



## 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.



## VORMING EN ACTIVERING VAN PUBLIEKEN

Hoe en waarom ontstaat agonistische politieke betrokkenheid van burgers bij beleid? Hoe en waarom schakelen burgers als tegenstanders van *offline*, naar *stand-by* en vervolgens naar *online*? Deze omschakelingen zijn alleen te begrijpen als we onze aandacht richten op de wisselwerking tussen politieke omgeving en burgers. Het is immers altijd in reactie op beleidsvoornemens of uitvoering van beleid, dat burgers zich als tegenstanders van overheid en politiek opstellen. Er zijn dus altijd bestuurders, politici en ambtenaren betrokken bij het ontstaan van weerstand tegen beleid. Behalve zeer goed ingevoerde burgers, zullen de meeste van hen in eerste instantie niet in de gaten hebben dat er een beleidsinterventie op komst is waar ze het niet mee eens zullen zijn. Hun aandacht wordt er op gevestigd doordat de overheid haar plannen naar buiten brengt, doordat de media er aandacht aan besteden of doordat bestaande maatschappelijke organisaties dan wel inderhaast opgerichte actiegroepen hen er op wijzen. Ze zijn dus afhankelijk van collectieve politieke actoren in hun omgeving die hun op *stand-by* zetten. In dit proces worden ze door deze actoren aangesproken als een publiek dat bij een probleem wordt betrokken. Het publiek vormt in essentie de verzameling van burgers die de problematisering van beleid volgen en er actief bij betrokken kunnen raken.

Publieken is een begrip dat sterk in opkomst is binnen de *Science and Technology Studies* en onder sociale wetenschappers die zich richten op onderzoek naar verplaatste of nieuwe vormen van politiek. Kenmerkend voor dit onderzoek is het focus op technologie- en kennisgebonden vraagstukken van de risicosamenleving. Politiek wordt daarbij niet in een machtscentrum gesitueerd, maar in praktijken van *deliberative governance* (Hajer & Wagenaar 2003a) of in praktijken die zich volledig of grotendeels aan de staat onttrekken (Dijstelbloem 2007, Marres 2005a, Loeber et al. 2005). Ik ben van mening dat het begrip publieken ook goed toepasbaar is op de agonistische politieke betrokkenheid van burgers bij beleid. Het gaat hierbij doorgaans niet om vraagstukken van de risicosamenleving, maar wel om vormen van politiek die zich niet zo veel aantrekken van traditionele scheidslijnen binnen het staatsdomein.

Geïnspireerd door deze literatuur, zal ik daarom een conceptueel kader bieden waarmee we het ontstaan en de activering van agonistische publieken bij beleid kunnen onderzoeken. Eerst is daarbij de vraag aan de orde wat een publiek eigenlijk is. Daarna bespreek ik hoe agonistische publieken kunnen ontstaan. Om het ontstaan van deze publieken te relateren aan de invloed van collectieve politieke actoren, gebruik ik het begrip publiek krachtenveld. Het krachtenspel tussen de collectieve politieke actoren binnen dit veld en hun invloed op het publiek, kunnen we volgens mij het beste begrijpen met belangrijke elementen uit de *political process theory*, die een belangrijke plaats inneemt binnen het onderzoek naar sociale bewegingen. Centrale elementen in deze theorie zijn netwerken en hulpbronnen, politieke mogelijkheden en framingprocessen. Vooral framingprocessen zijn in mijn optiek cruciaal, omdat daarmee betekenissen worden overgedragen waarmee de aandacht van het publiek wordt getrokken (van *offline* naar *stand-by*) en waarmee het publiek van *stand-by* naar *online* kan omschakelen. Daarom zal ik deze processen verder theoretisch uitwerken. Ik baseer mij hierbij op de literatuur over beleidsframing, framing van collectieve actie en mediaframing. Niettemin blijft ook de organisatorische basis van politieke mobilisatie belangrijk. Ik zal er na de uiteenzetting over framingprocessen kort op ingaan. Maar eerst zal ik uiteenzetten wat een agonistisch publiek is.

## 1. Wat is een agonistisch publiek?

Het begrip publieken is sinds enkele jaren sterk in opkomst bij onderzoekers die een nieuwe taal proberen te formuleren voor de analyse van politiek en beleid. Deze nieuwe taal is geen luxe, maar noodzaak. Ze probeert concrete veranderingen in de aard en topografie van politiek te verwoorden (Hajer & Wagenaar 2003a, Loeber et al. 2005). In het vorige hoofdstuk zagen we deze veranderingen terug in het betoog over politiek op vele plaatsen. Kenmerkend voor deze situaties is dat politiek, opgevat als “the authoritative allocation of values for society as a whole” (Easton 1975), niet langer exclusief haar beslag krijgt binnen een hiërarchisch systeem van gecentraliseerde besluitvorming. Zeker binnen de veranderde gezagsverhoudingen van overheid en politiek met burgers geldt dat invloed op de gezaghebbende allocatie van waarden het doel vormt van politieke betrokkenheid. Burgers gaan het conflict aan, omdat ze het niet eens zijn met de gezaghebbende allocatie van waarden. Hun politieke betrokkenheid laat zich lokaliseren in publieken die zich rond specifieke problemen kunnen vormen.

Het begrip publieken is afgeleid van *the public*. In een beroemd geworden debat over de rol van objecten in democratische politiek, ontwikkelden de Amerikaanse pragmatisten Walter Lippmann en John Dewey vroeg in de twintigste eeuw de notie van het publiek. In een uitvoerige reconstructie van het Lippmann-Dewey debat laat Noortje Marres (2005a: 45 e.v.) zien dat deze notie terugvoert op Lippmanns opvattingen over de betrokkenheid van burgers bij democratie. Aanvankelijk zag Lippmann technologische ontwikkelingen en toenemende complexiteit van de samenleving als belemmeringen

voor hun politieke betrokkenheid. Vervolgens veranderde hij van gedachten. Juist bij problemen waarvoor bestaande instituties nog geen oplossingen hebben en die binnen bestaande sociale gemeenschappen niet oplosbaar zijn, ontstaat volgens Lippmann de noodzaak om een publiek te vormen dat de problemen gaat aanpakken.

Dewey deelde Lippmanns opvattingen, maar hij voegde in zijn bekende omschrijving van het publiek een belangrijk nieuw bestanddeel toe: "The public consists of all of those who are affected by the indirect consequences of transactions to such an extent that it is deemed necessary to have those consequences systematically cared for" (Dewey 1927: 15-16). Het nieuwe bestanddeel is dat degenen die door *indirecte gevolgen* van handelingen worden getroffen geen *directe invloed* hebben op hetgeen hen overkomt. Het gebrek aan *directe invloed* vormt de aanleiding voor het organiseren van het publiek, om zodoende collectief de indirecte gevolgen weg te nemen of te verzachten (Marres 2005a: 48). Het publiek ontstaat rond een *object* in de vorm van een publieke zaak, een politieke kwestie, een issue, een publiek probleem of een negatief extern effect dat om een collectieve oplossing vraagt (Marres 2005a, 2005b, Dijstelbloem 2007, Verhoeven 2006a, 2006b). Dewey beschouwde het publiek als een bron van vernieuwing voor de staat en haar institutionele routines: "To form itself, the public has to break existing political forms" (Dewey 1927: 31). Staat en publiek gaan in elkaar op zodra de staat institutionele oplossingen ontwikkelt voor het probleem dat het publiek onder zijn aandacht brengt. Dewey zocht naar een flexibel staatsbegrip, waarbij de staat steeds reageert op de veranderende problemen die het publiek aandraagt.

Een belangrijk aspect van Dewey's betoog is dat het publiek geen vaststaande gemeenschap vormt, maar een constellatie van actoren die pas ontstaat zodra er indirecte gevolgen van handelen optreden waarvan zij de consequenties moeten dragen. Het publiek is dynamisch, het is altijd *in the process of becoming* (vgl. Marres 2005a: 62, Dijstelbloem 2007: 66). Zo beschouwd, gaat de notie van het publiek in tegen gangbare institutionele opvattingen over beleidsvorming en politiek. De centrale veronderstelling daarbij is dat het publiek een vooraf gegeven politieke gemeenschap vormt, die periodiek via verkiezingen haar politieke preferenties kenbaar maakt, waarna de staat een *licence to operate* verkrijgt tot de volgende verkiezingen (Hajer & Versteeg 2006: 15, Loeber et al. 2005). Deze veronderstelling sluit aan bij twee natuurlijke associaties die het begrip publieken oproept. De eerste is die van *het* publiek opgevat als de massa van het volk in een stad, staat of een andere politieke gemeenschap (*we the people*). De tweede is de associatie met *een* publiek, in de zin van toeschouwers tijdens een voorstelling, uitvoering of wedstrijd (*we the audience*) (Warner 2002: 49-50). Beide associaties zijn met elkaar verstrengeld in de veronderstelling van een vooraf gegeven publiek, omdat *het* publiek als statische politieke gemeenschap tegelijkertijd wordt opgevat als *een* publiek van passieve toeschouwers bij het politieke spel. (vgl. De Beus 2001, 2002). De idee van het vooraf gegeven publiek is geschikt voor een analyse van politiek binnen de representatieve democratie, maar is niet goed toepasbaar op de in hoofdstuk 2 omschreven praktijken van burgers als tegenstanders van beleid. Daarvoor is ze te statisch en passief. Dewey's dynamische

en op participatie gerichte opvatting van het publiek past beter, omdat deze focust op de probleemgerichte politieke identificaties en de soms kortstondige politieke activiteiten van burgers bij deze praktijken.

In tegenstelling tot Dewey's opvatting kunnen we niet langer spreken van *het publiek* in enkelvoud, maar van meerdere *publieken* die zich vormen rond specifieke problemen. Binnen de ambivalente politieke cultuur kunnen zich zeer uiteenlopende publieken vormen, zoals duidelijk werd in het vorige hoofdstuk. Sommige publieken vormen zich – zoals Dewey beoogde – door indirecte gevolgen van handelingen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de initiatieven van sociale bewegingen. Deze redenering gaat niet op voor de publieken waarin agonistische politieke betrokkenheid bij beleid ontstaat. Zij gaan niet vooraf aan de staat, maar ontspringen eraan. Dit gebeurt op het moment dat de staat beleidsbesluiten neemt, of voornemens daartoe formuleert, waar burgers het niet mee eens zijn. Deze publieken vinden hun oorsprong in het opschorten van de *license to operate* van de staat op een specifiek beleidsvoornemen dat controversieel wordt. Voortbouwend op Dewey's inzichten kunnen we deze agonistische publieken omschrijven als *constellaties van burgers die zich richten tegen specifieke beleidsproblemen, waarover uiteindelijk politieke oordeelsvorming en besluitvorming door bestuurders of politici vereist is* (vgl. Loeber et al. 2005: 64). Met deze omschrijving hebben we een idee van wat agonistische publieken zijn, maar we hebben nog geen zicht op hoe ze ontstaan.

## 2. Hoe ontstaat een agonistisch publiek?

### *Het primaat van discursieve constructie*

Zoals eerder gezegd, is het begrip publieken in opkomst bij onderzoekers die veranderingen in politiek en beleid in een andere taal proberen te vatten. Maar de analyse van publieken is niet alleen een kwestie van een andere taal. Er is ook een andere onderzoeksbenadering in het geding die het mogelijk maakt om ze empirisch op het spoor te komen en hun ontstaan te doorgronden. Juist omdat publieken niet gegeven zijn, zich permanent in een *process of becoming* bevinden, is het noodzakelijk om hun ontstaan als een proces te analyseren. Een zeer geschikte onderzoeksbenadering voor dit doel is de deliberatieve beleidsanalyse, omdat deze open staat voor de dynamiek en interactie.

Volgens Maarten Hajer en Hendrik Wagenaar (2003b: 16-23) berust de epistemologie van deliberatieve beleidsanalyse op drie grondslagen: interpretatie, praktijkgerichtheid en deliberatie. Het interpretatieve element benadrukt dat betekenissen niet gegeven zijn. Ze vormen geen autonome realiteit die ergens in de buitenwereld existeert en waar we onafhankelijk van onze kennis bij kunnen. Integendeel. Vanuit het interpretatieve perspectief ontstaan betekenissen door interacties in concrete situaties. Het gaat hierbij niet om een ongebonden activiteit waarbij vrijblijvend betekenissen kunnen worden toegekend. Betekenisgeving ontstaat onder invloed van sociale regels die de praktijk sturen, die in langdurige socialisatieprocessen zijn aangeleerd en die daardoor de interpretatie

van de werkelijkheid beïnvloeden. Het praktijkgerichte element neemt concrete situaties en praktijken tot eenheid van analyse en richt daarbij de aandacht op het handelen van de betrokken actoren. Hierbij gaat het vooral om de relaties tussen overtuigingen, hulpbronnen en het bewustzijn van een sociale positie binnen een netwerk, die een actor voortdurend uittest in publieke discourses. Het deliberatieve element vestigt de aandacht op de praktische oordeelsvorming die binnen praktijken in het geding is. Deze oordeelsvorming wordt opgevat als een collectief proces dat terug te vinden is in interacties en de discourses die daarbij ontstaan.

Algemeen gesteld bieden de kernelementen van de deliberatieve beleidsanalyse een benadering waarmee we het ontstaan van agonistische publieken kunnen analyseren als discursieve constructies die tijdens interacties in concrete praktijken ontstaan, onder invloed van betekenisgeving. Om deze benadering toe te passen op de door Dewey geïnspireerde opvatting over agonistische publieken, moeten we een korte tussenstap maken over de algemene functionaliteit van discourses bij het ontstaan van publieken in verschillende contexten. Volgens Michael Warner (2002: 50) is een publiek een vorm van organisatie die altijd ontstaat door en in een discours. De basis hiervoor wordt gelegd wanneer een spreker een publiek adresseert door een discours openbaar te maken. Als vervolgens degenen die worden aangesproken hun aandacht op dat discours richten, kunnen we spreken van een publiek. Het is de gedeelde aandacht voor hetzelfde discours die de aangesprokenen verbindt als constellatie van actoren. Het bestaan van een publiek vergt daarom niet dat de deelnemers in elkaars aanwezigheid verkeren of elkaar al kennen voordat het ontstaat. Het vergt geen sociale gemeenschap als basis (vgl. Warner 2002: 53, 61, Marres 2005a: 58 e.v.). In eerste instantie is een publiek onzichtbaar, omdat niet goed is vast te stellen wie het discours wel en niet volgen. Een publiek is op dat moment niet meer dan een sociale ruimte voor betrokkenheid van actoren, die wordt gecreëerd en afgebakend door de circulatie van het discours in de openbaarheid. Pas op het moment dat degenen die aandacht hebben voor het discours gaan handelen binnen de ruimte die het voor hen afbakt, wordt een publiek zichtbaar.

Als we deze rederatie toepassen op de aan Dewey ontleende conceptie van agonistische publieken, dan ligt een discours over een probleem dat onderhevig is aan politieke oordeelsvorming en besluitvorming aan de basis daarvan. Een of meerdere sprekers beginnen een publiek aan te spreken door beleid te problematiseren. Hun discursieve constructie van betekenissen over het probleem maakt duidelijk wat de indirecte gevolgen zijn en voor wie die gevolgen consequenties hebben. Voor burgers die zich hierdoor aangesproken voelen, bakent het discours een sociale ruimte af waarbinnen hun aandacht voor het probleem zich kan begeven. Met deze afbakening wordt niet alleen hun aandacht voor het probleem van een focus voorzien, maar wordt ook de ruimte bepaald voor eventuele uitingen van politieke betrokkenheid bij het probleem. Door hun aandacht voor het discours zijn burgers als leden van een agonistisch publiek in eerste instantie onzichtbaar. Dat verandert als ze binnen de grenzen die het discours stelt zichzelf in de praktijk als deelnemer aan het publiek manifesteren, door in de openbaar-

heid uitdrukking te geven aan hun politieke betrokkenheid bij het oplossen van het probleem. Het publiek is daarmee niet hetzelfde als een verzameling politiek actieve burgers. De actieven vormen het zichtbare deel van het bredere publiek dat zich aangesproken voelt door en aandacht heeft voor het probleem waar het discours zich op richt. Omdat de betekenissen kunnen veranderen door interacties tussen sprekers binnen een discours, kunnen na verloop van tijd andere burgers worden geactiveerd en ziet het zichtbare deel van het agonistische publiek er steeds anders uit. Het is precies om deze reden dat we publieken in de praktijk doorgaans waarnemen als flexibele constellaties van burgers die zich voortdurend vormen. Het zou een misverstand zijn om publieken gelijk te schakelen met het zichtbare deel. De discursieve constructies van sprekers creëren een bredere constellatie van burgers die we kunnen opvatten als een reservoir van potentieel actief betrokkenen bij het probleem, waarvan de leden zich onder invloed van veranderende betekenisgeving zo nu en dan politiek manifesteren en daarmee zichzelf zichtbaar maken. Anders gezegd, het agonistische publiek kunnen we opvatten als een verzameling burgers op *stand-by*. Zodra zij *online* schakelen worden ze zichtbaar als lid van het publiek.

#### *De invloed van collectieve politieke actoren*

Agonistische publieken vormen zich nooit autonoom. De problemen waar ze zich op richten en de uitingen van politieke betrokkenheid waaraan ze in de praktijk waarneembaar zijn, kunnen we herleiden op de wisselwerking tussen collectieve politieke actoren in hun omgeving. Deze actoren zijn doorgaans de sprekers die zich in een openbaar discours tot een publiek wenden. Er kan een rijke variëteit aan agonistische publieken ontstaan onder invloed van zeer uiteenlopende collectieve politieke actoren zoals politieke partijen, overheidsorganisaties, sociale bewegingenorganisaties, ngo's, ad hoc opgerichte actiegroepen van burgers, maar ook door de invloed van de media (Hajer 2009 forthcoming: 32).

Wat er volgens mij gebeurt op het moment dat collectieve politieke actoren rond een beleidsprobleem samenkomen, is dat zich een specifieke context vormt waarin agonisme als bijzondere vorm van politieke betrokkenheid kan ontstaan en gedijen. Het gaat niet om een geïnstitutionaliseerde context die bewust wordt gecreëerd door één sturende overheid, zoals bij deliberatieve beleidsprocessen, maar om een probleemgerichte context die spontaan en dwars door institutionele scheidslijnen heen kan ontstaan en die een brug kan slaan tussen een institutioneel beleidsproces en individuele burgers die dat beleidsproces als object voor agonistische politieke betrokkenheid kunnen gaan ervaren. Een geschikt begrip om deze bijzondere context mee aan te duiden is de notie van *public energy field*, zoals ontwikkeld door Charles Fox en Hugh Miller (1996: 100-110). Typerend voor zo'n *public energy field* is dat het een ruimte biedt aan politiek die zich niets aantrekt van bestaande institutionele scheidslijnen binnen het politieke landschap. In deze zin heeft het veldbegrip van Fox en Miller nauwe verwantschap met

wat Maarten Hajer *new political spaces* heeft genoemd (Loeber et al. 2005: 10). Maar Fox en Miller benoemen met hun veldbegrip ook wat er binnen dit soort politieke ruimtes gebeurt. Tijdens hun interacties projecteren de samengekomen actoren hun intenties, doelen en motivaties over het beleid en daardoor creëren ze energie binnen het veld. Anders gezegd, ze voorzien het veld van energie door in het openbaar (vandaar de term '*public energy field*') betekenis te verlenen aan beleid.

Om het begrip *public energy field* toepasbaar te maken op beleidscontroverses en de betrokkenheid daarbij van agonistische publieken, hebben we enkele inzichten nodig die we kunnen ontlenen aan het gebruik van veldbegrippen in onderzoek naar sociale bewegingen. Begrippen zoals *multi-organizational field* (Klandermans 1997), *external relational field* (Goldstone 2004), en *shifting playing fields* (Goodwin & Jasper 2004) wijzen stuk voor stuk op de politieke omgeving waarin sociale bewegingen opereren. De tegenstanders en medestanders van sociale bewegingen worden ermee aangeduid als een samenhangend geheel van politieke actoren die invloed kunnen uitoefenen op de doelen die een beweging nastreeft. Als geheel van actoren is het veld bepalend voor de ruimte die een sociale beweging heeft om medestanders te mobiliseren. Deze veldbegrippen verwijzen dus naar een organisationeel netwerk van politieke actoren waarmee een sociale beweging van doen heeft (Goldstone 2004, Goodwin & Jasper 2004, Klandermans 1997). Een ander veldbegrip dat we in sociale bewegingenonderzoek tegenkomen is *discursive field* (Ellingson 1995, Snow 2004). Hierbij ligt het accent niet op de netwerken van actoren waarmee een sociale beweging te maken heeft, maar op de discursive ruimte die deze netwerken haar bieden om binnen een debat eigen argumenten in te brengen. Veld verwijst dus naar de discursive ruimte die zich voor een sociale beweging opent in haar politieke omgeving (vgl. Ellingson 1995, Snow 2004). Kenmerkend voor het ontstaan van zo'n discursive ruimte is wat Stephen Ellingson (1995: 107-108) een *imperative of differentiation* noemt. De actoren structureren het openbare discours rond een aantal extremen. Door duidelijke tegenstellingen te creëren, geven ze in gecondenseerde vorm aan waar het debat over gaat, wat wel en niet open staat voor discussie en welke problemen daarbij aan de orde zijn.

Het idee van een veld als organisationeel netwerk en als discursive ruimte is bruikbaar om meer verdieping te geven aan de toepassing van het begrip *public energy field* als probleemgerichte context voor de politieke betrokkenheid van agonistische burgers. Het is in dit geval niet een sociale beweging maar een agonistisch publiek dat is ingebed binnen de politieke omgeving die zo'n veld biedt. Het gaat hierbij niet om een bestaande maar een zich vormende politieke omgeving. Met het ontstaan van een 'publiek krachtenveld' rond controversieel beleid vormt zich volgens mij tussen een aantal collectieve politieke actoren dwars door institutionele verbanden heen een probleemgericht netwerk en ontstaat tegelijkertijd een discursive ruimte voor een openbaar debat. In dat debat ontstaat door betekenisgeving over het beleid een energie die de aandacht van een publiek kan richten op de controverse en die bovendien motivaties kan bieden voor agonistische politieke betrokkenheid van dat publiek. Ik zal deze energie gemakshalve



aanduiden met de term ‘publieke energie’, om uit te drukken dat het publiek erdoor kan ontstaan en dat leden van het publiek erdoor getriggerd kunnen worden om politiek actief te worden tegen beleid.

Binnen een publiek krachtenveld nemen de collectieve politieke actoren volgens mij stuk voor stuk machtsposities in die te maken hebben met de informatie en hulpbronnen waarover ze beschikken, de netwerken waarin ze zelf weer zijn ingebed en de mate waarin ze in staat zijn om de betekenisgeving over een probleem naar hun hand te zetten. Hun machtsposities zijn bepalend voor hun definitiemacht over het probleem, de discursieve ruimte waarbinnen de interesse van het publiek voor het probleem zich kan ontwikkelen en uiteindelijk voor de politieke activering van leden van dat publiek. Bij die activering gaat het niet alleen om de discursieve constructies van de collectieve politieke actoren, maar ook om gerichte mobilisatie. Zij bieden concrete handelingsmogelijkheden om identificaties met een probleem om te zetten naar politieke acties in de praktijk. Zij zijn vaak met hun hulpbronnen in staat om burgers vrij direct te benaderen met de vraag of ze bereid zijn om in actie te komen. Door deze mobilisatie kunnen burgers politiek geactiveerd raken en daarmee zichtbaar worden als deelnemer aan een publiek.

De goede verstaander herkent in de argumentatie over de gang van zaken binnen een publiek krachtenveld de drie kernelementen uit de *political process theory*. Deze theorie, die veel wordt toegepast bij onderzoek naar sociale bewegingen, claimt dat politieke betrokkenheid ontstaat door framingprocessen, mobilisatiestructuren en politieke mogelijkheden. In zijn huidige consensus vormt de theorie een mozaïek van sociaal constructivisme, *political structure* theorie en *resource mobilization* theorie (Goodwin & Jasper 1999, McAdam 2004, Morris 2004). Dat ik in deze richting zoek voor aanknopingspunten om het hoe en waarom van agonistische politieke betrokkenheid te analyseren, ligt voor de hand. In de afgelopen jaren zijn belangrijke auteurs op dit terrein tot de conclusie gekomen dat veel van hun inzichten een grotere reikwijdte hebben dan sociale bewegingen. Ze zijn van mening dat er veel situaties zijn waarin sprake is van *contentious politics* en dat daarbij processen en mechanismen in het geding zijn waar de *political process theory* op wijst (Tarrow 2001: 7, Tilly & Tarrow 2007: 4-11). Het politiek agonisme dat ik wil onderzoeken vormt een uiting van dergelijke conflictpolitiek, zoals ik al claimde in hoofdstuk 2.

Door gebruik te maken van elementen uit de *political process theory*, krijgen we oog voor de dynamiek van de discursieve constructie van problemen en de daarmee samenhangende mobilisatie van agonistische publieken door collectieve politieke actoren binnen een publiek krachtenveld. Ik zal daarom verder ingaan op een aantal belangrijke aspecten van deze theorie, namelijk framingprocessen en mobilisatiestructuren. Politieke mogelijkheden laat ik hier buiten beschouwing, omdat het daarbij in de theorie gaat om macro omstandigheden waarbinnen een sociale beweging tot wasdom kan komen, zoals de relatieve openheid of geslotenheid van het geïnstitutionaliseerde politieke systeem en vele andere mogelijkheden of beperkingen (Goodwin & Jasper 2004). Ze zijn voor nu niet relevant om te bespreken, omdat ik niet de condities wil onderzoeken

ken waaronder publieke krachtenvelden ontstaan. Mijn object van onderzoek vormen de agonistische publieken die door interacties binnen publieke krachtenvelden ontstaan. De collectieve politieke actoren binnen deze velden creëren waarschijnlijk ook politieke mogelijkheden, maar die zijn van een hele andere veel specifiekere aard dan de algemene politieke omstandigheden waar de *political process theory* op wijst. Voordat ik inga op framingprocessen en mobilisatiestructuren, is het relevant om nog een ander aspect van de dynamiek binnen publieke krachtenvelden te bespreken die van belang is voor hun interactie met publieken, namelijk het politieke optreden.

Juist omdat er meerdere collectieve politieke actoren betrokken kunnen zijn bij de discursieve constructie van een probleem, is niet alleen de inhoudelijke kant van deze constructie van belang, maar ook de performatieve kant. De *manier waarop* problemen in een discours verwoord worden is minstens zo belangrijk als *wat* er gezegd wordt (Loeber et al. 2005: 41-42). In performance theorie ligt veel nadruk op de theatrale aspecten van politiek. Bij de meeste theatervoorstellingen is de rolverdeling tussen acteurs en toeschouwers duidelijk. De acteurs spelen hun rol en creëren daarmee een illusie die de toeschouwers over zich heen laten komen als een vorm van vermaak. Volgens Bernhard Giesen (2006: 354 e.v.) kunnen we politiek opvatten als een bijzondere vorm van theater, waarbij zich een moreel drama ontvouwd.

Het grote verschil met gewoon theater is dat de manier waarop collectieve politieke actoren hun rol spelen zeer kritisch wordt gevolgd, omdat het spel niet gericht is op vermaak, maar op concrete belangen, maatschappelijke problemen en hun oplossingen. De toeschouwers zien zichzelf in dit spel niet als passieve consumenten (*we the audience*), maar als burgers op *stand-by*. Het stuk gaat ook over henzelf, waardoor het sterk uitmaakt of collectieve politieke actoren hun rol op authentieke wijze spelen. Zodra het vermoeden ontstaat dat zij een illusie creëren, verliest de manier waarop ze met problemen omgaan aan geloofwaardigheid. Het politieke optreden is op zo'n moment niet langer effectief, omdat de motieven en verklaringen van collectieve politieke actoren niet langer als redelijk worden beschouwd. Er is dan sprake van wat Jeffrey Alexander (2006: 32-37) *performative failure* noemt. Voor een effectieve overdracht van betekenissen is het volgens hem nodig dat er een emotionele connectie – een psychologische identificatie – met een spreker ontstaat. Als de spreker vervolgens de inhoudelijke betekenissen zo verwoordt dat ze goed aansluiten bij de culturele context waarin hij verkeert, zullen de burgers die als publiek aandacht schenken aan het discours zijn politieke optreden niet in twijfel trekken.

De performatieve dimensie van politiek is van groot belang om het ontstaan van agonistische publieken binnen publieke krachtenvelden te begrijpen. Deze publieken ontstaan niet alleen als gevolg van aandacht voor een inhoudelijk discours over een probleem, maar ook door de manier waarop sprekers een bepaalde problematiek overbrengen. Juist omdat burgers tegen beleid ingaan, kunnen we verwachten dat *performative failure* van collectieve politieke actoren een rol speelt in de betekenisgeving. De psychologische identificatie met een collectieve politieke actor valt weg, omdat deze emotioneel

niet overtuigt. Bij *performative failure* draait alles om kritiek. Door kritiek te leveren kunnen sommige collectieve politieke actoren vraagtekens plaatsen bij de manier waarop anderen hun ideeën en opvattingen over een probleem verwoorden. Burgers kunnen zich als deelnemer aan een publiek door de kritiek van de collectieve politieke actoren laten overtuigen en daardoor politiek geactiveerd raken. Met deze korte doch belangrijke excursie naar performance theorie, zijn we aanbeland bij een verdere bespreking van framingprocessen. Ze vormen de kern van het proces van betekenisgeving binnen een publiek krachtenveld.

### 3. Framingprocessen

Alle publieken vinden hun oorsprong in processen van betekenisgeving die binnen een discursieve uitwisseling van ideeën ontstaan. Bij politieke conflicten kunnen we er vanuit gaan dat deze processen niet vrijblijvend zijn. Er is sprake van wat Robert Benford en David Snow (2000: 625-626, 2004: 384) 'de politiek van betekenisgeving' noemen, een proces waarin de betekenissen in ieder geval door sommige collectieve politieke actoren doelgericht – dus strategisch – binnen een discours worden ingebracht. De discursieve processen binnen de politiek van betekenisgeving worden met verschillende concepten beschreven en geanalyseerd. Bekende voorbeelden zijn *speech genres* en *dialogic repertoires* (Steinberg 2002), *discourses* (Hajer 2005), of *stories* (Tilly 2002). Ik maak gebruik van het concept *framing processes* dat breed ingang heeft gevonden in het onderzoek naar sociale bewegingen, maar ook in de beleidswetenschap, de bestuurskunde en mediastudies (Benford & Snow 2000, Snow 2004, Rein & Schön 1996, Entman 1993). Framing wordt over het algemeen als een strategisch proces beschouwd waarbij de betrokken actoren frames gebruiken om bepaalde doelen te bereiken. Toch hoeft framing niet altijd een strategisch doel te dienen, zoals straks zal blijken bij nieuwsframing. Bovendien is het vrijwel onmogelijk om de framing van betekenissen volledig vanuit één strategie te beheersen (Steinberg 1998, 1999, 2002, Marx Ferree & Merrill 2004).

Volgens David Snow, een van de grondleggers van het framing concept, vervullen frames drie interpretatieve functies. Ze richten de aandacht op een object door te specificeren welke informatie relevant of irrelevant is; ze fungeren als articulatiemechanismen die een bepaalde set van betekenissen overbrengen en ze kunnen een transformatieve functie vervullen, door de betekenis van een object en de relatie daarvan tot een actor te veranderen (Snow 2004: 384). Frames zijn er dus altijd op gericht om aspecten van de waargenomen werkelijkheid te selecteren, accentueren, karakteriseren en belangrijker te maken. Hoewel frames meestal als een cognitief concept worden gehanteerd, door ze te analyseren op hun inhoudelijke boodschap, kunnen we ze volgens mij ook breder opvatten als vehikels voor door elkaar lopende emotionele en inhoudelijke betekenissen, die weliswaar analytisch van elkaar zijn te scheiden maar in de praktijk deel uitmaken van hetzelfde sociale proces (Emirbayer 2005, Emirbayer & Goldberg 2005, Goodwin et al. 2001, Marx Ferree & Merrill 2004).

Naast inhoudelijke argumenten bevatten frames daartoe vormen van symbolische communicatie, zoals metaforen. Volgens George Lakoff en Mark Johnson (Lakoff & Johnson 2003: 5) is de essentie van een metafoor dat we iets begrijpen en ervaren in termen van iets anders. Bij het overbrengen van emoties kunnen metaforen zowel een gevoel of ervaring uitdrukken, als een handeling die door emoties wordt gemotiveerd. Woede wordt vaak uitgedrukt in hitte metaforen zoals: 'ik kook van woede'. Een handeling die uit woede voortvloeit kan worden verwoord als: 'even stoom afblazen' (Kane 2001). Volgens Lakoff en Johnson vormen metaforen de kern van de manieren waarop we de wereld om ons heen conceptualiseren en daarover redeneren. Precies om die reden kunnen metaforen een sociale of politieke realiteit creëren die als een gids voor toekomstig handelen kan fungeren (Lakoff & Johnson 2003: 156). Vaak werken metaforen op een zodanig subtiele wijze dat we niet in de gaten hebben dat we ons er in uitdrukken. Zo ook in het politieke taalgebruik dat doorspekt is met theatermetaforen (bijv. de regie voeren), scheepsmetaforen (bijv. de koers bepalen) of bouwkundige metaforen (bijv. het huis van Thorbecke) (vgl. Van Twist 1995, Witteveen 2000). Binnen het politieke taalgebruik vormen metaforen een beproefd middel waarmee kort en bondig ingewikkelde politieke kwesties worden vertaald naar een duidelijk herkenbaar beeld. De woordkeus kan sterk bijdragen aan het mentale beeld dat burgers hebben van een probleem of de betrokken actoren. Politieke problemen kunnen met goedgekozen taal worden geneutraliseerd of ze worden juist opgeblazen tot conflicten. Als ze bewust worden gekozen, zijn metaforen gericht op het overtuigen van anderen en het stimuleren van hun verbeelding en reflectie. (Witteveen 2000: 33-37, vgl. Pan & Kosicki 1993: 70, Hajer 2005: 300, Gamson & Modigliani 1989: 3). De framing van emotionele aspecten van betekenisgeving hoeft niet alleen via taaluitingen te verlopen, maar kan ook via bewegende beelden of grafisch materiaal worden overgedragen.

Door de bundeling van inhoudelijke en emotionele aspecten is de analyse van framingprocessen een zeer geschikt hulpmiddel om processen van betekenisgeving binnen een publiek krachtenveld te relateren aan het ontstaan van publieken. Juist door dit amalgaam van inhoudelijke en emotionele aspecten in de analyse te betrekken, ontstaat meer gevoeligheid voor de publieke energie die er binnen een publiek krachtenveld kan ontstaan. De mate waarin dit amalgaam in de framing naar voren komt, kan sterk variëren tussen verschillende collectieve politieke actoren die met hun framing van een probleem een publiek aanspreken. Beleidsframing, framing van collectieve actie en mediaframing hebben ieder een eigen logica die verschillende accenten legt in de verhouding tussen inhoudelijke en emotionele aspecten van betekenisgeving.

### *Framing van beleid*

Politici, bestuurders en ambtenaren zijn onderling verweekeld in de framing van beleid. In deze processen produceren ze betekenis gericht op de interpretatie van beleidsvoornemens en op een bijbehorend handelingsperspectief. Kenmerkend voor beleids-

framing is dat binnen het frame meerdere normatieve verhaallijnen worden ontwikkeld die in dezelfde richting wijzen. Onzekere of controversiële kwesties worden op basis van inhoudelijke argumenten als probleem geïdentificeerd en er worden politiek wenselijke oplossingen voor dat probleem aangedragen. Feiten en normatieve opvattingen worden verbonden in een overtuiging over hoe te handelen (Laws & Rein 2003: 173). Beleidsframes en hun onderliggende normatieve verhaallijnen zijn doorgaans sterk gericht op inhoudelijke argumentatie, ook waar het de discussies over de wenselijkheid van bepaalde oplossingen betreft. Dat geldt vooral in situaties waarin een beleidsframe domineert, in de zin dat alle beleidsmakers het erover eens zijn en er naar handelen. Een voorbeeld van een dominant beleidsframe was 'loonmatiging', dat onder druk van de overheid in 1982 ontstond in het door de sociale partners gesloten 'akkoord van Wassenaar' (Visser & Hemerijck 1997). Veel beleidsframing is er op gericht om het vertrouwen van burgers in de voordelen van het voorgestelde beleid te fixeren (vgl. Laws & Rein 2003: 175-176). Beleidsframing die daarin slaagt komt sterk inhoudelijk over, omdat de onderliggende performatieve dimensie effectief functioneert. Er ontstaat welhaast vanzelfsprekend een positieve identificatie met degenen die het beleid formuleren. De inhoud van wat er wordt gezegd krijgt geen expliciete emotionele lading, omdat de manier waarop die inhoud wordt overgebracht geen vraagtekens oproept.

De framing van beleid kan ook een hele andere werking krijgen op het moment dat politici en andere beleidsmakers het onderling niet eens worden over de vormgeving van een publiek belang. Er kan hierbij een situatie ontstaan van concurrerende beleidsframes (framepluralisme) die een beleidsdomein verlammen (Laws & Rein 2003: 174). Tijdens beleidscontroverses formuleren de betrokkenen eigen beleidsframes waarin ze bepalen wat de feiten zijn en welke inhoudelijke argumenten wel en niet als geldig worden beschouwd. Ze vechten hun onderlinge machtsstrijd uit door hun belangen te 'rationaliseren' via normatieve verhaallijnen die, binnen het kader van hun beleidsframe, hun eigen gelijk bevestigen (vgl. Flyvbjerg 1998: 25-26). Vooral bij langer lopende controverses wordt het eigen beleidsframe zo vanzelfsprekend dat er nauwelijks ruimte bestaat voor andere denkbeelden (Laws & Rein 2003: 179). Kenmerkend voor beleidscontroverses is dat de betekenisgeving minder inhoudelijk wordt naarmate de strijd hoger oploopt. In zijn klassieker *Politics as symbolic action* betoogt Murray Edelman (1971: 177) dat bij controversieel beleid op empirische feiten gebaseerde redeneringen die duiden op *reality testing*, worden verdrongen door abstracties zoals metaforen, mythen en symbolen. Deze abstracties bieden volgens hem een *social cue*, een aansporing tot handelen. De politieke tegenstanders kunnen de veel emotionelere taal van abstracties gebruiken om medestanders voor hun standpunten te winnen en de beleidscontroversie in hun voordeel te beslechten. De betrokkenen gaan binnen hun framing aandacht besteden aan de performatieve dimensie van politiek, om zodoende in abstracte emotioneel geladen termen het eigen gelijk te bevestigen en de andere partijen in diskrediet te brengen.

*Framing van collectieve actie*

Sociale bewegingen, actiegroepen of ngo's houden zich onder andere bezig met de framing van collectieve actie. Via collectieve actie kunnen zij een probleem en mogelijke oplossingen daarvoor onder de aandacht brengen van politiek-bestuurlijke actoren en de media, of ze kunnen hun onvrede over beleid uiten en alternatieven aandragen. De organisatie van collectieve actie is in belangrijke mate een discursief proces waarin framing van betekenissen een cruciale rol vervult. Succesvolle collectieve actie is sterk afhankelijk van overtuigende communicatie die aansluit bij de opvattingen van burgers of er in slaagt om deze te reframe (Johnston & Klandermans 1995: 10). Anders gezegd, de framing van betekenissen is er op gericht om *frame alignment* te bereiken (Benford & Snow 2000: 624-625). Het gaat hierbij om een proces waarbij actiegroepen of ngo's verbanden leggen tussen hun opvattingen en bestaande frames in een beleidsdiscours of in de publieke opinie (*frame bridging*); waarbij ze bestaande waarden of overtuigingen idealiseren, verfraaien, verhelderen, of versterken (*frame amplification*); waarin ze hun aandacht verbreden naar problemen die potentiële deelnemers aan collectieve actie interesseren (*frame extension*); en, ten slotte, waarin ze oude betekenissen veranderen of nieuwe betekenissen genereren (*frame transformation*). Via een of meerdere elementen van deze *frame alignment* processen creëren actiegroepen uiteindelijk een collectief actieframe.

Volgens de sociaal-psycholoog Bert Klandermans (1997: 17) zijn collectieve actieframes op te vatten als gebundelde collectieve overtuigingen die er toe dienen om een situatie te creëren waarin deelname aan collectieve actie voor burgers betekenisvol en zinvol wordt. Collectieve actieframes ontstaan in wat Benford en Snow (2000) de diagnostische, prognostische en motivationele fasen van een framingproces hebben genoemd. In de diagnostische fase construeren actievoerders een gevoel van onrechtvaardigheid, gebaseerd op percepties van ongelijkheid, ontevredenheid of de schending van morele principes. De diagnose van de vrouwenbeweging richtte zich in de vroege jaren zeventig op de ongelijke verhoudingen tussen mannen en vrouwen. De milieubeweging diagnosticeerde in diezelfde periode dat milieuvervuiling moest worden tegengegaan om ook voor toekomstige generaties een duurzame leefomgeving in stand te houden. Een ander element van de diagnostische fase is de constructie van een identiteit die verbonden is met het gevoel van onrechtvaardigheid (Benford & Snow 2000: 615-616, Gamson 1995: 90-94, Klandermans 1997: 38-41). Er worden wij-zij tegenstellingen gecreëerd door verantwoordelijke actoren aan te wijzen die de onrechtvaardigheid veroorzaken, of die moreel verwerpelijk zouden handelen als zij geen maatregelen zouden treffen om de onrechtvaardigheid weg te nemen. In de prognostische fase suggereren activisten oplossingen om de onrechtvaardigheid weg te nemen, ze ontwikkelen een actieplan en bedenken strategieën om dit plan uit te voeren (Benford & Snow 2000: 616).

Zowel de diagnostische als prognostische fase zijn gericht op consensusmobilisatie onder burgers, om hun er van te overtuigen dat collectieve actie noodzakelijk is (Klandermans 1997: 7). Hierbij ligt veel accent op inhoudelijke argumenten voor en tegen een probleem en de oplossingen die daarbij in beeld komen. Maar het gaat niet louter om inhoud. Bij de gevoelens van onrechtvaardigheid spelen emoties een rol in het beeld dat wordt geschetst. Neem de framing van de kweek van genetisch gemodificeerde organismen (GMO's) door de milieubeweging. Door GMO's te benoemen als 'Frankensteinvoedsel' werd in een emotionele taal duidelijk gemaakt dat er veel risico's aan verbonden zijn en dat het uitzetten van gemodificeerde gewassen moreel gezien verwerpelijk is. Bovendien werd Monsanto als grote producent van GMO's als 'schuldige' aangewezen.

Zodra een probleem en oplossingen via consensusmobilisatie zijn afgebakend, treedt er een fase in van actiemobilisatie waarin activisten gebruikmaken van motivationele framingprocessen (Benford & Snow 2000, Klandermans 1997: 7). Ze proberen een gevoel van *agency* te construeren, door individuele burgers te overtuigen dat hun bijdrage aan acties zinvol kan zijn (Benford & Snow 2000: 617, Gamson 1995: 94-99, Klandermans 1997: 41-43). Voor de organisatoren van collectieve actie spelen emoties in deze fase een belangrijke rol. Door te appelleren aan morele overtuigingen en de onrechtvaardigheid van de zaak, kunnen ze burgers emotioneel activeren en motiveren om in actie te komen. Denk bijvoorbeeld aan de sterke collectieve emoties die ontstonden in de vroege jaren tachtig bij demonstraties tegen de plannen om in Nederland kruisraketten te plaatsen. Het beeld van de koude oorlog en dreiging maakte veel los onder een bevolking die nog bezig was om de gruwelen van de Tweede Wereldoorlog te verwerken.

Als alle fasen zijn doorlopen, is het collectieve actieframe compleet. Burgers zijn voorzien van een collectieve overtuiging dat er een probleem is, ze weten welke oplossing er nodig is, tot wie ze zich moeten richten om die oplossing te verwerkelijken en ze zijn gemotiveerd om collectief in actie te komen om de oplossing bij diegene onder de aandacht te brengen.

### *Nieuwsframing*

Binnen de brede waaier aan betekenissen die de media overdragen, is nieuwsframing het meest relevant voor de beeldvorming over conflictpolitiek en de publieken die daarbij kunnen ontstaan. Nieuwsframes zijn interpretatieve pakketjes die betekenis verlenen aan een onderwerp, via tenminste twee van de volgende retorische technieken: een probleemdefinitie, een identificatie van oorzaken, een argumentatie over de gevolgen, causale attributie van het probleem aan actoren, het overbrengen van morele oordelen over actoren of suggesties voor oplossingen van het probleem (Entman 1993: 52, 2003: 417, McLeod et al. 2002: 223, Pan & Kosicki 1993: 64). Nieuwsframes bevatten bovendien meestal een aantal symbolische hulpmiddelen zoals metaforen, historische voorbeelden, cliché uitdrukkingen, beschrijvingen en afbeeldingen, om betekenissen mee over te brengen (Gamson & Modigliani 1989: 3).

Een belangrijke vraag is of de media door hun nieuwsframing politieke betrokkenheid van burgers mobiliseren. De meningen in de wetenschappelijke literatuur lopen sterk uiteen. Er zijn veel auteurs die er op wijzen dat het met de invloed wel meevalt. De nieuwsmedia worden vooral beschouwd als boodschapper van het politieke nieuws die daarmee een publiek debat of een gevoelsgemeenschap over een politiek onderwerp construeren. Ze creëren een web van betekenissen waarbinnen de politieke kennis van burgers zich kan ontwikkelen (Jeffres et al. 2002, Scheufele et al. 2002, Scheufele et al. 2004, Schudson 2003, Shah et al. 2001, Pan & Kosicki 2001). Hoewel er achter deze veronderstelling zeer verschillende interpretaties schuilen, is de strekking dat nieuwsmedia niet meer doen dan een bijdrage leveren aan de perceptie van politieke problemen en aan de opvattingen die burgers over deze problemen hebben (McQuail 2005: 511-512). De percepties en opvattingen worden in het geval van politieke oordeelvorming gekleurd door het beeld dat de media schetsen van hoe het gaat met de gemeenschap, of door de uitkomsten die anderen binnen die gemeenschap lijken te prefereren. Tegen de achtergrond van dit beeld kunnen de claims van beleidsmakers, politici en actiegroepen meer of minder overtuigend zijn en motivaties voor politiek handelen beïnvloeden (Mutz & Soss 1997, Tiemeijer 2006: 295-301). Het is aan burgers zelf welke interpretaties zij hiervan maken en wat daar verder mee gebeurt. Als we deze bevinding vertalen naar het concept van publieken, dan kunnen we ervan uitgaan dat de nieuwsmedia in ieder geval bijdragen aan hun ontstaan door aandacht te schenken aan lopende discoursen over problemen en de actoren die daarbij een rol spelen. Het is vervolgens aan burgers om daarover hun mening te vormen en af te wegen of ze politiek in actie willen komen.

Toch zijn er ook aanwijzingen dat de nieuwsmedia meer doen dan voorwaarden bieden voor politieke betrokkenheid. Ze stellen zich niet alleen op als boodschapper van het politieke nieuws, maar ook als politieke speler die burgers mobiliseert (Hajer 2009 forthcoming, Cook 2005). Kirsty Milne signaleert in het Verenigd Koninkrijk dat nieuwsmedia bijdragen aan *manufacturing of dissent* (Milne 2005). Rond specifieke problemen zoals benzineprijzen, de vossenjacht en de oorlog in Irak, ontstonden zeer krachtige vaak kortdurende coalities tussen nieuwsmedia en actiegroepen. In de meeste gevallen bleken de Britse kranten niet verder te gaan dan het sympathiseren met of het te legitimeren van protest. Hoewel velen dit optreden zullen beschouwen als een onwenselijke interventie in het democratische proces, lijkt deze ontwikkeling in opmars. Ze sluit aan bij de relaties tussen journalistiek en politiek die zich kenmerken door meer nadruk op politiek spektakel, conflicten, controverses en kritiek (zie hoofdstuk 2). Ook in Nederland zien we voorbeelden van media die politiek campagne voeren. Zo heeft dagblad *De Telegraaf* in 2007 geprobeerd om het fileprobleem hoger op de agenda te krijgen en zijn er voorbeelden van andere kranten die veel aandacht vragen voor humanitaire problemen (Van Blommestein 2007).

Door zich zo op te stellen kunnen nieuwsmedia zelf als collectieve politieke actor bijdragen aan de constructie van een probleem en aan de politieke mobilisatie van een publiek. Dit hoeft overigens niet zo openlijk te verlopen als bij de Engelse en Nederlandse



voorbeelden. De nieuwsmedia manifesteren zich ook als collectieve politieke actor als ze aandacht schenken aan acties van burgers rond een probleem, door burgers als potentiële actievoerders te beschrijven, door ervaringskennis te verbinden met een beleidsdebat of door allerlei concrete informatie te verstrekken over politieke activiteiten. Aldus kunnen de nieuwsmedia burgers het gevoel geven dat het zinvol is om politiek in actie te komen (Gamson 2001: 61-62, Nicodemus 2004: 163). Ze construeren al dan niet bewust een gevoel van *agency*, zoals we eerder aantreffen bij de framing van collectieve actie. Op het moment dat nieuwsmedia zich op deze manier mengen in een discours, worden ze een van de collectieve politieke actoren die burgers binnen de discursieve afbakening van een probleem proberen te mobiliseren.

### *Framing en publieken*

De verschillende vormen van framing hebben ieder hun eigen logica en dragen op zeer verschillende manieren bij aan het ontstaan of zichtbaar maken van publieken. De mate waarin deze verschillende logica's samenkomen, is sterk afhankelijk van welke collectieve politieke actoren met elkaar verweven raken binnen een publiek krachtenveld. In het geval van agonistische betrokkenheid bij beleid kunnen de drie vormen van framing samenkomen. Beleidsframing richt zich in zo'n situatie op het fixeren van vertrouwen, maar slaagt daar niet in. Of er is sprake van een beleidscontroverse tussen politici, waardoor burgers met concurrerende beleidsframes worden geconfronteerd die ieder hun eigen invalshoeken bieden op een probleem. Beleidsframing kan in beide situaties de aanleiding vormen voor het ontstaan van een agonistisch publiek. Het publiek kan bovendien snel groeien als de media verslag gaan doen van het discours. Dat kan door veel aandacht te besteden aan de argumenten van politici en bestuurders die het vertrouwen van burgers willen fixeren, of juist door de concurrerende argumenten en onderliggende beleidscontroverses onder de aandacht te brengen. Ook de framing van collectieve actie kan een bijdrage vormen aan het ontstaan van een agonistisch publiek. Dit is sterk afhankelijk van de mate waarin bestaande ngo's of spontaan opgerichte actiegroepen van burgers zich in het discours mengen. Hetzelfde geldt voor media en de invloed van nieuwsframing.

Het belang van framingprocessen is onmiskenbaar. Hun toepassing door collectieve politieke actoren binnen een publiek krachtenveld draagt bij aan het ontstaan van publieken. Verder kunnen ze een aandeel hebben in het politiek activeren van leden van een publiek. Door framingprocessen wordt de individuele reflexiviteit van burgers op een probleem gestimuleerd en soms ook van een richting voorzien. Zodra collectieve politieke actoren het publiek beginnen te mobiliseren, brengen ze meer met zich mee dan de framing van betekenissen. Politieke mobilisatie is namelijk afhankelijk van een organisatorische basis.

#### 4. De organisatorische basis van politieke mobilisatie

Dat politieke mobilisatie niet kan ontstaan zonder een organisatorische basis in netwerken en hulpbronnen is uitvoerig betoogd in onderzoek naar sociale bewegingen. Voor hulpbronnen mag dat geen verrassing zijn. Gedurende de jaren zestig en zeventig was de *resource mobilization* theorie zelfs leidend in het onderzoek naar sociale bewegingen. Zonder hulpbronnen geen politieke mobilisatie, zo luidde kort gezegd het standpunt (vgl. McCarthy & Zald 1977). In situaties van conflictpolitiek gaat dit standpunt onverkort op. Zonder inzet van tijd, geld en mensen geen mobilisatie.

Het belang van netwerken voor de mobilisatie van burgers is minder evident dan bij hulpbronnen het geval is. Binnen het onderzoek naar sociale bewegingen bestaat er de nodige aandacht voor netwerken als basis van politieke machtsuitoefening (zie o.a. Diani 2003a, Emirbayer & Goodwin 1994, McAdam 2004, Whittier 2002). De symbolische machtsuitoefening kan worden versterkt door de netwerkbasis van de collectieve politieke actoren. Collectieve politieke actoren met grote netwerken hebben doorgaans meer definitiemacht binnen een discours dan degene met kleine netwerken, omzait zij in staat zijn om via hun netwerken meer invloed uit te oefenen op de relevante communicatie (vgl. Diani 2003b, Oliver & Myers 2003, Passy 2003). Het maakt uit of een minister als leidinggevende van een heel departement iets zegt in een discours of dat een woordvoerder van een kleine actiegroep dat doet. De minister vertegenwoordigt een veel groter en machtiger netwerk dan de woordvoerder.

Netwerken zijn niet alleen van belang als steun voor symbolische machtsuitoefening. Ze bieden voor sommige collectieve politieke actoren ook uitkomst bij het daadwerkelijk mobiliseren van een agonistisch publiek. Actiegroepen of ngo's kunnen vaak putten uit sociale netwerken in verenigingen en informele netwerken in buurten of op het werk om burgers te mobiliseren. Bepalend voor succesvolle mobilisatie zijn de omvang van deze netwerken en de banden tussen de actoren. Onderzoek door Van Rossem en Baerveldt (2005: 11) maakt aannemelijk dat sociale netwerken die bestaan uit losse banden tussen een groot aantal actoren een grotere kans hebben op een brede politieke mobilisatie van burgers, dan kleine netwerken met sterke banden tussen de betrokkenen. Netwerken met een hoge sociale cohesie zullen waarschijnlijk een groot deel van hun inspanning richten op het onderhouden van de onderlinge sociale banden en contacten, zoals onder andere bekend is van subculturele sociale bewegingen (Kriesi et al. 1995). Netwerken met geringere sociale cohesie steken minder inspanning in de onderlinge relaties en kunnen desgewenst makkelijker overgaan tot politieke mobilisatie.

#### 5. Tot slot

Door framing en politieke mobilisatie van collectieve politieke actoren, binnen een zich vormend publiek krachtenveld, kunnen burgers hun aandacht op een probleem richten. Vervolgens kunnen ze zichzelf als leden van een publiek zichtbaar maken, door politieke

betrokkenheid bij de oplossing van dat probleem. De dynamiek die hierbij optreedt, kunnen we het beste bestuderen door een empirisch onderzoek te verrichten. Pas dan krijgen we een indruk hoe de verschillende aspecten van framing en politieke mobilisatie op elkaar in kunnen werken bij het aanspreken en mobiliseren van een agonistisch publiek. Pas dan komen we dichterbij concrete antwoorden op de vraag naar het hoe en waarom van agonistische politieke betrokkenheid van burgers tegen beleid. In de volgende hoofdstukken doe ik daarom verslag van mijn onderzoek naar het proces van gemeentelijke herindeling van Den Haag en omgeving.