



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Burgers tegen beleid : een analyse van dynamiek in politieke betrokkenheid

Verhoeven, I.

**Publication date**

2009

**Document Version**

Final published version

[Link to publication](#)

**Citation for published version (APA):**

Verhoeven, I. (2009). *Burgers tegen beleid : een analyse van dynamiek in politieke betrokkenheid*. Aksant.

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

# 2

## VERANDERENDE INVLOED VAN DE POLITIEKE OMGEVING

De ambigue politieke betrokkenheid van burgers staat niet op zich. Bedoelde en onbedoelde beïnvloeding door overheid en politiek zijn minstens zo belangrijk, aldus het individualiseringsperspectief dat in het vorige hoofdstuk werd ontvouwd. Dat de politieke omgeving invloed uitoefent op burgers is niet opzienbarend, het is een gegeven van alle tijden. Belangrijker is om te onderzoeken hoe die invloed verandert, omdat daarmee meer zicht ontstaat op ontwikkelingen in politieke betrokkenheid die in het vorige hoofdstuk naar voren kwamen. Daarom is het relevant om ons het volgende af te vragen. Wat zijn de belangrijkste kenmerken van de veranderingen die de afgelopen decennia in de politieke omgeving van burgers zijn opgetreden? Welke consequenties hebben deze veranderingen voor hun politieke betrokkenheid?

Als we aan veranderingen in de politieke omgeving van burgers denken, zijn er veel onderwerpen mogelijk. We kunnen denken aan ontwikkelingen in het stelsel van politieke partijen, of verschuivingen in de verhoudingen tussen regering en parlement. Hoe wezenlijk ook, het zijn niet de ontwikkelingen die ik wil bespreken. Het gaat mij om veranderingen die sterker hebben bijgedragen aan het ontstaan van de ambigue politieke cultuur, waarbij steun voor het politieke systeem hand in hand gaat met kritiek daarop. Ik bespreek er drie: de tegengestelde verwachtingen die de overheid de afgelopen decennia van burgers heeft ontwikkeld, het ontstaan van politiek op vele plaatsen, en de veranderende verhoudingen tussen politiek en media. De bijdrage van deze veranderingen aan de ambigue politieke cultuur is dat politiek gezag niet meer voor zich spreekt. De consequentie daarvan is dat er geregeld sprake is van burgers die politiek geactiveerd raken door beleid, die als het ware van *stand-by* naar *online* schakelen. Voordat we aan deze consequenties toekomen, is nu eerst de beurt aan de drie ontwikkelingen in de politieke omgeving van burgers.

## 1. Ontwikkelingen achter de ambiguïteit

### *Hogere en tegengestelde verwachtingen*

Vanaf de jaren tachtig begint de overheid hogere verwachtingen van burgers te ontwikkelen. Zij bouwt haar actieve rol binnen de verzorgingsstaat af, omdat opeenvolgende recessies, relatief lage economische groei, toenemende internationale concurrentie en strengere Europese begrotingsnormen resulteren in een permanente fiscale en budgettaire druk (WRR 2004: 39-41). Tot midden jaren negentig wordt er fors bezuinigd op de overheidsfinanciën. Tegelijkertijd begint de overheid terug te treden onder noemers als: schaalvergroting, deregulering, verzelfstandiging, privatisering, decentralisatie, publiek-private samenwerking en marktwerking. De versobering van de verzorgingsstaat en de terugtrekkende overheid gaan gepaard met een verandering van de relatie met burgers. Kernwoorden zijn: ‘verzakelijking’ en ‘eigen verantwoordelijkheid’.

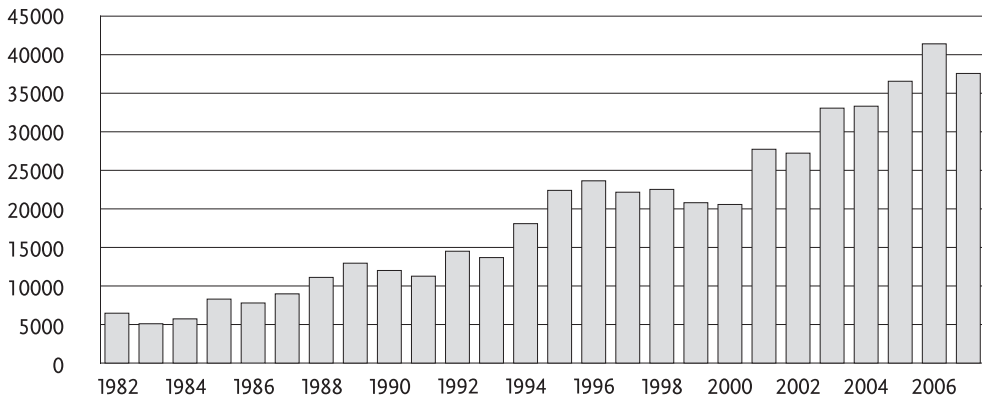
Daar waar de overheid blijft optreden, wordt de vormgeving van haar taken steeds zakelijker. De aansturing en uitvoering van het beleid wordt geschoeid op een bedrijfsmatige en bedrijfseconomische leest, waarin concurrentie, efficiency, effectiviteit, verantwoording en toezicht de toon zetten. De overheid begint zichzelf te beschouwen als een dienstverlener. Naar analogie met de markt wordt in het beleidsjargon aanbodsturing vervangen door vraagsturing en worden burgers omgedoopt tot klanten (Tjeenk Willink 1989). Burgers moeten meer keuzevrijheid krijgen in de maatschappelijke dienstverlening. Er worden persoonsgebonden budgetten ingevoerd in de zorg, vouchers en rugzakjes in het onderwijs, woondiensten in de sociale huursectoren. Zowel bij welzijn, onderwijs als arbeidsvoorziening worden klantvriendelijkheid en vraaggericht werken de norm voor de bejegening van burgers (WRR 2004: 157-184, Kremer & Verhoeven 2005). Dit betekent dat de overheid en maatschappelijke organisaties in hun dienstverlening hogere verwachtingen ontwikkelen van burgers. Wie met zijn of haar vraag moet sturen is immers genooddaakt om meer informatie te beoordelen, zelf praktische zaken te regelen en keuzes te maken. Klanten moeten veel meer activiteiten ondernemen om tot resultaten te komen dan burgers waarvoor de overheid allerlei zaken regelt en beslist.

De terugtrekkende overheid is sinds het midden van de jaren negentig onlosmakelijk verbonden met een toenemend beroep op ‘eigen verantwoordelijkheid’. De politiek ontwikkelt verschillende burgerschapsconcepties waarbij meer nadruk wordt gelegd op plichten van burgers. Opeenvolgende kabinetten vanaf Kok I vullen deze thematiek steeds iets anders in. Bij Kok I (1994-1998) appelleert eigen verantwoordelijkheid aan het tegengaan van misbruik van sociale zekerheidsvoorzieningen en aan het verhogen van de arbeidsparticipatie, vooral van vrouwen (Ministerie van AZ 1994). Kok II (1998-2002) trekt deze lijn door, maar voegt hier aan toe dat eigen verantwoordelijkheid ook betekent dat ouders primair verantwoordelijk zijn voor de opvoeding van hun kinderen tot verantwoordelijke burgers (Ministerie van AZ 1998). Het kabinet Balkenende I (2002-2003) stimuleert eigen verantwoordelijkheid door regels en bureaucratie terug te dringen, opdat burgers meer

keuzevrijheid krijgen en tegelijkertijd beter aanspreekbaar worden op hun gedrag (Ministerie van AZ 2002). Balkenende II (2003-2006) doet onder de term ‘meedoen’ een groter beroep op eigen initiatief van burgers: “Meedoen betekent niet alles van een ander of van de overheid verwachten, maar zelf verantwoordelijkheid nemen”. Door het terugdringen van regels moeten mensen meer vrijheid krijgen in hun rollen als ondernemer, werknemer, docent, agent, verpleger, opvoeder en als kiezer (Ministerie van AZ 2003). Tegelijkertijd doet het kabinet een beroep op het moreel bewustzijn van burgers met het debat over waarden en normen, gericht op verantwoordelijk gedrag jegens medeburgers en overheid (zie voor een overzicht van de discussie WRR 2003).

De nadruk op de burger die meedoet is in het regeerakkoord van Balkenende IV omgevoerd. Het gaat daarbij onder de noemer ‘Samen werken, samen leven’ niet exclusief meer om eigen verantwoordelijkheid van burgers. Het gaat er ook om hoe de overheid door samenwerking burgers in staat kan stellen om bewust te consumeren, om aan het werk te gaan en om bij te dragen aan een goed functionerend publiek domein (Ministerie van AZ 2007). We zien in de opeenvolgende invullingen van het begrip ‘eigen verantwoordelijkheid’ dat de regering hogere verwachtingen over burgers ontwikkelt. De passieve en calculerende burgers van de verzorgingstaat moeten plaatsmaken voor verantwoordelijke burgers die goed participeren op de arbeidsmarkt. Vanaf Balkenende I verwacht de politiek van burgers dat zij zich gaan gedragen als soevereine consumenten die keuzevrijheid combineren met verantwoordelijkheidsgevoel.

De verzakelijking en het moreel appel op eigen verantwoordelijkheid zijn niet de enige veranderingen in verwachtingen van burgers. Gedreven door democratiseringsidealen beginnen overheid en politiek in de jaren zeventig van burgers te verwachten dat ze weerbaar worden. De belangrijkste manier om weerbaarheid te vergroten is om burgers rechten te geven. Dat is dan ook gebeurd. Vanaf de jaren zeventig, maar vooral in de jaren tachtig en negentig, wordt de invloed van burgers op de maatschappelijke dienstverlening versterkt. In het onderwijs, de gezondheidszorg en de kinderopvang hebben burgers recht op medezeggenschap en ze hebben klachtrecht. In de arbeidsvoorziening bestaan er cliëntenraden en in de sociale huursector zijn er bewonerscommissies (WRR 2004: 168-178). De overheid heeft bovendien meerdere mogelijkheden gecreëerd om in het geweer te komen tegen haar eigen dienstverlening en beleidsplannen. Over de dienstverlening van de nationale overheid kunnen burgers sinds 1982 klachten indienen bij de Nationale ombudsman. Zij maken hier in toenemende mate gebruik van. Uit de jaarverslagen van de Nationale ombudsman blijkt, dat de klachtenaantallen tussen 1982 en 2007 zijn gestegen van ongeveer 6500 naar ruim 37500 (zie grafiek 2.1). Veel klachten betreffen ontevredenheid over de informatieverstrekking, de voortvarendheid waarmee de overheid te werk gaat, de redelijkheid van belangenafwegingen door de overheid of de correctheid van de bejegening. Het klachtrecht is in de jaren negentig ook binnen alle gemeenten in Nederland verplicht gesteld. Dit betekent dat elke gemeente een klachtencommissie of een klachtencoördinator heeft aangesteld, waarbij burgers een luisterend oor kunnen vinden voor hun ongenoegen over de dienstverlening.

**Grafiek 2.1** Aantal ingediende klachten bij de Nationale ombudsman, 1982-2007

Bron: Jaarverslagen Nationale ombudsman. Schriftelijke en telefonische klachten zijn bij elkaar opgeteld.

Burgers kunnen niet alleen klagen over de dienstverlening van de overheid. Al sinds de jaren zestig kunnen ze via inspraakprocedures kanttekeningen plaatsen bij beleidsplannen. Als ze er tijdens de inspraak niet uit komen of als ze het oneens zijn met andere vormen van besluitvorming door de overheid, dan kunnen ze terecht bij de rechter. Het bestuursrecht biedt via bezwaar- en beroepsprocedures mogelijkheden om juridisch in actie te komen. Deze mogelijkheden zijn vooral gegroeid vanaf 1976 met de Wet Arob, gevolgd door de Algemene wet bestuursrecht in 1994 (Van Wijk et al. 1999). Van deze mogelijkheden wordt ook in toenemende mate gebruikgemaakt (zie WRR 2002: 213-219, Scheele 2006).

Overheid en politiek hebben met medezeggenschap, klachtrecht, inspraak en met beroep en bezwaar zelf sterk bijgedragen aan de mogelijkheden van burgers om zich te verweren. Het fenomeen van de 'mondige burger' is niet alleen het gevolg van een hoger opleidingspeil of betere materiële leefomstandigheden. Integendeel. De mondige burger is in belangrijke mate een gevolg van de uitbreiding van wat Charles Tilly en Sidney Tarrow (2007: 61) omschrijven als *tolerated claims making*: de door de overheid geboden ruimte om als burgers jegens de overheid klachten en claims in te dienen. De uitbreiding van deze ruimte ging gepaard met de verwachting dat burgers sterker bij de publieke zaak betrokken zouden zijn en dat ze beter voor zichzelf zouden leren opkomen. Als we afgaan op de cijfers van de Nationale ombudsman en het gestegen gebruik van de juridische mogelijkheden, dan hebben burgers inmiddels deze hogere verwachtingen meer dan ingelost. Ze weten goed de weg te vinden naar de mogelijkheden om voor zichzelf op te komen als de overheid hen niet juist behandelt. Vaak tot ongenoegen van bestuurders en politici, die mondige burgers inmiddels eerder als een last dan een lust beschouwen.

Deze ontwikkelingen – burgers die tot klanten worden omgedoopt, een steeds veranderend beroep op eigen verantwoordelijkheid en de sterke uitbreiding van medezeggenschap, inspraak, klachtrecht en mogelijkheden voor beroep en bezwaar – zijn het resultaat van een opeenstapeling van steeds hogere en tegengestelde verwachtingen die overheid en politiek sinds de jaren zeventig van burgers hebben. Democratiseringsidealen staan hierbij tegenover klantdenken, hoewel ze de ontwikkeling van rechten en weerbaarheid met elkaar gemeen hebben. Beide staan tegenover het beroep op eigen verantwoordelijkheid dat veel nadruk legt op plichten. Dat er sprake is van deze opeenstapeling wekt geen verbazing. De politiek heeft zich op ideologische gronden steeds andere doelen gesteld, waarbij burgers geacht worden andere rollen te spelen. Het probleem is dat het voor burgers niet zo eenvoudig is om met de omslag van de ene naar de andere ideologie een knop om te zetten en een andere rol aan te nemen. De door democratisering ingegeven mogelijkheden om zich weerbaar op te stellen tegen de overheid en de politiek blijven bestaan. De klantbenadering zit volledig ingebakken bij de maatschappelijke dienstverlening en bij de overheid, zodat er niet aan valt te ontkomen. Eigen verantwoordelijkheid is nauwelijks af te dwingen. Bovendien hebben sommige van de tegengestelde verwachtingen voor burgers ook een praktische synergie. Bij gebrek aan *exit* mogelijkheden – zoals in de markt wel voorhanden – zien burgers zich als klant genoodzaakt om tot *voice* over te gaan (Hirschman 1970). De combinatie van mogelijkheden tot verweer en de bedrijfsmatige aanpak wekt bij burgers hooggespannen verwachtingen over de kwaliteit van de maatschappelijke dienstverlening, de diensten die de overheid aanbiedt en over de uitvoering van beleid. De hoge aantallen klachten bij de Nationale ombudsman zijn hiervan een indicatie. Een andere aanwijzing vinden we in opinieonderzoek, waaruit blijkt dat burgers in zeer grote getale willen meebeslissen in de maatschappij. Sinds eind jaren negentig ligt het percentage dat meebeslissen belangrijk tot zeer belangrijk vindt rond de 80 procent (CBS-statline). Recenter vindt tussen de 70 en 80 procent van de bevolking dat de overheid burgers niet genoeg bij beleidsvorming betreft (McKinsey & Company 2005, 2006, 2007).

De historisch gegroeide opeenstapeling van tegengestelde verwachtingen heeft als consequentie dat een aantal tijdsgebonden opvattingen over burgerschap elkaar in de huidige praktijk doorkruisen (Van den Brink 2002: 9-19). Door hun wisselende opvattingen en idealen over burgerschap hebben overheid en politiek zelf in een tijdsbestek van enkele decennia bijgedragen aan de ambiguïteit die – zoals ik in het vorige hoofdstuk betoogde – kenmerkend is voor de huidige politieke cultuur. Burgers kunnen op het ene moment loyaal en betrokken zijn bij de publieke zaak, zich vervolgens als een klant gedragen die klaagt, om op een ander moment het beleid niet te accepteren en daar kritiek op te uiten. Deze ambiguïteit heeft niet alleen te maken met de hogere en tegengestelde verwachtingen jegens burgers, ze wordt versterkt door de politiek die zich op vele plaatsen bevindt.

*Politiek op vele plaatsen*

De verhoudingen tussen overheid, politiek en burgers zijn in Nederland sterk beïnvloed door de erfenis van de verzuilde maatschappij. Binnen het verzuilde systeem van scholen, kerken, omroepen, maatschappelijke organisaties en politieke partijen worden burgers langs verschillende ideologische lijnen gesocialiseerd in een passieve en gezagsgetrouwe politieke houding (Kennedy 1995, Lijphart 1968, Schuyt & Taverne 2000). Dit gepacificeerde politieke model vormt een beproefd recept voor het vermijden van politieke conflicten. Het moedigt de politieke elite aan om consensuspolitiek te bedrijven, gericht op collectieve arrangementen en op snelle incorporatie van veranderende behoeften vanuit de samenleving. De oprichting van de SER in 1950 vormt hiervan een voorbeeld. Hetzelfde geldt voor de vrij snelle en gemakkelijke acceptatie en incorporatie van de claims die een aantal nieuwe sociale bewegingen, zoals de vrouwenbeweging, de homobeweging en de milieubeweging, vanaf de jaren zestig en zeventig maken (Duyvendak et al. 1992).

De tolerante houding jegens de claims van de nieuwe sociale bewegingen ontstaat vanuit de pacificatiepolitiek, maar vormt tegelijkertijd het begin van veranderende politiek-democratische besluitvorming. Door deze organisaties toe te laten tot overlegorganen en door ze expliciet te betrekken in de ontwikkeling van beleid wordt ogenschijnlijk de traditie van elitegestuurde politieke besluitvorming gecontinueerd. Tegelijkertijd bedrijven deze organisaties ook politiek daarbuiten via demonstraties, lokale actiegroepen, de media en opkomende lobby's bij Europese instellingen. Deze vormen van politiek onttrekken zich op zijn minst gedeeltelijk aan politieke machtscentra zoals de Tweede Kamer of de regering. Eenzelfde ontwikkeling heeft zich voorgedaan in de verhoudingen tussen deze machtscentra en het bedrijfsleven, Europese instellingen, lokale besturen, zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en aspecten van de rechtsvorming door de rechterlijke macht. Enerzijds heeft de politieke elite hier zelf aan bijgedragen door bedrijven bij het beleid te betrekken, te participeren in het Europese project, lokaal bestuur meer zeggenschap te geven, taken af te stoten naar ZBO's, en door op kwesties als euthanasie en abortus te wachten met wetgeving en te vertrouwen op de ontwikkeling van jurisprudentie. Anderzijds kennen al deze organisaties hun eigen dynamiek, hun eigen manieren van besluitvorming, hun eigen vormen van politiek of – zoals in het geval van de rechter – een onafhankelijke positie, waardoor ze hun eigen gang gaan.

Over de mate waarin de politieke elite haar macht verliest verschillen de meningen. Volgens Mark Bovens (2002, 1995) en enkele van zijn collega's is er sprake van *verplaatsing* van politiek, waarbij de macht uit het politieke centrum verdwijnt en veel politiek-democratische besluitvorming zich onttrekt aan de nationale politieke elite. Jan Willem Duyvendak (1997: 14) daarentegen meent dat er een *verspreiding* van politiek gaande is, waarbij deels op instigatie van het politieke centrum een uitbreiding van het aantal politieke actoren ontstaat, die elkaar samen met of onder regie van Haagse

politici in politieke arena's ontmoeten. Of we nu uitgaan van verplaatste of van verspreide politiek, feit blijft dat de politieke besluitvorming voor burgers een stelsel is gaan vormen van onoverzichtelijke, niet generaliseerbare en contingente praktijken, instituties en discoursen dat zich op vele plaatsen manifesteert (vgl. Cruikshank 1999: 42). Politiek op vele plaatsen kenmerkt zich door een sterke groei van politieke onderwerpen, belangen en aanspraken. Ze kenmerkt zich ook door haar probleemgerichte karakter en door de eigen regels en dynamiek van de specifieke domeinen waarin zij zich afspeelt (Marres 2005a, Eder 2000). Probleemgerichte politiek is niet nieuw. Ook in de verzuilde politiek speelden problemen een rol. Het verschil is dat ze minder goed zichtbaar waren, omdat de politieke elite ze gemakkelijker kon beheersen. In de situatie van politiek op vele plaatsen neemt deze beheersing af. Er is vaker sprake van dissensus en politiek conflict, omdat specifieke belangen en aanspraken van uiteenlopende betrokkenen op elkaar botsen. Dit draagt er toe bij dat probleemgerichte politiek veel meer op de voorgrond treedt en ook voor burgers zichtbaar wordt (vgl. Marres 2005a: 24). De betrokken actoren vervullen hierin zelf een actieve rol door geregeld burgers voor hun standpunten te willen winnen via voorlichting, reclame en publieke debatten in de media. Problemen kunnen daarmee zowel *object* als *bron* van politieke betrokkenheid worden.

Is de democratie door deze ontwikkeling fundamenteel aan het veranderen? Het lijkt er niet op. Aannemelijker is de redenatie dat de liberale representatieve democratie zich heeft aangepast aan zijn tijd. Het gepacificeerde elitegestuurde systeem is veranderd in een liberaal-participatieve democratie, waarin meerdere actoren de politiek-democratische besluitvorming beïnvloeden, maar waarbij de uiteindelijke besluiten nog wel in het politieke centrum worden genomen (vgl. Ferree et al. 2002). De politiek op vele plaatsen is hierbij niet te beschouwen als een gestolde werkelijkheid, in de zin dat de politiek zich op een aantal nieuwe plekken heeft genesteld. Veel aannemelijker is de interpretatie dat politiek op vele plaatsen *mogelijk* is en zich geregeld elders zal manifesteren (Marres 2005a: 23-30). Dit betekent dat de macht en de democratische controle op de besluitvorming niet volledig weg is uit het politieke centrum, maar dat de politieke elite geregeld voor de vraag staat of de besluitvorming en de onderlinge machtsverhoudingen tussen de betrokken actoren op de plekken waar politiek wordt bedreven voldoet aan de vereisten van democratie.

Politiek op vele plaatsen biedt burgers een totaal andere context voor relaties met overheid en politiek. Ze zijn hun oriëntatie op een vaste politieke locatie kwijtgeraakt. De ambiguïteit van hun politieke optreden wordt hierdoor versterkt. Het is makkelijker geworden om op het ene moment te stemmen, om vervolgens op een andere plaats waar politiek te vinden is te gaan protesteren of juist bij te dragen aan de ontwikkeling van beleid. Wanneer ze betrokken raken en bij welk probleem, is onder andere afhankelijk van media-aandacht. Dit brengt ons bij de derde verandering van de politieke omgeving die bijdraagt aan de ambigue politieke cultuur, namelijk de veranderende verhoudingen tussen politiek en media.



*De politiek anders in beeld*

De media bieden burgers vierentwintig uur per dag een blik op de politieke omgeving. Ze construeren publieke representaties van beleid en democratie, maar ook van politici, die bepalend zijn voor de beeldvorming die burgers over politiek ontwikkelen. Een belangrijke dynamiek achter het ontstaan van deze representaties is het tweerichtingsverkeer tussen media en politiek. Precies op dit punt zijn de laatste jaren vrij grote veranderingen opgetreden, die bijdragen aan een andere beeldvorming van politiek. Sinds de opkomst van commerciële televisie- en radiozenders zijn zowel politici als de media sterker gericht op het behagen van burgers. Door vernieuwingsdrift in hun partijen en door de druk van wispelturige kiezers, staan politici onder grotere druk om te presteren en op te vallen. Journalisten kampen met een vergelijkbaar probleem. Zij staan door sterk toegenomen concurrentie en commerciële belangen binnen het medialandschap onder druk om lezers, luisteraars en kijkers te binden. Voor zowel politici als journalisten geldt dat ze leuker, onderhoudender en scherper moeten zijn dan hun collega's om hun publiek vast te houden (Broeders et al. 2006: 121-123). Het gevolg hiervan is dat de altijd aanwezige spanningen tussen politiek en journalistiek toenemen.

Er bestaan twee interpretaties over de oorzaken van deze spanningen. De eerste wijt ze aan de dominantie van medialogica, waarbij kenmerken van het medium zoals *breaking news*, *horse race* verslaggeving, *pack journalism* en *mediahypes* bepalend zijn voor de manier waarop met de politiek wordt omgegaan (RMO 2003). De tweede interpretatie is precies omgekeerd. De politiek heeft de media in haar greep via voorlichters, communicatiemedewerkers, *spindoctors* en andere specialisten. Zij voorzien journalisten van informatie en bepalen als poortwachters wie wanneer met welke politici mogen praten (Prenger & Van Vree 2004). Van beide interpretaties kunnen we in de praktijk voorbeelden aanwijzen. Er lijkt daarom sprake van een zich wederzijds versterkend proces, waarin geen van de betrokken actoren de moeite neemt of de ruimte krijgt om kritisch de eigen rol te beschouwen (Broeders & Van de Donk 2004).

De spanningen tussen politiek en journalistiek hebben gevolgen voor de representaties van politiek. Volgens verschillende waarnemers wordt het beeld van politiek in toenemende mate bepaald door spektakel, incidenten en opvallende maatschappelijke gebeurtenissen. Technocratische en saaie inhoudelijke verhandelingen over politiek en samenleving worden verdrongen door emotionele conflictgeoriënteerde verslaggeving die het falen van politici en overheidsinstanties uitvergroot, die graag winnaars en verliezers aanwijst, die wij-zij tegenstellingen creëert, die vragen van schuld en boete benadrukt, die sommige politici als popsterren op een voetstuk plaatst en andere afschildert als machtswellustelingen of zielige personen (Breedveld 2005: 40-41, Elchardus 2002, Tiemeijer 2006: 261, Thompson 2000). Nergens komen deze ontwikkelingen zo duidelijk in beeld als tijdens crises, rampen, schandalen en traumatische of juist vreugdevolle publieke gebeurtenissen. De Bijlmerramp, de vuurwerkcramp in Enschedé, de cafébrand in Volendam, de moorden op Fortuyn en Van Gogh waren voer voor urenlange live

televisie en dagenlang werden deze gebeurtenissen uitvoerig besproken in alle andere media. Ook zodra er belangrijke politieke debatten ontstaan waarbij de positie van ministers of zelfs van het hele kabinet in het geding is – zoals bij de discussie over het optreden van Dutchbat in Srebrenica of de discussie over de dubbele nationaliteit van Ayaan Hirschi Ali – staan de camera's permanent aan. Hetzelfde gebeurt bij recente parlementaire onderzoeken over het integratiebeleid, de grote infrastructurele projecten of de onderwijsvernieuwingen.

Al deze politieke gebeurtenissen hebben met elkaar gemeen dat ze toegankelijk worden gemaakt voor een zo breed mogelijk publiek, op een manier die veel weg heeft van een dagelijkse *soap* (Breedveld 2005). De representatie van politiek als rationeel inhoudelijk debat gaat niet langer op, omdat er een vermenging optreedt met communicatie op emotionele elementen die we kennen van entertainmentprogramma's, andere populaire cultuuruitingen en van reclames. Burgers vormen in toenemende mate hun beeld van politiek via *infotainment* en *politainment* (Van Zoonen 2005, Verhoeven 2006c). We kunnen ons afvragen of deze ontwikkeling erg is. Er zijn nogal wat auteurs die vinden van wel, omdat *politainment* de serieuze informatie, het rationele debat en doordachte opinies ondergraaft die burgers nodig hebben om zich een helder beeld te vormen van politiek. Het gevolg hiervan zijn slecht geïnformeerde burgers die op subtiel wijze worden misleid en gemanipuleerd (zie voor een overzicht van deze discussie Van Zoonen 2005). Sommige auteurs claimen zelfs dat de entertainmentgerichte televisie fungeert als een *anticivic X-ray*, die de sociale en politieke betrokkenheid van burgers verlamt (Putnam 1996), of ze signaleren de opkomst van een dramademocratie waarin de media de primaire veroorzakers zijn van sociale onvrede en wantrouwen jegens de politiek (Elchardus 2002). Deze somber gestemde auteurs zijn overtuigd van de zogenaamde mediamalaise theorie.

Ondanks de grote populariteit van dit soort argumenten zijn er empirisch niet veel aanwijzingen te vinden dat de politieke betrokkenheid van burgers hierdoor in een crisis is beland. Uit landenvergelijkend onderzoek van Norris (2000b) blijkt dat nieuwsmedia een positief verband hebben met de politieke kennis van burgers, met hun vertrouwen in de regering en met hun politieke participatie. Deze bevindingen suggereren volgens Norris dat burgers kritisch en actief omgaan met de representaties van politiek die de media hen voorschotelen en dat ze op basis van hun interpretaties tot praktische politieke keuzes komen. Politiek inactieve burgers worden volgens haar minder sterk beïnvloed door de huidige representaties van politiek, omdat ze in de veelheid aan kanalen gemakkelijk weg kunnen zappen als het over politiek gaat en omdat ze vaak een wantrouwige houding jegens de media hebben. Ook andere onderzoekers komen tot de conclusie dat de mediamalaise theorie niet opgaat (Livingstone & Markham 2008, Martin 2008). Specifiek onderzoek voor Nederland en Vlaanderen vindt eveneens geen negatief verband tussen televisieconsumptie en veranderingen in sociale of politieke betrokkenheid (De Hart & Dekker 1999, Hooghe 2000, 2003). Het is dus zeer de vraag of de veranderende representaties van politiek in de media zulke negatieve gevolgen hebben voor de betrok-

kenheid van burgers. Toch zijn deze veranderingen niet betekenisloos. Ze lijken op hun eigen manieren bij te dragen aan politieke betrokkenheid. Manieren die we kunnen waarderen als we een strikt onderscheid tussen politiek en populaire cultuur verlaten en accepteren dat politiek een onderdeel is geworden van populaire cultuur en vice versa.

Als we uitgaan van de verwevenheid van politiek en populaire cultuur, dan kunnen we de eerder geschetste ontwikkelingen in de relaties tussen politiek en media ook beschouwen als een versterking van democratische politiek en als hulpbronnen voor politieke betrokkenheid van burgers (Marres 2003, Van Zoonen 2005, Hajer 2009 forthcoming). Doordat in de wisselwerking tussen politiek en media elementen van populaire cultuur worden toegevoegd, wordt duidelijk dat democratische politiek niet alleen een kwestie is van vertrouwen, consensus of schikken en plooiën, maar ook van wantrouwen, politieke meningsverschillen, conflicten, controverses en kritiek. Deze invalshoek is nieuw in een consensusdemocratie als de Nederlandse, omdat hiermee de vanzelfsprekende hiërarchische relaties tussen politici en burgers die dit systeem kenmerken onder druk komen te staan (vgl. Hendriks 2006: 95). Steun voor politiek-programmatische of beleidsinhoudelijke standpunten spreekt vanuit deze invalshoek niet voor zich. De politieke betrokkenheid van burgers moet nadrukkelijker dan voorheen worden gemobiliseerd op specifieke gebeurtenissen, documenten en actorposities. Hierbij spelen emotionele, affectieve, morele en esthetische elementen van populaire cultuur een belangrijke rol. Zonder deze elementen ontstaan er geen identificaties met een politiek programma of met beleid (Marres 2003, Van Zoonen 2005, Verhoeven 2006c). Dit is duidelijk waarneembaar bij verkiezingscampagnes, maar hetzelfde argument lijkt ook op te gaan voor politieke betrokkenheid buiten het stemhokje om.

De veranderende representatie van politiek in de media leidt er toe dat politiek voor burgers zichtbaar wordt als een aaneenschakeling van particulariteiten, kwesties en specifieke problemen (Marres 2003). Het is aannemelijk dat politiek altijd al zo'n aaneenschakeling is geweest, maar dat het conflictueuze beeld dat de media veelvuldig van de politiek geven meer nadruk legt op specifieke problemen en kwesties. Door de vermenging met elementen van populaire cultuur is het conflictueuze beeld van politiek bovendien veel herkenbaarder vanuit de dagelijkse belevingswereld van burgers. Hun individuele reflexiviteit wordt sterker aangesproken door specifieke problemen en conflicten die in het nieuws zijn. De berichtgeving kan burgers nadrukkelijker op een politieke kwestie attenderen, politieke betrokkenheid opwekken en van een richting voorzien. Daarin schuilt de bijdrage van de veranderende verhoudingen tussen politiek en media aan de ambigue politieke cultuur.

## 2. **Burgers op *stand-by***

De drie besproken veranderingen in de relaties tussen overheid, politiek en burgers dragen heel concreet bij aan dat de ambigue politieke cultuur zich in de praktijk manifesteert. De hogere en tegengestelde verwachtingen, versterken de onderlinge belangente-

genstellingen tussen overheid en politiek enerzijds en burgers anderzijds. Volgens Pieter Tops en Stavros Zouridis (2000: 16) kunnen overheid en politiek veel minder optreden als verzoener van maatschappelijke belangen, zoals in de verzuilde samenleving. Ze komen vaker tegenover burgers te staan, omdat ze beslissingen moeten nemen die niet altijd op een breed maatschappelijk draagvlak kunnen rekenen. Waar tijdens de verzuilde periode conflicten tussen groepen of met de overheid vooral werden bemiddeld door politieke en maatschappelijke elites, leven we nu in een situatie waarin burgers zelf conflicten met overheid en politiek aangaan, tot een oplossing brengen of desnoods voor de rechter uitvechten. Dit wil niet zeggen dat burgers permanent klagen of conflicten opzoeken. Zo lang de diensten goed worden verleend en het beleid geen grote vraagtekens oproept, is er weinig reden om het gezag van overheid of politiek te betwisten. De verandering schuilt er in dat de kwaliteit van dienstverlening en beleid niet voor zich spreekt. Het spreekt evenmin voor zich dat politici in de ogen van burgers beslissingen nemen die met gezag bekleed zijn. Burgers moeten nadrukkelijker door overheid en politiek overtuigd worden van de doeltreffendheid, doelmatigheid, rechtvaardigheid of kwaliteit van de publieke dienstverlening en van de politiek democratische besluitvorming (Van den Brink 2002, Verhoeven 2004, WRR 2002). De loyaliteit en het vertrouwen van burgers vormen geen gemeengoed meer binnen de ambigue politieke cultuur. Ze kunnen niet langer exclusief tot stand worden gebracht via het stemhokje of via verzuilde overlegvormen. Het opbouwen van loyaliteit en vertrouwen vergt een permanente inspanning van overheid en politiek. Een inspanning die in de dagelijkse praktijken van dienstverlening en in de omgang met concrete beleidsproblemen en maatschappelijke initiatieven van burgers moet worden waargemaakt (Hajer et al. 2001, Hajer 2003b, Verhoeven 2004).

Het feit dat burgers niet permanent conflicten met overheid en politiek opzoeken, krijgt een hele aparte dimensie tegen de achtergrond van politiek op vele plaatsen. Het aantal politieke onderwerpen, belangen en aanspraken is verveelvoudigd, waardoor het lastiger te voorspellen is wanneer burgers politiek actief worden. Burgers kunnen zich door de manifestatie van politiek op vele plaatsen op zeer veel verschillende manieren in het politieke spel mengen, of door andere politieke actoren daarin worden betrokken. De politieke elite is niet enkel haar alleenrecht op democratische besluitvorming kwijtgeraakt, maar ook haar alleenrecht op probleemdefinitie. Zij zal moeten accepteren dat veel van de politiek die wordt bedreven zich niet op brede politieke programma's richt, maar op specifieke problemen en kwesties die andere deelnemers aan het politieke spel belangrijk vinden. Burgers zijn nu soms ook een speler, waarvoor specifieke problemen zowel *object* als *bron* van politieke inzet vormen.

Met welke problemen burgers zich precies identificeren, is afhankelijk van de zichtbaarheid en herkenbaarheid in hun dagelijks leven. De media spelen hierbij een belangrijke rol. Zij kunnen de aandacht op problemen vestigen en burgers bovendien een herkenbare kijk op problemen bieden, die hun politieke betrokkenheid stimuleert. Door de wisselende berichtgeving in de media wordt de grilligheid van politieke betrokkenheid, die zo kenmerkend is voor de ambigue politieke cultuur, in de hand gewerkt. Overheid

en politiek kunnen zeer snel worden geconfronteerd met burgers die de besluitvorming over specifieke problemen betwisten. Evengoed kunnen ze zich geconfronteerd zien met burgers die zich mengen in politieke conflicten die al speelden, maar die door de media zichtbaar worden gemaakt.

De drie besproken ontwikkelingen achter de ambigue politieke cultuur dragen er toe bij dat burgers zich op veel onderwerpen, op veel plaatsen en onder invloed van veel actoren geroepen kunnen voelen om politiek in actie te komen. Ze zijn niet duurzaam betrokken bij de politiek, maar juist af en toe. Buiten verkiezingen is hun optreden altijd aan een probleem gebonden en in de tijd begrensd. De ambigue politieke cultuur brengt met zich mee dat burgers over het algemeen gesproken op *offline* dan wel op *stand-by* staan (vgl. Hajer 2003a). Het grootste deel van hun tijd zijn ze niet met politiek bezig of volgen ze de politiek op afstand, maar door sommige problemen worden ze uitgedaagd om zich *online* als burger te manifesteren. Burgers die de politiek niet volgen, die *offline* zijn, kunnen door de problematisering van een kwestie naar *stand-by* schakelen. Ze kunnen een probleem actief gaan volgen, omdat hun aandacht daarop wordt gevestigd. In dit proces kunnen ze identificaties met een problematische situatie ontwikkelen en besluiten om in actie te komen. Op dat moment schakelen ze van *stand-by* naar *online*. De idee van burgers op *stand-by* vertoont grote overeenkomsten met het concept van de *monitorial citizen* van Michael Schudson (1998). Zijn uitgangspunt is dat burgers in het dagelijks leven niet kunnen voldoen aan hoogstaande ideaalbeelden van 'de goede burger' die proactief en frequent deelneemt aan het politieke leven. Burgers zijn volgens hem niet proactief, maar juist reactief ingesteld. Schudson heeft dit mooi verwoord in het vaak aangehaalde citaat van ouders die een oogje in het zeil houden op hun spelende kinderen bij het openbare zwembad:

"Picture parents watching small children at the community pool. They are not gathering information; they are keeping an eye on the scene. They look inactive, but they are poised for action if action is required. The monitorial citizen is not an absentee citizen but watchful, even while he or she is doing something else. Citizenship during a particular political season may be for many people much less intense than in the era of parties, but citizenship now is a year-round and day-long activity, as it was only rarely in the past" (Schudson 1998: 311).

Burgers fungeren dus als een soort toezichhouders op politieke besluitvorming die een oogje in het zeil houden, in de meeste gevallen zich niet met overheid en politiek bemoeien, maar wel ingrijpen zodra ze op een of andere manier signalen krijgen of zelf de idee ontwikkelen dat er een probleem ontstaat waar ze iets aan moeten doen. Schudsons beeld is wellicht iets te optimistisch over de mate waarin burgers de politiek volgen. Uit hoofdstuk 1 blijkt dat de politieke interesse van de bevolking al enkele decennia aanzienlijk is, maar we zien eveneens dat er behoorlijke verschillen kunnen zitten tussen de vier stijlen van politieke betrokkenheid. Ongeveer een kwart van de bevolking lijkt de politiek niet of nauwelijks te volgen, zij zijn *offline*. Maar een groot deel van de bevolking

volgt wel de politiek in meer of mindere mate. Zij zijn als het ware permanent op *stand-by*. Ook voor hen geldt dat in de enorme stroom politieke informatie hun aandacht wel door een bepaald probleem moet worden getrokken. Zoals gezegd, lijkt in de huidige politieke omgeving hierbij een belangrijke rol weggelegd voor de media. In zekere zin fungeren zij als de ouders bij het zwembad die een oogje in het zeil houden. Het is voor burgers vrijwel onmogelijk om, zoals Schudson zegt, de politiek te overzien. Zodra burgers via de media of door andere politieke actoren op problematische situaties worden gewezen, neemt de kans toe dat ze omschakelen van *offline* naar *stand-by* of van *stand-by* naar *online*. Op het moment dat ze die omschakeling maken, ontstaat er een situatie waarin burgers met overheden of politici verwickeld raken in politieke conflicten.

### 3. Van *stand-by* naar *online*

#### *Conflictvermijdend gedrag*

Bestuurders, ambtenaren en politici realiseren zich geregeld dat ze te maken hebben met burgers op *stand-by*. Ze beseffen dat hun gezag niet voor zich spreekt en dat ze moeite moeten doen om conflicten met burgers te vermijden. ‘Er moet beter naar burgers worden geluisterd’, ‘de kloof met burgers moet worden overbrugd’ en ‘het vertrouwen van burgers moet worden teruggewonnen’, zo is te horen op menig departement en stadhuis. Naar ‘de burger’ luisteren kent inmiddels vele vormen. Een nogal eenzijdige manier vinden we in het zeer populaire gebruik van publieke opinieonderzoek als ingang voor beleid (Tiemeijer 2006). Als we maar vaak enquêteren dan kunnen we er achter komen wat de burgers van allerlei zaken vinden en daar kunnen we ons beleid op afstemmen, zo luidt de redenatie.

Maar er wordt ook al geruime tijd geëxperimenteerd met deliberatieve vormen van democratie, om zodoende burgers actief bij beleid te betrekken en conflicten te voorkomen. Zo is er vanaf de jaren negentig veelvuldig geëxperimenteerd met de vormgeving van beleid onder de noemer interactieve beleidsvorming. Bijna tien jaar geleden, in 1999, had slechts 15 procent van de Nederlandse gemeenten nog geen initiatieven op dit gebied genomen (Akkerman et al. 2004: 83). Kenmerkend voor interactieve beleidsvorming is dat burgers in de vormgevingsfase van beleid worden geconsulteerd. Er wordt met ze gedelibereerd en soms wordt met ze onderhandeld over concrete beleidsproblemen op terreinen als ruimtelijke ordening, duurzame ontwikkeling, maatschappelijke dienstverlening en leefbaarheid. In de meeste gevallen mogen burgers meedenken zonder dat ze mogen meebeslissen. Het gaat letterlijk alleen om meedoen aan beraadslagingen. Over het nut van interactieve beleidsvorming is veel discussie gaande. Het zou de toch al bestaande ongelijkheid in politieke participatie versterken door zelfselectie van burgers. De beraadslagingen zelf zouden bovendien regelmatig ontaarden in ‘rituelen’ waar burgers er voor de vorm bij zitten, terwijl politici, bestuurders, ambtenaren of experts de plannen maken (Edelenbos & Goedhart 2001, Van Stokkom 2003, 2006).

Naast interactieve beleidsvorming zijn er steeds meer voorbeelden waarbij burgers verdergaande invloed krijgen op de besluitvorming, onder noemers als ‘activerend participatief bestuur’ (Fung & Wright 2003, Wright & Fung 2004) of burgerbestuur. In Nederland zijn er vooral op het microniveau van buurten en wijken dergelijke experimenten te vinden. Vroege voorbeelden zijn de wijkbudgetten die in 2002 als pilot door de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting werden opgezet. Burgers hebben hierbij zeggenschap en ook beslissingsbevoegdheid over de besteding van leefbaarheidsgelden (Huygen & Rijksschroef 2004). Inmiddels wordt in steeds meer gemeenten met wijk- en dorpsraden geëxperimenteerd, waarin burgers adviseren en soms zelf beslissen over de verdeling van wijkbudgetten.<sup>15</sup> Onduidelijk is welke schaal deze experimenten hebben aangenomen. In een van de eerste wetenschappelijke verkenningen vermoedt Henk Wagenaar (2005) dat er nog geen sprake is van een bloeiende cultuur van actief burgerbestuur. Een *quick scan* van de voornemens met burgerparticipatie in 34 gemeenten door het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP), suggereert dat interactieve beleidsvorming inmiddels zijn populariteit verloren heeft en dat vormen van burgerbestuur in buurt, wijk of dorp aan populariteit winnen (Lenos et al. 2006).

Ook de nationale overheid is aan het experimenteren met burgerbetrokkenheid bij beleidsvorming. Het ministerie van VROM heeft binnen haar programma ‘Beleid met burgers’ experimenten uitgevoerd met uiteenlopende vormen van burgerparticipatie zoals burgerpanels, focusgroepen en publieksbijeenkomsten.<sup>16</sup> Bij andere ministeries zijn eveneens voorbeelden te vinden (zie Edelenbos et al. 2006). Omdat er steeds meer wordt geëxperimenteerd met participatie van burgers bij beleid, heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken voor alle departementen een handleiding geschreven over ‘burgergeoriënteerd werken’ (Ministerie van BZK 2007).

Een laatste vorm van conflictvermijdend gedrag aan de kant van overheid en politiek zien we nog recenter opkomen. Het gaat om de ontwikkeling van een derde generatie burgerparticipatie (Van der Heijden et al. 2007). De eerste generatie is inspraak, de tweede is interactieve beleidsvorming en burgerbestuur, terwijl de derde generatie zich richt op het omgaan met maatschappelijke initiatieven van burgers. Burgers die een soos voor eenzame ouderen oprichten, een wijkvereniging die overlast in de buurt probeert tegen te gaan, ouders die kinderen met schizofrenie binnen een woongroep een volwaardig leven willen bieden of dorpsverenigingen die leefbaarheidsvraagstukken ter hand te nemen. Al deze maatschappelijke initiatieven hebben een ding gemeen: vroeger of later komen ze in aanraking met overheid of politiek (Van der Heijden et al. 2007, Hazeu et al. 2005, Hurenkamp et al. 2006, Verhoeven 2006a). Deze burgers worden vervolgens vaak meegezogen in het politieke proces. Recentelijk beginnen vooral lokale overheden en politici wat meer gevoeligheid hiervoor te ontwikkelen. Ze zijn aan het leren om initiatieven van burgers te herkennen en vormen van ondersteuning en samenwerking op maat te ontwikkelen (Van der Heijden et al. 2007). Adequate reacties op maatschappelijke initiatieven van burgers kunnen bijdragen aan het vertrouwen in overheid en politiek en conflicten met burgers voorkomen (Verhoeven 2006a).

*Agonistische burgers*

Hoe goed bestuurders, politici of ambtenaren ook hun best doen, conflicten met burgers over beleid zijn onvermijdelijk. Er ontstaan geregeld situaties die door Tilly en Tarrow zijn omschreven met de term 'conflictpolitiek'. Kenmerkend voor zo'n situatie van 'conflictpolitiek' is dat een deel van de interactie niet-institutionele vormen aanneemt via collectieve actie; dat ten minste één overheid een eis heeft, een object vormt van eisen, of een partij is in een eis; en dat het gevolg geven aan eisen tenminste een van de eisende partijen zal beïnvloeden (Tarrow 2001: 7, Tilly & Tarrow 2007: 4-11). We kennen natuurlijk allemaal de voorbeelden van sociale bewegingen die soms het conflict met overheden opzoeken om maatschappelijke problemen aan de kaak te stellen en oplossingen op de politieke agenda te plaatsen. Denk aan de arbeidersbeweging die zich in de negentiende eeuw in actie kwam tegen de soms erbarmelijke werkomstandigheden, de suffragettes en hun strijd voor vrouwenkiesrecht en recenter de burgerrechtenbewegingen zoals de *African-American Civil Rights Movement* en de 'nieuwe sociale bewegingen', zoals de milieubeweging, de vrouwenbeweging en de homobeweging. De kern van al deze bewegingen is dat zij de politiek willen beïnvloeden om de problemen van slechte werkomstandigheden, vrouwenkiesrecht, rassendiscriminatie, milieuvervuiling, vrouwenemancipatie en gelijke rechten voor homoseksuelen via wetgeving en beleid tot een oplossing te brengen. Soms zoeken zij bij hun pogingen tot beïnvloeding het conflict met de politiek op, maar meestal proberen zij via overleg tot beleid te komen (Kriesi et al. 1995, Van der Heijden 1992: 82-87, Ribberink 1998: 241-247, Tielman 1982). Deze sociale bewegingen zijn niet per se tegen de overheid, in de zin dat ze tegen haar beleid zijn. Ze willen alleen dat de overheid haar beleid uitbreidt op hun terreinen, door bijvoorbeeld aandacht te schenken aan milieuvraagstukken of ongelijke behandeling.

Burgers kunnen ook in conflicten met de overheid of de politiek belanden als zij zich tegen concrete beleidsplannen of de uitvoering daarvan keren. De historie van dit verschijnsel gaat niet zo ver terug als de sociale bewegingen. Een heel vroeg – maar ook incidenteel – voorbeeld was de kritiek op de Vlootwet in 1923. Burgers ondertekenden massaal een petitie aan de regering, die met de wet voornemens was om de defensie-uitgaven fors te verhogen (Koole 2001: 151). Een diffuser protest tegen overheidsbeleid ontwikkelde zich vanuit antimilitaristische en pacifistische bewegingen die teruggingen tot eind negentiende eeuw. In de vroege jaren zestig ontstond de 'ban de bom' beweging, die kritiek had op de plaatsing van kernwapens in Nederland. Dit protest kreeg in de late jaren zeventig meer momentum toen het Interkerkelijk Vredesbeeraad (IKV) werd opgericht. Het IKV organiseerde een succesvolle demonstratie tegen de neutronenbom, die de thematiek van kernbewapening weer tot een belangrijk politiek onderwerp maakte. In veel gemeenten in Nederland ontstonden lokale vredesgroepen die actie voerden tegen kernwapens. Veel massaler waren de demonstraties van novem-



ber 1981 en oktober 1983, waar in totaal één miljoen mensen op de been kwamen om zich uit te spreken tegen het voornemen om kruisraketten in Nederland te plaatsen (Van Praag jr 1992).<sup>17</sup>

Met dit massale en diepgewortelde protest tegen het kernwapenbeleid werd volgens mij een belangrijke psychische barrière voor politiek handelen doorbroken, namelijk het besef dat burgers invloed kunnen uitoefenen op beleid dat hen niet bevalt. Het zelfbeeld van burgers jegens beleidsvorming door overheid en politiek begon te kantelen van passief naar actief. Het werd veel vanzelfsprekender voor burgers om zich politiek teweer te stellen tegen beleid. Specifieke beleidsvoornemens kunnen daarom een belangrijke bron vormen van conflictpolitiek. Volgens Maarten Hajer (2003a: 88) zetten beleidsinterventies mensen aan tot nadenken over wat ze echt belangrijk vinden en over hun bereidheid om daarvoor politiek in actie te komen. Ze bieden burgers een gelegenheid om hun toekomst, hun onderlinge relaties en hun relaties tot overheid en politiek te bepalen. Ik besprak eerder al bekende voorbeelden van beleidsinterventies waarbij burgers zich tegen beleid keren zoals de protesten tegen de aanleg van snelwegen, tegen noodoverloopgebieden, tegen slibdepots, tegen gemeentelijke herindeling en vele andere. Soms komt dit protest voort uit eigen initiatieven van burgers die actiegroepen oprichten en medeburgers mobiliseren om in actie te komen tegen beleidsplannen waar de politiek het al lang en breed over eens is. Deze plannen politiseren weer, omdat burgers politiek betrokken raken nadat ze er kennis van hebben genomen. Een andere mogelijkheid is dat burgers betrokken raken in politieke controverses over beleidsplannen die tussen bestuurders en politici spelen, zoals vaak het geval is bij processen van gemeentelijke herindeling maar ook bij de weerstand tegen slibdepots.

Kenmerkend voor hun tegenstand bij beleid is dat burgers doorgaans de grenzen van het politieke systeem respecteren. Hun politieke betrokkenheid is daarom volgens mij te karakteriseren als 'agonistisch', een begrip dat ik ontleen aan Chantal Mouffe. Agonistische relaties zijn te onderscheiden van antagonistische. Bij een antagonistische relatie is er sprake van wij-zij tegenstellingen waarin de verschillende betrokkenen elkaars *vijanden* zijn, die geen gemeenschappelijk referentiekader accepteren. Terroristen onderhouden een antagonistische relatie met politieke systemen, omdat ze het vreedzame democratische debat afwijzen en in plaats daarvan via gewelddadige acties een politieke boodschap proberen te verkondigen. Ze onttrekken zich aan het referentiekader van democratie en rechtsstaat. Hetzelfde kan gebeuren bij actiegroepen of subculturen die systeemkritiek hebben en deze omzetten in gewelddadig verzet tegen de staat of tegen andere burgers. Denk aan dierenactivisten, anti-globalisten en in sommige situaties ook de kraakbeweging.

Om toch rekening te kunnen houden met politieke conflicten en tegenstellingen binnen de democratie, heeft Chantal Mouffe het concept van de agonistische relatie geïntroduceerd. Bij agonisme is er ook sprake van een wij-zij tegenstelling, maar de conflicterende partijen vatten elkaar op als *tegenstanders* die erkennen dat ze met elkaar tot dezelfde politieke associatie behoren en dat ze dezelfde symbolische ruimte delen,

waarbinnen hun conflict plaatsvindt (Mouffe 2000, 2005). Het begrip agonisme is volgens mij zeer bruikbaar om de politieke betrokkenheid van burgers te duiden die kritiek op beleid hebben. Ze houden zich aan de regels van het systeem, maar proberen wel om beleidsplannen van overheid en politiek te veranderen door zich als tegenstander op te werpen. Een scherp onderscheid tussen antagonisme en agonisme, tussen *vijanden* en *tegenstanders*, tussen *buiten* en *binnen* de regels van democratie en rechtsstaat opereren is belangrijk, omdat we met agonisme volgens mij een facet van de ambigue politieke cultuur te pakken hebben dat soms door politici of bestuurders te makkelijk wordt weggezet als antagonisme.

Burgers tegen beleid worden geregeld als *vijanden* beschouwd en niet als *tegenstanders* die de democratie benutten om beleid waar ze het niet mee eens zijn te beïnvloeden. Het wezen van democratie, zo schrijft Kees Schuyt in navolging van Mouffe, is om vijanden om te vormen in tegenstanders, om antagonisme om te zetten in agonisme (Schuyt 2006a: 15, 2006b: 120-121). Vanuit Mouffe's perspectief is daarom agonisme, met de bijbehorende tegenstellingen en confrontaties, te beschouwen als een belangrijke basisconditie voor democratie (Mouffe 2000: 117). Nederlandse politici en bestuurders hebben dikwijls grote moeite met het toelaten van agonisme. Het past niet in de hiërarchische Nederlandse bestuurscultuur waarin burgers eerder als object van beleid worden beschouwd dan als deelnemer aan politieke besluitvorming (Hendriks 2006: 95, Nationale ombudsman 2008: 10). Het is daarom niet verwonderlijk dat burgers tegen beleid vaker als vijand dan als tegenstander worden beschouwd. Burgers die zich als tegenstander opstellen, worden door bestuurders geregeld gekarakteriseerd als NIMBY's (Not-In-My-Back-Yard). De veronderstelling hierbij is dat zij handelen vanuit een NIMBY syndroom, een amalgaam van attitudes en motivaties die getuigen van irrationeel en zelfzuchtig handelen vanuit eigenbelang. Politici en bestuurders gebruiken het NIMBY syndroom om de protesten van burgers als ondemocratisch te kwalificeren en hun een gebrek aan verantwoordelijkheidsgevoel jegens het algemeen belang te verwijten.

Verskillende onderzoeken suggereren dat het beeld van het NIMBY syndroom niet klopt. Burgers blijken vaak uit veel bredere motieven te handelen en tijdens de loop van een conflict blijken er leerprocessen op te treden waarin de doelen en motieven voor collectieve actie kunnen veranderen (Futrell 2003, Hunter & Leyden 1995, Shemtov 1999, Wolsink 1994). Deze bevindingen sluiten aan bij grootschalig enquêteonderzoek uit de Verenigde Staten naar de motivaties van burgers bij uiteenlopende politieke handelingen. Amerikaanse burgers worden bij de meeste politieke handelingen niet zozeer gemotiveerd door op eigenbelang gerichte materiële motieven, maar juist door sociale redenen (bijv. ergens bij willen horen), door burgerschapsmotieven (bijv. bijdragen aan de gemeenschap) of door de wil om beleid te beïnvloeden (Verba et al. 1995). Het is dus zeer kwetsief of de verwijten van bestuurders over zelfzuchtigheid van burgers overeenstemmen met de praktijk. Redenerend vanuit de idee van agonisme kunnen we deze bestuurlijke verwijten wel opvatten als een logisch onderdeel van het democratische conflict tussen tegenstanders. Dit geldt evengoed voor de vaak gehoorde verwijten van

burgers dat de besluiten inhoudelijk niet deugen, dat de besluitvorming ondemocratisch is of dat de gevolgen van de besluitvorming leiden tot onrechtvaardige situaties.

De agonistische politieke betrokkenheid van burgers bij beleid is in de tijd begrensd en wordt door een specifiek probleem bepaald. Burgers als tegenstanders proberen ad hoc het beleid te beïnvloeden dat in hun ogen niet deugt. Zodra het probleem verholpen is verdwijnt hun politieke betrokkenheid en gaan ze zich met andere zaken bezig houden. Het conflict is dan beëindigd.

#### 4. Conclusies

In de afgelopen decennia is de politieke omgeving van burgers vrij ingrijpend veranderd. Een relatief overzichtelijk en gesloten verzuild politiek systeem met afgeschermd besluitvorming en politici die welhaast automatisch op gezag, loyaliteit en vertrouwen konden rekenen, is ingeruild voor een onoverzichtelijker kluwen van structuren en organisaties, waarin de politieke besluitvorming veel duidelijker op de voorgrond treedt, waarin conflicten veel vaker naar buiten komen via de media en waarin het gezag van de politiek niet meer voor zich spreekt. De gezagsverhoudingen zijn bovendien van karakter veranderd door de benadering van burgers als klanten, die van de overheid dienstverlening mogen verwachten. De prestaties en de reputatie van de overheid als dienstverlener en van de politiek als producent van beleid, staan binnen deze gezagsverhoudingen aan veel meer kritiek bloot. Burgers hebben bovendien de middelen in handen om zich te weren. Niet alleen hun politieke rechten, maar ook regelingen voor inspraak, klachtenregelingen, regelingen voor beroep en bezwaar en voor medezeggenschap bieden burgers mogelijkheden om conflicten met overheid en politiek aan te gaan. Tegelijkertijd hoopt de politiek inmiddels dat ze hier niet te veel gebruik van zullen maken. We kunnen uit deze ontwikkelingen concluderen dat de ambiguïteit van de politieke cultuur niet alleen waarneembaar is in de resultaten van opinieonderzoek, maar ook tot uitdrukking komt in het conflictpotentieel dat in de afgelopen decennia door de drie ontwikkelingen is ontstaan in de verhoudingen tussen burgers en overheid.

De consequenties van deze veranderingen in de politieke omgeving zijn zeer concreet waarneembaar. De eerste is dat de politiek onzeker is geworden door alle veranderingen in de gezagsverhoudingen met burgers. Bestuurders en politici vertonen conflictvermijdend gedrag door burgers op allerlei manieren bij beleid te betrekken en door slimme vormen van samenwerking met ze te ontwikkelen. De tweede consequentie is dat conflicten over beleid onvermijdbaar zijn. Het komt geregeld voor dat burgers zich als tegenstanders van beleid manifesteren. Uit deze consequenties kunnen we concluderen dat binnen de ambigue politieke cultuur de politieke omgeving van burgers hen steeds andere objecten voor politieke betrokkenheid biedt. Er ontstaan rond concrete beleidsproblemen steeds weer mogelijkheden voor burgers om politiek van *offline* naar *stand-by*, of van *stand-by* naar *online* te schakelen. In de huidige relaties tussen overheid, politiek en burgers is politieke betrokkenheid daarom een kwestie geworden van

*shifting involvements* (Hirschman 1982). Wanneer burgers politiek betrokken raken is een variabele geworden die niet alleen op voorspelbare momenten zoals bij verkiezingen ontstaat. De vormen van politieke betrokkenheid zijn bovendien veelzijdiger geworden, zoals blijkt uit de betrokkenheid bij deliberatie over beleid of juist de conflicten die burgers over beleid aangaan.

Het beeld van burgers die door invloeden uit de politieke omgeving op en af betrokken raken bij probleemgerichte vormen van beleidsbeïnvloeding, biedt ons meer zicht op de aanbodkant van politieke betrokkenheid. Duidelijk is dat ons object van onderzoek, het verschijnsel boze burgers, nooit los te zien is van de politieke omgeving en de politieke cultuur waarin het ontstaat. Nu we zowel vanuit de vraagkant als de aanbodkant meer weten van de achtergronden van dit verschijnsel, is het tijd om ons verder te verdiepen in de vragen *hoe* en *waarom* burgers zich tot tegenstanders van beleid ontwikkelen. Duidelijk is dat we het hoe en waarom van agonistische betrokkenheid moeten zoeken in de dynamiek tussen politieke omgeving en burgers, de dynamiek tussen aanbod en vraag. Daartoe hebben we concepten nodig die deze dynamiek weten te vangen. Die concepten vinden we in het volgende hoofdstuk.