



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):

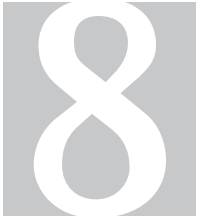
Verhoeven, I. (2009). *Burgers tegen beleid : een analyse van dynamiek in politieke betrokkenheid*. Aksant.

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.



DE DYNAMIEK VAN AGONISTISCHE POLITIEKE BETROKKENHEID

Praktijken van burgers tegen beleid zijn – naast deelname aan verkiezingen of direct democratische vormen van deliberatie – te beschouwen als een van de vele plaatsen waar burgers betrokken kunnen raken bij politiek. Ze zijn onderdeel van een politiek landschap dat als geheel wordt gekenmerkt door vormen van verplaatsing en verspreiding van politiek. In het geval van burgers tegen beleid kunnen we zeggen dat de politiek zich tijdelijk naar burgers toe verplaatst. Zij raken betrokken bij besluitvorming over beleid, op het moment dat ze met beleidsvoornemens worden geconfronteerd die hen niet bevallen. Burgers tegen beleid stellen zich doorgaans niet op als vijand van de politiek die het systeem omver wil werpen, maar als tegenstander die het conflict met bestuurders en politici opzoekt om onwelgevallig beleid tegen te houden of om te buigen. Vaak gaat het om een tijdelijke betrokkenheid die zich richt op een specifiek probleem en weer ophoudt te bestaan zodra het probleem is opgelost. Agonistische burgers trekken zich dan weer terug in hun privéleven, totdat er wellicht een keer een nieuwe situatie ontstaat die hun tegenstand opwekt.

Als verschijnsel is het agonisme van burgers tegen beleid onlosmakelijk verbonden met de politieke omgeving waarin het ontstaat. Het belang van de politieke omgeving als vormgever van politiek gedrag is onlangs onderstreept door een groot aantal voraanstaande Amerikaanse politicologen. In een rapport van de *American Political Science Association* constateren zij dat de prikkels, belangen, identiteiten en mogelijkheden van burgers om politiek te participeren artefacten zijn die volgen uit de vormgeving van politieke instituties en praktijken (Macedo 2005: 2-4). Deze constatering is in lijn met de redenering die ik tot nog toe heb ontwikkeld. De invloed van de politieke omgeving op burgers tegen beleid is tweeledig. Ze is diffuus via de ambigue politieke cultuur waarin het verschijnsel zich voordoet en ze is tegelijkertijd heel concreet via de aan tijd, plaats en probleem gebonden constructie van het agonisme door collectieve politieke actoren.

Het is de diffuse invloed van de politieke omgeving via de ambigue politieke cultuur die het verschijnsel burgers tegen beleid mogelijk maakt. Kenmerkend voor die ambigue politieke cultuur is een diepgewortelde steun voor de waarden en het systeem van demo-

cratie, in combinatie met een situatie waarin het gezag van overheid en politiek niet meer voor zich spreekt. Dit leidt ertoe dat steun aan de *inputkant* van het democratisch systeem via verkiezingen kan samenvallen met kritiek op hetzelfde regime als het gaat om de *throughput* of *output* van beleid (vgl. Verhoeven 2004, 2006b). Burgers kunnen putten uit een breed geaccepteerd politiek participa-tierepertoire om hun steun of kritiek te uiten, al naar gelang de omstandigheden en de beïnvloeding van hun individuele reflexiviteit door collectieve politieke actoren.

Als we willen weten *hoe* en *waarom* tegen de achtergrond van deze ambigue politieke cultuur de agonistische politieke betrokkenheid van burgers concreet wordt geconstrueerd en geactiveerd, dan moeten we ons richten op de dynamiek van framing en mobilisatie tussen collectieve politieke actoren. Tijdens een presentatie op de Vrije Universiteit eind november 2007, betoogde de bekende sociale bewegingenonderzoeker David Snow dat onderzoek naar de *stream of events* de volgende stap is die genomen moet worden om diepgaander inzicht te krijgen in framingprocessen en politieke mobilisatie. Snows pleidooi biedt precies de ingang die we nodig hebben om de dynamiek achter deze processen te doorgronden. In een afrondende analyse over het hoe en waarom van agonistische politieke betrokkenheid, zal ik daarom de aaneenschakeling van gebeurtenissen binnen de casus van gemeentelijke herindeling centraal stellen.

We zullen eerst zien dat er tussen de collectieve politieke actoren een publiek krachtenveld ontstond, dat als politieke ruimte fungeerde waarbinnen het beleidsconflict werd uitgevochten. Vervolgens zal ik laten zien dat binnen dit krachtenveld de gebeurtenissen bepalend waren voor ontwikkelingen in de framing van het probleem en voor de mogelijkheden die de collectieve politieke actoren konden creëren om het anti-annexatiepubliek te mobiliseren. Uit deze analyse trek ik daarna conclusies over het hoe en waarom van de agonistische politieke betrokkenheid bij het herindelingsproces. Voortbouwend op deze conclusies ga ik ter afronding in op de vraag hoe de overheid het verschijnsel burgers tegen beleid kan waarderen.

1. Het publieke krachtenveld van herindeling

Het herindelingsproces begon met een politieke gebeurtenis in de Tweede Kamer. Door medio mei 1997 met de motie Remkes in te stemmen, openden de Kamerleden een ruimte voor politiek conflict die pas weer werd gesloten toen het conflict begin 2002 met de Wet gemeentelijke herindeling Den Haag en omgeving werd afgerond. In de tussenliggende periode ontstonden er bijzondere politieke omstandigheden. De politiek van betekenisgeving over het herindelingsproces speelde zich af binnen een publiek krachtenveld (zie hoofdstuk 3). Typerend voor zo'n veld is dat het een ruimte biedt voor politiek die zich niets aantrekt van bestaande institutionele scheidslijnen binnen het politieke landschap. We zien dit in de beginfase medio 1997. Toen de nationale politiek de uitvoering van de motie Remkes in handen gaf van de provincie Zuid-Holland, ontstond er een alliantie van politieke voorstanders die door bestaande bestuurslagen heenliep. De provincie kreeg als

uitvoerder van de motie te maken met de gemeente Den Haag, die voor zichzelf een zo goed mogelijk resultaat uit het besluitvormingsproces wilde slepen. Deze alliantie zag zich geconfronteerd met de vijf buurgemeenten van Den Haag die zich snel in de stichting BAUT hadden georganiseerd. Zij probeerden vanuit hun belangen de besluitvorming door de provincie te beïnvloeden. In het voorjaar van 1998, toen de provincie met haar plannen kwam, stimuleerden de vijf gemeenten de stichtingen tegen annexatie. Tegelijkertijd kregen ze iets meer op de achtergrond steeds meer bijval van *de Haagsche Courant*. Zo ontstond er tijdens het verloop van de besluitvorming een ongebruikelijke alliantie van tegenstanders. In 2000 was de samenstelling van het veld veranderd. De provincie had zich teruggetrokken als uitvoerder van de motie Remkes en de minister van Binnenlandse Zaken had de planvorming overgenomen en in een later stadium kwam het parlement in beeld, omdat er een wet moest worden opgesteld om de gemeentelijke herindeling door te voeren (zie hoofdstuk 4). De alliantie van voorstanders was veranderd.

Wat het publieke krachtenveld van herindeling interessant maakt, is dat er door de samenkomst van de collectieve politieke actoren een intensief openbaar debat ontstond. Het veld fungeerde niet alleen als organisationeel netwerk, maar ook als discursieve ruimte. Binnen deze ruimte konden de extremen van het debat over herindeling zich ontwikkelen, onder druk van een wil om zich duidelijk van elkaar te onderscheiden (vgl. hoofdstuk 3). De politieke slogans 'Geef Den Haag de ruimte' en 'Samenwerken ja, annexatie nee' zijn voorbeelden van de afbakening van de extremen binnen de discursieve ruimte. Achter deze slogans schuilen de tegengestelde beleidsframes en de onderliggende normatieve verhaallijnen, die zich in de loop van het besluitvormingsproces ter rechtvaardiging daarvan zouden ontwikkelen. De discursieve ruimte bood de tegenstanders mogelijkheden en beperkingen om een anti-annexatiepubliek aan te spreken en hun agonistische politieke betrokkenheid te activeren. De gebeurtenissen tijdens de planvorming en besluitvorming door de provincie in 1998 en later door de minister van Binnenlandse Zaken en het parlement in 2000 en 2001, vormden de stille kracht achter deze mogelijkheden en beperkingen. Zonder de discussies over de plannen en besluiten van de voorstanders, hadden de tegenstanders hun problematisering van annexatie nooit zo sterk uit kunnen bouwen.

De tegenstanders speelden binnen het publieke krachtenveld van herindeling verschillende rollen jegens het anti-annexatiepubliek. De vijf gemeenten plaatsten zichzelf in de rol van vertegenwoordiger die de belangen van het publiek behartigde. De stichtingen tegen annexatie zaten in de rol van *primus inter pares* die dicht op de leefwereld van het publiek stond en hen daarom goed wist te mobiliseren. De rol van *de Haagsche Courant*, ten slotte, was om namens het publiek te fungeren als waakhond van de democratie, die hen op een probleem wees en hen van informatie voorzag om zich tegen annexatie te weren. Vanuit deze verschillende rollen konden de tegenstanders elkaar aanvullen in de constructie van het probleem, het aanspreken van het publiek en uiteindelijk ook in het mobiliseren van dat publiek. Met de framing van annexatie konden ze samen een publieke energie (zie hoofdstuk 3) ontketenen die in de loop van 1998 haar hoogtepunten kende.

2. De framing van het probleem volgt de gebeurtenissen

De framing komt op gang

De framingprocessen waarmee de tegenstanders de herindeling als een ongewenste vorm van annexatie problematiseerden, werden sterk beïnvloed door de gebeurtenissen tijdens het proces van plan- en besluitvorming door de voorstanders. Volgens Stephen Ellingson (1995: 137) is de veldpositie van sprekers bepalend voor hoe ze in hun framing omgaan met gebeurtenissen. De sprekers die in de positie van uitdager zitten zijn sterker geneigd om hun argumenten aan te passen op de gebeurtenissen. Ze kunnen zich daarmee een plaats binnen het discours verwerven en de vertolkers van een legitimerend frame dwingen om hun onderliggende assumpties te verdedigen, aldus Ellingson.

De politiek-bestuurlijke tegenstanders waren in het geval van de Haagse herindeling de uitdagers. Zoals we kunnen opmaken uit de hoofdstukken 4 en 6 begonnen zij kort na aanneming van de motie Remkes een diagnose te geven van de financiële gevolgen voor de gemeentekas. Het verlies van nieuwbouwwijken had grote financiële consequenties voor de vijf gemeenten. Bovendien daagden ze de voorstanders uit met hun prognose dat bestuurlijke samenwerking de beste oplossing zou bieden. De gemeente Den Haag begon te legitimeren dat er een oplossing moest komen voor haar problemen, ook al was de gemeente niet meteen voorstander van herindeling als de beste oplossing. Binnen het beginnende discours nam *de Haagsche Courant* aanvankelijk een dubbele positie in. Ze deelde de diagnose van problemen waar Den Haag voor stond en was tegelijkertijd tegenstander van herindeling, omdat zij meer brood zag in bestuurlijke samenwerking. Zowel de gemeente Den Haag, de vijf buurgemeenten als *de Haagsche Courant* vonden elkaar in de eerste dagen na de motie Remkes in een kritiek op de besluitvorming van de Tweede Kamer en de achterliggende politieke conflicten binnen het kabinet. Dit veranderde toen het de gemeente Den Haag duidelijk werd dat de stadsprovincie definitief buiten bereik was en herindeling de enig haalbare oplossing. Het discours ontwikkelde zich niet veel verder in 1997. Het bleef bij een aantal inleidende stellingnamen, waarbij aspecten van de legitimatie of juist van de tegenargumentatie werden ontwikkeld. Er was nog niet zo veel aanleiding voor een verdergaande rechtvaardiging van herindeling of een framing van annexatie als probleem.

De opbouw van publieke energie

In het voorjaar van 1998 onderging het publieke krachtenveld van herindeling een reconfiguratie (Ellingson 1995: 121 e.v.). De belangrijkste aanleiding was dat de politiek-bestuurlijke tegenstanders inzagen dat de provincie door zou zetten met de herindelingsprocedure. Omdat hun politieke lobby geen effect sorteerde, werd het tijd voor mobilisatie van het anti-annexatiepubliek. De stichtingen tegen annexatie werden opgericht, de vijf gemeenten begonnen strategisch te communiceren met het publiek

en *de Haagsche Courant* koos steeds nadrukkelijker de kant van de tegenstanders. Deze reconfiguratie was duidelijk waarneembaar in de framing van betekenissen.

In de periode voorafgaand aan de bekendmaking van het eerste herindelingsplan was er veel onzekerheid over de inhoud en de consequenties, zo kunnen we opmaken uit de berichtgeving van *de Haagsche Courant* (zie hoofdstuk 6). De politiek-bestuurlijke tegenstanders begonnen het anti-annexatiepubliek aan te spreken, door annexatie nadrukkelijker te problematiseren. Dit bleek onder andere uit de aanvullende inhoudelijke diagnoses die zij gaven over de mogelijke gevolgen van annexatie voor hun burgers. Ze hadden het niet alleen over de financiële gevolgen voor de gemeentekas, maar ook over gevolgen voor de bevolking door lastenverzwaring en de toenemende afstand met het bestuur. Minstens zo belangrijk was de taal waarin zij hun nieuwe inhoudelijke diagnoses verwoordden. Ze staakten hun relatief zakelijke taalgebruik uit 1997 en begonnen in plaats daarvan veelvuldig gebruik te maken van metaforen die annexatie problematiseerden als een bedreiging, die op de leefomgeving van burgers afkwam. Het verlies van buurten dreigde, de afstand tot het bestuur dreigde te groot te worden, de lasten van burgers dreigden omhoog te gaan (zie hoofdstuk 4 en 6). Er werd door de bedreigingsmetaforiek gerefereerd aan gevoelens van angst dat de leefomgeving en de sociale gemeenschap van de buurt zou worden aangetast.

Door de aangepaste inhoudelijke diagnose en de omslag in het taalgebruik, begonnen de vijf gemeenten in het late voorjaar van 1998 de publieke energie op te bouwen voor de massale mobilisatie van het anti-annexatiepubliek in de zomer en het najaar. De aangepaste diagnose die zich sterker concentreerde op de gevolgen voor burgers en het emotionele aspect van de betekenisgeving dat verwees naar angstgevoelens, richtte de framing van annexatie nadrukkelijker op onrechtvaardigheid, een bekend element van collectieve actieframes (zie hoofdstuk 3). Deze veranderde diagnose sloot goed aan bij de publieke opinie in die periode. In hoofdstuk 6 zagen we dat ingezonden brieven van individuele burgers dezelfde argumenten bevatten en dat zij daar bovendien een bedreiging aan toevoegden, namelijk het mogelijk verlies van lokale identiteit. *De Haagsche Courant* bood ruimte aan deze dreigingsargumentatie, maar hield zich in haar meningsvorming afzijdig op dit punt. Hetzelfde gold voor de stichtingen tegen annexatie, die nog in een fase van oprichting verkeerden.

Een volgende verandering van betekenisgeving ontstond toen de provincie haar eerste herindelingsplan bekendmaakte. Deze gebeurtenis bood de tegenstanders kansen om hun framing van annexatie nog veel scherper aan te zetten. De vijf gemeenten breidden hun diagnoses over annexatie uit met argumenten over de slechte financiële onderbouwing van de plannen en de onduidelijkheid van het nut (vooral van de geplande corridor). Ook individuele burgers en de redactie van *de Haagsche Courant* deelden de kritiek op de inhoud van de plannen. Maar belangrijker dan de discussie over de inhoud was de forse kritiek die ontstond over het politieke optreden van zowel de gemeente Den Haag als van de provincie. De opeenvolgende plannen, de openbare discussies daarover tussen voor- en tegenstanders en de twee voorlichtingsavonden die de provincie in juni

over de plannen organiseerde, ontketenden een ongekende kritiek. Den Haag en de provincie werd verweten een politiek machtsspel te spelen over de hoofden van de vijf gemeenten en hun inwoners. Wederom waren de gebeurtenissen leidend voor de aanpassingen van de betekenisgeving. De vijf gemeenten waren samen met individuele burgers kritisch op de gemeente Den Haag, zo blijkt uit hoofdstuk 6. Verder blijkt dat een bredere coalitie van critici haar pijlen richtte op de provincie Zuid-Holland. Niet alleen de vijf gemeenten en individuele burgers, maar ook de stichtingen tegen annexatie én de redactie van *de Haagsche Courant* verweten de provincie ondemocratisch handelen, machtsmisbruik en onbehoorlijke bestuur. In de periode van de voorlichtingsavonden opende *de Haagsche Courant* onder de kop 'Vertoning' bovendien een aparte brievenrubriek, waarin lezers hun hart konden luchten over de 'arrogante' en 'regenteske' houding van de provinciale bestuurders.

De fase van planvorming betekende dat er een belangrijk omslagpunt werd bereikt in de betekenisgeving van annexatie. Er gebeurden een aantal zaken tegelijkertijd. Ten eerste werd door de verschillende discursieve coalities tussen de tegenstanders hun alliantie binnen het publieke krachtenveld versterkt en werd deze bovendien duidelijker zichtbaar voor het anti-annexatiepubliek. Individuele burgers steunden via ingezonden brieven de kritiek van hun gemeenten. *De Haagsche Courant* begon zich steeds nadrukkelijker te manifesteren als tegenstander van annexatie, zowel in haar eigen opvattingen als in de ruimte die zij bood aan bestuurders, individuele burgers en de stichtingen tegen annexatie. Ten tweede viel deze coalitievorming samen met een verschuiving in de diagnose van het probleem. De diagnose van onrechtvaardigheid verschoof van de bedreiging van de leefsituatie naar de morele verontwaardiging over de schending van democratische principes. De berichtgeving in *de Haagsche Courant* laat zien dat in het taalgebruik de metaforiek van annexatie als oorlog opkwam, terwijl zich op hetzelfde moment in het gebruik van retorische technieken een sterke opkomst van morele oordeelsvorming voordeed (zie hoofdstuk 6).

Ten derde leidde de kritiek op het politieke optreden van de gemeente Den Haag en de provincie er toe dat de aandacht in de framing van annexatie sterk verschoof van de inhoud van de problematiek, naar de symbolische en procedurele aspecten van het politieke proces. De politicoloog Edelman zou zo'n omslag typeren als een proces waarin *reality testing* werd verdrongen door abstracties (zie hoofdstuk 3). In zekere zin klopt deze diagnose, zij het dat de abstracties voor alle tegenstanders van annexatie een duidelijke realiteitswaarde hadden. Zij zagen hun kritiek op het politieke optreden bevestigd door de voorlichtingsavonden van de provincie. In hun opvatting kon iedereen tijdens deze avonden met eigen ogen aanschouwen dat de kritiek op de voorstanders van herindeling niet uit de lucht gegrepen was. Bovendien werd de *reality testing* niet volledig weggedrukt door de kritiek op het bestuur. Er bleven nog steeds inhoudelijke argumentaties circuleren in de framing van annexatie (zie hoofdstuk 6). Ten slotte – en misschien wel het meest cruciaal – ging de kritiek op het politieke optreden gepaard met een omslag in de emotionele aspecten van de betekenisgeving. Voor de bekendmaking

van de plannen was, zoals we al zagen, sprake van een omslag naar een situatie waarin onzekerheid overheerste en druk werd gespeculeerd over de bedreigingen van de leefwereld van burgers. Deze betekenisgeving appelleerde aan angstgevoelens. De kritiek op de politiek-bestuurlijke voorstanders bracht een verschuiving teweeg, waarbij de morele verontwaardiging appelleerde aan gevoelens van woede.

Al deze aspecten van de veranderende framing van annexatie droegen sterk bij aan de opbouw van publieke energie, die in de zomer en het najaar van 1998 diverse malen een uitlaatklep kreeg tijdens de massale deelname aan acties (zie hoofdstuk 4 en 5).

De batterij nog een keer opladen

De invloed van de gebeurtenissen op de framing van annexatie deed zich nog een keer gelden in 2000 en 2001. Er was inmiddels weer een reconfiguratie opgetreden in het publieke krachtenveld van herindeling. De provincie Zuid-Holland trok zich eind 1998 terug als uitvoerder van de motie Remkes. De minister van Binnenlandse Zaken nam vanaf begin 1999 de uitvoering over (zie hoofdstuk 4). Lange tijd bleef het stil rond het herindelingsproces. De stichtingen tegen annexatie leidden een sluimerend bestaan, de vijf gemeenten wachtten af en *de Haagsche Courant* schreef relatief weinig over herindeling.

In de maanden voorafgaand aan het eerste plan van de minister, heerste er wederom grote onzekerheid. De vijf gemeenten stelden zich behoudend op. Ze waren druk doende met de politieke lobby bij de minister. Via *de Haagsche Courant* herhaalden ze geregeld de normatieve verhaallijnen die de gevolgen van annexatie voor burgers diagnosticerden. Zo lang er geen concrete plannen lagen, vielen ze terug op dezelfde probleemstelling als in het voorjaar van 1998. De onrechtvaardigheid van annexatie werd weer gekoppeld aan de bedreiging van de leefsituatie. De reacties van individuele burgers in de krant richtten zich ook op deze thematiek, vooral op de bedreiging van de lokale identiteit. *De Haagsche Courant* was zelf minder nadrukkelijk zichtbaar als tegenstander van annexatie, ook al bleef zij wel bij haar inhoudelijke opvattingen over bestuurlijke samenwerking als beste oplossing. De verschillen tussen de tegenstanders maken duidelijk dat er niet langer sprake was van een dominante en breed gedeelde diagnose van annexatie, zoals in 1998 met de gevolgen voor burgers en later met de morele verontwaardiging over het optreden van de politiek het geval was. In verwaterde vorm bleef een aantal argumentaties doorklinken. De enige constante was de prognose van de tegenstanders, dat annexatie onwenselijk was en bestuurlijke samenwerking de beste oplossing zou bieden.

Toen de minister eind april 2000 zijn eerste herindelingsplan presenteerde, waren de reacties van de vijf gemeenten afwijzend. Zeker in de gemeente Leidschendam, die onverwacht veel meer grond zou moeten afstaan, ontstond er veel commotie over het plan. Toch was de framing van annexatie veel vlakker dan in de zomer en het najaar van 1998. De politiek-bestuurlijke tegenstanders waren veel voorzichtiger in hun reacties, omdat ze wisten dat de besluitvorming in een beslissende fase was beland waarin herin-

deling onontkoombaar was en een afgeslankt plan het maximaal haalbare. Zoals we uit hoofdstuk 4 kunnen opmaken, pasten ze hun strategie aan door zich meer op de politieke lobby te richten en zelf geen burgers meer te mobiliseren. De meeste politici uit de vijf gemeenten reageerden daarom vrij zakelijk op de plannen. Ook *de Haagsche Courant* was veel inhoudelijker in haar berichtgeving. Er was meer aandacht voor gevolgenrede-naties en voor discussies over oplossingen. De zware oorlogsmetaforiek van 1998 was nauwelijks in het taalgebruik terug te vinden. Alleen de stichtingen tegen annexatie probeerden woede over de plannen op te wekken, door het ministerie en de minister te verwijten dat ze niet luisterden naar de opvattingen van burgers. De minister maakte duidelijk dat er nu besluiten genomen zouden worden en dat er een herindeling zou komen. Hij hield zich bovendien keurig aan alle procedures en had in 1999 uitgebreid alle argumenten van de voor- en tegenstanders aangehoord (zie hoofdstuk 4). Er was daarom veel minder ruimte voor kritiek op zijn politieke optreden.

De terughoudende opstelling van de meeste tegenstanders en het optreden van de minister maakten het vrijwel onmogelijk om dezelfde publieke energie op te wekken als in de zomer van 1998. Toen leidde het openbaar maken van de plannen tot een verschuiving in de diagnose van onrechtvaardigheid en daarmee ook tot een verschuiving in emotionele betekenissen van angst naar woede. Deze veranderingen bleven nu grotendeels achterwege, waardoor de opbouw van publieke energie binnen het veld meer weg had van een mislukte poging om een lege batterij op te laden. Het ontbrak binnen het veld aan de massale onvrede over de ondemocratische besluitvorming, die in 1998 zo'n sterke basis legde voor de politieke mobilisatie van burgers. Ondanks het ontbreken van deze basis, slaagden de stichtingen tegen annexatie er nog een keer in om burgers massaal te mobiliseren. Dit was te danken aan hun zeer gerichte actiemobilisatie.

3. Gebeurtenissen bieden mogelijkheden voor mobilisatie

De gebeurtenissen binnen het publieke krachtenveld van herindeling boden de tegenstanders concrete mogelijkheden om het anti-annexatiepubliek voor acties te mobiliseren. De provincie en de minister waren bij hun planvorming gebonden aan procedures. Ze moesten hun plannen bekend maken, ter inzage leggen, voorlichting en toelichting geven en mogelijkheden voor bezwaar bieden. Deze formele stappen boden de tegenstanders mogelijkheden om het anti-annexatiepubliek te betrekken bij het aanbieden van petitie's, twee demonstraties tijdens voorlichtingsavonden van de provincie, het indienen van bezwaarschriften tegen het provinciale plan en een reactie op het plan van de minister. Een andere formele mogelijkheid om ongenoegen te uiten ontstond door tussentijdse herindelingsverkiezingen voor de gemeenteraad. Deze verkiezingen worden altijd bij afronding van een herindeling gehouden, omdat burgers binnen de nieuwe gemeentegrenzen de mogelijkheid moeten hebben om hun bestuur te kiezen. Het is voor burgers vaak een laatste mogelijkheid om nog een keer hun ongenoegen te uiten, door in hun stemgedrag de politieke partijen af te straffen die in hun ogen verantwoordelijk zijn

voor de herindeling (zie Kraaykamp et al. 2001). Naast deze verplichte verkiezingen werden er begin 1999 reguliere verkiezingen gehouden voor de Provinciale Staten. Doordat ze het herindelingsproces doorkruisten, boden deze verkiezingen burgers eveneens een politieke mogelijkheid om hun ongenoegen over de gang van zaken kenbaar te maken. Een mogelijkheid die bovendien toevallig ontstond, kort nadat er zoveel morele verontwaardiging was ontstaan over het politieke optreden van de provincie.

Niet alleen de formele procedures of de toevallige samenloop van reguliere verkiezingen met de herindeling bood mogelijkheden voor mobilisatie van het anti-annexatiepubliek. In reactie op de procedures creëerden de verschillende collectieve politieke tegenstanders zelf ook een aantal mogelijkheden. De vijf gemeenten organiseerden al vrij vroeg in het proces voorlichtingsavonden voor hun burgers en ze besloten om in oktober 1998 een volksraadpleging te organiseren, vlak voordat de provincie definitief zou besluiten over de plannen. De stichtingen tegen annexatie benutten veel van de mogelijkheden die de formele stappen van de voorstanders boden om het anti-annexatiepubliek te mobiliseren. Daarnaast organiseerden ze zelf de grote raamposteractie en waren ze zeer actief in het voorlichten van burgers. *De Haagsche Courant* bood individuele burgers de mogelijkheid om hun ongenoegen te uiten via de brievenrubrieken 'Landjepik' en 'Vertoning' en via de korte interviews en impressies van de publieke opinie, die ze verwerkte in haar *human interest* artikelen.

Het gebruik van deze mogelijkheden door de actieve burgers was sterk afhankelijk van de motivaties en mobilisatie binnen het anti-annexatiepubliek, zo leert ons hoofdstuk 7. De analyse van de variëteit in agonistische politieke betrokkenheid biedt een indicatie dat de processen van betekenisgeving door de collectieve politieke tegenstanders de actieve burgers motiveerden om veel uiteenlopende politieke mogelijkheden te benutten. De morele verontwaardiging speelde bij de keuzes voor vrijwel alle vormen van politiek handelen een rol, terwijl de betrokkenheid bij de buurt door de dreiging van opsplitsing of zelfs verlies van hele buurten in ieder geval uitmaakte bij verschillende actievormen tegen de provincie en bij een aantal algemenere uitingen van politieke betrokkenheid, zoals deelname aan de volksraadpleging, het ophangen van raambiljetten of het schrijven van een reactie aan de minister. De zeer intensieve vormen van directe mobilisatie door de stichtingen tegen annexatie en de gemeenten waren van even grote – zo niet grotere – invloed als de motivaties op de keuzes voor het benutten van uiteenlopende politieke mogelijkheden.

De invloed van de betekenisgeving op de motivaties en de rol van mobilisatie bij het verzilveren van politieke mogelijkheden verdienen meer analyse. Uit de literatuur over collectieve actieframes is bekend dat burgers vaak een laatste duwtje nodig hebben om daadwerkelijk in actie te komen. Naast de diagnose van het probleem en de prognose over de oplossingen, beide gericht op het creëren van consensus dat er actie nodig is, doemt er vervolgens een fase van actiemobilisatie op. In deze fase worden concrete – vaak emotionele – motivaties geframed, om burgers ervan de overtuigen dat actie nu

niet alleen nodig maar ook zinvol is. Bovendien worden ze in deze fase soms vrij direct benaderd met de vraag of ze aan een actie willen deelnemen (zie hoofdstuk 3).

Bij de grote acties tegen annexatie valt op dat er niet altijd een emotionele oproep nodig was om leden van het anti-annexatiepubliek te activeren. Dit blijkt het best bij de stichtingen tegen annexatie (zie hoofdstuk 5). Het kostte hen weinig moeite om veel burgers op de been te brengen tijdens de twee voorlichtingsavonden van de provincie Zuid-Holland. Hetzelfde gold voor de bezwaarschriftenactie diezelfde zomer. Nota bene tijdens een WK voetbal slaagden ze er in om burgers te activeren, door hen blijvend te informeren – en daarbij sterk te refereren aan eerder behaalde successen –, door een aantal opwarmacties te organiseren en door hen via direct contact te vragen om aan de actie deel te nemen. Ze kozen er uitdrukkelijk voor om niet al te sterk op emoties in te spelen, omdat ze het idee hadden dat hun medeburgers meer gemotiveerd zouden worden door een zakelijke en inhoudelijke toon (zie hoofdstuk 5).

De vijf gemeenten daarentegen, kozen bij de campagne voor de volksraadpleging in het najaar nadrukkelijk voor een zeer emotionele toon met de haaiposter. Hun communicatiedeskundigen dachten dat door het oproepen van angstgevoelens het publiek een laatste motivationeel zetje zou krijgen om in actie te komen (zie hoofdstuk 4). De stichtingen tegen annexatie waren het sterk oneens met de emotionele toon van deze campagne. Gezien hun successen eerder tijdens de zomer, zaten zij er waarschijnlijk niet zo ver naast met hun inschatting dat er weinig beroep op emoties nodig was. De analyse van de actieve burgers in hoofdstuk 7 suggereert dat bij de volksraadpleging (onderdeel van de categorie algemene politieke betrokkenheid tegen annexatie) morele verontwaardiging (woede) een sterke motivatie bood in de keuze voor deze politieke activiteit, terwijl behoud van buurten (angst) een zeer beperkte rol speelde. Eerder zagen we al dat er door de diagnose van onrechtvaardigheid, de verschuivingen daarin van bedreiging (gevoelens van angst) naar morele verontwaardiging (woede) een sterke opbouw van publieke energie ontstond. Het beroep op gevoelens van angst door de vijf gemeenten voegde, naar het zich laat aanzien, niet zo veel meer hieraan toe. De actieve burgers hoefden niet zozeer emotioneel te worden beïnvloed in hun keuzes voor acties, want ze waren al woedend over de gang van zaken. Ze moesten alleen nog worden gevraagd via vormen van directe mobilisatie die duidelijk maakten dat er een mogelijkheid voor actie aankwam. Directe mobilisatie was in vrijwel alle gevallen cruciaal, uitzonderingen zoals deelname aan verkiezingen daargelaten (ik kom hier zo nog op terug).

De redenatie tot nog toe lijkt op te gaan voor de acties in 1998 toen de collectieve woede over de provincie op haar hoogtepunt was. In 2000 was er sprake van een andere situatie, zoals we eerder zagen. De publieke energie was ingezakt. Sommige van de collectieve politieke actoren stelden zich terughoudender op. Bovendien waren er minder gebeurtenissen die het mogelijk maakten om de collectieve overtuigingen over de onrechtvaardigheid van annexatie te voeden, op de manier zoals dat in 1998 was gebeurd. Het grootste deel van de politieke mobilisatie was afhankelijk van de stichtingen tegen annexatie. Deze keer was het nodig dat zij in hun actiemobilisatie wel meer accent leg-

den op emotionele aspecten van de betekenisgeving. Ze konden niet langer volstaan met ingrediënten uit hun beproefde recept zoals informeren, refereren aan eerder succes, en het publiek gericht vragen om in actie te komen. Hoewel in het overkoepelende platform tegen annexatie vooral werd gewerkt met inhoudelijke argumenten, waren er in de specifieke campagnes per gemeente duidelijk ook emotionele boodschappen aan te treffen. In Leidschendam werd sterker ingespeeld op gevoelens van angst door in te gaan op de gevolgen van het plan van de minister, terwijl in Rijswijk duidelijker werd ingespeeld op gevoelens van woede, door de minister aan te rekenen dat hij ongeveer 25 procent van Rijswijk wilde annexeren. Er werd verder weer gerefereerd aan eerdere successen van massale acties. Het lukte nog een keer om burgers vrij massaal te mobiliseren, maar het moest bij de stichtingen wel uit hun tenen komen (zie hoofdstuk 5).

De keuzes van actieve burgers voor diverse politieke handelingen bleken, zoals gezegd, sterk te zijn beïnvloed door directe mobilisatie. De enige echte uitzondering daarop was deelname aan de twee verkiezingen. De analyse in hoofdstuk 7 suggereert dat de keuze voor protest via de twee verkiezingen vooral werd gestimuleerd door de gewoonte om te stemmen en door de aanvullende motivatie die de morele verontwaardiging over de gang van zaken bood. De keuze voor protest via verkiezingen op grond van de gewoonte om te stemmen wekt geen verbazing. Het is bovendien niet vreemd dat bij de verkiezingen van Provinciale Staten begin 1999 morele verontwaardiging een belangrijke motivatie vormde, omdat het anti-annexatiepubliek de woede over de gang van zaken nog vers in het geheugen had. Merkwaardiger is dat dezelfde motivatie ook mee leek te spelen bij de herindelingsverkiezingen die in 2001 en 2002 werden gehouden. De enige plausibele interpretatie is volgens mij dat burgers met deze verkiezingen een laatste kans kregen om op democratische wijze af te rekenen met de politieke partijen die in hun ogen de herindeling hadden veroorzaakt. Er was tijdens de parlementaire behandeling in 2001 de nodige commotie ontstaan over het nut van de plannen en er heerste vrij openlijke politieke verdeeldheid binnen een aantal partijen (zie hoofdstuk 4). Dergelijke ontwikkelingen zijn brandstof voor morele verontwaardiging en dus voor woede. De kiezers hadden waarschijnlijk vrij goed in de gaten dat het politieke optreden ook bij het slotakkoord in het parlement niet overtuigend was en gebruikten de herindelingsverkiezingen om het laatste woord te hebben.

4. Het hoe en waarom van ‘annexatie nee’

De dynamiek van de gebeurtenissen levert ons antwoorden over het hoe en waarom van de agonistische politieke betrokkenheid van burgers tegen annexatie. Door de dynamiek te volgen, krijgen we meer inzicht in het ontstaan van het verschijnsel burgers tegen beleid. We kunnen concluderen dat het hoe van hun betrokkenheid in deze casus terugvoert op de inzet van hulpbronnen, netwerken en de creatie van politieke mogelijkheden door de collectieve politieke tegenstanders binnen het publieke krachtenveld. Het waarom voert terug op de publieke energie die binnen dit veld werd opgebouwd

door een steeds veranderende balans tussen inhoudelijke en emotionele aspecten van de betekenisgeving in het framingproces. Het trekken van conclusies uit een dynamische situatie draagt het gevaar in zich van een te sterke reductie van complexiteit. De inzet van hulpbronnen en het benutten van politieke mogelijkheden is eigenlijk niet los te zien van de framing van betekenissen. Het zijn de structurele en culturele aspecten van hetzelfde proces. Toch meen ik dat het nuttig is om deze zaken uit elkaar te houden, omdat we daarmee kunnen reflecteren op een aantal theoretische beschouwingen die in hoofdstuk 3 aan de orde zijn gekomen.

Het hoe: structurerende factoren

Er zou nooit een anti-annexatiepubliek zijn aangesproken en gemobiliseerd zonder de samenkomst van collectieve politieke voor- en tegenstanders binnen een publiek krachtenveld. Dit veld is op te vatten als een organisationeel en discursief netwerk, dat de ruimte afbakende waarbinnen de collectieve politieke actoren met elkaar de beleidscontroverse over herindeling aangingen. De samenstelling van het veld en de procedures waar de herindeling aan gebonden was, bepaalden de grenzen waarbinnen de betekenisgeving zich kon ontwikkelen. Het publiek krachtenveld van herindeling bood als het ware een structuur waarbinnen de betekenisgeving kon ontstaan en tegelijkertijd ontstond het veld zelf uit interacties en initiële processen van betekenisgeving tussen een aantal collectieve politieke actoren. Een manier om dit proces te doorgronden is door het ontstaan van het publieke krachtenveld in toneelmetaforen te beschrijven. Het veld is te vergelijken met een toneel dat spontaan ontstaat, omdat actoren ergens met elkaar beginnen te acteren. Waar het toneel te vinden is, wordt pas duidelijk op het moment dat de actoren een dialoog met elkaar beginnen, omdat ze met een vorm van theater bezig zijn die zich niets aantrekt van bestaande conventies over de plaats waar een stuk zich af moet spelen (institutionele setting). Ook de cast die zich op het toneel begeeft, ligt niet van te voren vast. Er kunnen tijdens het stuk actoren op het toneel stappen die zichzelf een rol toe-eigenen (*de Haagsche Courant* en de stichtingen tegen annexatie). Sommige actoren kunnen bovendien proberen om het publiek in een actieve rol bij het stuk te betrekken (alle collectieve politieke tegenstanders). Op het moment dat de actoren beseffen dat ze met elkaar verward zijn in een stuk en dat ze met elkaar een toneel delen, gaan ze elkaar mogelijkheden bieden en beperkingen opleggen om het spel te structureren. Sommige actoren blijken zich aan een script te moeten houden dat grote invloed heeft op het spel (de provincie en later de minister), terwijl anderen in reactie daarop improviseren (de tegenstanders).

Het publieke krachtenveld is niet alleen zelf op te vatten als een netwerk dat zich door de interacties tussen de actoren vormt. Het is ook een bundeling – of beter nog, een tijdelijk knooppunt – van de bestaande netwerken en hulpbronnen die de collectieve politieke actoren met zich meebrengen. Deze netwerken en hulpbronnen hielpen de actoren om hun rol te vervullen. Toen bleek dat de stadsprovincie geen haalbare kaart

meer was begon de gemeente Den Haag, via de zeer uitgebreide netwerken van haar burgemeester in de landelijke en provinciale politiek, de gang van zaken tijdens de planvorming te beïnvloeden. De inzet was om zo veel mogelijk grondgebied te verwerven en zichzelf daarmee de fysieke en financiële ruimte te verschaffen die men nodig had. De politiek-bestuurlijke tegenstanders maakten ook gebruik van hun netwerken. Ook zij probeerden om via politieke lobby politici en bestuurders die met de planvorming bezig waren te beïnvloeden. Maar belangrijker was de inzet van netwerken voor de mobilisatie van het anti-annexatiepubliek. De vijf gemeenten zetten tijdens de campagne voor de volksraadpleging vrijwel al hun personeel in. Daarnaast waren de zwakke banden met uitgebreide netwerken in de *civil society* van de stichtingen tegen annexatie zeer belangrijk voor de intensieve vormen van directe mobilisatie. Niet alleen netwerken, maar ook financiële hulpbronnen, waren onmisbaar voor de mobilisatie van het anti-annexatiepubliek. De vijf gemeenten hebben vrij veel geld gestoken in het produceren van campagnemateriaal, het inwinnen van professioneel advies bij communicatie adviseurs en in het subsidiëren van de stichtingen tegen annexatie.

Het belang van netwerken en financiële hulpbronnen binnen een publiek krachtenveld bevestigt dat de *resource mobilization theory*, die vanaf eind jaren zestig het onderzoek naar sociale bewegingen en collectieve actie domineerde, nog steeds actueel is. Deze theorie is tegelijkertijd ook problematisch, omdat mobilisatie exclusief wordt toegeschreven aan structurele factoren zoals netwerken, organisaties en hulpbronnen. De voorgaande beschouwing leert ons dat we met deze structurele factoren alleen een stukje van de theoretische puzzel kunnen leggen, waarmee we de mobilisatie van het anti-annexatiepubliek kunnen verklaren.

Een ander stukje van de puzzel waren de politieke mogelijkheden die binnen het publieke krachtenveld van herindeling ontstonden om het anti-annexatiepubliek te mobiliseren. Er bestaat een uitgebreide literatuur over de politieke mogelijkheden waarbinnen sociale bewegingen kunnen ontstaan. Over de vraag wat er precies onder politieke mogelijkheden kan worden verstaan en over de mate waarin zij het handelen van sociale bewegingen structureren, wordt al jaren een debat gevoerd dat voorlopig nog weinig consensus heeft opgeleverd. Er worden hele lijsten met politieke mogelijkheden genoemd, zoals de openheid van een politiek systeem, de capaciteit van de staat om de bevolking te onderdrukken of de capaciteit van de staat om beleid te implementeren (Goodwin & Jasper 2004, zie ook de andere artikelen in deze bundel voor een uitvoerige discussie over dit thema). Het gaat stelselmatig om relatief statische macro-omstandigheden waarbinnen een sociale beweging tot wasdom kan komen. Relatief statisch, omdat er vaak decennia overheen gaan voordat deze omstandigheden veranderen.

De gang van zaken binnen het publieke krachtenveld van herindeling biedt ons een ander perspectief op politieke mogelijkheden. In de loop van de gebeurtenissen ontstonden er voor de tegenstanders kansen voor mobilisatie van het anti-annexatiepubliek die ik zou willen omschrijven als 'micromogelijkheden' (vgl. Meyer & Minkoff 2004 over

issue specific opportunities die echter ook op macroniveau liggen). Het ging hierbij steeds om zeer concrete, kort bestaande – en daardoor zeer dynamische – politieke mogelijkheden, die binnen het bereik van het anti-annexatiepubliek lagen (vandaar de term micro). Denk aan de mogelijkheid om een bezwaarschrift in te dienen of de mogelijkheid om een voorlichtingsavond te benutten voor acties. Deze micromogelijkheden werden ontleend aan de procedurele stappen die de provincie en de minister moesten doorlopen. Maar de vijf gemeenten en de stichtingen tegen annexatie organiseerden zelf ook micromogelijkheden voor het publiek, zoals de volksraadpleging, voorlichtingsavonden of de posteractie. Het ontstaan van deze micromogelijkheden was bepalend voor omschakelingen van *stand-by* naar *online* binnen het anti-annexatiepubliek. Hoewel ze in de dynamiek van de gebeurtenissen binnen het publieke krachtenveld ontstonden – en dus niet zo veel te maken hadden met de statische macrostructuur van het politieke systeem – boden deze micromogelijkheden zelf een structuur. Ze structureerden de agonistische politieke handelingen van de actieve leden van het anti-annexatiepubliek. Zo opgevat, bieden deze micromogelijkheden een tweede theoretisch puzzelstukje waarmee we de keuzes van de actieve leden van het anti-annexatiepubliek kunnen begrijpen. Het derde stukje van deze puzzel vinden we in de veranderende verhoudingen tussen inhoudelijke en emotionele aspecten van de framing van annexatie die binnen het publieke krachtenveld ontstond.

Het waarom: transformaties van publieke energie

De framing van annexatie door de vijf gemeenten, de stichtingen tegen annexatie, *de Haagsche Courant* en individuele burgers via ingezonden brieven, legde een belangrijk fundament voor de mobilisatie van het anti-annexatiepubliek. In de literatuur over framing die ik in hoofdstuk 3 besprak, is het niet vanzelfsprekend dat ook emotionele betekenissen een plaats hebben in dit soort processen. Zowel de literatuur over beleidsframing als over collectieve actie is grotendeels gebaseerd op de veronderstelling dat framing een cognitieve bezigheid is. Als burgers maar aangesproken worden met een goed inhoudelijk verhaal dan is de kans groot dat ze zich laten overtuigen dat het beleid in hun belang is, respectievelijk dat het nodig is om tot collectieve actie over te gaan, zo luidt de redenatie. Bij mediaframing is al veel duidelijker dat er ook emoties in het geding zijn, gezien discussies over politiek als drama, ook al maken diverse auteurs zich wel zorgen over deze ontwikkeling (zie hoofdstuk 2). Tegen deze cognitieve vrij rationalistische opvatting zijn geluiden te horen van auteurs die stellen dat emoties ook binnen framingprocessen een belangrijke rol vervullen (Goodwin et al. 2004, Gould 2004, Jasper 1998, Marx Ferree & Merrill 2004). Hun claim is dat er sprake is van een twee aspecten van hetzelfde proces in plaats van een nulsom spel tussen beide.

Deze opvatting van framing sluit goed aan bij de processen van betekenisgeving die zich ontwikkelden binnen het publieke krachtenveld van herindeling. Zoals we al zagen, waren de collectieve politieke tegenstanders van herindeling al improviserend

op de gebeurtenissen binnen het publieke krachtenveld voortdurend bezig om inhoudelijke en emotionele aspecten te framen, waarmee ze annexatie konden problematiseren. We hebben eveneens al gezien dat de framing van annexatie, naast mobilisatie, een belangrijke bijdrage leverde aan het politieke gedrag van de actieve leden van het anti-annexatiepubliek (zie hoofdstuk 7). De actieve burgers ontleenden in hun keuzes voor gevarieerde vormen van politiek gedrag belangrijke motivaties aan het framingproces. Interessant is dat ze in vrijwel alle gevallen vooral werden gemotiveerd door de morele verontwaardiging en minder door de bedreiging van hun leefomgeving. De gebeurtenissen in de zomer van 1998 boden sterk met elkaar samenhangende argumenten en gevoelens die een diepe impact hebben gehad op de agonistische politieke betrokkenheid van het anti-annexatiepubliek.

De eerder beschreven veranderingen in de framing van annexatie vanaf 1997, kunnen we opvatten als een proces waarin geleidelijk de publieke energie binnen het krachtenveld werd opgebouwd. Er werd door de tegenstanders van annexatie voortdurend een publiek aangesproken, waarbij de collectieve overtuigingen van dit publiek zich steeds nadrukkelijker in de richting van ‘annexatie nee’ ontwikkelden. Dit ging in een aantal stappen die sterk beïnvloed werden door belangrijke gebeurtenissen in de besluitvorming. Wat er op die momenten gebeurde laat zich volgens mij het beste omschrijven als een ‘transformatie van publieke energie’ (vgl. Collins 2001 over transformaties van emotionele energie tijdens publieke rituelen). Tussen mei 1997 en de winter van 1998 deden zich twee van deze transformaties voor. De eerste ontstond in het voorjaar van 1998 tijdens de onzekere fase voordat de provincie haar plannen bekendmaakte. De vrij zakelijke betekenisgeving binnen het publieke krachtenveld werd door de tegenstanders ingeruild voor de framing van onrechtvaardigheid. Ze begonnen annexatie te problematiseren met argumenten over gevolgen voor de leefomgeving van burgers en daarbij appelleerden ze aan angstgevoelens. Beleidsframing sloeg om in elementen die we kennen uit de framing van collectieve actie. Het gevolg was dat emotionele aspecten van de betekenisgeving duidelijker zichtbaar werden, want er ‘dreigde’ immers iets dat gevoelens van angst oproep. Met deze transformatie werd het anti-annexatiepubliek voor het eerst gericht aangesproken door de collectieve politieke tegenstanders. Ze vestigden de aandacht van het publiek op het probleem zoals zij het op dat moment zagen.

Na bekendmaking van de plannen van de provincie – begin zomer 1998 – vond de volgende en meest cruciale transformatie van publieke energie plaats. Door het politieke optreden van de voorstanders ontstonden er voor de tegenstanders kansen om zware kritiek uit te oefenen en daarmee de framing van annexatie aan te passen. De meeste collectieve politieke tegenstanders van herindeling vonden elkaar in een nieuwe diagnose van het probleem. De bedreiging van de leefomgeving verdween steeds meer naar de achtergrond en de discussie over ondemocratisch optreden en onbehoorlijk bestuur nam een grote vlucht. Daarmee verschoof het emotionele aspect van de betekenisgeving eveneens. Gevoelens van bedreiging en angst werden omgezet in morele verontwaardiging en woede. Maar er gebeurde meer. De framing van annexatie verschoof niet alleen

qua inhoudelijke en bijbehorende emotionele aspecten van betekenisgeving, maar ook in de balans daartussen. Woede is een veel intensere emotie dan de veel diffusere angstgevoelens, waaraan de framing van annexatie voor de tweede omslag van publieke energie refereerde. Dit vergt iets meer uitleg.

Angst is een emotie die niet per se bij hoeft te dragen aan politieke activering van burgers. Het is een diffuse emotie waarvan de oorzaak niet altijd eenvoudig aan een bepaalde actor valt toe te wijzen, tenzij mensen in het bos opeens geconfronteerd worden met een grote beer of in de stad met een overvaller. Angst voor verandering van de leefomgeving is minder acuut, daardoor lastiger toe te wijzen en daardoor minder urgent om weg te nemen. De meeste mensen hebben vormen van regulering gevonden om deze niet acute vormen van angst te verdringen of te negeren. Woede daarentegen is veel minder diffuus. Het is een reactieve emotie, die sterk inspeelt op concrete ontwikkelingen en personen (Jasper 1998). Er is vaak wel een veroorzaker aan te wijzen waartegen men actie kan ondernemen. Zeker als er sprake is van een collectieve uiting, zoals hier het geval was, dan biedt woede bij uitstek brandstof voor de politieke activering van burgers. Sterker nog, onderzoek naar sociale bewegingen suggereert dat de politieke mobilisatie van burgers in hoge mate afhankelijk is van het omzetten van latente angsten in morele verontwaardiging en woede die zich op een duidelijk object richt (Klandermans 1997:-, Jasper 1998: 409). De tweede transformatie van de publieke energie was zo belangrijk, omdat er op een andere problematisering van annexatie werd omgeschakeld en er tegelijkertijd een sterke intensivering van emotionele ten opzichte van inhoudelijke aspecten van de betekenisgeving ontstond. Het anti-annexatiepubliek werd emotioneel gezien in een hogere versnelling geschakeld. Er was vervolgens weinig aanvullende motivationele framing nodig om burgers in deze fase van het proces van betekenisgeving te activeren.

De transformatie van de publieke energie en de intensivering van het emotionele aspect van deze energie in de zomer van 1998 had een beperkte houdbaarheidsdatum. Hiervan getuigt de vrij ver ingezakte publieke energie begin 2000, die vanaf eind 1998 niet was onderhouden. Volgens de socioloog Randall Collins (2001: 32) zijn uitingen van emotionele energie tijdens collectieve rituelen altijd gebonden aan *peaks* en *time offs*. Hetzelfde geldt volgens mij voor de inhoudelijke en emotionele aspecten van betekenisgeving waarmee de publieke energie van het anti-annexatiepubliek werd opgebouwd. In 1998 was er duidelijk een piek in publieke energie bereikt terwijl in 2000, door een lange tussenperiode zonder uitvoerige framing van annexatie, sprake was van een inzinking. Zoals we al eerder zagen, was het bovendien lastig om de publieke energie nog een keer op te laden. De meeste collectieve politieke tegenstanders binnen het publieke krachtenveld van herindeling hinkten te sterk op twee gedachten, omdat ze aan zagen komen dat herindeling onvermijdelijk was. Ze legden weer meer nadruk op inhoudelijke aspecten in hun betekenisgeving van annexatie. De enige manier om leden van het anti-annexatiepubliek nog een keer te mobiliseren, was de zeer gerichte lokale actiemobilisatie van de stichtingen tegen annexatie. Veel sterker dan voorheen probeerden zij gevoelens van

angst en woede op te wekken. Deze situatie was vergelijkbaar met een auto die aan de praat wordt gebracht met startkabels, omdat de accu leeg is. De stichtingen moesten wel op deze manier emoties bespelen om nog één keer de leden van het publiek massaal van *stand-by* naar *online* te laten schakelen.

De transformaties in publieke energie tijdens het herindelingsproces vormen volgens mij de sleutel tot het politiek agonisme. Vooral de tweede transformatie waarbij de reactieve emotie van woede werd opgewekt was belangrijk. Volgens emotie-expert James Jasper (1998) zijn reactieve emoties snel weer voorbij als mensen er uiting aan hebben gegeven. Ik denk dat de casus ook laat zien dat dergelijke reactieve emoties tijdelijk affectieve gevoelens – dat zijn duurzame meer permanente emoties (Jasper 1998) – kunnen ondergraven. Een voorbeeld: een kind kan veel liefde (affect) voelen voor zijn of haar moeder. Maar als het kind woedend wordt op moeder (reactieve emotie), dan wordt de liefde tijdelijk verdrongen. Zo is het ook tussen burgers en overheid. Als burgers woedend worden op de overheid, dan worden affecten zoals vertrouwen en loyaliteit tijdelijk verdrongen. De morele verontwaardiging en de daarmee samenhangende gevoelens van woede verdrongen tijdelijk het vertrouwen in overheid en politiek. Hoe tijdelijk deze verdringing was, bleek in 2000 toen de woede was gezakt en alleen door uiterste inspanningen van de stichtingen tegen annexatie het anti-annexatiepubliek nog een keer zo kwaad werd dat het vertrouwen werd verdrongen.

Ten slotte wijzen de transformaties in publieke energie op een ironisch kenmerk van het politieke optreden. De tegenstanders konden in 1998 bij de tweede transformatie van publieke energie zo sterk overtuigen met hun kritiek op het optreden van de voorstanders, omdat tijdens de voorlichtingsavonden en in het publieke debat zichtbaar was dat de provincie twijfelachtig handelde. Het politieke optreden van de voorstanders toonde het gelijk aan van de tegenstanders (vgl. Eyerman 2006). Door hierop te wijzen konden de tegenstanders zelf een effectief politiek optreden neerzetten. In 2000 daarentegen, konden ze geen overtuigende kritiek op het optreden van de minister bieden, omdat er geen voorbeelden voorhanden waren die het publiek waar kon nemen. Zodoende hadden de tegenstanders grote moeite om hun eigen optreden te legitimeren. Ze hadden een gebrek aan goed bruikbare *twists and turns* waarop het politieke optreden effectief kan voortbouwen (Alexander 2006: 62). Ook het optreden van de tegenstanders werd kritisch gevolgd door het publiek. Hoe langer ze wisten te overtuigen des te sterker ze het publiek konden mobiliseren.

Political process theory revisited

Met de verschillende aspecten van het hoe en waarom van de agonistische politieke betrokkenheid tegen annexatie, zijn een aantal belangrijke onderdelen van de *political process theory* aan de orde gekomen. In hoofdstuk 3 vermoedde ik dat vooral framing-processen en mobilisatiestructuren een goede ingang zouden bieden om het ontstaan en de mobilisatie van agonistische publieken te analyseren. Mijn vermoeden blijkt ook

te kloppen, zoals we kunnen opmaken uit de voorgaande beschouwing. Toch heeft de herindelingscasus mij tot een aantal belangrijke amendementen van de *political process theory* gebracht.

Oorspronkelijk was deze theorie bedoeld om de dynamiek van politieke processen te analyseren, maar in de meeste toepassingen vergat men de dynamiek centraal te stellen (zie de uitvoerige discussie hierover door McAdam (2004), een van de grondleggers van deze theorie). Door in de analyse gebeurtenissen centraal te stellen, heb ik de dynamiek van het politieke proces de plek gegeven die zij verdient. We hebben gezien dat deze dynamiek grote invloed heeft gehad op het gebruik van netwerken en hulpbronnen, het ontstaan van micromogelijkheden voor agonistische politieke betrokkenheid en de veranderingen in de verhoudingen tussen inhoudelijke en emotionele aspecten van framingprocessen. Vooral de idee dat er micromogelijkheden kunnen ontstaan en dat er tijdens framingprocessen transformaties van publieke energie plaatsvinden, voegt naar mijn mening belangrijke elementen toe aan de theorie. Het maakt de theorie bovendien beter toepasbaar op situaties van *contentious politics*. Een toepassing die de laatste jaren door leidende auteurs in het veld zoals Doug McAdam, Sidney Tarrow en Charles Tilly (2001) is gezocht, maar die bij hen vooral resulteerde in het benoemen van lange lijsten met mechanismen die mobilisatie zouden kunnen verklaren.

De zoektocht naar mechanismen achter mobilisatie lijkt mij niet zo productief. Het is een poging om de *political process theory* te dynamiseren. Door te zoeken naar mechanismen worden echter wederom allerlei statische begrippen en categorieën geïntroduceerd die te sterk abstraheren van de onderliggende processen. Ik denk dat het veel zinvoller is om dicht op de processen te blijven zitten en de reacties op gebeurtenissen te volgen. Dit lijkt in ieder geval bij het ontstaan en doorgaans kortstondige bestaan van agonistische betrokkenheid bij beleid de beste manier, om te doorgronden hoe en waarom het verschijnsel zich voordoet. Publieke krachtenvelden zijn dynamisch. Ze kennen afhankelijk van het probleem een andere samenstelling van collectieve politieke actoren en wisselen tijdens een proces geregeld van samenstelling. Ieder veld bevat een andere probleemgerichte dynamiek van gebeurtenissen. Het gevolg daarvan is dat er steeds een andere inzet van netwerken en hulpbronnen ontstaat, dat de micromogelijkheden voor politiek handelen sterk kunnen variëren en dat er wisselende kansen ontstaan om in de framing van betekenissen publieke energie op te bouwen. Het gaat er uiteindelijk om hoe de collectieve politieke actoren binnen een veld met deze processen omgaan. Ze kunnen een sterk uiteenlopend bewustzijn hebben van hun veldposities en van de effecten die zij met hun reacties op gebeurtenissen teweeg kunnen brengen. Ze kunnen steeds weer op andere manieren een publiek met problemen confronteren en hen daarbij proberen te betrekken, maar vallen daarbij wel terug op dezelfde soorten processen.

5. Hoe zijn burgers tegen beleid te waarderen?

Het grondpatroon van burgers tegen beleid

De analyse van het hoe en waarom van agonistische politieke betrokkenheid tijdens het Haagse herindelingsproces toont de dynamiek van framing en mobilisatie door collectieve politieke actoren binnen een publiek krachtenveld. Duidelijk is dat met name de collectieve politieke tegenstanders veel werk hebben verzet om een anti-annexatiepubliek aan te spreken en te mobiliseren. De opbouw van publieke energie tegen annexatie, de micromogelijkheden voor agonistisch politiek handelen en de concrete mobilisatie voor deelname aan acties, volgden nadrukkelijk de loop van de gebeurtenissen die de dynamiek binnen het proces bepaalde. De samenwerking tussen de collectieve politieke tegenstanders van annexatie en individuele burgers, maakt het veel lastiger om hen van elkaar te onderscheiden. Institutionele grenzen tussen politiek en media, maar ook rolverdelingen tussen politiek en burgers of tussen media en burgers, vervaagden in de dynamiek van framing en mobilisatie die binnen het publieke krachtenveld ontstond.

De gemeentelijke herindeling van Den Haag en omgeving biedt een extreme uitvergroting van de processen die het hoe en waarom van de agonistische politieke betrokkenheid bij beleid kunnen beïnvloeden. Juist omdat alles aan deze casus is uitvergroet, hebben we veel inzicht in de constructie van burgers tegen beleid door collectieve politieke actoren. De Haagse herindeling is niet uniek. Van veel meer herindelingsprocessen is bekend dat er sprake was van samenwerking tussen lokaal bestuur en burgers (zie bijv. Depla et al. 1996). Bovendien zijn er ook hele andere voorbeelden van burgers tegen beleid waarbij werd samengewerkt. Neem de acties in het Limburgse Schinveld tegen het vliegveld Geilenkirchen waar AWACS-vliegtuigen zijn gestationeerd. Hierbij werkte een door burgers gestichte Vereniging stop AWACS samen met het lokaal bestuur en met professionele milieuactivisten van ngo's om de kap van bomen tegen te houden en daarmee verdergaande geluidsoverlast en gezondheidsklachten in te perken (zie www.stopawacs.nl). Ook zij hebben individuele burgers voor politieke acties gemobiliseerd. Hetzelfde is gebeurd bij burgers die zich keerden tegen de slibdepots, de noodoverloopgebieden en de snelweg bij Weesp uit de inleiding. Het zijn enkele voorbeelden uit vele.

Wat de voorbeelden met elkaar gemeen hebben is dat zich vrijwel altijd hetzelfde grondpatroon vormt als bij de Haagse herindeling. Er ontstaat een publiek krachtenveld van collectieve politieke actoren dat tijdens een beleidsproces van samenstelling kan variëren. Binnen zo'n veld zullen altijd voor- en tegenstanders samenkomen die het beleid legitimeren of juist problematiseren. Wie de collectieve politieke actoren zijn, kan per geval verschillen. Er zullen gebeurtenissen plaatsvinden die aan de tegenstanders mogelijkheden bieden om hun framing van het probleem te ontwikkelen en daarmee een publiek aan te spreken. De mate van steun die de tegenstanders daarbij ondervinden van andere collectieve politieke actoren, met name van de media, is doorslaggevend voor de reikwijdte waarmee ze een agonistisch publiek aan kunnen spreken en de intensiteit

waarmee dat gebeurt. Als het proces langer duurt, ontstaat er onder invloed van framingprocessen een opbouw van publieke energie die de basis biedt voor de mobilisatie van agonistische politieke betrokkenheid van individuele burgers. De netwerken en hulpbronnen waarover de tegenstanders beschikken en de micromogelijkheden voor agonistisch politiek handelen die ze kunnen creëren, zijn vervolgens bepalend voor de mate waarin individuele burgers tegen beleid kunnen worden gemobiliseerd.

Bestuurlijke allergie voor agonistische burgers

Agonistische politieke betrokkenheid is per definitie een omstreden vorm van deelname aan democratie. Omstreden omdat er een controverser ontstaat over politieke besluitvorming, maar ook omdat politici en bestuurders doorgaans niet zo positief reageren op burgers die tegen beleid in actie komen. Agonistische burgers kunnen vaak rekenen op een afwijzende reactie die hen wegzet als 'boze burgers' of als burgers die hun eigenbelang nastreven, omdat ze lijden aan een 'NIMBY-syndroom' (zie inleiding en hoofdstuk 2). Gezien het belang van collectieve politieke actoren bij het ontstaan van agonisme, is het echter zeer de vraag of het wel terecht is om burgers die tegen beleid ingaan dit soort verwijten te maken. Hun boosheid is vaak een constructie die in een wisselwerking tussen inhoudelijke en emotionele aspecten van betekenisgeving binnen een publiek krachtenveld wordt opgebouwd. Het hangt daarom sterk van de framing van het probleem af welke motieven burgers hebben om tegen beleid in te gaan. Er kunnen in de praktijk altijd NIMBY-motieven ontstaan, maar dat valt nooit op voorhand te zeggen. Het vergt daarom van politici en bestuurders per geval nieuwsgierigheid en enig doorvragen naar de achtergronden van de kritiek en niet meteen een afwijzing op grond van veronderstelde motieven. In het geval van de Haagse herindeling werd het agonisme primair gevoed door de morele verontwaardiging over ondemocratisch handelende politici en niet door op eigenbelang gerichte NIMBY burgers. Deze burgers waren wel boos, maar die boosheid ontstond nadrukkelijk door de framing van annexatie en de daarin naar voren komende kritiek op het politieke optreden van de voorstanders van herindeling.

Het feit dat collectieve politieke actoren een grote invloed hebben op het agonisme van burgers opent de deur voor een nieuw bezwaar, namelijk dat er sprake is van politieke manipulatie. Burgers worden met emotionele boodschappen voor het karretje gespannen van opportunistische politici en bestuurders die beter zouden moeten weten, zo zou de argumentatie kunnen luiden. Er zijn echter twee goed gefundeerde bezwaren tegen dit argument in te brengen. Ten eerste maakt de analyse van de gang van zaken binnen het publieke krachtenveld van herindeling in dit hoofdstuk duidelijk dat de betekenisgeving niet door één centrale collectieve politieke actor kon worden gemanipuleerd. Er waren meerdere collectieve politieke tegenstanders in het spel en hun interacties veranderden geregeld, waardoor de problematisering van annexatie nooit eensluidend was. Ten tweede is uit onderzoek naar de rol van emoties in politieke processen bekend dat het nooit mogelijk is om burgers alleen op basis van emoties te

activeren (Marcus et al. 2000, Marcus 2002, 2003). Er is altijd sprake van een symbiose tussen emoties en inhoudelijke argumenten, zoals ook blijkt uit al het empirisch materiaal dat ik over de Haagse herindeling heb gepresenteerd.

Belangrijker nog dan de vraag of het terecht is om burgers tegen beleid af te wijzen, is de vraag: Kunnen overheid en politiek het zich veroorloven om dit te doen? Volgens Maarten Hajer (2009 forthcoming) zien overheid en politiek zich geconfronteerd met een drieledig tekort in de manieren waarop ze gewend zijn om beleid te maken en implementeren. Ze hebben ten eerste te maken met een implementatietekort, omdat de beleidsmaatregelen steeds lastiger zijn in te bedden in de praktijk zonder met de complexiteit en reële problematiek rekening te houden. Ten tweede hebben ze te maken met een leertekort omdat er niet alleen kennis over de praktijk nodig is in de fase van beleidsanalyse, maar ook in de fase van politieke besluitvorming en tijdens de implementatie. Er is waarschijnlijk een hele andere organisatie van beleidsproductie en uitvoering nodig die het mogelijk maakt om permanent ervoor te zorgen dat het beleid echt effectief kan zijn bij het oplossen van problemen. Ten derde is er volgens Hajer sprake van een legitimiteitstekort omdat politici – uitgaand van het primaat van de politiek – veronderstellen dat ze onderling tot gezaghebbende allocatie van waarden kunnen komen, terwijl er voor bepaalde besluiten geen draagvlak bestaat. Ze beseffen zich soms niet dat het gezag van hun besluitvorming stevig ter discussie kan komen te staan.

Gezien deze drie tekorten, kunnen burgers tegen beleid doorgaans worden beschouwd als een welkome correctie, als een signaal dat het beleid niet aansluit op de praktijk en dat er bovendien binnen de praktijk geen draagvlak voor bestaat. Deze burgers hebben geen hekel aan het algemeen belang, maar ze zijn het in een bepaalde kwestie niet eens met de wijze waarop het door de politiek wordt nagestreefd. Juist omdat ze grote aanhangers zijn van democratie is hun agonisme erop gericht om een correctie aan te brengen in de besluitvorming van de door hen gemandateerden, meer niet. Het is een uiting van politieke betrokkenheid die past bij overheden en politieke systemen die zich geconfronteerd zien met implementatie-, leer- en legitimiteitstekorten.

Tegenstand als bijdrage aan democratisch burgerschap

Er kan in de praktijk uiteraard een dunne scheidslijn bestaan tussen agonisme en antagonisme; tussen burgers als tegenstanders van beleid of burgers als vijanden van de overheid of het politieke systeem. Van antagonisme is goed voor te stellen dat we het moreel verwerpelijk vinden vanwege het destructieve karakter, maar van agonisme niet. Burgers die gericht op een specifiek probleem even het vertrouwen in de overheid opzeggen en tegenspraak bieden, beschouw ik als een belangrijke meerwaarde voor de democratie. We kunnen hun inspanningen het beste waarderen als we ze opvatten als een moderne vorm van 'tegenbinding'. Tegenbindingen zijn uiterst noodzakelijk voor het functioneren van een democratie, aldus Kees Schuyt (2006b: 113-122). Mijn argument is daarom dat agonistische burgers doorgaans een productieve bijdrage leveren aan

publieke besluitvorming. Om deze vorm van tegenbinding te kunnen waarderen, is het nodig om ons normatieve perspectief op democratie en burgerschap te verruimen en zodoende 'eindplaatjes-benaderingen' los te laten (vgl. Schudson 2006, Van Gunsteren 2006: 143).

Onlangs heeft Herman van Gunsteren (2008) een lans gebroken voor waardering van boze burgers die de overheid bij de les houden. In zijn analyse gaat het om individuele burgers die vaak via juridische acties proberen om onrechtvaardigheid in het overheidsoptreden tegen te gaan. Hij verdedigt hun optreden vanuit een klassieke liberaal-democratische visie op burgerschap, die burgers de vrijheid verleent om de overheid gezond te wantrouwen. Boze burgers als tegengif op machtsmisbruik door de overheid. Hij signaleert bovendien dat er de afgelopen vijftien jaar in de politiek een 'culturele burgerschapsopvatting' is opgekomen waarin 'goede burgers' worden opvat als diegenen die zich richten op harmonieus samenleven (vgl. Etzioni 1995, Tweede Kamer 2004-2005a: 5) en waarin 'risicoburgers' juist een bedreiging vormen van die harmonie. Boze burgers zijn in deze visie geen goede burgers, omdat ze met hun politieke wantrouwen de overheid ondermijnen. Boze burgers worden daarom opgevat als risicoburgers.

Ook agonistische burgers maken zich boos. Ze doen dat vaak niet individueel maar collectief. Daarbij gebruiken ze niet alleen juridische middelen, maar ook een breed politiek handelingsrepertoire. Agonistische burgers zien zich eveneens geconfronteerd met de culturele burgerschapsbenadering die hen wegzet als irrationele op eigenbelang gerichte of politiek gemanipuleerde risicoburgers. Maar juist omdat zij een belangrijke vorm van tegenbinding kunnen bieden aan overheid en politiek, en omdat hun optreden resulteert uit de inspanningen van collectieve politieke actoren, is er een ruimer normatief perspectief vereist dan de klassieke liberaal-democratische visie die Van Gunsteren voor zijn individualistisch en primair juridisch opererende boze burgers hanteert. Die visie is namelijk qua mensbeeld te smal, omdat burgers in het klassieke liberalisme vooral uit eigenbelang geacht worden op te komen voor hun rechten. Ze is bovendien te smal in politieke zin, omdat het liberale burgerschapsmodel burgers doorgaans een beperkte politieke rol toedicht vanwege een groter belang dat wordt gehecht aan het privéleven (vgl. Nauta 2000: 107, Van Stokkom 1992b: 17, Marshall 1965, Kymlicka & Norman 1995). Juist omdat ze zich doorgaans niet uit eigenbelang tegen overheid en politiek keren maar uit betrokkenheid bij democratie en juist omdat ze wel politiek intervensiëren, is het passender om voor een adequate waardering van agonistische burgers een ander normatief kader op democratisch burgerschap te hanteren.

We kunnen democratie op vele manieren opvatten. We kennen bijvoorbeeld de klassiek liberale opvattingen over representatieve democratie en republikeinse opvattingen over deliberatieve of andere vormen van directe democratie. Maar er is ook een constructivistische opvatting over democratie mogelijk (Ferree et al. 2002: 306-315). Deze berust op drie belangrijke veronderstellingen. Ten eerste wordt de notie van een duidelijk afgebakende publieke sfeer afgewezen, omdat verondersteld wordt dat politiek als vorm

van machtsuitoefening alom aanwezig is, ook in het privéleven. Ten tweede verschaft bewustzijn van de alomtegenwoordigheid van machtsuitoefening burgers, werknemers, vrouwen of etnische groepen de mogelijkheid om vanuit hun ervaringskennis de verhalen of discoursen van degenen die macht over hen uitoefenen te beïnvloeden. Ten derde geldt, evenals bij deliberatieve opvattingen over democratie, communicatie daarbij als belangrijk middel om invloed uit te oefenen. Het verschil met deliberatieve opvattingen is dat de communicatie er niet op gericht is om consensus te bereiken of om een harmonische en rationele overlegsituatie na te streven (vgl. Akkerman 2004: 291 e.v., Van Stokkom 2006: 12 e.v.). Vanuit een constructivistisch perspectief moeten deelnemers aan de communicatie wel de standpunten van andere actoren (h)erkennen, zonder dat ze de betekenissen van die standpunten hoeven te delen. Bovendien geldt dat de communicatie vrij moet zijn van beperkingen op deelname, gelijkheid en rechtvaardigheid (Ferree et al. 2002: 306-315).

Toegepast op de agonistische politieke betrokkenheid van burgers, is het legitiem dat burgers die erkennen dat er macht over hen wordt uitgeoefend zich soms als politieke speler manifesteren, met als doel om degenen die macht over hen uitoefenen (overheid of politieke ambt dragers) van een tegenbinding te voorzien door hun beleid te beïnvloeden. Dat kan door deel te nemen aan hun discoursen of door gebruik te maken van het brede politieke participatierepertoire dat de meeste burgers ter beschikking staat. Het besef van machtsuitoefening en de behoefte aan tegenbinding hoeft niet bij individuele burgers zelf op te komen. De voorgaande beschouwing wees juist uit dat ze in veel gevallen het construct zal vormen van interacties tussen collectieve politieke actoren en een publiek dat deelgenoot wordt van een openbaar discours over controversieel beleid. Met deze constructivistische visie op democratie is agonisme van burgers als politieke activiteit beter te waarderen. Dat wil niet zeggen dat er geen morele bezwaren mogelijk blijven die waardering van burgers tegen beleid in de weg staan. We kunnen burgers tegen beleid ook vanuit een constructivistische visie op democratie nog steeds zien als slechte burgers.

Om het beeld van slechte burgers te doorbreken, kunnen we de politieke betrokkenheid van agonistische burgers ook zien als een vorm van democratisch burgerschap aangedreven door verantwoordelijkheidsgevoel. Dit kan door de kritiek die burgers tegen beleid verwoorden op te vatten als een vorm van actieve verantwoordelijkheid. Kenmerkend voor actieve verantwoordelijkheid is dat het handelen in het heden gericht is op het voorkomen of corrigeren van ongewenste situaties en gebeurtenissen (Bovens 1989). De burgerdeugd achter deze actieve verantwoordelijkheid is weerbaarheid, in de zin van opkomen voor een zaak, kritiek geven, hulp bieden of de wenselijkheid van correcties duidelijk maken. Weerbaarheid vergt de moed om in actie te komen uit democratische overtuiging (Van Stokkom 1992a: 71, 1992b: 48). Eerder zagen we in hoofdstuk 2 dat overheid en politiek vanaf de jaren zeventig zelf sterk hebben bijgedragen aan maatregelen die de weerbaarheid van burgers vergroten, als vorm van empowerment. Daarom wordt het tijd om het feit dat burgers soms gebruikmaken van deze mogelijkhe-

den een plaats te geven binnen ons denken over burgerschap. Een goede burger is ook een burger die zich vanuit een actieve verantwoordelijkheid weerbaar en kritisch tegen overheid en politiek opstelt. Wie de macht in het gezicht kijkt mag verantwoording eisen (vgl. Verhoeven 2007).

Met deze constructivistische visie op democratie en erkenning van weerbaarheid als belangrijke deugd voor verantwoordelijk democratisch burgerschap, bepleit ik uitdrukkelijk niet dat historisch gegroeide opvattingen over representatieve of deliberatieve democratie en liberale, communitaristische of (neo) republikeinse opvattingen over burgerschap overboord moeten worden gezet. Wat ik wel bepleit is dat er erkenning komt voor de bijdrage die agonistische burgers kunnen leveren aan democratie en goed bestuur. Door in de confrontatie met burgers tegen beleid de constructivistische bril op te zetten en weerbaarheid te zien als democratische deugd, ontstaat er ruimte in het denken en in de praktijk om eerst wat zorgvuldiger na te gaan waar de tegenspraak van burgers zich op richt en wat de rol van collectieve politieke actoren is in het ontstaan van dit agonisme. Hoe meer we hierover te weten komen, des te beter overheid en politiek met het verschijnsel burgers tegen beleid kunnen leren omgaan.