

# Bureaucratische macht in een democratische samenleving?

Naam schrijver:	Alida Maria Liduina van der Hoff
Studentnummer:	356297
Instelling:	Erasmus Universiteit Rotterdam
Afstudeervariant en opleiding:	Scriptie bacheloropleiding Wijsbegeerte
Leerstoelgroep:	Praktische filosofie
Aantal studiepunten:	10 ECTS
Datum voltooiing:	7 mei 2015
Naam begeleider:	Dr. G.H. van Oenen
Naam adviseur:	Dr. H.A. Krop
Aantal woorden:	9947



## Inhoudsopgave

Begrippenlijst	p. 4
Inleiding	p. 5
Hoofdstuk 1: Een samenvatting van <i>Democratic Autonomy</i>	p. 7
Hoofdstuk 2: Epistemologische kwesties over deliberatief redeneren	p. 10
2.1: Richardson over redeneren in een democratische samenleving	p. 10
2.2: Een reflectie op Richardsons onafhankelijke waarheidsstandaarden	p. 12
2.3: De rechtvaardigheid en de juistheid van besluiten vallen niet samen	p. 14
2.4: Bureaucratische dominantie moet en kan niet worden voorkomen	p. 16
Hoofdstuk 3: De rol van instituties toegelicht en bekritiseerd	p. 17
3.1: Richardson over instituties in een democratische samenleving	p. 17
3.2: Over de onmogelijkheid tot vertrouwen in bureaucraten	p. 20
3.3: De rechtvaardigheid en de juistheid van besluiten wederom in tegenspraak	p. 21
3.4: Bureaucratische dominantie kan en moet niet worden voorkomen	p. 22
Conclusie	p. 24
Literatuurlijst	p. 26

## Begrippenlijst

### Agencies:

Instituties binnen moderne staten die beleidmakende macht hebben vanwege een zekere expertise binnen een bepaald vakgebied, worden ook wel *agencies* genoemd. Enkele voorbeelden van *agencies* die Richardson noemt: “*A national park service develops expertise about the park it administers; a small business administration develops expertise about policies pertaining to small businesses*”.<sup>1</sup>

### Bureaucraten:

Richardson lijkt de term “bureaucraten” niet op de manier te gebruiken waarop de meeste mensen het intuïtief zouden interpreteren. Hij lijkt met deze term alle personen aan te duiden die werkzaam zijn in de *agencies* en politieke besluiten nemen.

### Deliberatief redeneren:

Richardson definieert “deliberatief redeneren” als het filteren van de aangebrachte redenen over wat men behoort te doen. Het betreft het gezamenlijk en wederzijds geven van redenen voor opvattingen; dit moet volgens Richardson kenmerkend zijn voor een democratische samenleving. In deze scriptie is de term “deliberatief redeneren” synoniem aan “argumenteren”.

### Discretionaire macht:

Wanneer *agencies* discretionaire macht hebben, dan hebben zij de vrijheid om zelfstandig over zaken te oordelen en politieke besluiten te nemen.

### Dominantie:

Richardson definieert “dominantie” als de capaciteit om macht op willekeurige wijze uit te oefenen. Volgens Richardson is er in een democratische samenleving sprake van dominantie of ongewenste bureaucratische machtsvorming wanneer overheidsmacht niet wordt uitgeoefend binnen een set van eerlijke procedures.

---

<sup>1</sup> Richardson (2002), *Democratic Autonomy: Public Reasoning about the Ends of Policy*, p. 4

## Inleiding

In de afgelopen eeuwen is er sprake geweest van een toenemende complexiteit van het publieke leven, waarin domeinen als de zorg, het onderwijs en de infrastructuur zijn geïnstitutionaliseerd. Deze ontwikkeling is gepaard gegaan met het ontstaan van een politiek systeem dat wordt gekenmerkt door een veelheid aan *agencies* op allerlei terreinen die besluiten nemen binnen hun eigen vakgebied. De toenemende centralisering van publieke besluiten met *agencies* als centrale aanknopingspunten op bepaalde terreinen kan enerzijds worden beschouwd als een gunstig gevolg van de groeiende complexiteit van het publieke leven. Anderzijds roept deze ontwikkeling vele vragen op. Als het nemen van publieke besluiten wordt overgelaten aan bureaucraten die ver weg lijken te staan van burgers, vormen deze besluiten dan wel een uitdrukking van de wil van het volk? Kunnen we deze samenleving dan nog wel democratisch noemen? En zo niet, welke normatieve consequenties zijn hieraan verbonden?

Het doel van deze scriptie is niet alleen om meer inzicht te verkrijgen in het voortsnog redelijk onbekende vraagstuk betreffende bureaucratistische macht in een democratische samenleving, gekenmerkt door een toenemende bestuurlijke rol van *agencies*, maar vooral ook om de mogelijkheid tot een oplossing binnen dit vraagstuk te onderzoeken. Hiervoor neem ik het boek *Democratic Autonomy: Public Reasoning about the Ends of Policy* (2002) van de filosoof Henry Richardson als uitgangspunt. In de inleiding van zijn boek beschrijft hij de eigenschappen van *agencies*. Dit zijn bestuursorganen die in het leven zijn geroepen door een wetgevende instantie, met als reden dat besluiten over gecompliceerde zaken beter kunnen worden overgelaten aan experts op het vakgebied. Voor het opstellen en uitwerken van wet- en regelgeving over publieke zaken zijn lokale, nationale en supranationale regeringen afhankelijk van deze *agencies* vanwege hun expertise<sup>2</sup>. Hierbij kan worden gedacht aan het Amerikaanse Department of Health, Education and Welfare, het Nederlandse KNMI en de Europese Centrale Bank. Binnen deze *agencies* mogen bureaucraten zelfstandig opereren voor zover ze op democratische wijze gecontroleerd worden – dat wil zeggen, voor zover ze werkzaam zijn binnen de wettelijke grenzen.

Een voorbeeld dat Richardson noemt van een dergelijke institutie, is het Department of Transportation, dat zich in de Verenigde Staten bezighoudt met regelgeving met betrekking tot vervoer. In 1970 kregen bureaucraten binnen dit departement de taak om beleid op te stellen met betrekking tot het Biaggi Amendement. In het amendement, dat door het congres was aangenomen, stond dat ouderen en lichamelijke gehandicapten hetzelfde recht op openbaar vervoer hadden als anderen en dat er extra inspanning moest worden verricht om een vervoersysteem te ontwikkelen dat toegankelijk zou zijn voor deze groepen. Het departement moest besluiten nemen over de invoering van het amendement, en diende hierbij rekening te houden met de wensen van verschillende groepen mensen<sup>3</sup>.

Richardson keert zich niet tegen het bestaan van *agencies* op zich. Zijn probleemstelling houdt veeleer in dat er in de moderne democratische samenleving sprake kan zijn van ongewenste bureaucratistische machtsvorming. In *Democratic Autonomy* presenteert hij zijn

---

<sup>2</sup> Richardson (2002), *Democratic Autonomy: Public Reasoning about the Ends of Policy*, p. 4

<sup>3</sup> Idem, p. 98

filosofische blauwdruk van een samenleving die wordt gekenmerkt door democratische autonomie. Hierin ligt de nadruk op wat hij deliberatief redeneren noemt; wanneer burgers en bureaucraten besluiten nemen over wat men behoort te doen, of dit nu plaatsvindt op het niveau van de algemene wetgeving of binnen meer gespecialiseerde instituties, dienen zij redenen te verschaffen en respect te hebben voor elkaars doelen. Wanneer deliberatief redeneren centraal staat binnen een democratische samenleving, zijn de politieke besluiten rechtvaardig en wordt bureaucratische dominantie voorkomen.

Tegen de filosofie van Richardson zal ik beargumenteren dat de voorwaarden die hij opstelt voor het voorkomen van ongewenste bureaucratische machtsvorming, niet houdbaar zijn. Richardson is er niet in geslaagd om uit te leggen dat de rechtvaardige politieke besluiten tevens de juiste politieke besluiten zijn, terwijl hij deze bewijslast wel op zich neemt. Dit epistemologische gebrek vormt de aanleiding van enkele fundamentele problemen binnen de filosofie van Richardson. Op basis van een analyse van deze problemen zal ik concluderen dat ongewenste bureaucratische machtsvorming niet kan en moet worden voorkomen.

Alvorens ik zal ingaan op enkele onderdelen binnen Richardsons filosofie zal ik in hoofdstuk 1 van deze scriptie de hoofdlijnen van *Democratic Autonomy* schetsen. Vervolgens zal ik in hoofdstuk 2 nader ingaan op de aard van deliberatief redeneren, waarbij de nadruk zal liggen op het gegeven dat deliberatief redeneren waarheidsgeoriënteerd is. Hierbij zal ik een reflectie geven van wat Richardson hiermee bedoelt en zal ik beargumenteren dat hij in zijn theorie bekneld raakt met zijn element van waarheidsstandaarden die onafhankelijk zijn van de procedure van deliberatief redeneren. Omdat rechtvaardige en juiste besluiten niet samenvallen, ondermijnt Richardson de normatieve fundering voor, en daarmee de mogelijkheid tot, deliberatief redeneren. In hoofdstuk 3 zal ik de rol van deliberatief redeneren binnen instituties behandelen. Hierbij zal ik uitleggen waarom er binnen Richardsons filosofie niet kan worden voldaan aan twee voorwaarden waaraan instituties zouden moeten voldoen om ongewenste bureaucratische machtsvorming te voorkomen. Het verschil tussen de rechtvaardigheid en de juistheid van besluiten zal hier wederom aan bod komen.

## Hoofdstuk 1: Een samenvatting van *Democratic Autonomy*

Today, while the leading nations of the world can [...] claim to be democracies – affording freedom, as most of them do, for multiple political parties in addition to popularly elected legislators – still the claim that the people rule rings hollow. A politician all too often seems a member of an alien breed, not “one of us”. Instead of ruling ourselves, it is thought, we are ruled by politicians, bureaucrats, and the special interests that hold the politicians and bureaucrats captive.<sup>4</sup>

In de inleiding van *Democratic Autonomy* wordt meteen duidelijk waar het Richardson om te doen is. In de moderne wereld zijn openbare besturen afhankelijk van een groot en complex apparaat aan *agencies* waaraan vele politieke besluiten worden overgelaten. Richardson geeft toe dat de discretionaire macht van *agencies* gunstig kan zijn, onder andere vanwege hun expertise. Wel is er volgens Richardson een mogelijk probleem met de discretionaire macht van *agencies*; deze kan namelijk arbitrair worden gebruikt, waardoor er sprake is van ongewenste bureaucratische machtsvorming<sup>5</sup>. Dit is het geval wanneer bureaucraten op een dusdanige manier zelfstandig opereren dat hun handelen niet in lijn is met de westerse democratische idealen. Voordat ik de strategie van Richardson met betrekking tot deze probleemstelling bespreek, wil ik hieronder eerst een beeld schetsen van de filosoof in kwestie en zijn doelstellingen.

Henry Richardson is een Amerikaanse filosoof wiens werken voornamelijk betrekking hebben op praktisch redeneren bij het maken van beleid. Hij keert zich onder andere tegen denkers binnen de *public choice* theorie en denkers die de kosten-batenanalyse voor beleidsmaken hanteren. De reden is dat deze denkers beweren dat de aggregatie van individuele meningen en opvattingen het juiste mechanisme vormt voor politieke besluitvorming, waarbij zij, in de ogen van Richardson, instrumentele technieken omtrent beleidsmaken voorop stellen. In *Democratic Autonomy* wil Richardson niet alleen laten zien hoe mensen kunnen argumenteren over de doelen van beleid; tevens wil hij het belang hiervan aantonen. Reeds bij aanvang van het boek wordt duidelijk dat het belang van redeneren volgens Richardson gelegen is in het voorkomen van ongewenste bureaucratische machtsvorming. Om te onderzoeken hoe ongewenste bureaucratische machtsvorming kan worden vermeden en hoe discretionaire macht compatibel kan zijn met democratie, stelt Richardson zijn theorie op van democratische autonomie, waarbinnen hij een concept van deliberatief redeneren uitwerkt. De theorie moet duidelijk maken dat er bij een openbaar bestuur dat niet aan de gestelde eisen voldoet, sprake is van ongewenste bureaucratische machtsvorming. In de resterende alinea's van dit hoofdstuk volgt een korte samenvatting van Richardsons denkstappen.

Allereerst schetst Richardson de vooronderstellingen van democratische autonomie en deliberatief redeneren. Hij stelt dat, omdat alle mensen in essentie vrij zijn en de overheid regelmatig intervenueert in de vrijheid van mensen, overheidsbesluiten altijd genomen moeten

---

<sup>4</sup> Richardson (2002), *Democratic Autonomy: Public Reasoning about the Ends of Policy*, p. 3

<sup>5</sup> Idem, p. 3

worden op basis van redenen. Bovendien definieert Richardson vrijheid als non-dominantie<sup>6</sup>. Dit betekent volgens hem dat overheidsmacht alleen mag worden uitgeoefend op basis van bepaalde eerlijke, liberale procedures waarin mensen gelden als vrij en gelijk en waarin de fundamentele rechten en vrijheden van de mens worden beschermd. Vervolgens voegt Richardson toe dat mensen als autonome personen moeten worden behandeld die in staat zijn om op rationele wijze hun mening te vormen, en dat mensen respect moeten hebben voor elkaars autonomie. Hieruit volgt Richardsons concept van democratie als zelfbestuur dat moet worden begrepen als een uitdrukking van de vrijheid, gelijkheid en autonomie van burgers. Dit betekent dat van burgers wordt gevraagd om te stemmen en, nog belangrijker, om hun mening te uiten in het publieke debat.

Nu dringt de volgende vraag zich op: welke vorm moet het democratische zelfbestuur aannemen? Anders geformuleerd: hoe moeten de overheidsprocedures zijn vormgegeven? Richardson leidt uit het voorgaande af dat democratische autonomie deliberatief redeneren behelst. Vanuit de gedachte van respect voor elkaars autonomie dienen mensen redenen te geven voor hun opvattingen en dienen mensen zorgvuldig te luisteren naar de redenen van anderen. Deliberatief redeneren heeft betrekking op het vraagstuk wat men behoort te doen, en is als zodanig waarheidsgeoriënteerd<sup>7</sup>. Tevens heeft het argumenteren betrekking op het opstellen van doelen in plaats van middelen tot het bereiken van doelen<sup>8</sup>. Tenslotte vereist het deliberatief redeneren een zekere reflectieve flexibiliteit, een openheid tot het veranderen van de eigen voorkeuren, meningen en doelen, en dus het sluiten van compromissen. Volgens Richardson is het cruciaal dat de overheid middels constitutionele wetgeving de juiste grondvoorwaarden schept, opdat burgers in het openbaar met elkaar kunnen redeneren over gemeenschappelijke doelen, over wat men behoort te doen. Hij stelt dat de vrijheid van mensen constitutioneel beschermd moet worden door onder andere de openbaarheid van besluiten, de openheid van het politieke proces, persvrijheid en vrijheid van meningsuiting te waarborgen<sup>9</sup>. Tevens moet volgens Richardson de politieke gelijkheid van alle burgers in de wet zijn geïnstitutionaliseerd, bijvoorbeeld middels het instellen van het principe van non-discriminatie en het oprichten van publieke fora.

In het laatste deel van zijn boek gaat Richardson in op de praktische invulling van deliberatief redeneren bij enerzijds wetgevende en anderzijds uitvoerende instituties. Hier gaat Richardson onder andere in op de rol van de *agencies*. Hij legt uit dat deze werkzaam moeten zijn binnen de grenzen van de wetgeving en de reeds opgestelde doelen; hierbinnen specificeren de *agencies* deze doelen. Zolang er wettelijke controle plaatsvindt en er vertrouwen kan zijn in de vaardigheden van de ambtenaren, kan er worden gesteld dat de

---

<sup>6</sup> In *Democratic Autonomy* gaat Richardson dieper in op de argumentatie achter de keuze voor de republikeinse notie van vrijheid als non-dominantie, welke hij afzet tegen het klassieke onderscheid tussen negatieve vrijheid (de afwezigheid van interventie door anderen) en positieve vrijheid (de aanwezigheid van sturing en controle).

<sup>7</sup> Het begrip “behoort te doen” is een vertaling van het in het boek veel voorkomende “*ought to do*”. Met dit begrip wil Richardson een normatief element invoegen in het deliberatief redeneren met betrekking tot de waarheid.

<sup>8</sup> In *Democratic Autonomy* pleit Richardson voor openbaar redeneren over doelen, dat hij afzet tegen twee andere vormen van praktisch redeneren, namelijk *agency instrumentalism* en de kosten-batenanalyse als standaard.

<sup>9</sup> Richardson (2002), *Democratic Autonomy: Public Reasoning about the Ends of Policy*, p. 185



*agencies* geen willekeurige macht uitoefenen en dat er geen sprake is van ongewenste bureaucratische machtsvorming.

De volgende hoofdstukken deze scriptie bevatten ieder één thema binnen de filosofie van Richardson. In hoofdstuk 2 wordt het waarheidsaspect van deliberatief redeneren nader toegelicht; in hoofdstuk 3 komt de rol van instituties binnen een democratische samenleving aan bod. Voor beide hoofdstukken geldt dezelfde opbouw. Na het uitleggen van Richardsons theorie met betrekking tot het thema zal ik hierop een nadere reflectie bieden. Mijn kritiek zal tot de conclusie leiden dat bureaucratische dominantie niet kan en moet worden voorkomen.

## Hoofdstuk 2: Epistemologische kwesties over deliberatief redeneren

Deliberatief redeneren is een cruciale term binnen de filosofie van Richardson. Maar wat behelst het eigenlijk? In dit hoofdstuk zal worden uitgelegd wat de aard van deliberatief redeneren is en wat Richardson bedoelt wanneer hij stelt dat deliberatief redeneren waarheidsgeoriënteerd is. Zijn theorie met betrekking tot deliberatief redeneren roept een aantal vragen op, die mij ertoe aanzetten om mijn kritiek op Richardson formuleren. Hierbij zal ik uiteenzetten dat zijn theorie in epistemologisch opzicht tekortkomingen vertoont die de grondslagen voor deliberatief redeneren ondermijnen. Op basis van deze kritiek rest mij niets anders dan te concluderen dat ongewenste bureaucratische machtsvorming niet moet en kan worden voorkomen.

### 2.1: Richardson over redeneren in een democratische samenleving

Volgens Richardson is de waarde van een democratische samenleving die vrij is van ongewenste bureaucratische machtsvorming, oftewel een samenleving waarin macht niet willekeurig gebruikt wordt, gelegen in eerlijke procedures van debat en discussie die alle burgers als vrij, gelijk en autonoom beschouwen. Omdat Richardson vrijheid, gelijkheid en autonomie als kernwaarden beschouwt, kunnen politieke processen slechts plaatsvinden tegen een liberale achtergrond die de vrijheid, gelijkheid en autonomie van burgers waarborgt. Dit betekent volgens Richardson dat er in een democratische samenleving geen plaats is voor opvattingen die deze waarden ontkennen. Nu rest de vraag wat de bovengenoemde procedures inhouden en vereisen. Bij het geven van een antwoord op deze vraag introduceert Richardson de kerngedachte van deliberatief redeneren:

[B]ecause the political process ought to respect citizens as free and equal autonomous persons, [...] it is we who ought to respect each other's autonomy. It is each of us, as citizens, who owe to each other the duty of taking account of the reasons and arguments that each offers in the political process.<sup>10</sup>

Een democratische samenleving vereist dat burgers respectvol met elkaar argumenteren. Mensen worden geacht om redenen te geven voor hun opvattingen en te luisteren naar andermans redenen. Wanneer Richardson het filteren van redenen centraal stelt in zijn filosofie over deliberatief redeneren, wil hij zich afzetten tegen stromingen, waaronder de *public choice* theorie, die zich louter richten op het ordenen of rangschikken van redenen. Richardson associeert het ordenen of rangschikken met een zeker economisch denken dat de aggregatie van voorkeuren centraal stelt in het maken van beleid, en hij bestrijdt juist deze vorm van denken.

Hieronder volgt een nadere uitleg van Richardsons opvatting van deliberatief redeneren. Hierbij wil ik met name ingaan op zijn idee dat argumenteren waarheidsgeoriënteerd is; volgens Richardson gaat het bij deliberatief redeneren om het filteren van redenen met het oog op het bereiken van de waarheid van proposities of het afleiden van nieuwe ware proposities uit andere ware proposities. De vraag is wat Richardson als waarheid

---

<sup>10</sup> Richardson (2002), *Democratic Autonomy: Public Reasoning about the Ends of Policy*, p. 78

beschouwt en wat dit betekent voor de mogelijkheid tot en de essentie van democratische autonomie en deliberatief redeneren.

Richardson stelt dat een correct begrip van “waarheid” drie aspecten omvat: correspondentie met hoe de dingen zijn, coherentie met het klaarblijkelijke<sup>11</sup> en acceptatie van feilbaarheid. De argumentatie hiervoor is dat de drie bijbehorende waarheidstheorieën afzonderlijk incorrect zijn in het kader van deliberatief redeneren. Zo ontbreekt het bij de correspondentietheorie aan normatieve kracht van het waarheidsbegrip. De coherentietheorie kan niet omgaan met het gegeven dat een opvatting onwaar kan zijn, ondanks dat deze door de gemeenschap wordt aangenomen. Tot slot kunnen mensen die de feilbaarheid van opvattingen willen aantonen, zich niet ontdoen van het gebruiken van de term “waarheid” in de bewering dat een propositie mogelijk onwaar is<sup>12</sup>. Op basis hiervan concludeert Richardson het volgende:

To be oriented to the truth is to seek to be guided by such reasons as there are, recognizing that one’s conception of these reasons is always fallible yet always seeking a coherent account of them.<sup>13</sup>

Burgers moeten in een democratische samenleving proberen om de redenen voor hun opvattingen tot een samenhangend geheel te vormen over wat men behoort te doen, rekening houdend met de mogelijkheid dat de redenen onwaar kunnen zijn. Anders geformuleerd: volgens Richardson is het voor de waarheidsoriëntatie binnen deliberatief redeneren van belang dat er zekere aannames zijn die sturend werken en coherentie van redenen teweeg brengen, en dat de feilbaarheid van de argumenten wordt erkend<sup>14</sup>. Hieronder zal ik ingaan op beide elementen die Richardson noemt: coherentie en feilbaarheid.

Om de coherentie van opvattingen te toetsen, en zo het waarheidsgehalte van opvattingen te bepalen, moet men zekere aannames hebben die de praktijk van het deliberatief redeneren vormgeven, zo leidt Richardson uit het voorgaande af. Zoals ik hierboven reeds heb toegelicht, wordt volgens Richardson de menselijke zoektocht naar wat men behoort te doen in eerste instantie gegrond in de liberale opvatting dat alle individuen vrij, gelijk en autonoom zijn. Uit deze aanname heeft hij immers de relevantie van eerlijke procedures waarbinnen deliberatief redeneren centraal staat, afgeleid. Opvattingen zijn volgens Richardson coherent wanneer ze gevormd worden binnen eerlijke procedures van deliberatief redeneren.

Maar om de conclusie te vermijden dat alle redeneringen die in deze betekenis coherent zijn, waar zijn, neemt Richardson een zwaardere bewijslast op zich. Niet alleen heeft de procedure zelf een waarheidsbepalend effect; sommige aspecten van de waarheid zijn onafhankelijk van de procedure van deliberatief redeneren. Dit volgt uit het element van feil-

---

<sup>11</sup> Het begrip “coherentie met het klaarblijkelijke” is een vertaling van de Engelse woorden “*coherence with the evidence*”. De bijbehorende waarheidstheorie, oftewel de coherentietheorie, stelt dat het waarheidsbegrip verwijst naar de manier waarop onze overtuigingen met elkaar samenhangen.

<sup>12</sup> Een voorbeeld van een zin die de feilbaarheid van een opvatting aantoont, is: “Ik zie dat er sterke redenen zijn die de conclusie ondersteunen, maar het kan nog steeds onwaar zijn” (Richardson (2002), *Democratic Autonomy: Public Reasoning about the Ends of Policy*, p. 134).

<sup>13</sup> Richardson (2002), *Democratic Autonomy: Public Reasoning about the Ends of Policy*, p. 135

<sup>14</sup> Idem, p. 139

baarheid. Volgens Richardson is het van belang om te erkennen dat zelfs de beste democratische procedures kunnen resulteren in een verkeerde opvatting van wat men behoort te doen. Dit impliceert volgens hem dat er een juiste opvatting bestaat van wat men behoort te doen die losstaat van de procedure zelf. Richardson concludeert dat er aspecten van de waarheid zijn die onafhankelijk zijn van de gehanteerde procedures in een democratische samenleving, terwijl ook de procedures van deliberatief redeneren een waarheidsbepalend effect hebben<sup>15</sup>.

Wanneer Richardson de vraag stelt hoe deliberatief redeneren over doelen mogelijk is, introduceert hij het concept van diep compromis. Er is sprake van diep compromis wanneer iemand zijn of haar opvattingen wijzigt als gevolg van een aanpassing van diens doelen uit respect voor andermans waarden en doelen<sup>16</sup>. Binnen een democratische samenleving die gekenmerkt wordt door respect voor elkaars autonomie moeten burgers bereid zijn om andermans opvattingen te overwegen en dus ook om hun eigen opvattingen over wat men zou moeten doen, aan te passen. Richardson poneert twee voordelen van een openheid van diep compromis: niet alleen laat het burgers nadenken over wat rechtvaardig is; het vergroot tevens de kans dat de conclusies die mensen bereiken, door allen als rechtvaardig worden beschouwd.

## ***2.2: Een reflectie op Richardsons onafhankelijke waarheidsstandaarden***

In mijn kritiek betreffende de aard van deliberatief redeneren zal ik uitleggen dat er in Richardsons filosofie een verschil bestaat tussen de rechtvaardigheid en de juistheid van besluiten. Weliswaar is deliberatief redeneren gericht op de waarheid, maar het is de vraag of deliberatief redeneren wel kan leiden tot juiste (oftewel ware) besluiten omtrent wat men behoort te doen. Ik zal uitleggen dat er een epistemologisch probleem aanwezig is in Richardsons filosofie. Tot slot zal ik beredeneren waarom dit epistemologische probleem de normatieve fundering voor deliberatief redeneren ondermijnt.

Voordat ik het epistemologische probleem binnen Richardsons filosofie zal aantonen, wil ik eerst nogmaals reflecteren op het waarheidsbegrip van Richardson. Hierboven heb ik reeds uitgelegd dat de waarheid volgens Richardson niet alleen wordt bepaald door de procedure van deliberatief redeneren, maar dat er ook waarheidsstandaarden zijn die onafhankelijk zijn van de procedure. Binnen Richardsons waarheidsbegrip zijn er volgens mij twee mogelijke interpretaties van onafhankelijke waarheidsstandaarden met betrekking tot zijn theorie van democratische autonomie. De eerste mogelijkheid is dat Richardson verwijst naar de vrijheid, gelijkheid en autonomie van burgers, en dat deze aannames de waarheid los van de procedure van het argumenteren vormen. Dit zou betekenen dat de aannames waarop het deliberatief redeneren is gebaseerd, namelijk de vrijheid, gelijkheid en autonomie van

---

<sup>15</sup> Om dit te verhelderen, gebruikt Richardson een voorbeeld van twee mensen die besluiten of ze met elkaar willen trouwen. Er kunnen verschillende onafhankelijke factoren zijn die bijdragen aan het besluit, bijvoorbeeld de liefde die de mensen voor elkaar voelen en de wens om in dezelfde stad te wonen. Volgens Richardson is de gehele set van overwegingen in een besluit meestal niet afdoende om het besluit te nemen; daarom hangt de vraag of de twee mensen inderdaad met elkaar zullen trouwen, ook af van wat er besloten wordt op basis van het proces van deliberatie (Richardson (2002), *Democratic Autonomy: Public Reasoning about the Ends of Policy*, p. 140).

<sup>16</sup> Richardson (2002), *Democratic Autonomy: Public Reasoning about the Ends of Policy*, p. 147

burgers, zelf de aspecten van de waarheid vormen die onafhankelijk zijn van de procedure. Deze conclusie is echter logisch onmogelijk. Uitgaande van het waarheidsbepalende effect van de procedure van deliberatief redeneren met als aanname dat alle burgers vrij, gelijk en autonoom zijn, kan deze aanname geen waarheidsstandaard zijn die onafhankelijk is van de procedure. Wanneer men immers uitgaat van de vrijheid, gelijkheid en autonomie van alle burgers als onafhankelijke waarheidsstandaard, dan betekent dit dat de procedure van deliberatief redeneren die hieruit voortvloeit, de absoluut juiste procedure moet zijn. In dat geval zou in Richardsons opvatting echter worden genegeerd dat alle democratische procedures als mogelijk feilbaar moeten worden beschouwd. Er dient goed te worden beseft dat de procedure van deliberatief redeneren zoals die door Richardson wordt beschreven, door foutieve aannames zou kunnen worden gekenmerkt en dat deze procedure even feilbaar kan zijn als alle andere mogelijke procedures. Het gegeven dat alle burgers vrij, gelijk en autonoom zijn, kan niet gelden als een onafhankelijk waarheidselement.

De tweede mogelijkheid is dat Richardson overige waarheden beschouwt als onafhankelijk van de procedure. Hier doelt Richardson volgens mij op losse vraagstukken die sturend zijn voor de deliberatie over en de redenen voor wat men zou moeten doen. Zo zou de deliberatie over wat men zou moeten doen met betrekking tot mensen die in de bijstand zitten, kunnen worden geleid door vragen als “hoe zijn deze mensen in de bijstand terechtgekomen?” en “welke sociale mogelijkheden hebben deze mensen?”. Het probleem met deze mogelijkheid is echter dat deze vraagstukken zelf niet als onafhankelijke waarheidsstandaarden moeten worden beschouwd. De sturende vragen zijn namelijk in eerste instantie een product van deliberatief redeneren, en vervolgens leiden ze weer het proces van argumenteren. Deliberatie heeft juist betrekking op dit soort vraagstukken; het hangt af van de aangebrachte opvattingen en redenen of en in welke mate deze vraagstukken waarheidsbepalend zijn. Er zijn geen overige waarheden die als onafhankelijke waarheidselementen kunnen gelden.

De zogenaamde onafhankelijke waarheidsstandaarden vormen niet alleen een logisch probleem voor Richardson. Zij geven tevens aanleiding tot het stellen van de volgende vragen: welk waarheids criterium moet men hanteren? Wanneer is het juist om opvattingen en doelen aan te passen? Voor Richardson lijken deze vragen irrelevant te zijn. Zijn theorie van democratische autonomie is immers gefundeerd op het normatieve argument van eerlijke procedures, en niet op het argument dat deliberatief redeneren leidt tot besluiten die beter aansluiten bij wat men behoort te doen. Richardson twijfelt aan (wat hij noemt) de epistemologische voordelen van deliberatief redeneren. Zo leidt de beschikbaarheid van veel verschillende perspectieven op zaken eerder tot verwarring dan tot een weloverwogen besluit, en kunnen besluiten alsnog gegrond zijn op momentane emoties, zelfs na een lange discussie. Om deze redenen noemt Richardson een pleidooi voor deliberatief redeneren op basis van epistemologische argumenten wankel<sup>17</sup>. Bij hem gaat het er slechts om dat besluiten omtrent doelen als gevolg van deliberatief redeneren rechtvaardig zijn.

Mijn eerste kritiekpunt houdt in dat Richardson geen mechanisme verschaft voor het veranderen van de eigen opvatting over wat men behoort te doen. Hij beperkt zich tot het uitleggen van de mogelijkheid tot diep compromis, maar geeft niet aan in welke gevallen mensen wél van opvatting zullen veranderen en in welke gevallen dit niet gebeurt. Wanneer

---

<sup>17</sup> Richardson (2002), *Democratic Autonomy: Public Reasoning about the Ends of Policy*, p. 77-78

burgers bijvoorbeeld van mening verschillen over de rechten en voorzieningen die mensen in de bijstand zouden moeten hebben, en hierover met elkaar argumenteren, op welk doel zal men dan uiteindelijk uitkomen, en waarom? Mijn tweede kritiekpunt houdt in dat Richardson geen antwoord geeft op de vragen betreffende de juistheid van besluiten, het daadwerkelijk bereiken van de waarheid, die in de vorige alinea zijn geformuleerd. Weliswaar vormt dit niet zijn hoofddoel in *Democratic Autonomy*<sup>18</sup>, maar omdat Richardson geen waarheidscriterium opstelt omtrent de waarheid van besluiten los van de liberale procedure van deliberatief redeneren, terwijl hij wél beweert dat er onafhankelijke waarheidsstandaarden bestaan, is zijn epistemologie<sup>19</sup> wankel. Deliberatief redeneren is weliswaar waarheidsgeoriënteerd, maar betekent dit ook dat de genomen besluiten, naast dat zij rechtvaardig zijn, ook juist zullen zijn in de zin dat ze een uitdrukking vormen van wat men behoort te doen? Anders geformuleerd: hebben burgers het vermogen om daadwerkelijk tot de waarheid te komen omtrent wat men behoort te doen?

### **2.3: De rechtvaardigheid en de juistheid van besluiten vallen niet samen**

De filosoof David Estlund, die een aanhanger is van het epistemologisch proceduralisme<sup>20</sup>, gaat dieper in op het vraagstuk betreffende de juistheid van besluiten. Hij stelt dat Richardsons theorie over deliberatief redeneren en diep compromis, ondanks dat deze wordt gekenmerkt door waarheidsoriëntatie en respect voor elkaars waarden en doelen, in conflict is met de opvatting dat de meeste mensen niet in staat zijn om de juiste besluiten te nemen:

Richardson argues that out of respect for their individual autonomy, people ought to be regarded as capable of rationally making up their own minds. [...] He does not say that they must be regarded as capable of making wise decisions.<sup>21</sup>

In het debat met Richardson betreffende de epistemologische overwegingen in de filosofie van het argumenteren lijkt Estlund te winnen. Ten eerste legt Estlund uit dat, wanneer men zich richt op het algemeen belang, er kwalitatieve eisen moeten zijn gesteld aan de machten in een democratische samenleving. Collectief zelfbestuur, ook in de vorm van deliberatief redeneren waarvoor Richardson pleit, zonder kwalitatieve eisen kan leiden tot slechte besluiten die schadelijk zijn voor burgers die zelf niet achter de besluiten staan<sup>22</sup>. In deze gevallen is het volgens Estlund beter om de macht tot het nemen van besluiten over te laten aan

---

<sup>18</sup> Het hoofddoel van Richardson in *Democratic Autonomy* is immers om uit te leggen dat democratie met waarheid te maken heeft; hij geeft geen antwoord op de vraag of mensen in een democratische samenleving de waarheid zullen bereiken.

<sup>19</sup> Met de term “epistemologie” verwijs ik in deze paragraaf naar het waarheidselement binnen Richardsons theorie over deliberatief redeneren. Het gaat hier om het vermogen om de waarheid over wat men behoort te doen te bereiken. Ik erken dat het gebruik van dit woord discutabel is, maar intuïtief gezien is de term “epistemologie” het beste in staat om Richardsons gedachten, die ik in hoofdstuk 2 van deze scriptie heb beschreven, te omvatten.

<sup>20</sup> Met zijn theorie van het epistemologisch proceduralisme poogt Estlund het pleidooi voor democratie en het behoud van kwalitatief juiste besluiten samen te voegen.

<sup>21</sup> Estlund (2005), What’s So Rickety? Richardson’s Non-Epistemic Democracy, in: *Philosophy and Phenomenological Research*, p. 205

<sup>22</sup> Idem, p. 206

mensen met meer kennis en ervaring. Ten tweede wuift hij Richardsons notie van de wankelheid van epistemologische argumenten voor deliberatief redeneren, die ik reeds eerder in deze paragraaf beschreven heb, weg als een zwak argument: Richardsons kritiek betreft slechts de onwaarschijnlijkheid, en niet de onmogelijkheid, dat democratische overeenkomsten op basis van epistemologische verdiensten worden opgesteld<sup>23</sup>. Op deze manier wordt Richardsons kritiek gemakkelijk weerlegd.

Estlund lijkt in te zien dat de kern van het probleem in Richardsons filosofie erin gelegen is dat Richardson weliswaar de nadruk legt op het gerechtvaardigd maken, en zo het rechtvaardig zijn, van besluiten, hetgeen ontstaat door het volgen van eerlijke procedures, maar toch ook benoemt dat er onafhankelijke waarheidsstandaarden zijn. Richardson wil slechts argumenteren voor de rechtvaardigheid van besluiten; de juistheid van besluiten is volgens hem secundair. Hij staat op het punt om de epistemologische sprong<sup>24</sup> te maken door te stellen dat er onafhankelijke criteria bestaan die de juistheid bepalen van wat men behoort te doen. Maar omdat hij niet uitlegt of en hoe deze waarheidsstandaarden op democratische wijze door burgers kunnen worden achterhaald, kan Richardson geen epistemologische garantie bieden in zijn filosofie. Dit betekent dat rechtvaardige besluiten niet samenvallen met juiste besluiten. Estlund erkent dat, wanneer Richardson epistemologische argumenten voor deliberatief redeneren zou aanhalen en zou uitleggen dat mensen in staat zijn om de waarheid omtrent wat men behoort te doen te bereiken en de juiste besluiten te nemen, het overgrote deel van zijn theorie alsnog onaangetast zou blijven<sup>25</sup>. Het zou slechts een kleine stap geweest zijn voor Richardson om aan te tonen dat rechtvaardige besluiten en juiste besluiten met elkaar samenvallen. Ondanks het gegeven dat deliberatief redeneren waarheidsgeoriënteerd is en zou moeten leiden tot rechtvaardige besluiten wanneer de vrijheid, gelijkheid en autonomie van burgers in de wet is geïnstitutionaliseerd, kampt Richardson met een epistemologisch gebrek.

Het cruciale argument van Estlund tegen Richardson luidt als volgt. Omdat Richardson geen epistemologische fundering levert voor een democratische samenleving en zo niet ingaat op de kwaliteit of juistheid van besluiten, is het lastig om in te zien wat het belang en de toegevoegde waarde van deliberatief redeneren is binnen een democratische samenleving<sup>26</sup>, zeker wanneer de mogelijkheid bestaat dat een samenleving waarin zelfbestuur de vorm aanneemt van deliberatief redeneren, leidt tot slechte besluiten. Nu wil ik Estlunds kritiekpunt nog iets verder doorvoeren. Door het epistemologische probleem ondermijnt Richardson ook de normatieve fundering van deliberatief redeneren. Want de enige manier om recht te doen aan Richardsons kernwaarden van vrijheid, gelijkheid en autonomie, is te erkennen dat alle burgers waarde toevoegen aan de kwaliteit van besluiten, bijvoorbeeld door te argumenteren met elkaar. Maar wanneer burgers niet (kunnen) weten wanneer redenen juist zijn en zich ervan bewust zijn dat hun denkprocessen niet per se leiden tot de juiste besluiten, zullen zij het gevoel hebben dat hun eigen politieke bijdragen nutteloos zijn. Dit betekent volgens mij dat vrijheid, gelijkheid en autonomie hun betekenis verliezen voor de

---

<sup>23</sup> Estlund (2005), What's So Rickety? Richardson's Non-Epistemic Democracy, in: *Philosophy and Phenomenological Research*, p. 209

<sup>24</sup> Idem, p. 207

<sup>25</sup> Idem, p. 208

<sup>26</sup> Idem, p. 207

burgers; zij zullen immers het belang van argumenteren niet inzien. Ze zullen niet begrijpen waarom het essentieel is dat zij deliberatief redeneren, waardoor zij zullen afhaken bij het democratische proces. Op deze manier wordt de normatieve grondslag voor deliberatief redeneren in een democratische samenleving ondermijnd.

#### ***2.4: Bureaucratische dominantie moet en kan niet worden voorkomen***

Hierboven heb ik uitgelegd dat Richardson, door te beweren dat er onafhankelijke waarheidsstandaarden zijn los van de procedure van deliberatief redeneren, tegen een epistemologisch probleem aanloopt. Doordat hij niet uitlegt of en hoe een democratische samenleving die zich kenmerkt door deliberatief redeneren, leidt tot de juiste besluiten over wat men behoort te doen, snijdt Richardson zichzelf uiteindelijk in de vingers.

Dit heeft naar mijn mening de volgende twee implicaties. De eerste is dat bureaucratische dominantie niet móet worden voorkomen. Stel dat u tegen Richardson ingaat en zou stellen dat de juistheid van besluiten centraal staat in plaats van de rechtvaardigheid van besluiten<sup>27</sup>, en stel dat u bovendien beweert dat burgers niet noodzakelijkerwijs in staat zijn om de juiste besluiten te nemen. Dan volgt hieruit dat het, in ieder geval op sommige beleids-terreinen, beter is om politieke besluiten omtrent wat men zou moeten doen, over te laten aan bureaucraten met kennis en expertise. In deze gevallen moet ongewenste bureaucratische machtsvorming<sup>28</sup> niet worden voorkomen.

De tweede implicatie is dat bureaucratische dominantie niet kán worden voorkomen. Weliswaar zou Richardson gelijk kunnen hebben door te stellen dat de waarde van een democratische samenleving die vrij is van ongewenste bureaucratische machtsvorming, oftewel een samenleving waarin macht niet willekeurig gebruikt wordt, is gelegen in eerlijke procedures van deliberatief redeneren die alle burgers als vrij, gelijk en autonoom beschouwen. Maar zoals ik hierboven heb beschreven, ondermijnt Richardson de normatieve fundering voor argumenteren dankzij het epistemologische probleem in zijn filosofie over argumenteren. En wanneer de eerlijke procedures van deliberatief redeneren hun kernwaarden verliezen, betekent dit dat de democratische samenleving waarvoor Richardson pleit, niet haalbaar is. Omdat er niet kan worden voldaan aan de eisen van een democratische samenleving, kan ongewenste bureaucratische machtsvorming niet worden voorkomen.

---

<sup>27</sup> In deze scriptie is het niet mijn intentie om te pleiten dat de juistheid van besluiten een groter goed is dan de rechtvaardigheid van besluiten. Echter, de reden dat ik de hier beschreven stelling en daarbij horende conclusie heb geponeerd, is dat deze intuïtief lijken te volgen uit de kritiek op het epistemologische gebrek in Richardsons filosofie betreffende deliberatief redeneren.

<sup>28</sup> De term “ongewenste bureaucratische machtsvorming” lijkt in deze context enigszins paradoxaal. Wanneer u deze term interpreteert volgens de strekking in *Democratic Autonomy*, en opvat als bureaucratische dominantie zoals Richardson dit heeft gedefinieerd, geldt de conclusie dat ongewenste bureaucratische machtsvorming in deze zin van het woord niet moet worden voorkomen. Wanneer u het element “ongewenst” letterlijk opvat, geldt de conclusie dat bureaucratische machtsvorming niet ongewenst is.



## Hoofdstuk 3: De rol van instituties toegelicht en bekritiseerd

De probleemstelling die in deze scriptie centraal staat, behelst de grenzen van de macht van instituties. Na eerst uitvoerig te zijn ingegaan op deliberatief redeneren als grondslag voor democratische autonomie, wil ik hier de vertaalslag maken naar de praktijk; althans, voor zover dit mogelijk is binnen de kaders van Richardsons filosofie. In dit hoofdstuk zal ik een uitleg geven van de voorwaarden die hij opstelt voor het voorkómen van bureaucratische dominantie op het niveau van *agencies*. Vervolgens zal ik ingaan op enkele problemen binnen Richardsons filosofie met betrekking tot dit onderwerp. Hieruit zal worden geconcludeerd dat aan twee voorwaarden voor het voorkomen van ongewenste bureaucratische machtsvorming niet kan worden voldaan.

### 3.1: Richardson over instituties in een democratische samenleving

In hoofdstuk 2 van deze scriptie is reeds opgemerkt dat in een democratische samenleving deliberatief redeneren over wat men behoort te doen centraal staat in Richardsons filosofie. Deliberatief redeneren heeft betrekking op het opstellen van algemene collectieve doelen. Burgers dienen binnen een collectief zelfbestuur met elkaar te argumenteren over de doelen van het politieke beleid in een samenleving. Hieruit leidt Richardson af dat de wetgeving het bijbehorende platform vormt voor deliberatief redeneren over doelen door burgers:

These broad policy decisions being amongst the most important ones giving shape to the way we rule ourselves, they are obviously ones that we should try to make by reasoning with each other. Hence legislatures [...] ought to be arenas of collective deliberation about ends.<sup>29</sup>

Ongewenste bureaucratische dominantie wordt voorkomen wanneer aan burgers de mogelijkheid wordt geboden tot deliberatief redeneren over doelen, waarbij geldt dat mensen als vrij, gelijk en autonoom worden behandeld. Maar het houdt niet op bij de wetgeving; er moeten tevens voorwaarden worden gesteld aan de bevoegdheden van instituties en de besluitvormingsprocedure van *agencies*. Hieronder zal ik uitleggen welke rol Richardson toekent aan bureaucratische instituties in een democratische samenleving en welke drie noodzakelijke voorwaarden bestaan voor het voorkomen van ongewenste bureaucratische machtsvorming.

Wanneer Richardson de rol van *agencies* beschrijft en daarbij uitlegt hoe de wetgeving en de instituties zich tot elkaar verhouden, keert hij zich tegen *agency instrumentalism*. Binnen deze filosofische stroming wordt gesteld dat, waar de wetgeving de doelen opstelt, *agencies* zich slechts bezig dienen te houden met het selecteren van de gepaste middelen tot het bereiken van deze doelen<sup>30</sup>. Richardson kenmerkt deze vorm van redeneren als smal doel-middel redeneren. Richardson keert zich tegen *agency instrumentalism* en het bijbehorende smalle doel-middel redeneren. Ten eerste stelt hij dat de doelen die worden opgesteld binnen de wetgeving meestal vaag en abstract blijven, omdat burgers niet de deliberatieve vermogens hebben om alle mogelijkheden te overzien met betrekking tot het opstellen van wetten over

---

<sup>29</sup> Richardson (2002), *Democratic Autonomy: Public Reasoning about the Ends of Policy*, p. 112

<sup>30</sup> Idem, p. 103

bepaalde zaken. Daarom kan het opstellen van doelen volgens hem niet slechts worden overgelaten aan de wetgeving. Ten tweede legt Richardson uit dat het smalle doel-middel redeneren moeilijk kan omgaan met het feit dat een doel op vele verschillende manieren kan worden bereikt terwijl er geen simpele formule bestaat voor het bepalen van het meest gepaste middel<sup>31</sup>. Om deze redenen noemt hij *agency instrumentalism* naïef.

In *Democratic Autonomy* pleit Richardson voor een andere regulering die de manier bepaalt waarop *agencies* hun werkzaamheden uitvoeren:

[W]hile the agencies should be encouraged to engage in open-ended deliberation about ends that may extend to establishing new, superordinate ones to guide policy-making, they ought to do so only in service of a process of deliberation that is limited to specifying the directives contained in the statutes they are purporting to implement.<sup>32</sup>

Deliberatief redeneren blijft niet voorbehouden aan burgers; zodra de algemene doelen en richtlijnen zijn opgesteld omtrent wat men behoort te doen, nemen bureaucraten deze doelen over en zullen zij vervolgen met het deliberatief redeneren over deze doelen. Volgens Richardson dient er bij bureaucraten sprake te zijn van een zogenaamd breed doel-middel redeneren, waarbij de zoektocht naar een manier om een doel te bereiken eigenlijk een meer verfijnde beschrijving van het doel is<sup>33</sup>. Het is dus de taak van *agencies* om de reeds opgestelde doelen, die nog vaag en abstract zijn, te specificeren.

Het specificeren van doelen houdt volgens Richardson in dat meerdere doelen, die coherent zijn, aan elkaar worden gerelateerd waardoor er een nieuw doel ontstaat. Hij geeft het voorbeeld van een beleidsvoering in de Verenigde Staten in de jaren '70 die het resultaat was van twee doelen die men bij elkaar heeft weten te brengen. Het *Department of Transportation* had moeite met het invoeren van een amendement waarin stond dat openbaar vervoer toegankelijk moest zijn voor gehandicapten (eerste doel), totdat het *Department of Health, Education, and Welfare* regelgeving had opgesteld met betrekking tot het niet discrimineren van gehandicapten (tweede doel). Het werd duidelijk voor de bureaucraten dat de juiste manier om aan beide doelen recht te doen was om het bestaande openbaar vervoer aan te passen opdat gehandicapten gebruik konden maken van het reguliere systeem. Zo ontstond er een nieuw, specifiek doel, namelijk dat gehandicapten gebruik zouden moeten kunnen maken van het bestaande openbaar vervoer<sup>34</sup>. Volgens Richardson is het de taak van bureaucraten om op deze wijze doelen te specificeren.

De eerste voorwaarde voor het voorkomen van ongewenste bureaucratistische machtsvorming door bureaucraten is dat zij zich in het deliberatief redeneren puur bezighouden met het specificeren van de doelen die reeds in de wetgeving zijn opgesteld. Hieruit volgt de

---

<sup>31</sup> Ter verheldering van dit kritiekpunt wil ik aanhaken op een voorbeeld dat ik eerder in deze scriptie heb gebruikt, namelijk het voorbeeld van mensen in de bijstand die geholpen moeten worden. Het doel om mensen in de bijstand te helpen, kan op allerlei manieren worden gerealiseerd. Zo kunnen ze extra geld of producten krijgen, of toegang tot dienstverlenende instanties. Volgens Richardson is het in dit geval lastig om te bepalen wat het juiste beleid vormt ten behoeve van het doel.

<sup>32</sup> Richardson (2002), *Democratic Autonomy: Public Reasoning about the Ends of Policy*, p. 216

<sup>33</sup> Gezien de definitie die Richardson geeft, leidt de term “breed doel-middel redeneren” volgens mij tot verwarring, aangezien de vorm van redeneren die hij beschrijft, niet betrekking heeft op middelen.

<sup>34</sup> Richardson (2002), *Democratic Autonomy: Public Reasoning about the Ends of Policy*, p. 107-108

tweede voorwaarde, die de richtlijnen met betrekking tot het specificeren van doelen duidelijker dient te maken. Volgens Richardson dienen *agencies* het volk te betrekken bij het opstellen van de regelgeving, opdat de besluiten een betere uitdrukking vormen van de wil van het volk. Bureaucraten en burgers dienen met elkaar te argumenteren over zaken binnen een proces van diep compromis<sup>35</sup>. Het volk dient betrokken te zijn bij het vormgeven van de vage en abstracte doelen zoals die in de wetgeving zijn opgesteld door redenen te geven voor of tegen bepaalde voorstellen van instituties. Op deze manier vindt deliberatief redeneren binnen *agencies* volgens Richardson plaats binnen een democratisch kader, vormen de genomen besluiten een uitdrukking van de wil van het volk en wordt ongewenste bureaucratische machtsvorming voorkomen.

Naar aanleiding van deze ideeën dringt de volgende vraag zich op: wat is er onderscheidend aan bureaucraten en *agencies* wanneer het zo is dat burgers worden betrokken bij het besluitvormingsproces binnen de instituties? Richardson beweert dat het zinvol is om bepaalde zaken over te hevelen naar instituties omdat politieke zaken simpelweg zo complex zijn, dat het niet mogelijk is om in één keer alle overwegingen omtrent deze zaken te overzien. Burgers moeten daarom kunnen rekenen op de beoordelende expertise<sup>36</sup> van *agencies* in het uitwerken van de doelen omtrent wat men behoort te doen. Het betreft hier meer dan puur empirische expertise; doordat bureaucraten gespecialiseerd zijn binnen een bepaald gebied, hebben zij het vermogen om de verschillende aspecten van een algemeen doel, en daarmee ook de meest gepaste manier om een dergelijk doel te specificeren, te herkennen<sup>37</sup>.

Richardson noemt twee vereisten voor de legitimiteit van het overhevelen van politieke zaken naar de beoordelende expertise van *agencies*. Ten eerste dienen het bestaan en de bevoegdheden van *agencies* gemandateerd te zijn door democratische wetgeving. Dit komt erop neer dat het bestaan en de bevoegdheden van *agencies* het resultaat zijn van het democratische besluit dat er *agencies* moeten zijn die zich bezighouden met het specificeren van politieke besluiten. Ten tweede dienen burgers aan ambtenaren het specificeren van de vage en algemene doelen zoals deze in de wetgeving zijn opgesteld, te kunnen toevertrouwen. Volgens Richardson betekent dit dat het voor burgers mogelijk moet zijn om vertrouwen te hebben in de epistemologische autoriteit van ambtenaren<sup>38</sup>. Deze epistemologische autoriteit heeft niet zozeer betrekking op de inhoudelijke kennis van ambtenaren, maar eerder op hun

---

<sup>35</sup> Hierbij zou kunnen worden gedacht aan een commissie die bevoegd is om binnen een bepaalde zaak, bijvoorbeeld zorg voor ouderen, regelgeving op te stellen. Deze commissie bestaat niet alleen uit bureaucraten; ook belanghebbenden nemen deel in de commissie, namelijk als afgevaardigden van bepaalde groepen uit het volk. Richardson geeft geen verdere uitleg over wat de “wil van het volk” (mijn vertaling van de Engelse term “*public comment*”) behelst, maar de participatie van burgers bij het opstellen van regelgeving zou besluiten democratischer maken (Richardson (2002), *Democratic Autonomy: Public Reasoning about the Ends of Policy*, p. 220).

<sup>36</sup> Het begrip “beoordelende expertise” is een vertaling van de Engelse term “*evaluative expertise*”.

<sup>37</sup> Een voorbeeld dat Richardson aanhaalt ter verheldering van deze bewering, is het voorbeeld van ambtenaren binnen de milieusector die zich inzetten tegen milieuvervuiling. Hij beweert dat deze ambtenaren niet alleen beschikken over concrete informatie met betrekking tot het tegengaan van milieuvervuiling, maar ook een begrip hebben van alle gedetailleerde aspecten van milieuvervuiling (Richardson (2002), *Democratic Autonomy: Public Reasoning about the Ends of Policy*, p. 225).

<sup>38</sup> Het begrip “epistemologische autoriteit” is een vertaling van de Engelse term “*epistemic authority*”, en betreft het vermogen van ambtenaren om algemene doelen op de juiste wijze te specificeren.

vaardigheden betreffende de manier waarop ze tot hun oordelen komen. Het komt erop neer dat mensen er vertrouwen in moeten kunnen hebben dat ambtenaren met hun beoordelende expertise op een gepaste manier de eerder opgestelde doelen specificeren<sup>39</sup>. Het mandaat en de mogelijkheid tot vertrouwen met betrekking tot de bevoegdheden van *agencies* vormen zo de derde voorwaarde voor het voorkomen van ongewenste bureaucratische machtsvorming.

### **3.2: Over de onmogelijkheid tot vertrouwen in bureaucraten**

Laten we aannemen dat Richardson gelijk heeft en dat de bevoegdheid van instituties erin is gelegen dat bureaucraten vervolgen met het redeneren over reeds in de wetgeving opgestelde doelen. Als hoofdreden noemt hij, zoals u hierboven reeds heeft gelezen, dat de wetgeving (oftewel het volk) op zichzelf niet in staat is om alle doelen omtrent wat men behoort te doen, op te stellen. Hieronder zal ik uitleggen waarom de argumentatie die Richardson levert met betrekking tot de instituties, waarin zowel de rechtvaardigheid als de juistheid van besluiten een hoofdrol speelt, een contradictoir element bevat. Tevens zal blijken dat aan de tweede en derde voorwaarde voor het voorkomen van bureaucratische dominantie niet kan worden voldaan.

Richardson beseft dat het niet genoeg is om louter te stellen dat *agencies* zich moeten bezighouden met het specificeren van doelen. De gedachtegang achter zijn kritiekpunt op het *agency instrumentalism* – dat er geen formule bestaat om het meest gepaste middel tot een doel te bepalen – is immers ook van toepassing bij deliberatief redeneren. Er zijn vele manieren waarop doelen kunnen worden gespecificeerd; maar hoe kan men weten wat de gepaste criteria zijn voor het specificeren van doelen binnen de instituties? Met het schetsen van de tweede en derde voorwaarde voor het voorkomen van bureaucratische dominantie lijkt Richardson een antwoord op deze vraag te willen geven. Door het volk te laten argumenteren over doelen binnen instituties en te betrekken bij het opstellen van regelgeving, zullen de uiteindelijke besluiten rechtvaardig zijn. Door tevens beroep te doen op de beoordelende expertise van bureaucraten, zullen de uiteindelijke besluiten juist zijn.

Het is Richardsons beroep op de beoordelende expertise van bureaucraten die voor mij problemen oproept. Ondernijmt hij niet de normatieve grondslag van zijn eigen filosofie door slechts aan een beperkte groep mensen, namelijk bureaucraten, eigenschappen toe te kennen op basis waarvan zij specifieke bevoegdheden hebben met betrekking tot het maken van beleid omtrent wat men behoort te doen? De filosoof Thomas Christiano, die zich bezighoudt met vraagstukken omtrent democratie en rechtvaardigheid, stelt het volgende over dit element in Richardsons gedachtegang:

[I]t is in tension with his rejection of the objectivist conception of non arbitrary power according to which power is non arbitrarily used so long as it issues from some decision-making process that fairly reliably tracks the truth about what we ought to do. Giving an agency some right to take over decision making power over the ends the society pursues on the grounds of its expertise seems to me precisely the kind of domination that Richardson has warned us against.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Richardson (2002), *Democratic Autonomy: Public Reasoning about the Ends of Policy*, p. 228

<sup>40</sup> Christiano (2005), Democracy and Bureaucracy, in: *Philosophy and Phenomenological Research*, p. 217

In zijn reactie op Christiano verdedigt Richardson zijn beroep op de beoordelende expertise van bureaucraten door te stellen dat deze expertise niet slechts technisch of instrumenteel van aard is, maar vooral ook evaluatief en normatief. Het gaat om een expertise die louter wordt toegepast in het verlengde van reeds opgestelde doelen omtrent wat men behoort te doen<sup>41</sup>. Daarenboven legt hij in *Democratic Autonomy* uit dat, wanneer mensen vertrouwen kunnen hebben in de beoordelende expertise van bureaucraten, het specificeren van doelen door bureaucraten alsnog op rechtvaardige wijze verloopt. Dit zou moeten betekenen dat de door bureaucraten genomen besluiten niet alleen juist, maar ook rechtvaardig zullen zijn. In dit geval is bureaucratische machtsvorming volgens Richardson gewenst.

Naar mijn mening kan Richardson echter niet aan de voorwaarde van vertrouwen voldoen, zelfs wanneer dit het vertrouwen in de evaluatieve en normatieve expertise van bureaucraten betreft. De reden hiervoor is dat Richardson niet uitlegt op basis waarvan burgers vertrouwen in deze bureaucraten kunnen hebben. Hij levert geen demarcatie criterium; het blijft voor de lezer onduidelijk in welke gevallen burgers er wel of geen vertrouwen in hebben dat bureaucraten de reeds opgestelde doelen op de juiste manier zullen specificeren. Sterker nog: binnen Richardsons filosofie geldt dat normale burgers deze evaluatieve en normatieve expertise blijkbaar niet hebben; anders zouden er geen bureaucraten nodig zijn. Mijn kritiekpunt houdt in dat, wanneer burgers zelf niet dit beoordelende vermogen hebben, zij onmogelijk inzicht kunnen hebben in de werkzaamheden van degenen die wél over dit vermogen beschikken. Dit betekent dat er geen gronden zijn op basis waarvan burgers vertrouwen kunnen hebben in bureaucraten. Hiermee is Richardsons derde voorwaarde voor het voorkomen van ongewenste bureaucratische machtsvorming onhoudbaar geworden.

### ***3.3: De rechtvaardigheid en de juistheid van besluiten wederom in tegenspraak***

Zoals ik hierboven reeds heb uitgelegd, maakt Richardson in het deel van zijn filosofie waarop dit hoofdstuk betrekking heeft, gebruik van twee principes voor besluiten: rechtvaardigheid en juistheid. In de combinatie van betrokkenheid van burgers en beoordelende expertise van bureaucraten bij het opstellen van regelgeving lijkt hij het beste van beide werelden te willen hebben. Omdat burgers zelf niet in staat zijn om alle complexe besluiten te overzien, zijn er experts nodig die de juistheid van de besluiten omtrent wat men behoort te doen, te garanderen; en opdat bureaucraten achting hebben voor de wil van het volk, dienen burgers betrokken te zijn om zo ook de rechtvaardigheid van de besluiten te garanderen. Het probleem is echter dat beide principes niet tegelijkertijd kunnen bestaan; ze sluiten elkaars mogelijkheid uit. Hieronder zal ik uitleggen waarom beide principes contradictoir zijn.

Voor Richardson lijkt in eerste instantie de rechtvaardigheid van besluiten essentieel te zijn. Maar voor zover besluiten rechtvaardig zijn, kunnen ze niet juist zijn. Het gegeven van Richardson dat burgers zelf niet in staat zijn om alle doelen omtrent wat men behoort te doen op te stellen, impliceert dat burgers niet het vermogen bezitten om de waarheid te bereiken en om de juiste besluiten te nemen. Dit betekent dat, wanneer mensen deliberatief redeneren volgens de liberale procedures, de doelen die binnen het proces van argumenteren worden opgesteld, rechtvaardig maar niet juist zullen zijn.

---

<sup>41</sup> Richardson (2005), Response to Pettit, Estlund, and Christiano, in: *Philosophy and Phenomenological Research*, p. 229

Ondanks zijn pleidooi voor de rechtvaardigheid van besluiten als essentieel onderdeel binnen zijn filosofie lijkt Richardson in *Democratic Autonomy* tevens de juistheid van besluiten te willen garanderen door het element van bureaucraten met een beoordelende expertise toe te voegen in zijn filosofie. Hierbij dringt de volgende vraag zich op: is deze toevoeging compatibel met het principe van rechtvaardigheid dat voor Richardson zo belangrijk is? Weliswaar bezitten bureaucraten een expertise waarmee zij volgens Richardson op een gepaste manier tot rechtvaardige besluiten zouden kunnen komen<sup>42</sup>, maar het is de vraag of deze besluiten ooit rechtvaardig zullen zijn. Naar mijn mening is dit niet het geval. Zoals ik hierboven reeds heb uitgelegd, hebben burgers niet het vermogen tot inzicht in het werk van bureaucraten. Dit betekent dat, wanneer bureaucraten tot bepaalde besluiten komen op basis van hun expertise, deze besluiten en de manier waarop ze zijn gevormd niet door burgers kunnen worden begrepen. Daarom kunnen deze besluiten, die weliswaar juist zijn, geen uitdrukking zijn van de wil van het volk en kunnen ze niet rechtvaardig zijn. Voor zover besluiten juist zijn, kunnen ze niet rechtvaardig zijn.

Toch lijkt Richardson in *Democratic Autonomy* aan de juistheid van besluiten een zekere waarde toe te kennen; wanneer dit immers niet het geval zou zijn, had Richardson niet de noodzaak gehad om zijn filosofie over deliberatief redeneren aan te vullen met het element van bureaucraten. Nu wil ik de laatste stap maken in mijn argumentatie door te stellen dat hiermee de tweede voorwaarde voor het voorkomen van ongewenste bureaucratische machtsvorming, de betrokkenheid van burgers bij het specialiseren van doelen, valt. De argumentatie verloopt als volgt: wanneer bureaucraten zich buigen over het op de gepaste manier specialiseren van doelen, kunnen de besluiten die eruit voortvloeien niet rechtvaardig zijn. Wanneer burgers bij dit proces zouden worden betrokken, zou deze betrokkenheid geen verschil maken voor de juistheid van besluiten. Ook de rechtvaardigheid van besluiten zou niet toenemen, omdat burgers geen vertrouwen kunnen hebben in de beoordelende expertise van bureaucraten, zoals hierboven reeds is uitgelegd. Hieruit volgt dat de wetgeving de enige plek is waar de rechtvaardigheid van besluiten naar voren kan komen; de instituties zijn hiervoor geen geschikte plek. Het heeft simpelweg geen zin om burgers te betrekken bij het opstellen van regelgeving wanneer dit niet bevorderlijk is voor de rechtvaardigheid en juistheid van besluiten. Zo wordt de tweede voorwaarde voor het voorkomen van ongewenste bureaucratische machtsvorming ten val gebracht.

### ***3.4: Bureaucratische dominantie kan en moet niet worden voorkomen***

Voor zover besluiten rechtvaardig zijn, kunnen ze niet juist zijn. En voor zover besluiten juist zijn, kunnen ze niet rechtvaardig zijn. Richardson lijkt het beste van beide werelden te willen in zijn filosofie, maar de contradictie wordt hem fataal. Zeker wanneer Richardson pleit voor een democratische samenleving waarin bureaucraten nodig zijn binnen het proces van besluitvorming en regelgeving.

Mijn kritiek op Richardson heeft twee implicaties voor zijn probleemstelling (ongewenste bureaucratische machtsvorming). Allereerst volgt uit de voorgaande paragraaf dat

---

<sup>42</sup> Ter verheldering: in *Democratic Autonomy* wil Richardson volgens mij aantonen hoe de juiste besluiten, opgesteld door bureaucraten, tevens rechtvaardig zijn. Dit is het geval wanneer deze besluiten een uitdrukking vormen van de wil van het volk. Hiervan kan volgens mij slechts sprake zijn wanneer burgers vertrouwen kunnen hebben in de beoordelende expertise van bureaucraten.

bureaucratische dominantie niet kán worden voorkomen, omdat er niet kan worden voldaan aan de tweede en derde voorwaarde die Richardson heeft opgesteld in *Democratic Autonomy*. Burgers kunnen geen vertrouwen hebben in de beoordelende expertise van bureaucraten omdat zij niet over de beoordelende expertise beschikken waarmee zij over de werkzaamheden van bureaucraten, die deze expertise wél hebben, kunnen oordelen. Hierdoor zijn er geen gronden voor burgers om vertrouwen te hebben in bureaucraten. Dit betekent tevens dat de besluiten die bureaucraten nemen, niet rechtvaardig kunnen zijn. Wanneer Richardson belang hecht aan de werkzaamheden van bureaucraten, heeft de betrokkenheid van burgers bij het nemen van besluiten geen invloed op de juistheid en rechtvaardigheid van besluiten. Wanneer de betrokkenheid van burgers overbodig is en wanneer burgers geen vertrouwen kunnen hebben in bureaucraten, kan er niet aan de tweede en derde voorwaarde worden voldaan en volgt hier uit dat ongewenste bureaucratische machtsvorming niet kan worden voorkomen.

De tweede implicatie is dat bureaucratische dominantie niet móet worden voorkomen. Zelfs als burgers niet in staat zijn om vertrouwen te hebben in bureaucraten, zoals ik in mijn kritiek op Richardson heb uitgelegd, lijken bureaucraten alsnog een essentieel element te vormen in de democratische samenleving die hij beschrijft. Ondanks dat besluiten niet langer rechtvaardig kunnen zijn zodra bureaucraten op het toneel verschijnen, lijken deze bureaucraten volgens Richardson nodig te zijn voor het maken van regelgeving. Deze taak kan niet slechts aan burgers blijven voorbehouden omdat zij niet over de vermogens beschikken om complexe besluiten te nemen. Omdat in deze gevallen blijkbaar de noodzaak van experts groter is dan de noodzaak tot rechtvaardige besluiten, betekent dit dat ongewenste bureaucratische machtsvorming<sup>43</sup> niet moet worden voorkomen.

---

<sup>43</sup> Zie noot 28.

## Conclusie

In deze scriptie heb ik een beeld geschetst van Richardsons gedachtegang bij het opstellen van zijn theorie over democratische autonomie. De normatieve grondslag voor zijn filosofie wordt ingevuld met liberale procedures waarbinnen alle burgers als vrij, gelijk en autonoom worden beschouwd. Wanneer burgers met elkaar deliberatief redeneren over wat men behoort te doen, oftewel over de waarheid, dan zijn de genomen besluiten over algemene doelen rechtvaardig en is er sprake van democratische autonomie. Er dient volgens Richardson niet alleen binnen de wetgeving sprake te zijn van deliberatief redeneren; binnen instituties of *agencies* specificeren bureaucraten met beoordelende expertise de reeds opgestelde doelen. Hierbij argumenteren bureaucraten niet slechts met elkaar; ook dienen burgers betrokken te zijn bij het opstellen van regelgeving, waardoor de genomen besluiten alsnog een uitdrukking zijn van de wil van het volk. Tot slot moeten burgers vertrouwen kunnen hebben in de epistemologische autoriteit van bureaucraten. Wanneer aan deze voorwaarden wordt voldaan, zo stelt Richardson, dan is er sprake van democratische autonomie en wordt ongewenste bureaucratische machtsvorming voorkomen.

In mijn kritiek op Richardson heb ik voor twee zaken gepleit. Ten eerste heb ik beargumenteerd dat bureaucratische dominantie niet *kán* worden voorkomen. Hiervoor heb ik verschillende redenen aangeleverd. Allereerst heb ik aangetoond dat er binnen Richardsons filosofie sprake is van een epistemologisch probleem. Omdat hij beweert dat er waarheidsstandaarden zijn die onafhankelijk zijn van de procedure van deliberatief redeneren, is Richardson volgens mij genoodzaakt om uit te leggen hoe burgers de waarheid kunnen bereiken omtrent wat men behoort te doen. Het gegeven dat Richardson dit niet uitlegt, heeft twee gevolgen. Niet alleen is er geen garantie dat de rechtvaardige besluiten tevens de juiste besluiten zullen zijn; ook ondermijnt hij de normatieve grondslag voor zijn filosofie doordat burgers afhaken om deel te nemen aan het proces van deliberatief redeneren wanneer zij niet (kunnen) weten of hun bijdragen leiden tot betere besluiten. Dit betekent dat deliberatief redeneren niet zal plaatsvinden. Tevens heb ik uitgelegd dat ongewenste bureaucratische machtsvorming niet kan worden voorkomen omdat burgers geen vertrouwen kunnen hebben in bureaucraten; zij bezitten immers zelf niet de expertise om over de werkzaamheden van bureaucraten te oordelen. Tot slot is de betrokkenheid van burgers bij het opstellen van regelgeving op institutioneel niveau overbodig omdat het niet bijdraagt aan de rechtvaardigheid en de juistheid van besluiten. Omdat er niet aan de door Richardson genoemde voorwaarden kan worden voldaan, kan ongewenste bureaucratische machtsvorming niet worden voorkomen.

Ten tweede heb ik aangetoond dat bureaucratische dominantie niet *móet* worden voorkomen. In *Democratic Autonomy* benadrukt Richardson meerdere malen dat de overwegingen bij het nemen van publieke besluiten dermate complex zijn dat het nemen van deze besluiten niet alleen aan burgers kan worden overgelaten. Om deze reden laat hij bureaucraten, die het vermogen hebben tot een zekere beoordelende expertise, alsnog een belangrijke rol spelen in zijn filosofie. Ondanks dat voor Richardson de rechtvaardigheid van besluiten, met het oog op democratische autonomie, centraal staat, lijkt hij ook waarde te hechten aan de juistheid van besluiten. Weliswaar probeert hij het element van bureaucraten binnen zijn filosofie in te dekken door de mogelijkheid tot vertrouwen in bureaucraten en de deelname van burgers



binnen het proces te benadrukken, maar de rol en de vermogens die Richardson aan bureaucraten toeschrijft, geven voldoende aanleiding om aan te nemen dat de noodzaak tot experts groter kan zijn dan de mogelijkheid tot deliberatief redeneren. Dit betekent dat er situaties zijn waarin de juistheid van besluiten belangrijker is dan de rechtvaardigheid van besluiten en waarin ongewenste bureaucratische machtsvorming niet moet worden voorkomen.

Bij het ideaal van democratie, van macht aan het volk, moeten kanttekeningen worden geplaatst. Er moet bij het nemen van ingewikkelde publieke besluiten een afweging worden gemaakt tussen enerzijds de inspraak van burgers en anderzijds de expertise van ambtenaren. Met het oog op mijn reflectie op *Democratic Autonomy* is het duidelijk welke weg moet en zal worden bewandeld. In een moderne samenleving die wordt gekenmerkt door een toenemende complexiteit en daarmee ook een institutionalisering van het publieke leven, lijkt de centralisering van publieke besluiten met *agencies* als centrale aanknopingspunten op bepaalde terreinen onvermijdelijk. Het democratische ideaal is onhoudbaar geworden en verliest steeds meer van zijn waarde binnen het huidige complexe politieke systeem. Bureaucratische macht is daarentegen steeds meer centraal komen te staan binnen het publieke domein. Het omarmen van deze ontwikkeling is noodzakelijk in de moderne samenleving.

## Literatuurlijst

Christiano, T. (2005). Democracy and Bureaucracy. *Philosophy and Phenomenological Research*, 211-217.

Estlund, D. (2005). What's So Rickety? Richardson's Non-Epistemic Democracy. *Philosophy and Phenomenological Research*, 204-210.

Richardson, H. (2002). *Democratic Autonomy: Public Reasoning about the Ends of Policy*. New York: Oxford University Press.

Richardson, H. (2005). Response to Pettit, Estlund and Christiano. *Philosophy and Phenomenological Research*, 218-230.