

Zorgvuldig vertrouwen!

Prof. dr. ir. Katrien Termeer, Leerstoelgroep Bestuurskunde

Dr. Gerard Breeman, Leerstoelgroep Bestuurskunde

Ir. Maartje van Lieshout, Leerstoelgroep Bestuurskunde



Prof. dr. ir. Katrien Termeer

1.2

Politieke besluitvorming over intensieve veehouderij is regelmatig onderwerp van heftige discussies. Aan de orde zijn vele en onderling conflicterende waarden, opvattingen en feiten. Dit essay analyseert een besluitvormingsproces over de vestiging van een megastal. Tijdens dit proces bleken de verschillende belevingswerelden van boeren, burgers, politici en wetenschappers te botsen. Het resulteerde in veel maatschappelijke onrust, commotie en wantrouwen; gevolgen die door de dramatisering in de media nog eens extra werden aangezet. Iedereen was zeer betrokken, had het beste voor met hun dorp, en streefde naar innovatie en duurzaamheid. Het probleem was echter dat alle betrokkenen vanuit hun eigen belevingswereld bleven praten. Dit leidde ertoe dat het geven van meer informatie het onderlinge wantrouwen tussen burgers en overheid eerder vergrootte dan verkleinde. Op het moment dat vertrouwen vermindert, is het moeilijk terug te winnen. De ontwikkeling van een zorgvuldige veehouderij moet parallel verlopen met de ontwikkeling van zorgvuldig vertrouwen. Vertrouwen kan alleen ontstaan wanneer de argumenten aansluiten bij de belevingswerelden van betrokkenen.



Belevingswerelden

In de onderzochte situatie is sprake van verschillende belevingswerelden rond de komst van het NGB. Een belevingswereld is onder andere gebaseerd op denkkaders. Mensen hebben verschillende denkkaders (*frames*) waarmee zij betekenis geven aan wat zich in hun omgeving voordoet. Deze frames helpen ons om onze kennis en ervaring te organiseren en om nieuwe informatie te selecteren. Dit proces van betekenisgeving is geen individuele, maar een sociale activiteit. Groepen van mensen die intensieve relaties met elkaar onderhouden en dezelfde frames hanteren hebben dezelfde *belevingswereld*. Een belevingswereld ontstaat doordat mensen in hun gesprekken met elkaar dezelfde waarden en opvattingen ontwikkelen. Bovendien trekken gelijkdenkende mensen elkaar aan. Door veel te praten met gelijkgestemden kan de interne homogeniteit binnen een groep toenemen, maar kunnen ook de grenzen tussen de groep en buitenstaanders verhard en worden andere waarden, betekenissen en relaties buitengesloten. Er ontstaat dan een eiland van overeenstemming. Groepsprocessen en strategisch gedrag (mobiliseren van eigen experts en organiseren van media-aandacht) versterken dit proces van afsluiting. Door de vorming van belevingswerelden kunnen fixaties ontstaan. Bij fixaties willen of kunnen mensen niet langer reflecteren op de eigen frames. Zij zoeken dan vooral naar bevestiging van de bestaande beelden over inhoud ("dit is zo"), de bestaande beelden over andere mensen ("die zijn niet te vertrouwen") en naar bevestiging van de gebruikelijke procesregels ("zo doen we dat hier").

‘Zoveel dieren bij elkaar kan gewoon niet goed zijn’

Vijf belevingswerelden

In ons onderzoek naar de besluitvorming over megastallen hebben we vijf belevingswerelden kunnen onderscheiden:

1. *‘Nieuw gemengd bedrijf (NGB) als mega duurzaam’.*

Binnen deze belevingswereld wordt zeer positief gedacht over het NGB. Het NGB ziet men hier als de meest duurzame en diervriendelijke wijze van intensieve veehouderij. Maar er is wel sprake van opschaling en intensivering. Een NGB is een duurzame combinatie van verschillende typen veehouderij, teelt van gewassen, mestverwerking en energiewinning. Daarmee is het veel meer dan een gewone megastal. Zolang mensen vlees willen blijven eten is het NGB de meest duurzame manier om dat te doen.

2. *‘Megastal als megaslecht’.* Binnen deze belevingswereld is men ronduit negatief over de megastallen; ze worden hier varkensflats genoemd. Men acht het op een grote schaal houden van dieren niet ethisch. Zoveel dieren bij elkaar kan gewoon niet goed zijn. Op die manier moet geen voedsel geproduceerd worden. Het brengt onverantwoorde en onbekende risico's met zich mee voor de volksgezondheid. Ook vanuit de agrarische wereld zijn mensen bij deze belevingswereld betrokken. Zij vinden de megastallen vooral ongewenst omdat ze een bedreiging vormen voor gezinsbedrijven en slecht zijn voor het imago van de agrarische sector.

3. *‘Innovatief duurzaam bedrijf in ons gebied’.* Binnen deze belevingswereld wordt de komst van een innovatief en duurzaam bedrijf als het NGB in de regio als zeer positief gezien. Het bestaat nog nergens, en het zou mooi zijn als het eerste bedrijf in de betrokken regio komt. Het past goed binnen de regionale ambitie van duurzame en innovatieve agribusiness. Het NGB heeft uitstraling en heeft



kans op spin-offs. Men vindt het goed om ruimte te bieden aan ondernemers die hun nek durven uit te steken. De kans is bovendien groot dat wanneer het NGB er niet komt, op dezelfde plek grote en minder duurzame, bedrijven zich zullen vestigen.

4. *'Geen megastal in ons dorp'*. Binnen deze belevingswereld is men tegen de komst van een megastal. Niet het NGB-concept maar de locatie is verkeerd: hun dorp. Zij willen dit type bedrijf niet in hun buitengebied. Het buitengebied moet open blijven. Bovendien brengt de megastal volgens hen allerlei onbekende en onverantwoorde gezondheidsrisico's met zich mee voor de directe omgeving. Ze verbinden de komst van een megastal met andere ontwikkelingen die op hun dorp afkomen.

5. *'Procedures volgen'*. Binnen deze belevingswereld overheerst de procedurele rationaliteit. Het gaat niet om het megabedrijf zelf, maar om de vraag of de (besluitvormings)processen goed worden doorlopen. Wanneer de vestiging past binnen de wet- en regelgeving, dan is het goed. De vestiging geeft invulling aan landelijke programma's die weer invulling geven aan Europese programma's. Het past binnen de decentralisatietrend. De gemeente is uiteindelijk verantwoordelijk, ook wanneer de gevolgen van een vestiging de gemeentegrenzen overschrijden.

Vertrouwen

Het kennen en erkennen van de verschillende belevingswerelden is essentieel voor het bouwen van vertrouwen, verwerven van maatschappelijke steun en creëren van draagvlak voor beleid. Bestuurders en politici zijn meestal ontevreden wanneer een plan wordt aangenomen met een kleine meerderheid of waarbij sprake is van veel maatschappelijke weerstand; zeker wanneer die weerstand afkomstig is van direct betrokken actoren. Wanneer het maatschappelijke vertrouwen in een plan niet aanwezig is, is het verwerven van draagvlak een delicate zaak. Al in het begin van een besluitvormingstraject kunnen personen uitspraken doen die verkeerd vallen bij de belangrijkste actoren, waardoor meteen een wissel wordt getrokken op het verloop van het hele proces.

Vertrouwen definiëren wij als een mentale toestand waarbij mensen gunstige en stabiele verwachtingen hebben en wantrouwen is de toestand waarbij individuen ongunstige verwachtingen hebben. Vertrouwen en wantrouwen zijn altijd ergens op gericht. Meestal is dit op een ander persoon, maar het kan ook op iets abstracts zijn zoals 'de intensieve veehou-

‘Het stellen van vertrouwen kent twee aspecten’

derij’, ‘de megastal’, ‘het ministerie’, of ‘de wetenschap’. Van vertrouwen is pas sprake wanneer een individu zelf, op basis van zijn eigen redenen, tot een gunstige of ongunstige verwachting komt. Het gaat daarbij niet zozeer om de inhoud van de redenen zelf, maar om het proces van zelfovertuiging. Vertrouwen is dus persoonlijk en subjectief. Een argument dat voor de ene persoon een reden is om zijn vertrouwen uit te spreken in een bedrijfsconcept, kan voor de ander juist een reden zijn om het te wantrouwen.

Het stellen van vertrouwen kent twee aspecten: overtuigd raken om vertrouwen te stellen en, tegelijkertijd het opschorten van onzekerheden. Mensen kunnen om allerlei redenen vertrouwen. Wanneer deze redenen wegvallen of minder vanzelfsprekend worden wordt het vertrouwen ook minder. Het hangt van de interpretatie van het individu af of bepaalde redenen voldoende basis vormen voor het stellen van vertrouwen. Wanneer iemand dus het vertrouwen van een ander wil winnen, moet hij redenen geven die zoveel mogelijk bij de belevingswereld van de ander aansluiten. Ze moeten in vruchtbare aarde vallen. Tegelijkertijd vindt ook een opschorting van onzekerheden, risico's en onwetendheid plaats. Dit is vooral belangrijk wanneer het gaat om complexe vraagstukken met veel onzekerheid. Wanneer deze opschorting van onzekerheid of onwetendheid niet tot stand komt, zullen mensen altijd ‘reserves’ houden of soms argwanend blijven. Door opschorting van onzekerheden wordt de twijfel en argwaan als het ware tijdelijk tussen haakjes gezet en de kloof tussen interpretatie en vertrouwen overbrugd. Vertrouwen bouwen betekent dan ook dat mensen over de onzekerheid en onwetendheid heen weten te springen.

Dramatisering door de media

De redenen waarop het vertrouwen voor beleid is gebaseerd komen tot ons door de media. Politieke partijen en belanghebbenden gebruiken media voor het presenteren van ideeën en meningen. Dankzij de media is veel kennis en informatie voor een ieder beschikbaar. De manier waarop de media een kwestie bespreken, is vaak van groot belang voor het verloop van de besluitvorming. Wanneer bepaalde issues bovenaan de media-agenda komen, ontstaat er meer druk op politici om actie te ondernemen, en raken nieuwe actoren bij een probleem betrokken. Media zijn daarmee een belangrijke agendavormende factor en bepalen ook voor een groot deel de publieke opinie.

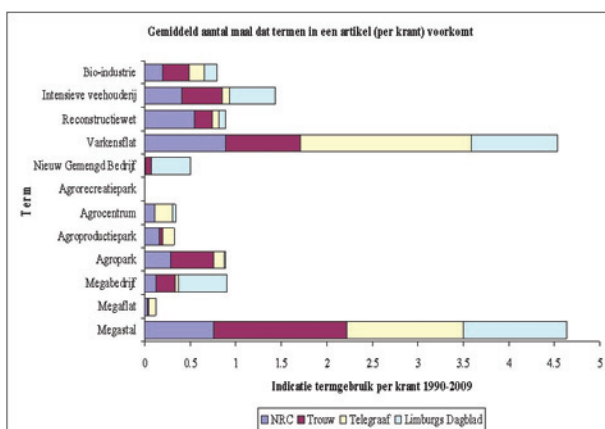
Vaak leggen de media de nadruk op slechts één aspect van een bepaald probleem. Bij de intensieve veehouderij richt zij zich bijvoorbeeld op dierenwelzijn. Maar dit verandert soms wanneer bijvoorbeeld de gezondheidsrisico's van grote stallen in de aandacht komen. Op deze manier kunnen de media de mening van de lezer sterk beïnvloeden. Daarnaast zijn media vaak dragers van slecht nieuws met een dramatisch element. De technische kant van een verhaal waarbij experts het woord voeren, krijgt dan vaak minder aandacht. Media-aandacht kan veel invloed hebben op het politieke proces. Maar niet alle onderwerpen zijn gevoelig voor media-aandacht. De kenmerken van aandacht-gevoelige problemen zijn:

1. Problemen waar lokaal veel mensen hinder van ondervinden ('NotInMyBackYard'-, of *Nimby*-reacties)
2. Problemen waarvan een enkeling op lokaal niveau profiteert (geeft 'een gezicht' aan een verhaal)
3. Problemen die gemakkelijk te dramatiseren zijn (leidt kortstondig tot veel ophef)

Deze drie kenmerken zien wij terug in de discussies over de intensieve veehouderij. De komst van een megastal wordt vaak neergezet als een probleem waar lokaal veel mensen hinder van ondervinden. Belangrijk is dat het niet altijd zo hoeft te zijn dat veel mensen er ook daadwerkelijk last van hebben. De beeldvorming alleen is vaak al voldoende voor een sterke overreactie in de media. De aantrekkingskracht die de intensieve veehouderij heeft op de media komt vooral doordat het zich goed laat dramatiseren. Kranten kunnen van dit onderwerp een helder verhaal maken, met een sterke tegenstelling tussen spelers, heldere verhaallijnen en duidelijke beelden. Het technische tegengeluid is veel minder interessant voor de media, omdat dit lastiger te verwoorden en te verbeelden is. De technische kant van het verhaal komt vooral van experts en wetenschappers en wordt met rapporten en

‘Er ontstond een discussie tussen doven die escaleerde in wederzijdse verwijten’

onderzoekresultaten ondersteund, en niet met duidelijk sprekende beelden, zoals varkensflats en gasmaskers tegen fijnstof. Figuur 1 geeft een overzicht van de media-aandacht voor grote stallen in de afgelopen jaren.



Figuur 1 Negatieve framing in de media

Spiraal van wantrouwen rondom megastallen

In de onderzochte situatie bleven alle betrokken actoren vanuit hun eigen beleavingswereld praten, waardoor zij al snel het gevoel kregen dat ze niet gehoord en begrepen werden. Dit leidde tot wederzijdse verwijten van ‘het-niet-willen-luisteren’. Bij een betrokken burger die een volksgezondheidsargument inbracht dat ‘voor hem een reële zorg was’, leidde dit tot een reactie van een onderzoeker dat dat argument ‘kant noch wal raakte’. Toen de laatste doorging met te zeggen dat ‘we zakelijk moeten praten’, werd dat door de burger al snel geïnterpreteerd als ‘onze argumenten worden als emotioneel afgedaan’. Kortom, er ontstond een discussie tussen doven die escaleerde in wederzijdse verwijten.

Tijdens het beleidsproces van de casus, hadden betrokken gemeentebestuurders veel vertrouwen in het NGB. Het concept sloot goed aan bij hun eigen belevingswereld. De bestuurders waren ervan overtuigd dat de vestiging van het NGB een goede bijdrage zou leveren aan de ontwikkeling van een hoogwaardige, duurzame en innovatieve agrosector in de regio. Op basis van deze redenen is het gemeentebestuur over de mogelijke risico's en onzekerheden heen gestapt. De bestuurders hebben geprobeerd om met dezelfde argumenten vertrouwen te winnen voor het NGB bij hun burgers. Maar de argumenten waardoor zij zelf werden 'gegrepen', zoals duurzaamheid, werkgelegenheid, uitstraling, innovatie en dierenwelzijn, vielen niet in vruchtbare aarde. Deze argumenten sloten niet aan bij de belevingswerelden van betrokken burgers.

Burgers en lobbygroepen brachten andere argumenten op tafel om aan te geven waarom zij niet over de risico's en onzekerheden heen konden stappen. Naast het individuele eigenbelang, wezen zij ook op de afwezigheid van positieve effecten voor de lokale gemeenschap van het NGB. Burgers en lobbygroepen erkenden weliswaar het positieve effect op duurzaamheid op regionaal en nationaal niveau, maar op het directe lokale niveau zagen zij geen positieve effecten (toename verkeersstroom, fijnstof). De gemeente zag in dat de bewoners er weinig voor terug zouden krijgen, maar vond het belangrijker om ook te kijken naar het duurzame karakter van het NGB, dat vooral in beeld kwam wanneer regionaal of nationaal werd geredeneerd. Voor de gemeente waren juist deze regionale en nationale aspecten belangrijk.

Het gemeentebestuur wilde het vertrouwen herstellen en ging de onrust te lijf door meer informatie te geven en door extra onderzoek uit te laten voeren. Maar hierdoor nam het wantrouwen juist toe. In de ogen van de 'tegenstanders' was dit onderzoek slechts bedoeld om de overtuiging van de gemeente nogmaals kracht bij te zetten. Het gevolg was een spiraal van wantrouwen. Elk argument werd vanuit verschillende belevingswerelden geïnterpreteerd. Meer informatie en meer onderzoek voedden de argwaan, waardoor de onzekerheden eerder toenamen dan afnamen. Door de irritaties werden ondertussen ook over en weer verwijten gemaakt dat men niet wilde luisteren of het niet wilde begrijpen. Er was sprake van een constante herhaling van zetten en argumenten, wat leidde tot bestendiging van het wantrouwen. Elk argument en elk nieuw onderzoek vormden redenen om de onzekerheid en risico's van het project te verscherpen. Deze spiraal van wantrouwen leidde ertoe dat volharding in het eigen gelijk een doel op zich werd en samenzweringstheorieën

de ronde deden waardoor alle informatie negatief werd geïnterpreteerd (zie figuur 2).

Fase 1: Meer informatie en discussie

- Meer info genereert andere (tegen)argumenten
- Toename onzekerheden
- Meer actoren betrokken
- Versimpeling discussi

→ Groeiend wantrouwen

Fase 2: Verwijten maken en volharden

- Stemmingmakerij
- Alle informatie negatief interpreteren
- Volharding wordt doel op zich
- Samenzweringstheorieën

→ Bestendinging wantrouwen

Figuur 2 Fasen in het proces van wantrouwen

Handreikingen voor zorgvuldig vertrouwen

Welke lessen kunnen we nu trekken om tot zorgvuldig vertrouwen te komen?

Vertrouwen komt te voet en gaat te paard

Wanneer eenmaal de spiraal van wantrouwen is ingezet, is het moeilijk om deze weer om te buigen. Het is daarom essentieel om voor een controversieel issue als de intensieve veehouderij, continue aandacht te besteden aan de wijze waarop men vertrouwen kan winnen en behouden.



Vertrouwen staat of valt met het kennen van de beleving van de andere betrokkenen en het geven van argumenten die bij die beleving aansluiten. Bestuurlijk betekent dit een analyse van de belevingswerelden voorafgaand aan een besluitvormingsproces, en het voortdurend zorgvuldig formuleren van argumenten en uitvoeren van handelingen die door betrokken burgers en ondernemers ook daadwerkelijk begrepen worden. De eerste tekenen van wantrouwen zijn aanwezig wanneer het woord 'vertrouwen' in de discussies valt. Aandacht voor vertrouwen ontstaat namelijk vaak pas op het moment dat het feitelijk al weg is.

Kennen en herkennen van belevingswerelden

Het is belangrijk om al in een vroeg stadium inzicht te hebben in de verschillende belevingswerelden. Dat is niet altijd eenvoudig, omdat deze werelden vaak pas manifest worden wanneer er concrete onderwerpen liggen en de tegenstellingen zich al hebben verscherpt. Een eerste stap hierin kan dan zijn dat men zich bewust is van de eigen belevingswereld: is de overheid zelf een promotor of tegenstander van de komst van megastallen en op basis van welke beleving? Ook kan een vroegtijdige media-analyse inzicht geven in potentiële tegenstrijdige geluiden. Een andere mogelijkheid is om een buitenstander tijdens het beleidsproces de rol van advocaat van de duivel te geven. Deze probeert bestaande positieve en negatieve overtuigingen door te prikken en is continu op zoek naar mensen of opvattingen die worden buitengesloten.

De eigen belevingswereld hoeft je niet meer te overtuigen

Vervolgens is het belangrijk om aan te sluiten bij belevingswerelden van anderen. Uit veel onderzoek blijkt dat mensen de neiging hebben om in besluitvormingsprocessen vooral argumenten uit de eigen belevingswereld te gebruiken. Maar in een politiek en maatschappelijk proces hoeft je je eigen belevingswereld niet meer te overtuigen. Vertrouwen ontstaat juist door aan te sluiten bij de belevingswereld van anderen. Dit is contra-intuïtief, omdat mensen geneigd zijn argumenten te gebruiken, waardoor ze zelf vertrouwen hebben gekregen in een plan of persoon.

Positieve frames over veehouderij

Zodra de media bepaalde eenzijdige, vaak negatieve, dramatische frames gebruiken, zijn deze nauwelijks meer te veranderen. Daarom is het belangrijk om in de communicatie aan te sluiten bij de positieve frames over veehouderij, zoals het tegengaan van voedselvervreemding of de promotie van kleinschalige stadslandbouw. Ook die frames zijn te dramati-

‘Naast een goede aansluiting van communicatie op de belevingswereld van anderen zijn timing en vormgeving belangrijk’

seren, maar daardoor is de beeldvorming over een issue beter in evenwicht.

Goed communiceren is niet voldoende, maar wel belangrijk voor vertrouwen

Het bouwen van vertrouwen is meer dan goed communiceren. Maar slechte communicatie is in ieder geval nadelig voor vertrouwen. Vaak praat men gemakkelijk over communicatie als een middel om ‘draagvlak te creëren’ voor een nieuw beleidsplan. Maar de casus van het NGB leert ons dat te vroeg communiceren niet werkt, omdat de plannen dan nog (te) vaag zijn en burgers zich (nog) niet betrokken voelen. Te laat communiceren werkt ook niet, want dan voelt men zich buiten spel gezet. Ook bleek dat communicatie door middel van informatieavonden met deskundigen niet effectief was en zelfs contraproductief werkte. Naast een goede aansluiting van communicatie op de belevingswereld van anderen zijn timing en vormgeving belangrijk. Door lukraak te communiceren, komen onzekerheden boven tafel en dan wordt het juist moeilijker om de vertrouwenssprong te maken; de kloof wordt dan groter. Het gedoseerd en weloverwogen bespreken van alle onzekerheden is risicovol voor bestuurders, maar kan wel vertrouwenswekkend zijn. Dit vraagt om kennis van alle onzekerheden die voortkomen uit de verschillende belevingswerelden. Communicatie gebruiken om onzekerheden toe te dekken werkt ten slotte altijd averechts.

Referenties

- Breeman G. E., 2003. Het Proces van Vertrouwen in de Nederlands Landbouw. Krisis: Tijdschrift voor actuele filosofie 4:19-35.
- Breeman G. E. en A. Timmermans, A., 2008. Politiek van de aandacht voor milieubeleid: Een onderzoek naar maatschappelijke dynamiek, politieke agendavorming en prioriteiten in het Nederlandse milieubeleid.
- Pot W.D., C.J.A.M. Termeer, 2010. Op eieren lopen? De grillige dynamiek van de maatschappelijke aandacht voor innovatieve veehouderijsystemen in kaart gebracht. Wageningen UR, Wageningen.
- Termeer C.J.A.M., M. van Lieshout, G.E. Breeman, W.D. Pot, 2009. Politieke besluitvorming over het Landbouwontwikkelingsgebied Witveldweg in de Gemeente Horst aan de Maas. Wageningen UR, Leerstoelgroep Bestuurskunde, Wageningen.
- Termeer C.J.A.M., 1993. Dynamiek en inertie rondom mestbeleid; een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk, dissertatie, Vuga, 's-Gravenhage.

Medeauteurs



Dr. Gerard Breeman
Leerstoelgroep
Bestuurskunde



Ir. Maartje van Lieshout
Leerstoelgroep
Bestuurskunde