rollen en kunnen het deliberatieve proces voeden door de berichtgeving zo in te richten dat burgers - als actoren of als toeschouwers - zich een oordeel kunnen vormen over een strijdpunt.

HOOFDSTUK 2

Publieke oordeelsvorming

In een deliberatieve democratie is het van groot belang dat burgers zich over publieke zaken een goed oordeel kunnen vormen. Er is een breed gedragen opvatting dat de traditionele instituties als gezin, familie, kerk, partij, buurt, school en vakbond bij de ontwikkeling van de oordeelsvorming een steeds zwakkere rol spelen en dat het belang van de media navenant toeneemt³⁰. Dat betekent dat de rol van de nieuwsmedia voor de publieke oordeelsvorming aan belang wint³¹. Tegelijkertijd zien we dat zowel nieuwsgebruik – de vraagzijde – en de nieuwsvoorziening – de aanbodzijde – aan erosie onderhevig zijn als gevolg van commercialisering en sociaal-culturele ontwikkelingen³². Dat leidt er toe dat grote groepen burgers nog sterker dan voorheen, op basis van vluchtige indrukken, snelle beelden, sentimenten en oppervlakkige informatie hun opinies vormen en mogelijk invloed uitoefenen.

Voor de schrijver van *Coming to public judgment*, Daniel Yankelovich, is dat een ongewenste ontwikkeling. Hij beschouwt het als een verantwoordelijkheid van de journalistieke media opinievorming om te buigen naar oordeelsvorming. Voor hem is het volstrekt duidelijk: publieke oordeelsvorming is de meest geavanceerde vorm van publieke opinie. Publieke oordeelsvorming onderscheidt zich van de gewone publieke opinie doordat ze diepgaander is, de alternatieven beter weegt, er sprake is van meer betrokkenheid van de burgers op het onderwerp, meer factoren erbij worden betrokken en bovendien bij publieke oordeelsvorming de nadruk meer ligt op normatieve en ethische dan op feitelijke aspecten³³.

In navolging van Habermas, grijpt Yankelovich terug op inzichten en begrippen uit de zelfsturende stadstaten van het oude Griekenland. Ook toen al was er strijd over de publieke opinie, de *doxa*. Filosofen als Plato en in mindere mate Aristoteles, die weinig op hadden met de democratie, hekelden deze *doxa* en verdedigden de (metafysische) waarheid die alleen aan een kleine elite – de filosofen – voorbehouden en onthuld wordt. De opkomst van de moderne empirische wetenschappen heeft voor een groot deel de antieke waarheidsopvattingen verdrongen. De rol van de publieke opinie is in westerse democratische landen echter sterker dan ooit tevoren³⁴.

Yankelovich verzet zich tegen de overdreven waardering van informatie voor de opinievorming. Meer informatie leidt volgens hem niet tot betere opinies³⁵. Feitelijke informatie kunnen mensen slechts in beperkte mate verwerken en wordt begrijpelijk binnen een normatieve context. Hij haalt het boek *The best and the brightest* aan van David Halberstam waarin wordt aangetoond hoe de rationele besluitvormers van de Amerikaanse overheid tijdens de Vietnamoorlog vastliepen in het moeras van de overvloedige informatie zonder heldere morele en politieke analyse en oordeelsvorming. De instrumentele rationaliteit – een term ontleend aan de socioloog Max Weber – won het van de substantiële rationaliteit.

Ook de eenvoudige burger en consument kunnen met overvloedige informatie niet uit de voeten. In de nog altijd zeer lezenswaardige publicatie *De beste stuurlui dempen de put* maakte de psycholoog Wagenaar in de jaren zeventig duidelijk dat andere dan puur informatieve overwegingen een belangrijke rol spelen in de aankoopbesluiten van

³⁰ Dahlgren (2009), pagina 29.

³¹ Dahlgren (2009), pagina 45. Zie ook Mindich, D.T (2005).

³² Couldry (2007), hoofdstuk 8.

³³ Yankelovich, D (1991). *Coming to public judgment*. London: Methuen. Pagina 5. Het boek van Yankelovich kan gelezen worden als een aanklacht tegen wat hij noemt de *Culture of Technical Control* met zijn nadruk op wetenschappelijke kennis en informatie, de overheersing van experts en de uitschakeling van het publiek en de publieke oordeelsvorming.

³⁴ Het Nederlandse publiek wordt bijvoorbeeld bijna wekelijks op de hoogte gehouden van de scores van Geert Wilders en zijn Partij van de Vrijheid in opiniepeilingen. Zie bijvoorbeeld de Stentor, 30 maart 2009, pagina 5. Op talloze websites – van ING tot de Volkskrant – kan het publiek dagelijks zijn mening over een onderwerp geven.

³⁵ Yankelovich, D (1991), pagina XI, 16.

consumenten³⁶. Die andere overwegingen zijn er in beginsel twee: gevoelens en morele principes³⁷. Als gevolg van ontideologisering, secularisering en individualisering staan morele principes onder druk juist omdat morele principes hun basis hebben in een gemeenschap of traditie. De rol van het gevoel als kompas voor opinievorming neemt daarmee toe, waardoor de aandacht voor het belang van publieke oordeelsvorming over publieke zaken aan belang wint³⁸. Publieke keuzes kunnen immers niet louter gebaseerd zijn op sentimenten, maar vereisen wat sinds de oudheid heet: wijs oordeel, prudentia.

Yankelovich is zich bewust van de wispelturigheid van de publieke opinie en de gevoelens van het publiek. Hij damt deze in door aanvullende eisen te stellen aan een kwalitatief goede publieke opinie. Een publieke opinie is – volgens Yankelovich – goed als het publiek de gevolgen van haar opvattingen accepteert³⁹. Hij voegt daar vervolgens nog twee eisen aan toe: standvastigheid en consistentie⁴⁰.

Drie stappen

De vraag is nu: hoe kan de publieke opinie naar het niveau van publieke oordeelsvorming gebracht worden en welke rol kunnen de media daarin spelen? Yankelovich is van mening dat er drie stappen gezet moeten worden om van opinie naar oordeel te komen: bewustwording van een issue, verwerking van het issue en de vraag of er iets moet gebeuren en – ten derde – komen tot een besluit, tot een oordeel. Hij ziet vooral in de eerste stap – die van de bewustwording van issues – een rol weg gelegd voor de media. De eerste stap van bewustwording kent volgens Yankelovich zes eigenschappen⁴¹:

1. tijdsbeslag: die kan voor bewustwording van een issue minuten maar ook jaren duren (voorbeelden: aanslag op Twin Towers versus klimaatverandering).
2. dramatische gebeurtenissen of het ontbreken daarvan (voorbeelden: gevangenen die vele jaren onschuldig vast zitten maken het publiek milder over doodstraf).
3. relevantie van gebeurtenissen voor het eigen leven (voorbeeld: AIDS in eigen vrienden- of familiekring).
4. concreetheid en helderheid van strijdpunten (voorbeeld: duurzame energie leidt tot windmolens in achtertuin).
5. geloofwaardige bronnen (voorbeeld: hoe betrouwbaar zijn de bronnen over klimaatverandering of over verspilling van ontwikkelingshulp).
6. publiciteit is essentieel voor bewustwording: hoe meer, hoe beter (voorbeeld: voortdurende en indringende berichtgeving over dierenmishandeling leidde tot scherpe regelgeving).

Van deze zes eigenschappen zijn met name 3, 4, 5 en 6 van belang voor het meetinstrument dat in hoofdstuk 3 ter sprake komt. Ze worden in het schema op pagina 19 in de tweede kolom aangeduid met Informatie (veelzijdig en betrouwbaar), Concreetheid (van het issue), Deskundigen (wat vinden zij) en Verbinding (belang van issue voor eigen gemeenschap of eigen leven).

³⁶ Wagenaar, A (1977), *De beste stuurlui dempen de put*. Baarn: Ambo. Overigens bestaat er naar mijn mening een groot verschil tussen het kiezen voor een markproduct of een overheidsbesluit. Zie ook: Dijksterhuis, A (2007). *Het slimme onbewuste*. Amsterdam: Bert Bakker

³⁷ Misschien moet in navolging van Gehlen 'ervaring' toegevoegd als basis voor gezonde opinievorming. Zie Van Doorn (2009), pagina 511.

³⁸ Van Doorn ziet de individualisering in al haar verschijningsvormen als de belangrijkste oorzaak voor de hedendaagse politieke malaise en het groeiende populisme. Doorn, J.A.A. van (2009). *Nederlandse democratie*. Amsterdam: Mets & Schilt. Hoofdstuk 23.

³⁹ Yankelovich, D (1991), pagina 24.

⁴⁰ Yankelovich, D (1991), pagina 31.

⁴¹ Yankelovich, D (1991), pagina 75 e.v.

De tweede stap op weg naar oordeelsvorming – het verwerken van de bewustwording tot mogelijk handelen – wordt volgens Yankelovich gemakkelijker gezet indien de bewustwording voorspoedig is verlopen. Dat hangt volgens hem in belangrijke mate af van de vraag of de media een geloofwaardige oplossing of alternatieven voor het probleem presenteren, zodat het publiek ook een uitweg ziet voor het issue dat is geschetst⁴². Dat laatste is meer uitzondering dan regel omdat *'awareness and urgency are sought by the media virtually as an end in themselves'* meent Yankelovich⁴³. De stap van bewustwording krijgt **geen** vervolg indien:

- mensen niet begrijpen wat de mogelijkheden voor hun handelen zijn
- mensen onvoldoende of inadequate keuzes krijgen voorgelegd
- als mensen niet begrijpen wat de gevolgen van verschillende keuzes zijn
- als de aandacht al wordt afgeleid van het issue voordat mensen er grip op hebben gekregen
- als ze tegenstrijdige informatie hebben over het onderwerp
- als degenen die iets willen doen, niet geloofwaardig zijn

Yankelovich hecht er sterk aan dat de journalistieke media hun rol serieus nemen in de tweede stap van het proces om tot oordeelsvorming te komen. Yankelovich: *'To advance public judgment, it will be necessary to support those in the media who see the standard for measuring journalism to be its effect on the quality of public deliberation. Consciousness raising and presenting expert facts do not by themselves do the job the communications media should be doing. Media that tell the public everything about an issue except what its choices are have not done their job'*⁴⁴.

Deze tweede stap in het proces dat leidt naar oordeelsvorming – *working through* – wordt volgens Yankelovich ernstig onderschat. Dat komt voor een belangrijk deel door de gerichtheid van media op deskundigen, autoriteiten en leiders in plaats van gerichtheid op het publiek. Indien media en deskundigen serieus het publiek willen helpen om tot een oordeel te komen, formuleert Yankelovich een tiental regels waar aan moet worden voldaan in de nieuwsvoorzijning:

1. begin bij de gevoelens, opvattingen en kennis van het publiek
2. laat deskundigen een issue niet presenteren
3. stel vast welke belangstelling je veronderstelt bij je publiek
4. geef het publiek het gevoel dat iemand luistert en belangstelling heeft
5. beperk het aantal strijdpunten waar het publiek zich mee moet bezighouden tot twee of drie
6. verwerking van bewustwording verloopt het best als er alternatieve keuzes zijn
7. autoriteiten moeten het initiatief nemen in het benadrukken van de waarden in de alternatieven
8. doorbreek het gemakkelijke 'ja-zeggen' tegen het publiek op van alles en nog wat
9. bij strijdige waarden moet van beide iets behouden blijven in de oplossing
10. laat de tijd haar werk doen

Vertaald naar het meetinstrument in hoofdstuk 3 zijn met name de punten 1,3,4,6 en 8 van belang. Bij 1, 3 en 4 gaat het om een grote mate van publiekgerichtheid: luister goed naar het publiek! Met de punten 6 en 8 wordt voorzien in alternatieven voor een probleem waar het publiek over kan nadenken. In het schema op pagina 19 zijn deze in de tweede kolom terug te vinden bij Verbinding, Waarden, Consequenties en Gezichtspunten.

Voor de derde stap in het proces – die Yankelovich aanduidt met *resolution* – om van opinie tot oordeelsvorming te komen, maakt hij onder meer gebruik van de eerder genoemde Jürgen Habermas. Deze Duitse filosoof heeft in zijn *Theory of Communicative Action* uiteengezet hoe en waarom democratische communicatie tussen burgers mogelijk kan zijn⁴⁵. Het

⁴² Yankelovich, D (1991), pagina 82.

⁴³ Yankelovich, D (1991), pagina 84.

⁴⁴ Yankelovich, D (1991), pagina 250.

⁴⁵ Habermas, J (1985). *Theory of Communicative Action*. Boston: Beacon Press

communicatieve handelen, dat is gericht op wederzijds begrip, gemeenschap en het streven naar gemeenschappelijke doelen en waarden, is het tegendeel van de instrumentele rationaliteit die, met zijn nadruk op objectieve wetenschappelijke kennis, zich ten doel stelt de natuur te beheersen. In de woorden van Yankelovich: *'The essence of democracy, as Habermas rightly observes, is to find ways to live together in freedom and without domination. Democracy depends on discovering modes of communication free from domination and distortion'*⁴⁶.

Belangrijke voorwaarde of kenmerk van het communicatieve handelen is dus dat er geen sprake is van openlijke of verborgen overheersing door anderen. Anders gezegd: de burgers moeten op voet van vrijheid en gelijkheid met elkaar kunnen beraadslagen en tot gezamenlijke besluiten komen. Habermas heeft een groot vertrouwen in de rede en het appel daarop waardoor belangenstrijd overwonnen kan worden. Het is tegen dit romantische of naïeve beeld van deliberatie dat Dahlgren zich verzet⁴⁷.

Een tweede voorwaarde voor de derde stap van Yankelovich is dat dat burgers zich moeten kunnen verplaatsen in de gezichtspunten, gevoelens en ervaringen van andere burgers en daarmee eventueel in discussie kunnen gaan.

Uit de derde stap van de oordeelsvorming is voor ons onderzoek van belang dat burgers via berichtgeving kennis kunnen nemen van verschillende gezichtspunten op het issue binnen de gemeenschap en zich daarin kunnen verplaatsen. Die gezichtspunten zijn van medeburgers met andere visies en belangen en van deskundigen die hun licht op de zaak laten schijnen.

Oordelen

Het denken over oordelen kent twee tradities, voor zover er van tradities valt te spreken. De een baseert zich op het werk van Aristoteles, de ander op Kant en is politiek vertaald door Hannah Arendt⁴⁸.

Aristoteles spreekt van praktische wijsheid of phronesis als het om oordelen gaat en heeft betrekking op het wijze beraad dat vooraf gaat aan prudent handelen in bijzondere of unieke situaties waarin sprake is van een ethische dimensie⁴⁹. Voor Aristoteles zijn deliberatie en praktische wijsheid nauw verwant: *'(...) a man of practical wisdom is he who has the ability to deliberate'*⁵⁰. Dat wil zeggen er is van deliberatie sprake als er in een situatie een keuze gemaakt moet worden over wat te doen en op welke wijze. Standaardoplossingen, keuzes volgens simpele regels zijn dan niet aan de orde. Er moet om tot een keuze te komen 'bemiddeld' worden tussen algemene principes en de toepassing daarvan in een concrete nieuwe situatie⁵¹. Zo kan iemand geleerd hebben dat eerlijkheid heel belangrijk is, maar dat in sommige situaties – tegenover een vijand – eerlijkheid niet gepast is. Bij Aristoteles is het oordelen een vooral rationale aangelegenheid.

Hannah Arendt is van mening dat Kant in zijn *The Critique of Judgement*, waarin hij zich bezighoudt met de smaak en het esthetische oordeel, belangrijke inzichten aandraagt over het oordelen⁵². Kant maakt onderscheid tussen twee soorten oordelen: bepalend en reflexief. In het eerste geval gaat het om vaststaande regels, waaronder bijzondere gevallen worden gesubsumeerd. In het reflexieve oordeel is er daarentegen geen sprake van een algemene regel, maar moet er vanuit een particulier of bijzonder geval tot een oordeel worden gekomen. Hij maakt verder nog onderscheid tussen terugblikkend oordelen (retropectief oordelen op

⁴⁶ Yankelovich, D (1991), pagina 227.

⁴⁷ Dahlgren (2009), pagina 91-92. Er zijn natuurlijk gezelschappen – gemeenteraden, verenigingen, sociale bewegingen- waar geprobeerd wordt op voet van gelijkheid te debatteren en invloed te verdelen. Ook daar is doorgaans sprake van een 'pikorde'. Machtsvrije communicatie is vrijwel ondenkbaar.

⁴⁸ Arendt, H (1961). The crisis in culture. In: *Between Past and Future*. New York: Viking Press.

⁴⁹ Aristotle, *Nicomachean Ethic. Book six* The library of liberal arts edition (1962).

⁵⁰ *Nicomachean Ethics*, Book Six 1140a-25-30.

⁵¹ *Nicomachean Ethics*, Book Six, 1141b /20.

⁵² Arendt, H (1994). *Oordelen*. Amsterdam: Krisis/Parrèsia. Pagina 16 e.v.

wat is gebeurd zoals in de rechtspraak of geschiedenis) en vooruitblikkend oordelen (prospectief op wat nog gebeuren moet zoals in de politiek)⁵³. We houden ons alleen met de laatste variant bezig: delibereren en oordelen met het oog op toekomstig handelen.

Bij smaakoordelen wordt volgens Kant geappelleerd aan een soort *sensus communis*. Smaakoordelen zijn inherent sociaal. Dit betekent dat smaakoordelen een sociale basis hebben en beïnvloed worden door communicatie tussen mensen waarin ook gevoelens – empathie – een plaats heeft.⁵⁴ Dat is een belangrijke constatering omdat hiermee een groot gevaar wordt afgewend, namelijk de privatisering en subjectivering van alle meningen, opvattingen en oordelen tot onbespreekbare kwesties van smaak⁵⁵. Over smaak valt dus wel degelijk te twisten en tot overeenstemming te komen. Onderlinge overeenstemming over smaak is mogelijk, door je te verplaatsen in de ander. Smaakoordelen zijn dus net als politieke opinies persuasief van aard. Dit verplaatsingsvermogen in de ander, door Arendt aangeduid met '*erweiterte Denkungsart*', is volgens haar het meest politieke vermogen van de mens⁵⁶.

Voor Arendt is politiek denken ongeveer hetzelfde als representatief denken. Ze vindt in Kant wat ook in haar eigen werk zo belangrijk is: de nadruk op sociabiliteit en openbaarheid. Zonder sociabiliteit (*Geselligkeit*) geen oordeelsvermogen. Dit betekent dat de noodzaak van de mens om te communiceren en de publieke vrijheid om te denken en daar uiting aan te geven nauw verbonden zijn met het oordeelsvermogen en de ontwikkeling daarvan.

Het oordelen met het oog op toekomstig handelen, bestaat volgens Arendt uit twee mentale operaties: de verbeelding, het zich voorstellen van wat afwezig is, en de reflectie, de eigenlijke activiteit van het oordelen. Door de verbeelding, *erweiterte Denkungsart*, wordt het mogelijk tot een onpartijdig of belangeloos oordeel te komen⁵⁷. Oordelen is voor iedere burger een dagelijkse bezigheid wanneer hij het nieuws volgt in de media, met familie of vrienden publieke en politieke zaken bespreekt of onverwachte gebeurtenissen zich voordoen.

Op grond van het werk van Hannah Arendt kunnen we vaststellen dat het oordelen in ieder geval de volgende elementen omvat:

1. oordelen betreft bijzondere gevallen
2. oordelen vraagt een *erweiterte Denkungsart*
3. oordelen vereist reflectie
4. oordelen veronderstelt sociabiliteit en
5. openbaarheid

De burger oordeelt een publieke kwestie – wel of geen windmolenpark – vanuit twee mogelijke rollen: als actor of als spectator. Burgers zijn overwegend toeschouwers die slechts in beperkte mate tot politiek handelen komen als zij deelnemen aan verkiezingen, zich inzetten voor belangengroepen, politieke partijen of maatschappelijke organisaties. Of het oordeelsvermogen erg verschilt tussen de burger-in-actie en de burger-als-toeschouwer is niet duidelijk. Wel dat de burger-in-actie direct de gevolgen van zijn handelen kan proeven, terwijl de burger als spectator alleen maar hoeft toe te zien. Voor de journalistieke media is noodzakelijk na te gaan wat de burger – als actor of als spectator – nodig heeft om in een kwestie tot een evenwichtig oordeel te komen en mogelijk tot handelen te komen.

Vertaald naar berichtgeving moet op grond van de opvattingen van Hannah Arendt duidelijk worden gemaakt dat ieder issue anders is, ook al is er sprake van mogelijke analogie met andere situaties. Ten tweede is van belang dat berichtgeving prikkelt tot het nadenken over en

⁵³ Beiner, R (1983). *Political judgment*. London: Methuen. Pagina 7.

⁵⁴ Beiner, R (1983), pagina xi.

⁵⁵ Beiner, R (1983), pagina 16.

⁵⁶ *Oordelen*, pagina 19. Het is dit gebrek aan verplaatsingsvermogen waaraan het Eichmann volgens Arendt ontbrak en hem in staat stelde zonder enig benul de *Endlösung* te organiseren.

⁵⁷ Ibidem, 106.

invoelen van andere gezichtspunten. Hierdoor en door het presenteren van alternatieven kan de burger reflecteren met medeburgers. Als de verschillende gezichtspunten, gevoelens en alternatieven in de media worden gepresenteerd wordt voldaan aan de eis van openbaarheid.

Conclusie

Daniel Yankelovich wil de overheersende cultuur van snelle, oppervlakkige en wispelturige publieke opinies veranderen in een cultuur waarin de publieke oordeelsvorming een prominenter plaats krijgt. Hij baseert zich daarbij op werk van Jürgen Habermas (democratische communicatie tussen burgers) en Hannah Arendt (oordeelsvorming). Hij onderscheidt drie stappen in de oordeelsvorming: bewustwording, verwerking en oplossing. Bij alle drie de stappen kunnen journalistieke media een belangrijke rol spelen, waarbij de stap van de verwerking ('working through') eruit springt omdat dan de aandacht voor alternatieve oplossingen voor een probleem aan de orde komt. Burgers moeten met andere woorden niet blijven hangen in het bewustzijn van een probleem maar ook mogelijkheden voor oplossingen zien en die kunnen afwegen.

HOOFDSTUK 3

Deliberatie, oordeelsvorming en de media

De overlegcultuur heeft zich in Nederland breed en diep verankerd in de cultuur en in instituties (zie bijlage 1). Daarmee is een belangrijke voorwaarde gerealiseerd voor een succesvolle deliberatieve democratie en cultuur. De vraag is nu aan de orde welke rol de journalistieke media kunnen spelen om de publieke oordeelsvorming en daarmee de deliberatieve democratie te versterken.

De bijdrage van de media aan deliberatieve democratie en publieke oordeelsvorming kan vanuit de volgende gezichtspunten worden bekeken:

- Het deliberatieve *proces*
- Het perspectief van de burger en wat hij nodig heeft om zich een oordeel eigen te maken over een onderwerp

In hoofdstuk 1 is gesteld dat in dit onderzoek deliberatie vooral de proceskant van de politiek en de beleidsvorming betreft, dus datgene wat zich afspeelt tussen burgers en politici voordat er formele besluitvorming plaatsvindt (de 'inputzijde'). Daarnaast is er soms sprake van betrokkenheid van burgers bij de uitvoering van genomen besluiten ('outputzijde'). De mogelijkheden voor deliberatie op lokaal niveau zijn voor een deel vastgelegd in formele procedures. Zo kennen alle gemeenten een inspraakverordening. Verder wordt op lokaal niveau steeds meer gebruik gemaakt van burgerpanels, hoorzittingen, inloopavonden, adviescommissies, klankbordgroepen, spreekrecht, burgerinitiatieven, referenda en interactieve beleidsvorming. Het gaat hierbij om mogelijkheden voor deliberatie waarvan het initiatief steeds bij de lokale overheid ligt. Er zijn ook tal van voorbeelden te geven waarbij de burgers het initiatief nemen en zich organiseren als actiecomité, stichting of anderszins – om gespreks- en overlegpartner van de lokale overheid te zijn. Burgers willen met hun initiatieven bepaalde beleidsbeslissingen, zoals de aanleg van een windmolenpark, voorkomen en andere bevorderen.

De burger die zich via journalistieke media een oordeel wil vormen over een issue doorloopt volgens Yankelovich een drietal stappen: 'consciousness-raising', 'working-through' en 'resolution'. Op grond van de beschouwingen van Hannah Arendt betreft oordelen altijd bijzonder gevallen of situaties en vereist oordelen een *erweiterte Denkungsart*, het vermogen zich in anderen te verplaatsen en daarmee te sym-pathiseren. Het oordelen gaat verder gepaard met reflectie, gesprekken met medeburgers (sociabiliteit) en toegankelijkheid van informatie en argumentatie (openbaarheid).

In onderstaand schema zijn de drie stappen van Yankelovich in de eerste kolom terug te vinden. In de tweede kolom staat een selectie van kenmerken of regels die bij elk van de stappen behoort. Het geheel moet leiden tot discussie tussen burgers over een publiek issue, waarin verschillende gezichtspunten en alternatieven gewikt en gewogen worden en tot slot een oordeel gevormd. Daarmee is – in theorie – voldaan aan de eisen die Arendt stelt aan het oordelen.

Schema 1 – Oordeelsvorming en nieuwsvoorziening

Stap	Onderdelen	Gewenste nieuwsvoorziening
Bewustwording	Informatie	Informatie over het issue moet veelzijdig en betrouwbaar zijn.
	Concreetheid	Het issue of strijdpunt moet helder zijn. Welke belangen staan op het spel.
	Verbinding	Het belang van het issue voor eigen leven of gemeenschap moet duidelijk zijn.
Verwerking	Alternatieven	Verschillende alternatieve handelingsmogelijkheden moeten inzichtelijk zijn.
	Waarden	Welke (gevoels)waarden staan op het spel?
	Consequenties	Wat zijn de gevolgen van de verschillende alternatieven?
Oplossing	Gezichtspunten	Welke belangrijke gezichtspunten zijn er op het issue?
	Deskundigen	Wat vinden deskundigen van het issue en de oplossingen?
	Afweging	Alles afwegende valt de keuze op een van de alternatieven.

Een burger die zich een oordeel wil vormen over een issue, doorloopt volgens dit schema drie stappen die elk weer bestaat uit drie onderdelen⁵⁸.

In schema 2 wordt aangegeven wat de drie stappen en hun onderdelen kunnen betekenen voor berichtgeving over het issue.

⁵⁸ Zie ook: Bakker, P (1998). *Regionale journalistiek. De pluriformiteit voorbij*. Amsterdam: het Spinhuis. Bakker hanteert drie basisfuncties voor (regionale) media om participatie door burgers mogelijk te maken: informatie, expressie en kritiek. Hij baseert zijn keuze op de theorie over de 'maatschappelijke verantwoordelijkheid' van de pers. Het voorgestelde schema gaat uit van de burger en wat hij nodig heeft voor oordeelsvorming. Op grond daarvan zijn functies of rollen voor de media af te leiden. Die stemmen voor het grootste deel overeen met de functies van Bakker. Het perspectief van de burger en de oordeelsvorming is echter concreter en uitgebreider.

Schema 2 - Oordeelsvorming en nieuwsvoorziening door de Stentor

Stap	Onderdelen	Gewenste nieuwsvoorziening door De Stentor
Bewustwording	Informatie	Veelzijdige en nieuwe informatie over het issue. Dat wil zeggen vanuit verschillende invalshoeken en kennisgebieden. Betreft ook 'geschiedenis' van het issue.
	Concreetheid	Issue wordt concreet en helder belicht. Het strijdpunt en de belangen die op het spel staan zijn duidelijk.
	Verbinding	Burgers kunnen issue en informatie op eigen leven betrekken.
Verwerking	Alternatieven	Alternatieve oplossingen voor het issue van verschillende belanghebbenden worden helder gepresenteerd aan de nieuwsgebruiker.
	Waarden en normen	Onderliggende waarden en gevoelens komen helder naar voren.
	Consequenties	Gevolgen van alternatieven voor burgers worden in kaart gebracht.
Oplossing	Gezichtspunten	Verschillende gezichtspunten van betrokken burgers over onderwerp worden gepresenteerd en zijn invoelbaar.
	Deskundigen	Deskundigen laten hun licht schijnen over het onderwerp.
	Afweging	Presentatie van oplossing waarin verschillende waarden herkenbaar zijn.

De lezer van de Stentor die een oordeel wil geven over zin en onzin van de aanleg van een windmolenpark langs de N50 zou dus op alle deze onderdelen door zijn krant moeten worden bediend. Schema 3 laat zien hoe dat er uit kan zien.

Schema 3 - Casus windmolenpark

Stap	Onderdelen	Gewenste nieuwsvoorziening door de Stentor
Bewustwording	Informatie	Wat is de overheid precies van plan, wanneer en hoe? Geschiedenis van het beleid/issue ⁵⁹ .
	Concreetheid	Waar draait het issue precies om, wat zijn gegevens: aantal molens, wat is het strijdpunt, wat zijn de bezwaren?
	Verbinding	Wat is het belang van het molenpark voor de burgers? Welke voordelen en nadelen kleven er aan het park?
Verwerking	Alternatieven	Zijn er alternatieven voor het park? Welke, waar, wanneer?
	Waarden	Milieu, duurzame energie, toekomst kinderen, ruimtelijke aantasting, vogels, natuurwaarden. Welke zijn in het geding?
	Consequenties	Wat zijn de gevolgen als het park er niet komt? Ook als het er wel komt.
Oplossing	Gezichtspunten	Wat zijn de argumenten van voorstanders, tegenstanders, omwonenden, politici? Welke beargumenteerde oordelen zijn er?
	Deskundigen	Wat vinden deskundigen op het terrein van energie, natuur en milieu van het park en de alternatieven?
	Afweging	Alles afwegende kan de balans opgemaakt worden en een keuze worden gemaakt. Voor of tegen?

Afzonderlijke artikelen

De meeste publieke issues die in journalistieke media worden behandeld, beslaan meerdere artikelen over een langere periode. De vraag is of met behulp van het model ook afzonderlijke artikelen gemeten kunnen worden op hun bijdrage aan de oordeelsvorming. Dat is in de praktijk vrijwel onmogelijk. De drie stappen en negen onderdelen in één artikel verwerken vraagt namelijk de nodige ruimte en die is veelal niet beschikbaar. Een uitzondering vormt wellicht de zogeheten samengestelde productie waarin een onderwerp vanuit verschillende gezichtspunten wordt belicht. In afzonderlijke artikelen – vaak gepubliceerd vanwege een nieuwe ontwikkeling – zal de aandacht in ieder geval moeten liggen bij de eerste stap en de bijhorende drie onderdelen: Informatie, Concreetheid en Verbinding. Bij vervolgartikelen worden stap 2 en 3 met hun onderdelen belangrijker.

⁵⁹ In deze casus ligt het beleidsinitiatief bij de gemeentelijke overheid omdat zij in opdracht van hogere overheden moet meewerken aan een taakstelling met betrekking tot duurzame energie.

Conclusie

Op grond van het werk van Yankelovich, Arendt en anderen is het mogelijk een instrument te ontwikkelen waarmee inzichtelijk wordt gemaakt welke bijdragen journalisten kunnen leveren om met berichtgeving de publieke oordeelsvorming te verbeteren. Het instrument kan ook worden gebruikt om achteraf vast te stellen of berichtgeving over een issue de oordeelsvorming door burgers mogelijk heeft gemaakt. Het komt er nu op aan om aan de hand van een casus te testen of het instrument inderdaad bruikbaar is.

HOOFDSTUK 4

Analyse berichtgeving in casus Windmolenpark N50 Kampen-Zuid

In het onderzoek gaat het om deliberatie tussen enerzijds – al dan niet georganiseerde – burgers en aan de andere kant volksvertegenwoordigers en bestuurders of hun gedelegeerden. In de casus van het windmolenpark belichamen de discussies, het overleg, tussen de burgers en hun organisaties en de volksvertegenwoordigers en de bestuurders de deliberatieve democratie in actie. Wethouders hebben in deze casus bij herhaling antwoord moeten geven op bezwaren, argumenten en acties van burgers die voornamelijk tegen, maar soms ook voor plaatsing van de windturbines waren. De machtsverhoudingen waren in formele zin duidelijk: hoe lang en breed er ook gedelibereerd wordt, uiteindelijk besliste in dit geval de gemeenteraad. Wat betreft de rationaliteit kan gesteld worden dat er in de casus van het windmolenpark inderdaad sprake was van veel 'rationele' feitelijke informatie maar dat passies en overtuigingskracht van betrokkenen minstens zo'n grote rol hebben gespeeld⁶⁰.

In de periode december 2007 tot en met juli 2009 verschenen er in de Stentor/ Nieuw Kamper Dagblad 19 artikelen over het voorgenomen windmolenpark. De artikelen zijn geanalyseerd aan de hand van het schema op pagina 19. Per artikel is gekeken of de genoemde elementen van oordeelsvorming aanwezig zijn.

Stap	Onderdelen	Berichtgeving in de Stentor over casus windmolenpark
Bewustwording	Informatie	De informatie was veelal procedureel van aard. De gemeenteraad van Kampen moet een besluit nemen, over procedures, onderzoeken. Buurtbewoners, actiegroepen en belangengroep keren zich – overigens niet geheel unaniem – tegen het voornemen windmolens te plaatsen. Eerdere besluiten van de raad over het onderwerp worden niet belicht.
	Concreetheid	Het aantal molens is duidelijk (5) maar de informatie over de effecten blijft mager. Bijvoorbeeld over slagschaduw, geluidsoverlast, schade aan vogels en horizonvervuiling, schade aan Nationaal Landschapspark IJsseldelta. Wat moet de lezer zich daarbij voorstellen? Wat zijn ervaringen elders?
	Verbinding	In algemene zin worden windmolens gekoppeld aan duurzame energie. Wat de directe voordelen zijn voor de inwoners wordt niet duidelijk. Verbinding wordt vooral gelegd met omwonenden die menen last te hebben van de gevolgen van plaatsing van molens. Het NIMBY-principe (we zijn allemaal voor, maar niet bij ons) komt een keer aan de orde.

⁶⁰ Voor het belang van rethorica in recente politieke debatten zie Wijnbergen, R 'Gelijk heb je nooit, maar moet je krijgen'. In :NRC.Next, 16 september 2009.

Stap	Onderdelen	Berichtgeving in de Stentor over casus windmolenpark
Verwerking	Alternatieven	Over alternatieven wordt in de berichtgeving niet gesproken als het gaat om andere locaties. Het enige alternatief is: geen windmolens op de beoogde plek.
	Waarden	Milieu, duurzame energie, toekomst kinderen, ruimtelijke aantasting, verrommeling van de ruimte, vogels, natuurwaarden , behoud cultuurlandschap worden veelvuldig genoemd.
	Consequenties	De gevolgen van de komst van windmolens worden niet echt verhelderd (zie ook concreetheid van informatie). De halve bevolking van Kampen zou kunnen worden voorzien van stroom van de windmolens. Verder wordt opgemerkt dat als de raad het plan afwijst de provincie plaatsing kan afdwingen. (Het NKD berichtte op 6 juli 2009 dat de provincie de vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet heeft ingetrokken. Daarmee zijn de windmolens langs de N50 van de baan).
Oplossing	Gezichtspunten	De tegenstanders komen veelvuldig aan het woord (20 keer de tegenstanders, 9 keer de voorstanders). Hun argumenten/gevoelens worden herhaald. De argumenten van de voorstanders komen slecht uit de verf. Eén keer een mevrouw die voor is en zich beroept op haar geweten en de toekomst van de kinderen. En een keer een ondernemer die ingaat op de bezwaren. Andere gezichtspunten: het Rijk zou voortaan alleen nog grote windparken willen, waardoor dit park niet langer relevant is. De combinatie van windmolens in Hattem (3) Oldebroek (4) en Kampen (5) maakt het geheel tot een groot windmolenpark wat nieuwe eisen stelt aan de goedkeuringsprocedure. De raad heeft zelf kaders gesteld (in 2002) voor duurzame energie en die weer bijgesteld (in 2004-05). Gesteggel over de gewenste procedure (MER) komt ook aan de orde. Een keer wordt gerefereerd aan de afspraken van Kyoto.
	Deskundigen	Deskundigen - vertegenwoordigers van natuur- en milieuorganisaties en van bedrijven die molens produceren/plaatsen komen aan bod – maar mondjesmaat en vooral de voorstanders worden weinig aangehaald. In één artikel komt de directeur van Prodeon (projectontwikkelaar windparken) aan het woord die de tegenstanders bestrijdt.
	Afweging	De krant maakt zelf in geen enkel artikel een afweging. Een overzicht van argumenten voor en tegen is niet gemaakt.

Uitkomsten

De lezer van de Stentor heeft op grond van de berichtgeving vooral kunnen constateren dat de voorgenomen plaatsing van 5 windmolens langs de N50 bij het verkeersknooppunt Hattemerbroek veel weerstand heeft opgeroepen en dat de raad van Kampen uiteindelijk tegen de komst van de molens heeft gestemd.

De samenhang met besluitvorming over plaatsing van molens in Hattem (3) en Oldebroek (4) en de gevolgen daarvan, komt niet echt uit de verf.

De informatie over de nadelen van de plaatsing van de molens bleef beperkt en oppervlakkig: slagschaduw, horizonvervuiling, hoogte, geluidseffecten, schade voor vogels en het Landschapspark IJsseldelta, slecht voor de waarde van huizen. Over precieze aard en omvang van de schade krijgt de lezer geen informatie. Ook niet over ervaringen elders (hoeveel vogels gaan dood en welke soorten).

Alternatieven (voor beleid) kwamen in het geheel niet aan bod. Behalve 'nee' tegen de windmolens. Alternatieve locaties zijn niet genoemd. Wel is gewezen op de 'omwenteling' bij minister Cramer om te opteren voor grote windparken en te strijden tegen verrommeling van de ruimte. Zo verwees zij in betreffende periode een plan om vier windmolens te plaatsen bij Woerden naar de prullenmand. In het kader van beleid is er wel bericht over 'beleidskaders' van de raad uit 2002 en de aanpassing daarvan in 04-05, maar hoe die eruit zagen en wat de aanpassing was wordt nergens genoemd. Raad en commissie zijn mogelijk zelf inconsistent in hun besluitvorming.

Voor de oppervlakkige lezer is de berichtgeving mogelijk voldoende geweest. In ruim anderhalf jaar tijd is er 19 keer over de kwestie bericht in meer dan nieuwsberichtjes. De lezer die wat meer wilde weten omdat hij zich bijvoorbeeld zorgen maakt over het energievraagstuk en meent dat een lokale bijdrage aan de oplossing gewenst is, kwam er bekaaid af omdat de bezwaren niet echt duidelijk werden.

Ook de kennis van de procedure, de rol van de verschillende overheden (provincies en gemeenten) bleek gebrekkig. Zo trok de provincie Overijssel uiteindelijk de vergunning in op grond van een bij haar ingediend bezwaar. Maar hoe, wat, wie en wanneer blijft volstrekt onduidelijk. Ook de grootte van de windmolens (hoogte plus aantal watts) in relatie tot subsidies van de rijksoverheid blijft onduidelijk.

De redactie lijkt te hebben gekozen voor een wedstrijdframe: er is een stevig strijdpunt tussen burgers en overheid. Dat is interessant voor de lezers. Nog interessanter is of de burgers een 'nee' kunnen afdwingen. Voor de oordeelsvorming over een publieke zaak is dat voor belangstellende lezers te weinig van het goede.

De krant is er goed in geslaagd de tegenstanders van het windmolenpark aan het woord te laten. De voorstanders kwamen er bekaaid af. En van eigen onderzoek door de redactie naar de argumenten was in het geheel geen sprake.

Tenslotte valt op dat de 19 artikelen door maar liefst acht verschillende journalisten zijn geschreven. Voor verdieping en consistentie in berichtgeving is dat niet handig. Zo was er soms sprake van 12 dan weer van 14 windmolens in het gebied.

Op grond van de artikelen moest de lezer wel concluderen dat het voorgenomen windmolenpark een slechte zaak was. De lezer heeft te weinig gelegenheid gehad de andere partij te horen en ook zijn argumenten te wegen.

In dit onderzoek is geprobeerd een voorlopig antwoord te geven op de vraag: *Hoe kan de journalistiek ten behoeve van een deliberatieve vorm van democratie de kwaliteit van de publieke oordeelsvorming op lokaal niveau verbeteren?* Op grond van de casus Windmolenpark N50 Kampen-Zuid, kan gesteld worden dat als journalisten op de redactie in Kampen gebruik hadden gemaakt van het ontwikkelde instrument, de lezers zich een beter oordeel hadden kunnen vormen over de voors en tegens van het voornemen windmolens te plaatsen langs de N50.

Resteert de vraag waarom de berichtgeving zo gebrekkig is geweest. Ongetwijfeld heeft meegespeeld dat te veel redacteuren over het onderwerp hebben geschreven. Een senior journalist⁶¹ van de Stentor aan wie het onderzoek is voorgelegd wees op andere oorzaken: de aansturing van de redacties bij de Stentor is buitengewoon zwak, de cultuur op de redacties is te vrijblijvend, te veel een van 'een ieder voor zich' en een flink deel van de redacteuren is niet voldoende bekwaam voor het metier.

⁶¹ Om redenen van privacy is de naam van de journalist weggelaten.

Verbeterpunten

De vraag moet gesteld worden wat de redactie had kunnen doen om de publieke oordeelsvorming te verbeteren. Per onderdeel worden enkele suggesties gegeven. Die gelden voor het gehele dossier en niet voor een afzonderlijk artikel.

Stap	Oordeelsvorming	Berichtgeving door de Stentor over casus windmolenpark
Bewustwording	Informatie	Informatie over de voorgeschiedenis van het issue. Wat heeft de raad in 2002 besloten en welke aanpassingen waren gepleegd in 2004? Waarom moest juist op die plek een windmolenpark komen? Hoe zit het precies met de procedure?
	Concreetheid	Informatie voor slagschaduw, dode vogels, geluidhinder, horizonvervuiling had beter gekund. Bijvoorbeeld: verwacht aantal dode vogels per jaar per molen, infographic van landschap met molens.
	Verbinding	In negatieve zin komt de verbinding met eigen leefomgeving er wel uit, maar de positieve verbinding (duurzame energie enz.) komt weinig aan bod.
Verwerking	Alternatieven	De krant zelf kunnen informeren naar mogelijke andere locaties binnen de gemeente. Of kunnen aangeven waarom er geen andere alternatieven zijn.
	Waarden	Gesuggereerd werd dat bijna iedereen voor duurzame energie is, alleen niet op die plek. Is dat wel zo? Waarom daar dan niet een bescheiden bijdrage aan leveren?
	Consequenties	Het mogelijke gevolg dat de provincie een 'aanwijzing' geeft is niet onderzocht. Ook niet het gegeven dat de provincie al een vergunning had verleend, is niet nader bekeken. De nadelige gevolgen van plaatsing verdienen wat meer aandacht.

Stap	Oordeelsvorming	Berichtgeving door de Stentor over casus windmolenpark
Oplossing	Gezichtspunten	Het is in ieder geval nodig een balans te vinden in standpunten van voor- en tegenstanders. En wellicht zijn er nog aanvullende of nieuwe gezichtspunten. Ook de gezichtspunten van het ministerie op kleine windparken ('verrommeling' en voorbeeld Woerden) had belicht kunnen worden.
	Deskundigen	De 'deskundigen' die aan het woord zijn geweest, hadden allemaal een belang. Het verdient overweging een deskundige aan het woord te laten die niet direct belanghebbende is en ook kan verwijzen naar ervaringen elders.
	Afweging	Als aan het voorgaande zou zijn voldaan, was het vrijwel zeker voor de lezer eenvoudiger geweest zich een oordeel te vormen over de aanleg van het windmolenpark N50 Kampen Zuid

Praktische tips

Tot slot wil ik kort ingaan op de vraag: wat kan een journalist, een redactie met deze bevindingen? Om te beginnen moet een redactie zich de vraag stellen of zij bij de behandeling van een publiek strijdpunt zich tot doel stelt de publieke oordeelsvorming te verbeteren. Als dat zo is, kan de redactie het volgende doen:

1. Bepaal hoe belangrijk het strijdpunt voor de redactie en de lezers is en hoeveel aandacht het moet krijgen in de komende periode.
2. Wijs één redacteur – de dossiereigenaar – aan die verantwoordelijk is voor het volgen van en de nieuwsvoorziening over het strijdpunt.
3. Laat die redacteur een plan maken voor nieuwsvoorziening over het strijdpunt in de komende tijd op basis van schema 2.
4. Zorg ervoor dat er een dossier wordt opgebouwd en dat de artikelen met elkaar een samenhang vertonen.
5. Let er periodiek op dat alle stappen en onderdelen uit schema 2 aan de orde komen.
6. Laat niet meer dan hooguit twee of drie redacteurs – afhankelijk van de omvang van het strijdpunt – over het onderwerp schrijven.
7. Biedt lezers die later belangstelling krijgen voor het strijdpunt goede 'instapmogelijkheden'.
8. Leg een dossier aan op de website zodat lezers het onderwerp goed kunnen volgen.
9. Organiseer virtueel of werkelijk discussiebijeenkomsten met betrokken burgers en belanghebbenden.
10. Laat de redactie ook zelf via bijvoorbeeld het redactioneel commentaar aan het eind van de rit een oordeel geven over de kwestie.

HOOFDSTUK 5

Evaluatie methode

In de inleiding is gesteld dat het belangrijkste doel van het onderzoek is 'een praktisch meetinstrument aan te dragen dat journalisten kunnen gebruiken om hun bijdrage aan de publieke oordeelsvorming te verbeteren'. Is dat gelukt?

Begin juni zijn alle artikelen aan de hand van het schema geanalyseerd. Eind augustus is het opnieuw gedaan om te bezien of de uitkomsten sterk uiteenlopen. Dat blijkt per artikel te verschillen. Het bleek moeilijk heel consistent de criteria toe te passen. Dat heeft alles te maken met de criteria zelf in relatie tot de artikelen. Er is sprake van een flinke marge van interpretatie. Zo is het eerste criterium ogenschijnlijk bijna overbodig omdat alle artikelen meer of minder informatie bevatten. Van veelzijdige en nieuwe informatie was nauwelijks sprake. Vanaf het begin worden argumenten herhaald. Dat criterium moet aangescherpt worden.

Hetzelfde geldt voor de 'concreetheid van de informatie'. Het is een kwestie van mate waarin. Een bezwaar tegen de windmolens is dat zij slagschaduw veroorzaken. Dat is concrete informatie maar niet duidelijk is wat de lezer zich daar bij moet voorstellen op 300 meter afstand (waar de bewoning mag beginnen). Hetzelfde geldt voor geluidshinder en het aantal verwachte dode vogels. Nergens is een indicatie te lezen van de ernst van die bezwaren.

Het criterium 'verbinding met eigen leven' bleek eenvoudiger toe te passen omdat veel bezwaarmakers wijzen op de gevolgen van het voorgenomen besluit voor de eigen leefomgeving. Voor de voorstanders lag dat een stuk moeilijker: duurzame energie, stroom uit de gemeentelijke achtertuin. In de artikelen is van alternatieven eigenlijk geen sprake omdat het enige alternatief 'nee' is tegen het windpark.

Er was wel sprake van het criterium 'waarden': duurzame energie versus aantasting eigen leefomgeving. De vraag is echter of verwijzing naar slagschaduw, geluidsoverlast, aantal dode vogels en zo meer valt onder het criterium waarden of consequenties. Je zou kunnen zeggen dat plaatsing – volgens tegenstanders – natuurwaarden aantast en dat die aantasting zich uit in de gevolgen: dode vogels, herrie en horizonvervuiling.

Het criterium 'gezichtspunten' was aanwezig: de wethouder die verwees naar eerdere raadsbesluiten, de ondernemer die zich beriep op een vergunning en onderzoek, de voorstander die aan haar kleinkinderen dacht en de tegenstanders die tal van inmiddels bekende bezwaren aanvoeren en graag verwezen naar minister Cramer (casus Woerden, tegen verrommeling).

Bij het criterium 'deskundigen' deed de vraag zich voor wie als zodanig aangeduid kan worden. Als je de gewone burgers, raadsleden en wethouder niet meetelt, blijven er vertegenwoordigers over van bedrijven, natuur en milieuorganisaties. Die weten doorgaans meer dan de gemiddelde burger, maar komen ook op voor een belang. Zijn zij dan nog wel deskundigen te noemen?

Van het criterium 'afweging' van alle voors en tegens is in de berichtgeving nauwelijks iets terug te vinden. In één (opinie)artikel komen 'gewone' burgers aan het woord die kort hun mening mogen geven over de zaak.

Concluderend kan worden gesteld dat de methode wel behulpzaam is bij het analyseren van het geheel aan verschenen artikelen, maar dat op het niveau van het afzonderlijke artikel de methode verbeterd moet worden.

Hoopvol is wel dat een senior journalist van de Stentor die het onderzoeksverslag heeft gelezen zeer positief was over het instrument: 'Ik heb het meteen meegenomen naar mijn werk'.

Bronnen

- Akkerman, T (2004). *Democratisering in perspectief. De deliberatieve democratie*. In WRR (2004) De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat. Amsterdam: AUP.
- Arendt, H (1956). *The Human Condition*. Chicago: Chicago University Press.
- Arendt, H (1963). *Eichmann in Jerusalem*. Middlesex: Penguin Books.
- Arendt, H (1978). *The life of the mind. Volume 2: Willing*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Arendt, H (1994). *Oordelen*. Amsterdam: Krisis/Parrèsia.
- Aristoteles (1962). *Nicomachean Ethics*. New York: Bobbs-Merrill.
- Aristoteles (1975). *The Politics*. Middlesex: Penguin.
- Beiner, R (1983). *Political judgment*. Londen: Methuen
- Berg, J.Th.J van den en H.A.A. Molleman (1977). *Crisis in de Nederlandse politiek*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Bessette, J (1994). *The Mild Voice of Reason*. Chicago: The University of Chicago Press
- Bohman, J en W.Rehg (1997). *Deliberative Democracy*. Cambridge: MIT Press
- Bolkestein, F e.a. (1998). *Poldergeest*. Amsterdam: Prometheus.
- Charity, A, (1995). *Doing Public Journalism*. New York:
- Couldry, N e.a.(red.)(2006). *Media consumption and public engagement*. New York: Palgrave Macmillan.
- Couwenberg, S.W (2004). *Opstand der burgers*. Budel: Uitgeverij Damon.
- Dahl, R.A (1998). *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Dahlgren, P (2009). *Media and Political Engagement*. Oxford: Oxford University Press.
- Dixhoorn, A. van (2006), *De stem des volks. Publieke opinie, opinieonderzoek en democratie* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Doorn, J.A.A. van en C.J.M Schuyt (1978). *De stagnerende verzorgingsstaat*. Meppel: Boom
- Doorn, J.A.A. van (2009). *Nederlandse democratie*. Amsterdam: Mets & Schilt.
- Drok, N (red.) (2007). *De toekomst van de journalistiek*. Amsterdam: Boom.
- Elster, J (red.) (1998). *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press
- Gunsteren, H. van en R. Andeweg (1994). *Het grote ongenoegen. Over de kloof tussen burgers en politiek*. Haarlem: Aramith.
- Gutmann, A en D.Thompson (2004). *Why deliberative democracy?* Princeton: Princeton University Press.
- Friedland, L. A e.a., *Public journalism and social capital: The case of Madison, Wisconsin*, <http://www.cpn.org/topics/communication/wisconsin/html>. (1 oktober 2007).
- Haas, T (2007). *The Pursuit of Public Journalism*. New York: Routledge.
- Heider, D e.a., *What the public expects of local news: views on public and traditional journalism*, in J & MC Quarterly Vol. 82, No 4, 2005.
- Held, D (1996). *Models of democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Hendriks, F (2008). *Vitale democratie*. Amsterdam: AUP.
- Lendering, J (2005). *Polderdenken. De wortels van de Nederlandse overlegcultuur*. Amsterdam: Atheneum-Polak & Van Gennep.
- Merritt, D (1995). *Public journalism and public life: why telling the news is not enough*. Hillsdale:
- Nichols, S.L, e.a, *Examining the effects of public journalism on civil society from 1994-2002: organizational factors, project features, story frames, and citizen engagement*, J&MC Quarterly, Vol. 83, No. 1, Spring 2006.
- Pitkin, H.F (1972). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press
- Pleij, H (2005). *Erasmus in het poldermodel*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Putnam, R (1993). *Making democracy work*. Princeton: Princeton University Press
- Putnam, R (2000). *Bowling alone*. New York: Simon & Schuster
- Rosen, J, (1995). *Getting the connections right: Public Journalism and the troubles in the press*. New York.
- Schumpeter, J. A (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper & Row
- Stokkom, B, van (2006). *Rituelen van beraadslaging. Reflecties over burgerberaad en burgerbestuur*. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Thucydides, *The Peloponnesian War*. Middlesex: Penguin Books
- Yankelovich, D (1991). *Coming to public judgment*. Syracuse: Syracuse University Press.

Rapporten

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1992), *Eigentijds burgerschap*. Den Haag: SDU.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling (2007), *Vormen van democratie*. Amsterdam: SWP.

Kranten

Wie wil het kritische volk nog vertegenwoordigen? NRC Handelsblad, 7 maart 2009, pagina 2.

Gelijk heb je nooit, maar moet je krijgen. NRC.NEXT, 16 september 2009, pagina 20-21.

Bijlage 1: Deliberatieve traditie en de media in Nederland

De cultuur van deliberatie is in Nederland diepgeworteld. Daar zijn drie, elkaar versterkende, oorzaken voor aan te wijzen. Allereerst de traditie van overleg die vanaf het jaar 1000 is gegroeid. Ten tweede heeft de Pacificatie in 1917 met haar nadruk op evenredigheid in de volksvertegenwoordigende organen geleid tot een meerpartijstelsel dat veel overleg vereist. Verder heeft de verzuiling bijgedragen aan de noodzaak van veel overleg tussen politieke en maatschappelijke minderheden⁶². De deliberatieve politieke traditie is terug te vinden in de aard en werkwijze van de Nederlandse media, nationaal en lokaal.

De roots van de Nederlandse overlegcultuur gaan terug tot even na het jaar 1000 toen ten oosten van de Hollandse duinen de ontginningen begonnen van de veengebieden⁶³. De Hollandse graaf zette boeren – kolonisten – in om woeste gronden te ontginnen. Aldus begon een vorm van Hollandse samenwerking tussen boeren en graaf: de boeren erkenden het gezag van de graaf en deze de vrijheid van de boeren. Daarmee werd volgens Lendering “voldaan aan een noodzakelijke voorwaarde voor het ontstaan van de overlegcultuur”⁶⁴.

De samenwerking tussen graaf en boeren kreeg een vervolg in de strijd tegen het water die door de bodemdaling steeds urgenter werd. Het antwoord op de bodemdaling was de aanleg van dijken. Die vroeg om instituties waarin de graaf en de boeren het waterbeheer bespraken. Een belangrijk uitgangspunt voor het waterbeheer werd “*wie water deert, die water keert*”. Hieruit vloeide weer voort dat iedereen die meebetaalde aan het waterbeheer ook mocht meebeslissen over de te nemen maatregelen⁶⁵. De heemraadschappen en de waterschappen waren hiermee een feit. Rond 1250 waren er al tientallen waterschappen.

Historica Lendering constateert twee belangrijke feiten. Ten eerste dat de waterschappen tot de oudste vertegenwoordigende organen van Europa behoren en bovendien dat men in de Lage Landen afscheid nam van een hiërarchische, feodale bevelsconomie. “Er vond een mentale omslag plaats en er ontstond in de Lage Landen een overlegcultuur, gebaseerd op wederzijds respect dat elders in het nog feodale Europa ontbrak”⁶⁶.

In de steden van de veertiende en vijftiende eeuw nam de overlegcultuur verschillende vormen aan. Zo mocht iedere vrije man zijn mening geven over belangrijke zaken. De rechtspraak was wat betreft de schepenen representatief. De stedelingen hadden inspraak bij kandidatenlijst voor burgemeesters. Ook de gilden waren een platform voor zowel belangenbehartiging, overleg en gezelligheid.

Het calvinisme vond in de 16^e eeuw in de Lage Landen een goede voedingsbodem. De behoefte aan consensus, de mogelijkheid van een decentrale kerkelijke structuur en een ommekeer in het economische tij droegen volgens Lendering bij aan een afkeer van de centralistisch en hiërarchisch ingestelde kerk van Rome. Het conflict met Spanje ging voor een belangrijk deel over de centralisatiepolitiek. De landsheer bleek te ver van zijn onderdanen verwijderd⁶⁷.

Tijdens de 17^e eeuw ging de Republiek anders dan elders in Europa niet de weg op van centralisering en modernisering en ook niet naar een absolute vorst. Integendeel, in onze contreien waren de gewestelijke Staten soeverein. De politieke macht en besluitvorming lagen

⁶² De vraag kan gesteld worden of de democratiseringsbeweging van de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw een vierde factor vormt die heeft bijgedragen aan de deliberatieve traditie in Nederland.

⁶³ Lendering, J (2005). *Polderdenken*. Amsterdam: Athenaeum-Polak & Van Gennep, pagina 20.

⁶⁴ *Polderdenken*, pagina 29.

⁶⁵ Het principe is over de jaren hetzelfde gebleven, de formulering vaak wat aangepast: “voor wat, hoort wat” en “wie betaalt, die bepaalt.” Het betreft een beginsel dat ook onder deliberatieve democraten te beluisteren valt. Wie geraakt wordt door een collectief besluit, moet daar ook invloed op kunnen uitoefenen.

⁶⁶ *Polderdenken*, pagina 38.

⁶⁷ *Polderdenken*, pagina 74.

relatief dicht bij de bevolking. Dat paste bij de typisch Nederlandse cultuur van overleg en gewetensvrijheid.

De staatsvorming en centralisatie gingen uiteindelijk ook aan Nederland niet voorbij. Beide kregen een sterke impuls als gevolg van de Franse bezetting van 1795-1813. Beide vormden ook een bedreiging voor de overlegcultuur. Maar het begin van de parlementaire democratie en vooral de ontwikkeling van een verzuilde maatschappij beschouwt Lendering als "de meest karakteristieke uiting van de Nederlandse overlegcultuur in de 19^e en 20^e eeuw"⁶⁸.

Met de grondwetsherziening van 1917 wordt het algemeen kiesrecht ingevoerd voor mannen (vrouwen vanaf 1919) en een systeem van evenredige vertegenwoordiging. Dit heeft tot gevolg dat kleine partijen relatief gemakkelijk de kiesdrempel kunnen halen. Dit leidt ertoe dat het verdeelde Nederland altijd te maken heeft met coalitiekabinetten van meerdere partijen. Aan de andere kant is de politieke markt zeer toegankelijk voor nieuwkomers. Ook op lokaal niveau is de politieke diversiteit erg groot waardoor colleges bestaande uit 4 of 5 partijen niet ongebruikelijk zijn en in gemeenteraden met een raad van 29 leden 8 fracties geen uitzondering zijn. De democratie van minderheden leidt ertoe dat er voor coalitievorming op nationaal en lokaal niveau veel en langdurig onderhandeld moet worden tussen partijen voordat er een regering of college gevormd kan worden. Maar ook daarna vraagt deze minderhedendemocratie voortdurend veel overleg om partijen en hun achterbannen tevreden te houden.

Met de ontrouw van de politieke achterbannen, de terugloop in partijlidmaatschap en de daarmee samenhangende groei van 'zwevende kiezers', de groeiende rol van opiniepolls nemen de (over)gevoeligheden tussen partijen grote vormen aan en daarmee de noodzaak tot permanent overleg⁶⁹. Nederland is gegroeid van een partijdemocratie naar een publieksdemocratie die vooral in de media wordt uitgespeeld.

De derde factor die de overlegcultuur in Nederland heeft versterkt is de verzuiling die met de Pacificatie van 1917 zijn formele beslag kreeg. De gelijkberechtiging van christelijk onderwijs en het openbaaronderwijs leidde ertoe tal op tal van terreinen levensbeschouwelijke organisaties aanspraak maakten op gelijke behandeling en bekostiging door de overheid. Zo kon een tot in al haar vezels verzuilde samenleving ontstaan met aan de zuilen gelieerde organisaties op het terrein van onderwijs, sport, welzijn, omroepen, vakorganisaties en zo meer. De verzuiling had tot gevolg dat de overheden – nationaal en lokaal – met vertegenwoordigers van alle zuilen moest overleggen over subsidies en regelgeving. Zonder overleg en instemming van de verzuilde organisaties kon de overheid geen stap zetten in het maatschappelijke middenveld. Geen ander heeft dat zo scherp verwoord als de socioloog Jacques van Doorn: "Baas in eigen huis en het huis ten koste van de gemeenschap"⁷⁰.

In de naoorlogse jaren heeft de overlegcultuur een aanvullende wending gekregen. Onder invloed van het (katholieke) corporatieve denken werd in 1945 de Stichting van de Arbeid opgericht, gevolgd, in 1950, door de Sociaal Economische Raad (SER) om het sociaaleconomische beleid vorm te geven. De SER bestaat voor eenderde uit vertegenwoordigers van werknemersorganisaties, eenderde van werkgeversorganisaties en eenderde uit kroonleden. Hij is het hoogste – deels verplicht - adviesorgaan voor de overheid en de volksvertegenwoordiging op sociaaleconomisch gebied. De Stichting van de Arbeid kent alleen vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers. Het is volgens velen het bereiken van overeenstemming tussen de sociale partners over onderwerpen van nationaal belang, zoals

⁶⁸ *Polderdenken*, pagina 126.

⁶⁹ De socioloog J.A.A. van Doorn spreekt van deconstructuralisering van de samenleving. Zo bezien is deliberatieve democratie ook een mogelijkheid om een al te opdringerig populisme te bestrijden. Zie Doorn, J.A.A. van (2009), *Nederlandse democratie*. Amsterdam: Mets & Schilt. Hoofdstuk 23: Herfsttij der democratie.

⁷⁰ Zie Doorn, J.A.A. van en C.J.M. Schuyt (1978) *De stagnerende verzorgingsstaat*. Meppel: Boom. Hoofdstuk 1: De verzorgingsmaatschappij in de praktijk, pagina 29.

AOW, WAO, pensioenen, lonen en prijzen, bestrijding werkloosheid, waardoor Nederland in staat is grote maatschappelijke en economische vraagstukken het hoofd te bieden.

Het Nederlandse deliberatieve model, beter bekend als poldermodel, trok in de jaren negentig van de vorige eeuw veel aandacht in het buitenland omdat zij als een verklarende factor werd beschouwd voor de economische groei in Nederland. Poldermodel, poldercultuur, polderen, werden modieuze woorden om aan te geven dat het geïnstitutionaliseerde overleg tussen overheid, werkgevers en werknemers goede vruchten af kan werpen. Gezamenlijke verantwoordelijkheid, streven naar consensus en het sluiten van compromissen, veelal achter gesloten deuren, werden - ironisch genoeg - in korte tijd een Nederlands handelsmerk⁷¹. Ondanks de heftige kritiek staan model en cultuur van het polderen nog steeds overeind⁷². Het deliberatieve karakter van het model is door Pleij helder beschreven: "Heel wezenlijk is de permanente confrontatie van (zeer) uiteenlopende standpunten, die door een maximaal aantal betrokkenen naar voren gebracht (kunnen) worden. Deze confrontatie geschiedt in principe op basis een uitwisseling van argumenten die niet alleen kunnen overtuigen, maar ook een verduidelijking van de verschilpunten dienen in te houden. Daarbij toont men zo veel mogelijk respect voor de andersdenkenden door hen uitvoerig aan bod te laten komen en op voorhand te accipiteren dat zij zeker niet allen zomaar of zonder meer over de brug te halen zijn. Maar tegelijkertijd laat men zich leiden door de pragmatiek van het dagelijkse leven, dat om zakelijke beslissingen vraagt waarmee iedereen kan leven"⁷³.

Om een aantal redenen concentreren wij ons in dit onderzoek op het delibereren op lokaal niveau en de daar aanwezige media. Ondanks alle globalisering en mobiliteit hebben de meeste mensen op lokaal niveau hun huis en haard, voeden ze daar hun kinderen op en worden de maatschappelijke roots gevormd. Het is vooral ook op lokaal niveau dat de civil society vorm en inhoud krijgt. Burgers sluiten zich aan bij verenigingen en stichtingen en zijn daar actief⁷⁴. Dat brengt met zich mee dat burgers op lokaal niveau tal van belangen hebben waarop de lokale politiek een belangrijke invloed heeft: ruimtelijke ontwikkeling, voorzieningen in wijk en buurt, voorzieningen op terrein van sport en cultuur en niet te vergeten veiligheid. Het betreft concrete zaken waarop burgers zich doorgaans nauw betrokken voelen en – als het aan de orde is – invloed kunnen en willen uitoefenen op besluitvorming door de gemeente. Dit sluit aan bij de gedachte dat democratisch burgerschap vooral op lokaal niveau geoefend en zichtbaar gemaakt wordt. Het lokale bestuur en de lokale politici staan relatief dicht bij de burgers en zijn vaak persoonlijk aanspreekbaar voor het publiek. Ten slotte zijn de mogelijkheden voor deliberatie op lokaal niveau het sterkst ontwikkeld in de regelgeving⁷⁵.

Het percentage burgers dat actief is betrokken bij de 'smalle' deliberatie is overigens klein en ligt vrijwel zeker onder 10%. Het grootste deel van het publiek bestaat uit toeschouwers die via de media volgen wat er in de politieke en beleidsarena gebeurt. Zij zijn in hun oordeelsvorming dus sterk afhankelijk van wat de media presenteren en vormen met elkaar de 'toeschouwersdemocratie'.

⁷¹ Het waren immers de partijen van de Paarse coalitie die zich verzetten tegen de achterkamertjespolitiek en de consensuscultuur.

⁷² Zie bijvoorbeeld Couwenberg, S.W (2004). *Opstand der burgers*. Budel: Uitgeverij Damon

⁷³ Pleij, H (2005). *Erasmus in het poldermodel*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker. Pagina 24 e.v.

⁷⁴ Een interessante vraag is natuurlijk of gemeenten met een sterk ontwikkelde civil society ook een sterk ontwikkelde deliberatie kennen in vergelijking met gemeenten die dat minder hebben.

⁷⁵ Hierbij zijn niet betrokken de bijeenkomsten die gehouden worden in het kader van de lokale verkiezingen. Daar zijn een paar redenen voor. Ten eerste gaat het meestal om partijbijeenkomsten voor de eigen achterban, waar nauwelijks andersdenkenden komen. Ten tweede zijn ook die verkiezingen vooral een media-aangelegenheid geworden met spotjes, advertenties en discussie- en praatprogramma's.

De combinatie van een deliberatieve traditie, een meerpartijstelsel en de verzuiling heeft bijgedragen tot het ontstaan van een bijzonder nationaal mediabestel: publiek, pluriform, levensbeschouwelijk, groepsgebonden, interactief met achterbannen en publiek. De belangstelling in Nederland voor praat- en discussieprogramma's is opmerkelijk en aanhoudend groot. Op lokaal niveau is het niet veel anders. Lokale omroepen hebben doorgaans een publiek karakter, worden uit belastinggeld bekostigd en hebben een programmaraad die representatief is voor de lokale gemeenschap.

Met de ontzuiling, secularisering, ontideologisering en – als gevolg daarvan – de individualisering staat de traditionele deliberatieve democratie onder grote druk. Van verzuilde, ideologische, groepsgebonden vormen van deliberatie en oordeelsvorming is nauwelijks meer sprake. De vraag is of er nieuwe vormen van deliberatie gevonden kunnen worden en of de media daaraan kunnen bijdragen.

