

Deliberatieve beleidsanalyse en politiek als vorming van discourscoalities
Over het ontrafelen van discussies over identiteitsgevoelige beleidsvraagstukken

A.F.A. Korsten, 110305

Inleiding

Het overheidshandelen is niet alleen te begrijpen als het ontwikkelen, tegenover elkaar zetten en beoordelen van toekomstgerichte scenario's maar evenzeer als het vertellen van verhalen. Een groot deel van het besturen bestaat zelfs uit het vertellen van verhalen: in een beleidsdocument wordt uitgelegd wat het probleem is, hoe het is begonnen, welke aanpak wordt gekozen en welke middelen daarvoor nodig zijn. Na zekere tijd leert evaluatie dat het verhaal verouderd is; het boek is uit. Dan wordt een nieuw verhaal verteld en gepoogd het nieuwe verhaal tot het overheidshandelen te verheffen. Vaak zal er hevig debat ontstaan omdat het oude verhaal soms nog verteld wil worden maar meerdere verhalen daar tegenover worden gesteld. Bij een brandende kwestie is dat vaak het geval. Denk maar eens aan de discussie wel of niet nieuwe kernenergiecentrales of moet 'Borssele' nog open blijven (in termen van Schon & Rein: *frame reflective policy discourse*). Hoe het hele verhaal op tafel te krijgen, dat is geen eenvoudige kwestie. Zeker niet als het oude verhaal allerlei praktijken met zich brengt en het nieuwe verhaal aanspraak maakt op praktijken waarvan onduidelijk is of ze zo zullen verlopen. Zal het werken met diagnosebehandelcombinaties (dbc's) inderdaad de kosten in de gezondheidszorg kunnen drukken? Zullen specialisten hieraan willen meewerken? Is de patiënt in staat keuzen uit ziekenhuizen te maken?

Een discussie over een complex probleem ten volle ontrafelen is een kunst. De *narratieve beleidsanalyse* (Roe, 1994) en het denken in termen van *discours analysis* (Hajer, 1997, 2000) helpen ons daarbij. Rein & Schön helpen ons in 'Frame reflection' ook maar hun aanpak laat ik hier terzijde. Hier staat het denken van Hajer centraal. Discoursanalyse is vooral nuttig bij *identiteitsgevoelige* onderwerpen. Dat is tenminste de pretentie die hij heeft.

Suboptimaliteit

Discussies en democratische besluitvorming moeten op elkaar aansluiten. Deze afstemming is in het recente verleden niet steeds goed geweest. Of het nu gaat om de HSL, de Betuwelijn, de onderwijsproblematiek of de plattelandsinrichting de consensus van het poldermodel, halstarrigheid van bestuurders en een parlement met te weinig eigenstandige analyse produceerde suboptimale oplossingen (Hajer, 2000: 7). Bekke (2003) heeft in zijn afscheidscollege tal van voorbeelden gegeven van veranderingsprocessen die niet hebben gebracht wat de bedoeling was. Denk aan de opheffing van de oude arbeidsvoorziening en de invoering van het UWV op het gebied van arbeidsvoorziening en reïntegratie. Dat deze problematiek niet eenmalig is bleek opnieuw bij lezing van 'Het project Zuiderzeelijn – Toetsing met terugwerkende kracht' van de commissie-Duivesteijn maakt er gewag in.

Suboptimaliteit zou in het algemeen zijn te vermijden door creativiteit van niet-werkende, veelal tijdelijke associaties die zich naar aanleiding van dergelijke problemen manifesteren te benutten. Maar is er wel voldoende ruimte voor *maatschappelijke uitwisseling* binnen ons systeem vraagt Maarten Hajer zich in zijn in 2000 in Amsterdam aan de UvA uitgesproken oratie 'Politiek als vormgeving' af? Wordt de maatschappelijke discussie serieus genomen en benut? Dat zijn vragen die verwijzen naar de institutionele vormgeving van het openbaar bestuur. Hajer geeft enkele voorbeelden van experimenten, nieuwe vormen van

(democratische) dialoog, zoals over de vormgeving van de Hoeksche Waard, waar hij in gelooft.

Wat in Nederland wordt aangeduid met woorden als open planprocessen of interactieve beleidsvorming of coproductie heeft een aantal kenmerken gemeen met *'consensus building'*, *'diskursives Verfahren'*, *'collaborative planning'* en *'deliberative politics'*. De relaties tussen burgers en politiek en ambtenaren worden blijkbaar ook elders, getuige deze typeringen die ambities verraden, geherdefinieerd. Hajer pleit dus voor *democratische discussie als criterium voor de beoordeling van overheidshandelen*.

Wat wil Hajer in het algemeen? Hij wil niet alleen debatten analyseren en interactieve argumentaties bekijken maar zoekt vooral de entree tot de taak van de bestuurskunde in de botsing van verhalen of perspectieven op een zaak ('policy discourses'). Maar waarop wenst hij dan vooral te letten? We bespreken kort de kernbegrippen uit zijn beoordelingskader (discoursanalyse), die hij als een opgave ziet voor de bestuurskunde. Ik ga uit van zijn oratie, die qua inhoud een vervolg is op wat hij schreef in zijn bekende artikel in *Beleidswetenscha* en zijn dissertatie.

Discoursanalyse volgens Hajer

Wat een discours is. Bestuurskundigen moeten volgens Maarten Hajer in zijn oratie beleidsdiscoursen ('policy discourses') bezien. Een beleidsdiscours is geen synoniem voor een discussie over een beleidsprogramma. Een *discours of verhoog* verwijst naar *'het geheel van min of meer samenhangende ensembles van ideeën, concepten en categorisering die in bepaalde discussies kunnen terugvinden'*. 'Het kan gaan om impliciete structuren die een discussie een specifieke vorm geven. Het recht is daar een voorbeeld van. Het recht is een samenhangend geheel van vertogen. Het juridiseren 'is een specifieke manier van kijken die juristen een eigen conceptuele toegang tot de werkelijkheid verschaft (en die en passant anderen nadrukkelijk buitensluit)' (Hajer, 2000: 17).

Reproductie. 'Instituten worden gereproduceerd via de discursieve handelingen die we verrichten, of via de specifieke regels die we in herinnering roepen. In die handeling wordt de maatschappelijke betekenis van regels en routines bevestigd' (2000: 17). De partijen die samen betrokken zijn bij de bestrijding van voetbalvandalisme en daarover afspraken maakten, benoemen voortdurend de verschijnselen en hun aanpak, van het aanstellen van stewards tot het uitspreken van stadionverboden. Taal en redeneren is essentieel. Discursieve handelingen impliceren het uitwisselen via taal van signalen en via die signalen reproduceren we. Transformeren gaat ook, vooral via herinterpretatie of verandering in spelregels. Er kan om bij het voorbeeld van bestrijding van voetbalvandalisme te blijven een nieuw verhoog ontstaan. Oude en nieuwe partijen kunnen aan tafel gaan en een nieuwe aanpak bepleiten. Het ene discours opent de aanval op het oude. Geen stadionverboden meer, geen stewards meer maar wedstrijden waarbij in het geheel geen supporters van de tegenpartij meer aanwezig zijn?

Praktijken. Discursieve handelingen voltrekken zich in een bepaalde context. Ze vormen praktijken en praktijken zijn sociale samenhangen rond het handelen van een of meer personen. Zo is er een bepaalde gang van zaken ('praktijk') bij kaartverkoop bij voetbalwedstrijden, uitsluiting en controle op voetbalsupporters met een stadionverbod, en het verbod op het spelen van bepaalde risicovolle wedstrijden op bepaalde dagen of tijdstippen op een dag.

Soms zijn overigens niet-talige zaken aan de orde. Denk aan het medisch discours. Een voorbeeld van een praktijk is de ronde die een arts maakt langs zijn patiënten in het ziekenhuis.

Het openbaar bestuur is in de ogen van Hajer een discursieve orde, waarbij discursieve uitwisseling in de context van bepaalde praktijken plaatsvindt. Een provinciebestuur houdt toezicht op de financiële handel en wandel van een gemeente en suggereert het gemeentebestuur een kritische quick scan te laten doen naar de begroting. Of het kabinet overlegt met de sociale partners over een akkoord over loonontwikkeling. Discours is in het openbaar bestuur wat software voor een computergebruiker is (2000: 18).

Wat een overheidsbestuur doet, is praktijken scheppen, bevestigen of veranderen in en door taalstrijd. En taalstrijd is machtsstrijd, aldus Hajer. Een overheidsbestuur werkt binnen een discours omdat het de taal bepaalt en beheerst waarin over onderwerpen gesproken wordt. Spreken we in de ouderenzorg over ouden van dagen, bejaarden of ouderen? Een tijdlang hanteert een overheidsbestuur bepaalde terminologie tot die verouderd raakt. Spreken we over gastarbeiders, migranten, vreemdelingen of allochtonen? Met een andere kijk op een zaak, worden de talige bordjes ook verhangen. Het spreken in termen van gastarbeiders in de jaren vijftig van de vorige eeuw ging nog uit van de veronderstelling dat de Turken, Marokkanen en andere arbeids weer na enkele jaren terug zouden keren naar het land van herkomst. Die veronderstelling bleek niet te kloppen. Een probleem wordt in ene nieuw discours dus gheredefinieerd in nieuwe termen: oorzaak-gevolg, doelen en effecten; goed en kwaad.

Niveaus. Een *beleidsdiscours* kent volgens Hajer (2000) drie niveaus of lagen:

- *epistemische motieven*;
- *beleidsvocabulaires*;
- *verhalen of story lines*.

Epistemische motieven zijn talige uitdrukkingen die ons 'positief onbewuste' beheersen. Denk aan een woorden als een beleidsnetwerk. Een beleidsvocabulaire bestaat uit concepten die zijn uitgedacht om inhoud te geven aan een specifiek beleidsprogramma. Denk aan het concept van de ecologische hoofdstructuur (EHS) in een natuurgebied, 'compacte stad' of vinexlocatie. Rondom de EHS bevindt zich een geheel van begrippen en termen. Verhalen zijn niet alleen lijnen in denken in een beschouwing die orde scheppen in chaos, maar ze bepalen ook wat de inzet is van een conflict. Het zijn *zingevingskaders*.

'Discoursen hebben geen eigen leven'. 'Reproductie van een discours vindt plaats via het *strategisch gedrag* van allerlei actoren in de diverse praktijken' (2000: 19). Wie een discours analyseert zal kijken naar de taal en daarmee naar begrippen waarmee de deelnemers elkaar bestrijden of het eens zijn maar ook naar de positioneringen. Wie mag meedoen in de discussie en wie niet? Hoe interpreteert men de uitdrukkingen zoals 'wat u wilt is niet meer van deze tijd' of 'dit polderoverleg moeten we zo niet meer doen'. Er wordt door de arena toetreding open te stellen of te sluiten macht uitgeoefend.

Analyse. De drie lagen van een discours zijn te analyseren. Men kan bijvoorbeeld het beleidsvocabulaire bekijken van de Derde of Tweede Nota voor de Ruimtelijke Ordening. Het is ook mogelijk om discoursen met elkaar *te vergelijken*. Denk aan twee interpretaties van een zelfde beleidsprogramma.

Kern. Hajer wil niet zozeer kijken naar vragen als 'wie beslist' of 'wie wat krijgt' in het openbaar bestuur, maar naar de praktijken. Hij schrijft:

‘Ik zoek naar de wijze waarop het politiek proces via bepaalde praktijken vorm krijgt, welke actoren in deze praktijken macht uitoefenen en op welke manier, welke domeinen via deze discursieve machtsvorming object worden van overheidsbeleid en welke hier ook van gevrijwaard blijven, welke vraagstukken worden uitgelicht en welke maatschappelijke fenomenen dientengevolge juist in de schaduw blijven staan’.

Hij wil dus bijvoorbeeld kijken naar hoe de besluitvorming rond behandeling van patiënten gaat voor en na de invoering van diagnose-behandelcombinaties (dbc's), en daarmee hoe zorgverzekeraars zich opstellen, welke keuzen patiënten maken, hoe artsen daarmee omgaan, hoe de verantwoording geschiedt en wat het verder betekent voor ziekenhuisdirecties. Hij wil dus kijken naar hoe een poging om de kosten in de gezondheidszorg via dbc's te beperken en beheersen uitwerkt *in vocabulaires over concrete praktijken*. Het gaat hem om concrete praktijken waarin identiteit gestalte krijgt.

Dynamiek. Het openbaar bestuur is een discursieve orde die gestalte krijgt in talig (discursief) handelen in zogenaamde discourscoalities (met het niveau van motieven, vocabulaires en verhalen). Discourscoalities veranderen in de tijd. Als, om een voorbeeld te geven, de transnationale discourscoalities over de Europese ruimtelijke ordening veranderen, kan dat lokaal doorwerken, meent Hajer die eerder ook schreef over ruimtelijke ordening. De duiding van omgaan met ruimte verandert en wie mee wil moet *de nieuwe metaforen in het beleidstaalspel*, zoals die gestalte krijgen in vocabulaires en praktijken, kennen. Wil men bijblijven dan zal men op recepties en in nota's de taal van de macht zien veranderen.

Neem de sector van het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. Daarin wordt in 2005 gesproken over *educational governance* om de verhouding tussen colleges van bestuur en raden van toezicht in te richten (rapport van de commissie-Meijerink).

Identiteit. Diverse vernieuwingspogingen in het voortgezet onderwijs hebben niet gebracht wat ervan verwacht werd. Het vmbo bleek anno 2004 geen groot succes. De politieke veranderaars hebben door de beleidsveranderingen de *identiteit* van tal van onderwijsorganisaties miskend en/of negatief beïnvloed. Dat is verkeerd. Hajer (2000: 31) vraagt daar aandacht voor. *Identiteit* moet weer een criterium worden dat serieus genomen wordt, zo stelt hij. 'Politiek en bestuur gaat over identiteit en beleid dat identiteiten miskent, is gedoemd te mislukken. Om identiteit te behouden of vernieuwde identiteit te bewerkstelligen is meedenken en meewerken vanuit de samenleving nodig, van beroepsgroepen van professionals, zoals leerkrachten, en anderen. Veranderingen in het onderwijs moeten dus niet door een ministerie over het land worden uitgestort; ze moeten niet worden opgedrongen. De onzekerheid rond vraagstukken is immers groot en in die gevallen is een *gedeelde identificatie met beleidsinterventies* nodig om uit te komen bij succesvol beleid. Directies en leerkrachten moeten meedenken over eventuele veranderingen.

Dat veronderstelt dat door overheidsbestuur 'nagedacht wordt over de identiteit' van betrokken actoren. Derhalve is aandacht nodig voor culturele verbondenheid, voor wat hun kerncompetenties zijn en voor wat hen dierbaar is, en voor processen van *zingeving* in arbeid. Hier en daar ziet Hajer 'potentiële ateliers voor identiteitsontwikkeling en culturele ontwikkeling'.

Toepassingen. Heeft Hajer leerlingen? Tot de auteurs die (meer of minder) in zijn voetsporen traden behoren Hendrik Wagenaar, Jaap Frouws, Willemijn Dicke, Tineke Abma, Sandra Kensen, Michel van Eeten.

Zijn instituten bezig met het ontrafelen van discoursen? Het Rathenau Instituut doet veel op dit gebied. Een voorbeeld is het rapport uit 2001 'Hoe oordelen we over de veehouderij?'. Hier is denkbaar dat een verhaal wordt geformuleerd of gereconstrueerd vanuit dierenwelzijn versus een economisch verhaal. Discoursen bestaan ook over digitale identificatie; over gentechologie; over wachtlijstproblematiek.

Toepassing van discoursanalyse (1): rurale ontwikkeling

Een discours (een ensemble van ideeën, concepten en categorisering) bestaat niet op het individuele niveau maar op sociaal niveau. Vandaar dat een discours betekenis kan hebben in het kader van collectieve actie' (Goverde, 2000:57). Een discoursanalyse kan de strijd om de hegemonie van ideeën, concepten en categorisering rond en in beleidsvelden verduidelijken. Een discoursanalyse kan behulpzaam zijn om te begrijpen waarom een bepaalde notie van rurale ontwikkeling dominant wordt en als gezaghebbend wordt beschouwd terwijl andere zienswijzen in diskrediet geraken.

Frouws (1998: 58-63) richtte zich op de herdefiniëring van het platteland. De Nationale Raad voor het Landbouwkundig Onderzoek (NRLO) publiceerde verschillende discoursen met betrekking tot stad-landrelaties. Hidding e.a. (1998) geven vijf discoursen. Dat zijn bij hem geconstrueerde verhalen die signalen leveren tegen het klassieke dominante verhaal van de scheiding van stad en platteland. Hij noemt onder meer als discours: 'stad en land als tegenpolen'; 'stad en land als netwerk van activiteiten'; 'stad en land als ecosystemen'; 'stad en land als stelsel van plekken'; 'stad en land als vastgoed'.

Frouws kwam met de volgende parallel voorkomende discoursen: agri-ruralist discourse, utilitarian discourse en hedonist discourse. Deze discoursen zijn overwegend praktijken van beleidsvoerders. De hoofdlijnen hiervan zijn door Goverde (2000) samengevat. We geven die hier met enkele schetsen in eigen woorden weer.

a) De *agri-ruralist* benadrukt, kort gesteld, de centrale rol van de boeren in het proces van vernieuwing van het platteland. De sociale dimensie vormt de kern uit dit discours. De waarden van het platteland, zoals open ruimte, erfgoed, natuurlijke hulpbronnen, landschap, vinden hun basis in de samenwerking tussen mens en natuur. Boeren vervullen met name een essentiële rol bij het bewaren van de identiteit van het platteland, in de voedselproductie op niveau en in het tegemoet komen aan verlangens om het aantrekkelijke platteland te behouden. Rurale gebieden moeten een wederopleving kennen. Die is mogelijk door een endogene ontwikkeling en zelfregulering. Zie daar dit discours, dat een lofprijzing is op rurale gemeenschappen.

b) Het *utilitarian discourse* benadrukt iets anders, namelijk de economische dimensie van plattelandontwikkeling. Landschapsbescherming biedt mogelijkheden om voordeel te halen uit het landelijk gebied. Het platteland is een geheel van markten, zoals op het terrein van wonen, recreatie, aantrekkelijke landschappen, hightech landbouw. Plattelandontwikkeling moet verbonden worden met deze verschillende markten. Dit sterk economisch gericht denken sluit aan bij de traditie van ruilverkavelingen, inpolderen, exploitatie en commercialisering van het landelijk gebied.

c) Het *hedonistisch discours* accentueert de culturele dimensie van het platteland, tot uiting komend in de schoonheid van gebieden en natuurwaarden. Dit discours vertolkt als het ware de stadse kijk op plattelandsontwikkeling maar heeft wortels in de natuurbescherming.

Wie van de plattelandsbewoners gedraagt zich hoe? Tweederde van de overigens pluriforme groep van varkenshouders werd in 2000 in de hoek van het agri-ruralist discours geplaatst. Ondernemers met grote bedrijven bleken vooral te situeren in de hoek van het utilitaire discours. Het hedonistisch discours is sterk aanwezig bij natuurbeschermingsorganisaties (Goverde, 2000: 60).

De discoursen van Frouws en andere die voorkomen op het terrein van rurale ontwikkeling zijn intellectuele constructies van onderzoekers. Die hebben het voordeel dat ze goed zicht geven op 'de complexiteit van het besturingsvraagstuk'. 'Er is geen sprake van vaste hegemoniale verhoudingen' (Goverde, 2000: 60).

Wat valt er nog meer over te zeggen? De discoursen maken ook duidelijk dat als het discours van stad en platteland als vastgoed de hegemonie zou verwerven dit vergaande ruimtelijke consequenties zou hebben, bijvoorbeeld voor het Groene Hart. En tweede aspect is: wat is gemeenschappelijk in alle discoursen? Die vraag is voor beleidsvoerders van belang die nastreven om consensus te bereiken. Een derde aspect: vergt het bestaan van uiteenlopende discoursen die elk geen hegemonie hebben sterk uiteenlopende manieren van overheidsoptreden? We laten deze vraag hier voor wat die is, maar tekenen aan dat deze wel aan de orde was (Goverde, 2000: 63).

Toepassing van discoursanalyse (2): de watersector

Willemin Dicke verrichtte een zgn. narratieve analyse van de watersector. Zij ziet twee dominante verhalen: de Ecologische Kringloop en het Economisch Rationalisme. Deze verhalen botsen met elkaar en zijn de kiem voor conflicterende beoordelingen van het bestuurlijk vermogen van de watersector. Zij betoogt dat een *metabeleidsverhaal* deze tegenstelling kan wegnemen. Daarmee doet ze een poging een nieuw verhaal te agenderen dat de oude tegenstelling 'oplost'.

Dicke maakt duidelijk dat een narrative een verhaal is. Een verhaal bestaat uit een opeenvolging van gebeurtenissen, waarbij een gebeurtenis is gedefinieerd als een overgang van de ene naar de andere toestand. Een verhaal kan vele vormen aannemen, bijvoorbeeld die van een schriftelijk betoog of een film. In een verhaal kan verslag gedaan worden van hoe iets is of is veranderd of heeft kunnen gebeuren. In de praktijk is een verhaal meestal niet beperkt tot een document of een wet. Allerlei brokstukken maken samen een verhaal (als een puzzle). Een verhoog duidt Dicke aan als een subgenre van een verhaal. Een verhoog is een verhandeling of opstel van betogende aard. Een discours is meer dan een verhoog. Een discours is een *ensemble* van ideeën, concepten, categorisering die zich voordoen in concrete praktijken waaraan mensen betekenis voor zichzelf toekennen. Een discours van besturen omvat dus meer dan alleen verhalen. Praktijken worden er ook toe gerekend. En zo meer.

Waarom nu beginnen aan een denkproces in termen van policy narratives (Roe, 1994), dus van beleidsverhalen. Dat is nuttig omdat in veel situaties betrokkenen het niet eens zijn over een verschijnsel, de oorzaken van iets, de ernst ervan en de gevolgen, noch over de oplossingen. Neem het voetbalvandalisme. De KNVB kwam daarover in de jaren tachtig en negentig met suggesties maar de korpschefs dachten daar heel anders over en de

korpsbeheerders en de minister van Binnenlandse Zaken weer anders. Wat de een als probleem ziet, beschouwt de ander helemaal niet als probleem. Dan is het goed om te proberen de kijk op de materie te clusteren tot enkele verhalen. Om daarna te proberen deze verhalen te overstijgen in een nieuwe aanpak ('frame'). Zo ook volgens Dicke in de watersector. Biedt meer marktwerking hier een oplossing om meer vermogen te genereren in de watersector?

Zij komt dus met twee dominante verhalen en een overstijgend verhaal. Dat laatste typeert ze als Eco-pragmatisme. Ze heeft het uitgewerkt in haar dissertatie.

De betekenis van discoursanalyse volgens Hajer

Ik zie een aantal voordelen aan de discoursanalytische aanpak volgens Hajer.

1) *Voor het begrijpen van controverses.* Er is op diverse gebieden van beleid regelmatig sprake van strijd om de hegemonie van planconcepten, ideeën en besturingsaanpakken. Hajer blijkt veel oog hiervoor te hebben, en daarmee voor *posities en waardeoriëntaties* bij controverses in beleidsnetwerken. Zijn aanpak heeft nut voor het in kaart brengen van dergelijke vraagstukken maar niet voor het aanpakken of beoordelen van eenvoudige vraagstukken, die doorgaans vanuit een ambtelijk apparaat kunnen worden aangepakt. Het denken van Hajer over beleidsvocabulaires heeft dus betekenis voor het beoordelen van beleid gericht op complexe veranderingen.

2) *Voor identiteitsgevoelige strijdpunten.* Een tweede voordeel van de discoursanalyse is dat er aandacht komt voor de verhalen ('frames' in de woorden van Korsten of Rein & Schön), voor de confrontatie van verhalen en voor concrete praktijken, voor de wijze van omgaan met identiteiten en de eventuele miskenning daarvan, voor onzekerheid en voor de organisatie van het meedenken, voor gedeelde waarden.

Wie zo kijkt, zou een beleid gericht op verandering in het voortgezet onderwijs kunnen beoordelen. De discoursanalist zal dan grote belangstelling aan de dag leggen voor de beleidsvocabulaires en voor de concrete praktijken in scholen. Hoe handelen leraren en leerlingen? Kunnen ze werken in het vigerende onderwijsstelsel? Het nieuwe aan het denken van Hajer is dat hij expliciet aandacht vraagt voor *zingeving* en van *identiteitsbehoud en – verandering* een beoordelingspunt maakt (in deze lijn ook Yanow). Vanuit de discoursanalyse is het mogelijk om vast te stellen of 'Fremdkörper' een organisatie komen binnendringen die eigenlijk niet met de primaire taak van een organisatie van doen hebben. Een discoursanalyse zal meedogenloos aan de kaak stellen als een overheid bij wijze van spreken een slagfirmas ook koekjes wil laten bakken of wasmachines wil laten verkopen. Immers, wasmachines passen niet in het verhaal van de slager.

3) *Van de ene discourscoalitie naar een andere?* Het denken in termen van discourses heeft volgens mij - meer specifiek gezien - nut omdat deze aanpak de aandacht vestigt op *de manier waarop bestuurders met andere stakeholders en niet-georganiseerden kunnen proberen van de ene discourscoalitie in de andere te komen.* En de beoordeling daarvan. Politiek als vormgeving van een gedeeld idee dus. Zo heeft een voormalig hoofdstedelijk burgemeester jaren geleden geprobeerd om meer zicht op en ideeën voor de gewenste toekomst van de stad te genereren en zelfs een nieuwe 'coalitie' te beproeven door stadhuisbijeenkomsten te houden met vertegenwoordigers van onder meer het bedrijfsleven. Hij was van mening dat de oude verbinding tussen bestuur en bedrijfsleven niet zinvol meer

was. Bedrijven dreigden de stad de rug toe te keren. Het was nodig elkaar beter te verstaan en te zoeken naar ‘nieuwe’ eensgezindheid (Hajer, 1989)..

4) *Vergelijking van vocabulaires*. Ideeën voor de toekomst en ‘argumentatie als interactie’ zijn in de discoursanalyse en bij het vergelijken van discoursen van belang. Wie meent dat wijze van zien en denken in termen van discourscoalities en concrete interactieve, democratische, praktijken ongeveer gelijk staat aan pogingen tot consensusvorming onder leiding van een procesmanager miskent het belang van *uitsluiting* in debatten en *gemiste identificatie* van burgers.

Kritiek

De volgende kritiekpunten zijn te formuleren.

1) Een eerste kritiekpunt is dat reflectie op *identiteit* lastig is. De socioloog Laeyendekker betoogt in zijn Amsterdamse oratie uit 1974 dat het begrip identiteit vrijwel onbruikbaar is maar zover wil ik niet gaan. Echter, men dient nader te bepalen wat onder identiteit te verstaan, wil men het begrip gebruiken ter beoordeling van overheidsbeleid. Dat dit mogelijk is, laat Hajer wel zien.

2) Discoursanalyse is nuttig bij het ontrafelen van beleidscontroversen met identiteitsgevoeligheid. De aanpak is niet voor het doorgronden of beoordelen van alle beleidsproblemen nuttig. Men moet dus de grenzen zien van de aanpak.

3) Een derde probleem in het denken over discourscoalities is dat dit tendeert naar het waarnemen van *elitegedrag*, en gedrag in talige acties van een *voorhoede*. Hajer spreekt ook over ‘ateliers’. Het is mogelijk dat de praktijk vraag om ‘nieuw’ beleid maar wordt dat nieuwe in een taal gegoten die gedeelde identificatie in *bredere* kring tot stand brengen?(Hajer, 2000: 25). Het gaat hier om meer dan een communicatieprobleem, namelijk om identiteitgenererende verhalen. In welke nieuwe politieke ruimten wordt gepoogd die verhalen te laten ontstaan? De taak waarvoor Hajer zich gesteld ziet is geen eenvoudige omdat politici heden ten dage moeite hebben om openingen en experimenteeruimte te bieden voor een perspectiefvolle democratische dialoog die verder gaat dan een herbevestiging van oude representatief-democratische instituties. Politieke partijen zijn amper in staat zelf een nieuwe vertoog te ontwikkelen over zaken als pakweg de bestrijding van voetbalvandalisme, orgaandonorschap, omgaan met gentechnologie, een kijk op de toelaatbaarheid van kernenergiecentrales.

Wil politiek als vormgeving kansen krijgen dan moeten wel tal van condities in het perspectief van de deliberatieve democratie vervuld zijn. Hajer (2000: 33) meent dat een nieuwe ethiek tussen representatieve organen en ambtenarij nodig is. Er is een heldere koppeling nodig tussen maatschappelijk debat en politieke besluitvorming, iets dat ook door de Raad voor het openbaar bestuur in ‘*Het primaat in de polder*’ benadrukt is. Interactief bestuur is dus alleen onder voorwaarden een succes.

De plaats van discoursanalyse in de beleidkunde

Hoe kunnen we de benadering van Hajer plaatsen in de bestuurskunde? Beleidkunde is een onderdeel van bestuurskunde. In de analyse van beleid is, John in zijn overzichtboek ‘*Analyzing public policy*’ volgend, een onderscheid te maken in fasenmodel-aanpakken, groeps- en netwerkbenaderingen van beleid, sociaal-economische benaderingen van beleid, de rational choice-aanpak, de institutionele benadering en de benadering die beleid beziet vanuit

ideeën. De ideeënbenadering, waartoe ik het werk van Hajer reken, impliceert de centrale gedachte dat ideeën uitmaken voor wat politici doen. Het is vrijwel onmogelijk je politiek voor te stellen als ideeënloos. ‘The policy process is permeated by ideas about what is the best course of action, and by beliefs about how to achieve goals. Because politics is defined by disputes about how to follow the good life and the means to get there, participants in the policy process advocate contrary ideas and engage with others to try and win their case’ (John, 2000: 145). De politieke arena is een platform van *strijd tussen ideeën*, die verdedigd worden door politieke advocaten. Het zijn de ideeën die veranderingen in beleid inluiden of voor stabiliteit zorgen. Deze benadering maakt duidelijk dat we politiek moeten zien als debat en niet louter of primaire als ideeënloze machtsstrijd, resultaat van beïnvloedingsprocessen of onderhandelen. Maar sommige auteurs gaan nog verder dan ideeënstrijd gelijk te stellen aan debat. Ze zien overheidsbeleid als strijd tussen discourscoalities (en dus met beleidsconcepten verbonden instituties en groepen). Het denken in termen van ideeënstrijd en discourscoalities sluit aan bij een langere traditie. G. Vickers sprak in ‘*The art of judgment*’ (1965) over beoordeling met argumentaties, waaronder morele argumentaties, en ‘seeking meaning’. Het is niet alleen bij Vickers dat er aandacht wordt gegeven aan ideeën. Ook in de theorievorming over maatschappelijke, politieke en bestuurlijke agenda’s (Cobb & Elder) bestaat er aandacht voor ideeën. Er bestaat zoiets als een politieke marktplaats van ideeën, waarbij sommige ideeën goed verkopen en opgevoerd worden op de politieke en bestuurlijke agenda. Andere ideeën bereiken niet die status, of pas veel later, aldus de theoretici op het gebied van agenda building.

Literatuur over discours-analyse

- Eeten, M.J.G. van, Studie naar de achterliggende visies in het debat rondom de toekomstige Nederlandse luchtvaart infrastructuur en hun consequenties voor het procesontwerp, in: Ministerie van V&W, VROM en EZ, hoeveel ruimte geeft Nederland aan de luchtvaart? - Achtergronddocumenten bij de Perspectievennota, Den Haag, 1997.
- Aarts, M. en H. te Molder, Over natuur gesproken – Een discours-analytische studie van een debat, Rathenau Instituut, SDU, Den Haag, juni 1998.
- Abma, T., Narratieve infrastructuur en fixaties in beleidsdialogen- De Schipholddiscussie als casus, in: *Beleid en Maatschappij*, 2001.
- Abma, T.A., Machtige verhalen, in: *Beleid en Maatschappij*, 1997, nr. 1, pp. 21-32.
- Abma, T.A., Storytelling as inquiry in a mental hospital, in: *Qualitative Health Research*, 1998, nr. 6, pp. 821-838.
- Beck, U., M. Hajer & S. Kesselring (Hrsg.), *Der unscharfe Ort der Politik – Empirische Fallstudien zur Theorie der reflexieven Modernisierung*, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1999.
- Bekke, H., *Duurzaamheid en dynamiek – Over het nut van het veranderen van instituties en organisaties*, Leiden, 2003.
- Bruijn, J.A. de, P. de Jong, A. Korsten e.a. (red.), *Grote projecten*, Samsom, Alphen, 1996.
- Commissie-Duivesteijn, *Grote projecten uitvergroot – Een infrastructuur voor besluitvorming*, Den Haag, 15 dec. 2004.
- Commissie-Duivesteijn, *Het project Zuiderzeelijn – Toetsing met terugwerkende kracht*, Den Haag, 15 dec. 2004.
- Dicke, W., *Bridges & watersheds – A narrative analysis of watermanagement in England, Wales and the Netherlands*, Aksant, Amsterdam, 2001 (diss.).
- Dicke, W., Narratieve analyse van de watersector, in: Nelissen, N. e.a. (red.), *Bestuurlijk vermogen*, Coutinho, Bussum, 2000, pp. 77-103.
- Dijking, G., M. Hajer, e.a., *De Zuidvleugel van de Randsstad: instituties en discourses*, AME, Amsterdam, 2001.
- Dryzek, J.S., *Discursive democracy*, Cambridge, 1988.
- Dryzek, J.S., *The Politics of the Earth – Environmental Discourses*, Oxford, 1997.

Eeten, M. van, P. Kalders en M. van Twist, Verhalen vertellen, in: Bestuurskunde, 1996, nr. 4, pp. 168-188.

Eeten, M., van, De waarheid en autoriteit van beleidsficties in de controverse rond het Groene Hart, in: Abma, T. & R. in 't Veld (red.), Handboek beleidswetenschap, Boom, Amsterdam, 2001, pp. 375-382.

Eeten, M.J.G. & E.M. Roe, Ecology, engineering and the paradox of management: reconciling ecosystem rehabilitation and service reliability, Oxford UP, Oxford, 2001.

Eeten, M.J.G. van, Dialogues of the Deaf - Defining new agendas for environmental deadlocks, Eburon, Delft, 1999.

Eeten, M.J.G. van, Recasting intractable policy issues: the wider implications of the Netherlands Civil Aviation Controversy, in: Journal of Policy Analysis and Management, jrg. 20, 2001, nr. 3.

Eeten, M.J.G. van, Sprookjes in rivierenland – Beleidsverhalen over wateroverlast en dijkversterking, in: Beleid en Maatschappij, 1997, nr. 1, pp. 32-44.

Fischer, F. & M. Hajer (eds.), Living with nature – Environmental Politics as Cultural Discourse, Oxford, 1999.

Fischer, F., Reframing Public Policy – Discursive Politics and Deliberative Practices, Oxford UP, Oxford, 2003.

Frouws, J., Mest en macht, Wageningen, 1993.

Frouws, J., The Contested Redefinition of the Countryside; an Analysis of Rural Discourses in the Netherlands, in: Sociologica Ruralis, vol. 38, 1998, nr. 1, pp. 54-68.

Goverde, H., Waardeconflicten over rurale ontwikkeling, in: Nelissen, N. e.a. (red.), Bestuurlijk vermogen, Coutinho, Bussum, 2000, pp. 43-76.

Grin, J., De politiek van omwenteling met beleid, VossiusPers UvA, Amsterdam, 2004.

Hajer, M. & H. Wagenaar (eds.), Deliberative Policy Analysis: Understanding governance in the Network society, Cambridge UP, Cambridge, 2003.

Hajer, M. & W. Zonneveld, Spatial planning in the network society – Rethinking the principles of planning in the Netherlands, in: European planning Studies, vol. 8, 2000, nr. 3, pp. 340-357.

Hajer, M., Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: the Case of Acid Rain in Great Britain, in: Fischer, F. & J. Forrester (eds.), The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning, Duke UP, Durham, 1993, pp. 43-77.

Hajer, M., Infrastructuur als discursieve politiek: de 'Transeuropese Netwerken' nader beschouwd, in: Abma, T. en R. in 't Veld (red.), Handboek beleidswetenschap, Boom, Amsterdam, 2001, pp. 382-393.

Hajer, M., Policy without Polity: Policy Analysis and the Institutional Void, in: Policy Sciences, vol. 36, 2003, nr. 3, pp. 175-195.

Hajer, M., Politiek als vormgeving, Amsterdam, 2000.

Hajer, M.A., Discourscoalities in politiek en beleid, in: Beleidswetenschap, 1989, nr. 3, pp. 242-263.

Hajer, M.A., The politics of environmental discourse- A study of the acid rain controversy in Great Britain and the Netherlands, Oxford, 1993.

Hajer, M.A., The politics of environmental discourse- Ecological modernization and the policy process, Oxford University Press, Oxford, 1995.

Hajer, M.A., Transnational networks as Transnational Policy Discourse, in: Faludi, A. & W. Salet (eds.), The Revival of Strategic Planning, KNAW/M. Nijhoff, Dordrecht, 2000.

Hardy, C., T.B. Lawrence en n. Philips, Talk and action: conversations and narrative in interorganizational collaboration, in: Grant, D., T.W. Keenoy & C. Oswick (eds.), Discourse and organization, Sage, Londen, 1998, pp. 65-84.

Hidding, M., J. Wisserhof en D.B. Needham, Stad en land; een programma voor fundamenteel-strategisch onderzoek, NRLO-rapport nr. 98/17, Den Haag, 1998.

Hoppe, R. en A. Peterse (red.), Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse, Elsevier, Den Haag, 1999.

Kensen, S., Sturen op variatie – Sociale vernieuwing en de Deense variant als bronnen van inspiratie, VNG Uitgeverij, Den Haag, 1999.

Korsten, A.F.A., Bestuurskunde als avontuur, Kluwer, Deventer, 1988.

Laeyendekker, L., Identiteit in discussie, Boom, Meppel, 1994.

Molder, H.F.M. te, & C. Martijn, Discours-analyse en cognitieve psychologie: hoe sociaal is taal?, in: Psychologie en Maatschappij, jrg. 18, 1994, pp. 234-247.

Plotter, J. & M. Wetherell, Analyzing discours, in: Bryman, A. & B. Burgess (eds.), Analyzing qualitative data, Routledge, Londen, 1994.

Rathenau Instituut, Hoe oordelen we over de veehouderij?, Den Haag, maart 2001.

Rein, M. en D. Schön, Frame-reflective policy discourse, in: Beleidsanalyse, 1986, nr. 4, pp. 4-19.

Rein, M. en D. Schön, Reframing policy discourse, in: Fischer, F. en J. Forrester (ed.), The argumentative turn in policy analysis and planning, Duke University Press, Durham, 1993, pp. 145-167.

Roe, E., Narrative policy analysis, Durham, 1994.

Schön, D. & M. Rein, Frame reflection, Basic Books, New York, 1984.

Throgmorton, J.A., Planning as persuasive Storytelling: the rethorical Construction of Chicago's Electric Future, University of Chicago Press, 1996.

Throgmorton, J.A., The rethorics of policy analysis, in: Policy Sciences, vol. 24, pp. 133-179.

Twist, M.J.W. van, Verbale vernieuwing, Vuga, Den Haag, 1995.

Wagenaar, H., Beleid als fictie: over de rol van verhalen in de bestuurlijke praktijk, in: Beleid en Maatschappij, jrg. 24, 1997, nr. 1, pp. 7-21.

Wagenaar, H., Het onbedoelde gebruik van beleid, in: Aarts, L. e.a. (red.), Het bedrijf van de verzorgingsstaat, Boom, Meppel, 1995.

Wagenaar, H., Verhalen in de beleidspraktijk, in: Beleid en Maatschappij, jrg. 24, 1997, nr. 1, pp. 2-7.

Yanow, D., Conducting Interpretative Policy Analysis, Sage, Londen, 1999

Yanow, D., How does a policy mean? Interpreting Policy and Organizational Action, Georgetown UP, Washington, D.C., 1993.