

VU Research Portal

The structure of citizen opposition

de Brauw, C.C.

2014

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

de Brauw, C. C. (2014). *The structure of citizen opposition: Empirical explorations of societal discourses in the field of agricultural biotechnology, animal governance and land-use-policies*. [PhD-Thesis - Research and graduation internal, Vrije Universiteit Amsterdam]. Nikki Vermeulen, Ridderprint B.V.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Samenvatting

Dit proefschrift gaat over verzet van burgers tegen overheidsbeslissingen. Burgers verzetten zich tegen alle mogelijke besluiten van hun (democratisch gekozen) bestuurders. Ruimtelijke ordening is een van de terreinen waarop vrijwel elke beslissing tot verzet leidt, maar er zijn ook oneindig veel voorbeelden te noemen op andere terreinen van overheidsbeleid. Burgers geven op allerlei manieren uiting aan hun onvrede, zoals bijvoorbeeld door demonstraties, petities of juridische procedures. Hun bezwaren kunnen zich richten tegen beslissingen op nationaal of lokaal niveau. Dit proefschrift beoogt dieper inzicht te geven in de manier waarop burgerverzet ontstaat en over de mechanismen waarlangs dat verzet zich ontwikkelt.

De manier waarop tegen de reacties van burgers op beslissingen van het bestuur wordt aangekeken, hangt samen met de rol die bij de besluitvorming over openbaar beleid aan hen wordt toebedacht. Deze rol is binnen de verhouding tussen burgers en hun overheid niet zonder complicaties. Governance, of vormen van bestuur waarbij de burgers meer bij besluitvorming worden betrokken, kennen een groeiende populariteit. De reden daarvoor is dat de problemen waar beleidsmakers mee te maken krijgen steeds complexer worden, terwijl de wetenschap geen zekerheid meer kan bieden. Tegen die achtergrond wordt wel aangevoerd dat deliberatieve vormen van governance (besluitvorming door overleg) - waarbij het beleid wordt gezien als een 'leerstrategie' - de enige haalbare strategie is. De betrokkenheid van burgers is dan nodig, niet alleen voor de legitimiteit van het beleid, maar ook om het probleem zelf en de daarbij betrokken belangen in kaart te brengen. Hoewel hun bijdrage in (interactieve) beleidsvorming dus in toenemende mate wordt aangemoedigd, keurt men af dat burgers het beleid proberen te beïnvloeden door zich daartegen actief te verzetten. Verzet tegen lokale initiatieven, meestal aangeduid 'Not-In-My-BackYard' (Nimby) protesten, wordt over het algemeen gezien als iets negatiefs. Boze burgers worden beschouwd als 'slechte' burgers, die hun eigen belang plaatsen boven dat van anderen of van de samenleving als geheel. In dit proefschrift hebben we onderzocht of burgerverzet elementen bevat die bevorderend zijn voor deliberatieve vormen van governance.

In vier projecten, uitgevoerd binnen het Athena Instituut, hebben we ons gericht op verschillende aspecten van burgerverzet tegen besluit- of beleidsvorming door de overheid. In dit proefschrift zijn de resultaten van deze projecten weergegeven. Het proefschrift waardeert burgerverzet als iets constructiefs met een mogelijke positieve invloed op de kwaliteit van beleidsvorming.

Het doel van dit proefschrift is tweeledig:

- 1) Het verkrijgen van een dieper inzicht in de uitingen van burgerverzet en in de mechanismen achter die processen en
- 2) Het ontwikkelen van een theoretisch model dat behulpzaam kan zijn bij het voorspellen van kwesties die waarschijnlijk tot burgerverzet zullen leiden en bij het vinden van een manier om daarop te reageren met het accent op de positieve kanten van dat verzet.

De hoofdvraag van dit proefschrift is:

Welke karakteristieke mechanismen treden op bij burgerverzet en hoe kunnen beleidsmakers inzicht daarin gebruiken om op dergelijk verzet te voorzien en er zo mee om te gaan dat de negatieve effecten van conflicten zo klein mogelijk blijven en oprechte deliberatieve vormen van governance worden bevorderd?

Het **eerste hoofdstuk**, de inleiding, geeft een theoretische achtergrond van beleidsvorming in het algemeen en van de ontwikkelingen die zich in de Nederlandse samenleving hebben voorgedaan op het gebied van burgerinspraak. Het geeft ook de grenzen van het onderzoek aan en onderbouwt een aantal van de gekozen aannames en uitgangspunten. Een van die uitgangspunten is dat we het burgerverzet zien als een zich in de tijd en onder invloed van een aantal factoren ontwikkelend proces. We sluiten ons aan bij Hajer (2003a) en Verhoeven (2009) die burgerverzet beschrijven als een proces van verschillende *fasen* en we onderzoeken hoe burgers zich van de ene naar de volgende fase bewegen.

Het proefschrift is verder onderverdeeld in drie delen. Het eerste deel (hoofdstuk 2 en 3) concentreert zich op de theoretische aspecten van burgerverzet en op de ontwikkeling van modellen waarmee verschillende vormen ervan kunnen worden geanalyseerd. Het tweede deel (hoofdstuk 4 en 5) bevat een gedetailleerde bespreking van de structuur van burgerverzet en geeft de resultaten weer van empirische studies naar de rol van (niet-) inhoudelijke factoren. Het derde deel (hoofdstukken 6 en 7) is gewijd aan methodes voor het voorspellen van maatschappelijke conflicten. In hoofdstuk 6 komt (de ontwikkeling van) een model aan de orde dat voorspelt op welke onderwerpen zich in de toekomst burgerverzet of maatschappelijk debat zou kunnen voordoen en heeft als doel constructief overleg te bevorderen. Hoofdstuk 7 geeft de resultaten weer van één van de eerste experimenten die op basis van het model zijn uitgevoerd.

Om inzicht te krijgen in de vele vormen van burgerverzet en in de mechanismen die dergelijke acties aandrijven, is een literatuurstudie gedaan naar één van de meest bekende vormen van burgerverzet bij lokale initiatieven: de 'Nimby'-reactie. In **Hoofdstuk 2** staan de resultaten van deze literatuurstudie. Dit hoofdstuk beantwoordt de *vraag: Wat voor reacties zijn te vinden in de Nimby-literatuur en door welke factoren en mechanismen worden die reacties beïnvloed?* We hebben gekozen voor de

Nimby literatuur omdat die een algemeen voorkomende vorm van burgerverzet beschrijft, dat goed gedocumenteerd is en de levendigste beschrijving geeft van de ongemakkelijke manier waarop in het maatschappelijk verkeer naar burgerverzet wordt gekeken. Het doel van de literatuurstudie was om te begrijpen waarover we het hebben als we over burgerverzet spreken en om ons in staat te stellen een theoretisch model te ontwikkelen waarmee we niet alleen Nimby-reacties, maar ook andere vormen van burgerverzet, systematisch kunnen onderzoeken.

In de eerste plaats volgt uit het literatuuronderzoek dat er geen duidelijke consensus bestaat over welk type burgerverzet nu precies met de term Nimby wordt aangeduid. Schrijvers lijken het oneens te zijn over meerdere aspecten van het fenomeen en dat maakt het lastig om gestructureerd onderzoek naar deze vorm van burgerverzet te doen. Voor een constructievere benadering van Nimby en een meer academisch gebruik van het begrip hebben we een werkdefinitie van Nimby opgesteld. Daarnaast formuleerden we een 'kwadrant model', waarin de verschillende reacties ('accepteren' – 'verzetten') zijn afgezet tegen de afstand tussen de burger en de geplande ontwikkelingen ('in de buurt' – 'ver weg'). Dit model illustreert het dynamische karakter van de Nimby positie: de combinatie van aanvaarding van een ontwikkeling als deze ver weg plaatsvindt en afwijzing van dezelfde ontwikkeling als die in de buurt is gepland. We ontwierpen ook een 'lokaal reactie model'. Daarin zijn verschillende reacties van burgers uitgezet als een proces in vier fasen: (1) een algemene attitude of houding ten opzichte van een techniek of ontwikkeling (= impliciete positie); (2) een trigger moment of gebeurtenis; (3) reflectie op de eigen positie ten opzicht van de specifieke ontwikkeling binnen de eigen gemeenschap; (4) het uitdragen van de positieve of negatieve positie in openlijke daden van verzet of instemming. Het kernpunt van dit 'lokaal reactie model' gaat over een *dilemma*; de reflectie van fase 3 is het gevolg van een dilemma tussen de verschillende belangen op verschillende niveaus. In de ethiek wordt een dilemma beschreven als een conflict tussen twee legitieme 'goeden'. In dit geval heeft het dilemma betrekking op de keuze tussen het algemene publieke goed (bijv. democratische beslissingen, verbetering van de samenleving of het milieu) en het eigen goed (bijv. privacy, verworven privileges, kwaliteit van leven en het recht om de eigen belangen te beschermen). Met andere woorden: Nimby verwijst naar een dilemma tussen een persoonlijk ('ik') - en een collectief ('wij') perspectief op de voor- en nadelen in de ruimste zin van het woord. Het laatste deel van hoofdstuk 2 bespreekt de factoren die van invloed zijn op het 'ik' en 'wij' perspectief in dat dilemma die verzet aanwakkeren ofwel verzachten.

We pasten deze modellen toe in het eerste empirisch onderzoek over (mogelijke) reacties van inwoners van Nederlandse rurale gemeenschappen op de commerciële teelt van genetisch gemodificeerde gewassen (GM-gewassen) in hun buurt. In **Hoofdstuk 3** staan de resultaten van deze case study. Daarvoor hebben we een tweede subvraag geformuleerd: *Hoe stellen rurale gemeenschappen in Nederland zich op bij een eventuele teelt van GM-gewassen, in hoeverre verschilt die positie ten opzichte van het nationale debat en zijn er redenen te vinden waarmee deze verschillen kunnen worden verklaard?* Deze case study was opgedragen door het Ministerie van Landbouw, Natuur en

Voedselkwaliteit en het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu gezamenlijk. Omdat de strijd over genetische modificatie (GM) naar bekend persistent en gepolariseerd is, hadden beide ministeries behoefte aan meer inzicht in het standpunt van niet-agrarische bewoners van rurale gemeenschappen ('de burens van de boeren') in dit debat. Toen de Europese Unie de commerciële teelt van verschillende GM gewassen toestond werd verwacht dat Nederlandse boeren de nieuwe technologie zouden gaan toepassen. Daarom werd het debat over de voor en nadelen van deze techniek, zoals gevoeld door de bevolking die direct met deze teelt geconfronteerd zou worden - de bewoners van rurale gemeenschappen - actueel.

15 focusgroepen zijn gehouden met burgers uit vier landelijke gemeenschappen om te debatteren over de technologie. Er zijn gemeenten geselecteerd waarin al in een eerder stadium testen met genetisch gemodificeerde gewassen waren uitgevoerd. Burgers werden door middel van een open uitnodiging gevraagd deel te nemen. Zij ontvingen vooraf geen informatie over de technologie die ze in de focusgroep zouden bespreken. Met uitzondering van één gemeente, werden voor elke groep burgers twee sessies gehouden. De eerste sessie bestond uit een open discussie over alle, in de ogen van de deelnemers, relevante en belangrijke ontwikkelingen in de gemeenschap. De tweede sessie werd volledig gewijd aan de teelt van GM gewassen. De argumenten van burgers in beide vergaderingen werden vergeleken met de bekende 'ik' en 'wij' argumenten uit de nationale discussie over GM technologie.

In de meeste gemeenschappen vond men GM niet van bijzonder belang. In maar één gemeenschap werd de GM kwestie spontaan genoemd. In alle andere groepen kwam GM niet aan de orde en – toen het toch ter sprake werd gebracht – kreeg het maar heel weinig aandacht in vergelijking met andere onderwerpen. Hoewel er in alle gemeenten proefvelden lagen waren de meeste burgers zich niet bewust van het bestaan van, en niet bekend met de technologie. Toen het onderwerp onder enige druk toch besproken werd kwamen alle groepen met voor en tegenargumenten en de meeste daarvan kwamen overeen met de argumentatie in de algemene 'wij' discussie. Geen van de gemeenschappen nam een Nimby positie in ten opzichte van GM. Groepen die zich wel tegen de teelt van GM gewassen in hun gemeenschap verklaarden leken bezwaar te hebben tegen de technologie in het algemeen en niet zozeer tegen de toepassing ter plaatse, zoals het geval is met een 'Not In Any Backyard' (Niaby) positie. Interessant vonden we dat sommige burgers een argumentatie gebruikten die lijkt op een 'omgekeerde Nimby': aanvaarding van GM gewassen in de buurt, maar geen specifiek belang bij - of zelfs een negatieve houding ten opzichte van de technologie in het algemeen. Deze burgers verklaarden dat zij de technologie liever binnen hun gemeenschap zagen toegepast dan ergens anders, omdat ze dan enige invloed zouden kunnen uitoefenen op de manier waarop dat zou worden gedaan.

Hoewel de deelnemers expliciet werd gevraagd om de lokale teelt van GM gewassen te bespreken, ging veel van de argumenten in alle discussies over de introductie van GM producten in de voedselketen, dat wil zeggen GM voedsel en de gevolgen daarvan voor de menselijke gezondheid. In feite leek het bezwaar tegen de teelt van GM gewassen vaak te berusten op een afkeer van GM voedingsmiddelen. We vonden steun voor de opvatting dat sociale cohesie in buitengebieden de kans op actief lokaal

protest tegen GM teelt van gewassen verkleint. Die sociale cohesie maakt het moeilijker zich openlijk tegen de GM technologie te verzetten. Zich keren tegen de ontwikkeling houdt immers een confrontatie in met andere leden van de gemeenschap. Een andere belemmering om lokaal verzet op te starten lijkt van procedurele aard: bewoners zien weinig nut in verzet tegen de teelt in hun eigen gemeenschap, wanneer dat geen effect heeft voor de boeren in de omliggende gemeenten. Lokaal verzet komt dus neer op een symbolische daad: het geven van een mening meer dan het tegenhouden van de nieuwe ontwikkeling.

Uit de literatuurstudie van hoofdstuk 2 kwamen twee factoren naar voren die van belang lijken voor het ontwikkelen van burgerverzet: de *informatie* over het voorgenomen beleid, plan of project en het *besluitvormingsproces*. Deze twee factoren zijn onderzocht in de hoofdstukken 4 en 5.

Hoofdstuk 4 behandelt *subvraag 3, te weten: Hoe gaan burgers om met informatie bij hun beslissing om ofwel te aanvaarden dat er ter plaatse GM gewassen worden geteeld dan wel om zich daartegen te verzetten en welke factoren zijn voor die besluitvorming bepalend?*

De rol van informatie in verzetsreacties van burgers is in het GM project onderzocht. Van oudsher wordt aangenomen dat informatie en kennis bijdragen aan de aanvaarding van een beleid of ontwikkeling. Theorieën over rationele besluitvorming gaan uit van het idee dat door meer informatie het begrip voor een besluit toeneemt en dat daarmee de aanvaarding ervan gemakkelijker wordt gemaakt. We combineerden Rogers' (2003) 'model on innovation decision making' met de concepten 'uncertain risk' (van Asselt & Vos, 2008) en 'information haze' (Futrell, 2003) en veronderstelden dat besluitvormingsprocessen in situaties waar de beschikbare informatie tegenstrijdig of onvolledig is (information haze) anders zullen verlopen dan volgens de lijnen van rationele besluitvorming. De kwestie van GM-gewassen geeft een goed voorbeeld van een nieuwe technologie waaraan het odium kleeft van onbekende risico's en tegenstrijdige informatie. De gegevens voor dit onderzoek werden verzameld bij een simulatie in de tweede ronde van de focusgroepen van het GM-project. Aan de deelnemers werd informatie over GM teelt verstrekt en aan een ieder werd gevraagd aan te geven welke argumenten zij het meest relevant vonden. Vervolgens moesten de deelnemers unaniem beslissen of hun gemeente een GM-vrije zone zou worden.

We analyseerden zowel de argumenten die in de tekst als het meest relevant waren aangemerkt, als de in de debatten aangevoerde argumenten. We concludeerden dat burgers bij hun argumentatie in de groepsdiscussie weinig gebruik maakten van de aan hen verstrekte informatie. In alle groepen delfden de argumenten uit de tekst het onderspit tegen argumenten uit 'andere bronnen'. We constateerden bovendien dat de deelnemers zich in alle groepen lieten leiden door hun persoonlijke opvattingen over normen en waarden en hun wereldbeeld, en niet door (argumenten in) de aan hen ter beschikking gestelde informatie. We concludeerden dat burgers bij tegenstrijdige argumenten, bij onzekerheden en bij het ontbreken van een duidelijke betrouwbare bron, hun waarden als kompas gebruiken bij het bepalen van hun standpunt (en beslissing) over een nieuwe technologie. Besluitvormingsprocessen starten niet op een onbeschreven blad, maar worden beïnvloed door ieders eigen individuele

waarden patroon. Al in een vroeg stadium van de discussie spraken de deelnemers zich uit over hun emotionele opvattingen die een weerspiegeling zijn van hun individuele normen en waarden. Toen aan hen werd gevraagd zich te bezinnen over de simulatie verwezen zij naar hun waardenpatroon als motivering voor hun beslissing. Dat waardenpatroon vormde niet alleen een dominante factor in de besluitvorming maar bleek ook bestand tegen argumenten die het wereldbeeld tegenspraken. De deelnemende burgers waren het er tenslotte over eens dat ze elkaar toch niet konden overtuigen op het terrein van waardepatronen, met het gevolg dat veel groepen hun beslissing met meerderheid van stemmen namen (in plaats van de unanimitie die we hen als spelregel was opgelegd).

Hoofdstuk 5 gaat dieper in op de participatie van burgers bij het maken van beleid. In tal van de onderzoeken, genoemd in het literatuuroverzicht bij hoofdstuk 2, wordt participatie beschouwd als een belangrijke factor bij het ontstaan van burgerverzet. Hoofdstuk vijf beschrijft de resultaten van een casestudy over de Nederlandse regulering van burgerparticipatie bij de besluitvorming over ruimtelijke ordening. De deelvraag van deze casestudie luidde: *Hoe beïnvloeden de (juridische) mogelijkheden voor burgers om te participeren in de besluitvorming en de wijze waarop deze participatie in praktijk wordt gebracht de manier waarop beslissingen door die burgers worden ontvangen en welke aanbevelingen kunnen worden gegeven om in het nieuwe wetsvoorstel over ruimtelijke ordening de besluitvorming over beleid te verbeteren?*

We hebben de Nederlandse regelgeving over besluitvorming op het gebied van ruimtelijke ordening geanalyseerd en vergeleken met ‘succesvolle’ burgerparticipatie, beschreven in sociaal wetenschappelijke literatuur. De basis-inzichten over het belang van burgerparticipatie, die besproken zijn in de literatuurstudie in hoofdstuk 2 (Nimby literatuur), vulden we aan met specifieke sociaal-wetenschappelijke studies over hetzelfde onderwerp. Op basis daarvan formuleerden we drie criteria waaraan ‘succesvolle’ burgerparticipatie zou moeten voldoen. Allereerst moeten de instanties de procedure serieus nemen: voor alle deelnemers moet duidelijk zijn wat het doel van de participatie is en welke rol burgers daarbij kunnen vervullen. Ten tweede moet de overheid de inbreng van burgers serieus nemen: de betrokkenheid van burgers moet in een vroeg stadium aanvangen en gedurende het gehele proces doorlopen. En tenslotte moeten de autoriteiten de rol die burgers in de besluitvorming spelen serieus nemen: een besluitvormingsprocedure moet open staan voor iedereen die behoefte voelt daaraan deel te nemen en er moet enige vorm van machtsoverdracht aan de burgers zijn.

Vervolgens is vanuit een juridisch oogpunt onderzocht wat nu in Nederland de rechten en plichten van burgers zijn bij de totstandkoming van overheidsbesluiten op het gebied van ruimtelijke ordening. Daaruit hebben we de conclusie getrokken dat er op dit ogenblik nog geen garantie bestaat dat burgers werkelijk bij de besluitvorming worden betrokken, te weten in een voldoende vroeg stadium en met de mogelijkheid werkelijk invloed uit te oefenen, ook al zijn er recent verschillende hervorming van het beslissingsproces doorgevoerd. Belangrijker is dat de huidige regelingen mensen van participatie uitsluiten die met reden behoefte hebben om bij de kwestie te worden betrokken en dat iedere vorm van machtsoverdracht aan de deelnemende burgers ontbreekt. Het is de overheid die uitmaakt wie

mogen participeren bij de besluitvorming en ook over welke onderwerpen zij dan een mening mogen geven.

Focusgroepen met burgers die ervaring op dit gebied hadden opgedaan zorgden voor aanvullende informatie over de manier waarop de wet in hun geval werd toegepast. Uit deze focusgroepen bleek dat voorlichtingsbijeenkomsten (waarin ambtenaren een plan of project presenteren) vaak als een trigger werken voor verzet en tegelijkertijd als een aanmoediging voor de aanwezige burgers om zich een oordeel over het onderwerp te vormen. Opnieuw bleek dat voor dat oordeel individuele waardepatronen of wereldbeelden belangrijk zijn. De interviews lieten ons ook inzien dat ‘machtsoverdracht’ niet letterlijk behoeft te worden genomen. Burgers zijn niet per se uit op werkelijke beslissingsmacht. Wat ze wel willen is de bevoegdheid om invloed uit te oefenen op de wijze waarop het besluit tot stand komt en de mogelijkheid daaraan bij te dragen door bijvoorbeeld te mogen verlangen dat bepaalde aspecten of te verwachten gevolgen nader worden onderzocht of in aanmerking worden genomen.

Op grond van deze uitkomsten en onze analyse van de ‘toetsversie Omgevingswet’ onderschrijven we de belangrijkste wijziging die in dat ontwerp wordt voorgesteld, te weten het uitvoeren van een verkennende fase voor een breder scala van besluiten. Het voordeel van een dergelijke verlengde voorbereiding is dat meer belangen, zoals onderliggende waardepatronen, al in een vroeg stadium aan de orde kunnen komen. Tegen de achtergrond dat burgers vaak gemotiveerd moeten worden om aan het proces deel te nemen, zien we de verkenningsfase bovendien als een belangrijk instrument om burgers vroeg actief te betrekken en als een trigger voor hun oordeelsvorming. Het activeren van burgers zonder de indruk te wekken dat de beslissing al is genomen vereist een evenwicht tussen het duidelijk markeren van het onderwerp van de besluitvorming enerzijds en voldoende flexibiliteit om dat onderwerp op verschillende manieren te benaderen en op te lossen anderzijds. Om het effect van een verkennende fase zo groot mogelijk te maken raden we aan het nog verder uit te werken, bijvoorbeeld door bijeenkomsten voor het geven van informatie en bijeenkomsten voor overleg met burgers strikt te scheiden. Op die manier kunnen burgers de tijd nemen om te reflecteren op hun positie en hun ideeën over een plan te vormen, voordat ze naar hun oordeel worden gevraagd. Ter bevordering van enige machtsoverdracht raden we tenslotte aan dat de Omgevingswet een bepaling zou moeten bevatten die aan het overheidsorgaan de verplichting oplegt (eens en voor altijd) aan de burgers aan te geven op welke wijze hun inbreng wordt behandeld en meegewogen.

Het derde deel van dit proefschrift (hoofdstukken 6 en 7) beschrijft hoe met toepassing van theoretisch en exploratief onderzoek een systematisch model is ontwikkeld waarmee het mogelijk is kwesties die in de toekomst waarschijnlijk tot maatschappelijke controverse of burgerverzet zullen leiden te voorzien. In een tweetal casestudies, beide over de verhouding tussen dier en mens, hebben we dit model ontwikkeld, waarmee te voorspellen is over welke kwesties in de toekomst maatschappelijke onrust zal ontstaan. De ontwikkeling van dit model is weergegeven in **hoofdstuk 6**.

Hoofdstuk 7 beschrijft de eerste proefondervindelijke pogingen om onderwerpen van maatschappelijke onrust te voorzien op het gebied van beleid met betrekking tot de verhouding tussen mensen en

dieren. Voor dit deel van het onderzoek zijn de volgende deelvragen geformuleerd: *Deelvraag 5: ten aanzien van dierproeven: wat voor theoretisch onderzoek model kan worden opgesteld om potentiële publieke strijdpunten te voorspellen en om het mogelijk te maken daarmee op een constructieve manier om te gaan?*

Deelvraag 6: Met gebruikmaking van het model: is te voorspellen welke onderwerpen op het terrein van de verhouding tussen mens en dier in de toekomst aanleiding zullen geven tot maatschappelijke controverses?

Om toekomstige maatschappelijke controverses te kunnen voorspellen is niet allen inzicht nodig in de ontwikkelingen die zich waarschijnlijk op een specifiek beleidsdomein of praktijk zullen voordoen, maar ook in de manier waarop de samenleving die ontwikkelingen zal opvatten. Het model dat werd ontwikkeld en in deze laatste projecten ook is toegepast, is gefundeerd op de volgende aannames: 1) ook al is de toekomst onzeker, bepaalde ontwikkelingen in de huidige maatschappij hebben gevolgen voor de lange termijn en daarmee een zekere voorspellende kracht en 2) opvattingen van burger krijgen vorm door (botsende) waarden en wereldbeelden die in de loop der tijd kunnen wijzigen. Het model dat we bouwden was bedoeld om verder te gaan dan voorspellingen op basis van visies van deskundigen of scenario's waarin bestaande situaties rechtlijnig worden doorgetrokken. In navolging van het 'stomen model' van Kingdon (1995) namen we aan dat de toekomst wordt bepaald door een combinatie van gelijktijdige ontwikkelingen op verschillende niveaus in de samenleving. We hebben gebruik gemaakt van Geels' (2002) 'multi-level perspective' om drie niveaus van ontwikkeling vast te stellen: het landschap, het regime en de agora. 'Landschap' verwijst naar langzaam bewegende veranderingen in de maatschappij, zoals milieu- en demografische ontwikkelingen die de samenleving als geheel structureel beïnvloeden. 'Regime' heeft betrekking op de dominante *cultuur* (manier van denken), *structuur* (manier van organiseren) en *praktijk* (manier van doen) binnen een bepaalde sector van de samenleving (bv. academische wereld, industrie, overheid). Op het niveau van de 'agora' hebben we de in de samenleving overheersende waarden en wereldbeelden een plaats gegeven. We hebben deze waarden beschouwd als dilemma's, in te delen in 'waarden-paren', elk bestaande uit een waarde en een tegenwaarde. Het werken met deze paren van tegenovergestelde waarden maakt het gemakkelijker om in gedachte te houden dat een waarde die nu bepalend is voor de vraag hoe er in de samenleving over een bepaalde kwestie wordt gedacht en het kan inzicht geven in de ontwikkelingen waarmee de samenleving waarschijnlijk moeite zal krijgen. Omdat waarden de neiging hebben in de loop van de tijd op te schuiven, biedt het werken met waarden-paren bovendien de mogelijkheid om de richting van die veranderingen te volgen. Relevante waarden-paren werden geformuleerd met behulp van futurologen, trendwatchers, sociologen en andere maatschappelijke experts, die de heersende trends in de samenleving hebben vastgesteld. Samen met de ontwikkelingen op de niveaus van regime en landschap, vormen de waarden-paren de bouwstenen voor het 'toekomstige maatschappelijke controversen model'.

In het laatste project konden we het model empirisch toetsen en onderwerpen aanwijzen op het gebied van dierenbeleid waarover in de toekomst waarschijnlijk maatschappelijk debat zou ontstaan.

In Nederland zijn dieren vaak onderwerp van maatschappelijke controverse, zowel in de politiek als onder burgers. Voorbeelden hiervan zijn de uitbraken van dierziekten, massale ruiming, religieuze slachten en het verhongeren van 'wilde' dieren in natuurparken. In een project dat in 2011 in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken is opgezet, hebben we onderzoek gedaan naar wijzigende maatschappelijke opvattingen om bij te kunnen dragen aan meer adequaat beleid en wetgeving op dit gebied. Er is een enquête gehouden onder een representatieve groep Nederlanders om, met gebruikmaking van op de zaak toegesneden waarden-paren, te meten in hoeverre dier-praktijken acceptabel werden geacht. We vonden dat Nederlandse burgers, anno 2011, dieren vooral waarderen om relationele redenen. In de toekomst gaan maatschappelijke debatten waarschijnlijk over kwesties waar dier-mens interacties in strijd zijn met de waarde van het dier als individu (subject), zoals het beleid ten aanzien van massale dierziekten, biodiversiteit en dierentransport en bij conflicten tussen dierenwelzijn en de WTO-regels. Onze aanbeveling is dat - meer dan nu het geval is - bij het vaststellen van beleid en regelgeving rekening wordt gehouden met de in de samenleving bestaande waarden. Dit proefschrift eindigt in **hoofdstuk 8** met een aantal conclusies over de hoofdvraag, met enkele opmerkingen over de betekenis van de uitkomsten voor beleidsvorming en met aanbevelingen voor verder onderzoek. We concludeerden dat twee elementen voorkwamen in het merendeel van de casestudies, te weten 1) het belang van een trigger als aanzet voor (her)bezinning op de positie en 2) de rol die waarden en wereldbeelden spelen bij het vormen van een oordeel. De uitkomsten van de in dit proefschrift beschreven projecten leiden tezamen tot een aantal aanbevelingen voor deliberatieve vormen van governance.

In de eerste plaats blijkt uit ons onderzoek dat informatie een ander effect heeft voor burgers in verschillende stadia van de vorming van een reactie positie. De beschikbaarheid van betrouwbare informatie lijkt het meest van belang te zijn voor burgers die bewust zijn van - en geïnteresseerd zijn in een ontwikkeling of plan en verkeren in het proces van positie reflectie (fase 3). Wij adviseren overheden zich bij de communicatie met burgers bewust te zijn van deze verschillen en om hun informatie aan te passen aan de manier waarop burgers zoeken naar informatie. In plaats van algemene voorlichtingscampagnes, die veel burgers in fasen 1 en 4 bereiken, verwachten we dat informatie beter afgestemd is op burgers in fase 3 wanneer het gemakkelijk te vinden is en een overzicht geeft van alle bij de beslissing betrokken aspecten.

Informatie kan, naast het informeren van burgers over (de voordelen en nadelen van de verschillende alternatieven voor) een plan of ontwikkeling, ook functioneren als een reflectie trigger. Deze rol van informatie is van essentieel belang om de burger in staat te stellen om een weloverwogen bijdrage te leveren aan de discussie over een ontwikkeling of plan. Ter verbetering van deliberatieve vormen van governance, met name over onderwerpen waarmee burgers weinig ervaring hebben, zoals bijvoorbeeld een nieuwe technologie, adviseren wij overheden om gebruik te maken van deze functie van informatie.

In de tweede plaats leidt onze conclusie dat waarden een drijvende kracht zijn bij de vorming van verzet tot de aanbeveling dat beleidsmakers zich moeten inzetten om de waarden die bij een

beslissing betrokken zijn en de daaraan ontleende opvattingen te begrijpen en te adresseren. Zelfs als de door de burger aangevoerde argumenten tegen een ontwikkeling feitelijk onjuist zijn, adviseren we beleidsmakers dat niet als reden te gebruiken om aan de zorgen van de burgers voorbij te gaan. In plaats daarvan adviseren wij beleidsmakers om overleg met deze burgers te voeren om de onderliggende waarden te achterhalen en om die, waar mogelijk, een plaats te geven in waardenparen. Besluitvormingsprocedures zouden dus ruimte moeten bevatten voor de inbreng van waarden en argumenten die voor burgers relevant zijn. Dit vereist training in het herkennen, analyseren, aanpakken en erkennen van waarden van beleidsmakers en overheden, oftewel: allen die te maken krijgen met gesprekken met burgers over hun zorgen. Ons voorstel om zorgen van burgers over ontwikkelingen te beschouwen als dilemma's past in de gedachte dat effectief en legitiem bestuur er voordeel bij kan hebben om niet te blijven hangen in discussies op basis van rationele argumenten maar om te onderkennen dat uiteenlopende waarden posities kunnen leiden tot verschillende standpunten over dezelfde kwestie. Als verschillende posities niet langer als 'goed' of 'fout' worden beschouwd, maar als verschillende manieren om een tegen een dilemma aan te kijken, is er ruimte voor partijen om elkaar en het geschilpunt in kwestie op een nieuwe manier tegemoet te treden.

We hebben vastgesteld dat waarden een belangrijke rol spelen bij het bepalen van een positie, maar ook dat zulke posities kunnen verschuiven. Een trigger kan aanleiding geven om de eigen positie te heroverwegen. Ook uiteenlopende externe omstandigheden kunnen leiden tot een andere positie ten opzichte van hetzelfde onderwerp. Daarom bevelen we overheden aan burgers niet te behandelen alsof ze vast (moeten blijven) zitten aan één positie ten opzichte van een plan of ontwikkeling. Erkennen dat de positie van burgers flexibel en veranderlijk is betekent ook dat overheden de positie van burgers niet in één enkele raadpleging moeten onderzoeken, maar die raadpleging van tijd tot tijd moeten herhalen. Daarnaast bevelen wij aan overheden aan erop bedacht te zijn dat veranderingen in de context van een debat aanleiding kunnen zijn voor veranderde perspectieven op de kwestie. Kennis van de omstandigheden die aanleiding kunnen zijn voor dergelijke heroverwegingen van een positie kan bijdragen aan de voorspelling van thema's voor toekomstige maatschappelijke controversen.

Dat posities flexibel zijn en kunnen veranderen heeft als bijkomend voordeel dat het mogelijk een strategie uit een conflict biedt. Een conflict impliceert dat partijen met hun posities tegenover elkaar staan. Om tot een oplossing van dat conflict te komen moet één of beide partijen bewegen of verschuiven in de richting van de ander (manoeuvre). Overheden die conflicten willen oplossen doen er goed aan om ruimte te maken voor een dergelijke beweging. Bovendien moeten voorwaarden worden geschapen die manoeuvre mogelijk maken. Het faciliteren van overleg en van bezinning op ingenomen stellingen kan helpen de essentie van die posities bloot te leggen. Inzicht in de kern van de ingenomen posities levert ook inzicht op over de ruimte die voor verschuiving bestaat.

Een verdere aanbeveling betreft de rol van de trigger bij het proces van standpuntbepaling bij burgers. Omdat een trigger aanzet tot reflectie en omdat die reflectie belangrijk is voor het begrip van - en het oordeel over de aanhangige kwestie, raden we aan dat een 'reflectie fase wordt toegevoegd aan de besluitvormingsprocedure. Volgens ons zou die reflectie fase moeten worden toegevoegd tussen het

moment dat burgers zich van een situatie bewust worden (na een trigger) en het moment waarop ze worden betrokken bij het overleg over die situatie.

De laatste aanbeveling voor deliberatieve vormen van governance gaat over het doelbewust creëren van een trigger. Dit proefschrift benadrukt het belang van triggers bij burgerverzet, maar we realiseren ons dat het moeilijk is om concrete triggers te voorzien. In de casestudy over beleid van dieraangelegenheden, bleek dat de manier waarop het onderzoek in die casestudy werd uitgevoerd bepalend was voor open overleg tussen deelnemers. In de focusgroepen van het onderzoek slaagden partijen die normaal in conflict met elkaar verkeren erin gezamenlijk bestaande en toekomstige dilemma's van hun dierpraktijk te beschrijven. Een bijkomend voordeel van het open debat over mogelijke kwesties in de toekomst was dat deelnemende partijen zich aan het einde van het debat meer bewust leken te zijn van die kwesties. In de meeste debatten brachten deelnemers thema's ter sprake die anderen (nog) niet hadden gezien of weer waren vergeten. Door het bespreken van knelpunten fungeerden deze debatten als een soort trigger in de zin dat de deelnemers werden gestimuleerd om actief over potentiële kwesties en de achterliggende motieven en waarden na te denken. Het in een vroeg stadium bevorderen van meer besef, niet alleen door voorlichting, maar juist door actief overleg te initiëren, zou wel eens een manier kunnen zijn om het effect van een trigger op te roepen, voordat die zich uit zichzelf voordoet.

Dit proefschrift eindigt met enkele suggesties voor verder onderzoek. Deze suggesties zien onder meer op (verdere) empirische toetsing van de modellen die we in dit onderzoek hebben ontwikkeld en op verdiepend onderzoek naar de belangrijke factoren en mechanismen, zoals de rol van de triggers en van platforms. Wat de triggers betreft raden wij aan onderzoek te doen naar acties of gebeurtenissen die als trigger kunnen werken en naar manieren waarop overheden burgers actief bij een onderwerp kunnen betrekken. Buiten de reikwijdte van dit proefschrift stellen wij voor dat follow-up onderzoek zich specifiek richt op de rol van beleidsmakers en projectontwikkelaars/initiatiefnemers, om uit te vinden of de aanbevelingen die in dit proefschrift zijn gedaan haalbaar zijn en onder welke omstandigheden oprechte deliberatieve besluitvorming ook voordelen voor deze partijen oplevert.