



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.



EPILOOG: OMGAAN MET TEGENSTAND VAN BURGERS

De agonistische politieke betrokkenheid van burgers tegen beleid vergt dat overheid en politiek beter met dit verschijnsel leren omgaan, zo betoogde ik aan het eind van hoofdstuk 8. Maar welke mogelijkheden hebben zij hiertoe? Ik zal er twee bespreken die volgens mij de aandacht verdienen, namelijk openstaan voor tegenspraak en erkenning van emotionele aspecten van betekenisgeving.

1. Openstaan voor tegenspraak

Een belangrijke kwaliteit van openbaar bestuur in het omgaan met burgers tegen beleid zou er in kunnen liggen om niet meteen afwijzend te reageren. Er is meer nieuwsgierigheid nodig naar burgers die zich door hun tegenstand weliswaar lastig gedragen, maar die dat waarschijnlijk niet zonder reden doen. De eerste stap hiertoe is om hun agonisme op te vatten als een welkome vorm van kritiek. Deze kritiek is legitiem in een democratie als we accepteren dat burgers gevoeliger zijn voor en zich bewuster van machtsuitoefening en dat ze het vanzelfsprekend achten om daar via de publieke sfeer uitdrukking aan te geven. Hun politieke optreden is te waarderen door als uitgangspunt te nemen dat democratie gedijt bij tegenspraak (vgl. Van Gunsteren 2006: 114). Bovendien ontstaat er een grotere nieuwsgierigheid naar kritiek van agonistische burgers als we hun optreden durven zien als een vorm van actieve verantwoordelijkheid, voortgestuwd door weerbaarheid als belangrijke burgerdeugd.

De tweede stap is doorvragen naar de kritiek die agonistische burgers geven. Waar komt de kritiek vandaan? Wie construeert de kritiek? Wat zijn de achtergronden zijn van de kritiek? Wat zegt de kritiek over het eigen optreden? Wijst de kritiek in het concrete geval op een implementatie-, leer- of legitimiteitstekort in het eigen optreden (Hajer 2009 forthcoming)? Of blijkt er bij nader inzien toch sprake te zijn van NIMBY-gedrag? Zeker als dat laatste niet het geval is, kan er van burgers tegen beleid worden geleerd. Het leren van agonistische burgers betekent overigens niet dat het omstreden beleid opeens helemaal inhoudelijk moet veranderen. Agonistische burgers articuleren een

probleem met beleid of met de manier waarop het besluitvormingsproces erover verloopt en de politiek kan besluiten of zij hier iets mee doet of niet. Door open te staan voor tegenspraak kunnen overheid en politiek er achter komen waar ze de hand in eigen boezem moeten steken en hun eigen plannen of gedrag aan moeten passen en waar niet. Openstaan voor tegenspraak kan er toe leiden dat in het concrete geval de bron van alle tegenstand kan worden weggenomen, of dat er op een veel adequatere wijze met alle tegenstanders van beleid kan worden gecommuniceerd.

In een democratie is agonisme geoorloofd, maar uiteindelijk is het een praktijk die beter spaarzaam voor kan komen wil een democratie als systeem goed blijven functioneren. Een van de paradoxen van de democratie is volgens Piotr Sztompka (1998: 29) juist dat vertrouwen gedijt bij een institutionalisering van gezond wantrouwen, waarvan spaarzaam gebruik wordt gemaakt. Burgers die actie voeren tegen beleid hebben daar het volle recht toe, maar als dit soort praktijken op zeer grote schaal voor zouden komen dan zouden overheid en politiek niet meer kunnen functioneren en zou de democratische besluitvorming stagneren. Idealiter zou de dreiging van wantrouwen en haar potentiële gevolgen – als we Sztompka's redenatie volgen – afdoende moeten zijn om overheid en politiek te motiveren tot betrouwbare en legitieme besluitvorming te komen, die voldoende aansluit bij de praktijk en de beleving van burgers.

2. Erkenning van emotionele aspecten van betekenisgeving

De analyse van de Haagse herindelingscasus in hoofdstuk 8 maakt duidelijk dat het verschijnsel burgers tegen beleid altijd gepaard gaat met een framing van betekenissen door collectieve politieke actoren. Deze framing bevat bovendien altijd een amalgaam van emotionele en inhoudelijke betekenissen. Juist door dit amalgaam kan tijdens framingprocessen een hoge mate van publieke energie worden opgebouwd, die uiteindelijk kan ontladen in zeer verschillende uitingen van agonistische politieke betrokkenheid. Van politici en bestuurders mag worden geëist dat ze op een verantwoordelijke wijze omgaan met dergelijke processen van betekenisgeving, omdat ze namens burgers geacht worden de algemene belangen op democratische wijze te behartigen. Het is daarom bij het omgaan met agonisme zaak voor hen om zich rekenschap te geven van de emotionele en inhoudelijke aspecten van betekenisgeving die zij in hun beleidsframing en hun communicatie daarover met de media, andere betrokken collectieve politieke actoren en met burgers verwerken. Het probleem daarbij is doorgaans niet dat zij te weinig afweten van inhoud, maar juist dat ze te weinig afweten van de werking van emoties en de uitwerking van emotionele aspecten van betekenisgeving op burgers.

Een van de belangrijkste theorieën die meer inzicht biedt in deze materie is de zogenaamde *affective intelligence* theorie (Marcus et al. 2000, Marcus 2002, 2003, Westen 2007). Kort gezegd claimt deze theorie dat de mens beschikt over twee emotiesystemen: het dispositiesysteem en het surveillance systeem. Het dispositiesysteem helpt bij het leren en uitvoeren van gewoonten en gedragsroutines, doordat het afwijkende informa-

tie afhoudt en bestaande opinies versterkt. Het surveillance systeem signaleert nieuwe ontwikkelingen en plotselinge dreigingen in de omgeving en richt de aandacht hierop. Beide emotiesystemen maken rationaliteit mogelijk, omdat ze het bewustzijn ontlasten van de vele alledaagse handelingen die we verrichten (het dispositiesysteem) en omdat ze het bewustzijn pas inschakelen wanneer er iets ongewoons of bedreigends gebeurt (het surveillance systeem). Het dispositiesysteem doet ons vertrouwen op onze gewoonten, zolang er geen gebeurtenissen plaatsvinden die buiten onze verwachtingen vallen. Zodra dit wel gebeurt wordt het surveillancesysteem geactiveerd. We doorbreken onze routines, richten onze aandacht ergens op, beginnen informatie te verzamelen, komen wellicht op andere ideeën en uiteindelijk tot andere handelingen.

Binnen een context van beleidsvorming door overheid en politiek biedt de *affective intelligence* theorie belangrijke aanknopingspunten om met de agonistische politieke betrokkenheid van burgers om te gaan. Veel burgers hebben helemaal geen ervaring met beleid. Ze volgen doorgaans niet nauwgezet welke ontwikkelingen er gaande zijn en welke besluiten politici, bestuurders en ambtenaren daarbij nemen. Maar dat is niet altijd het geval. Beleidsvoornemens van politici kunnen opeens in de media veel aandacht krijgen. Goed in de politiek ingevoerde burgers kunnen weet hebben van plannen en daar veel ruchtbaarheid aan geven via actiegroepen. Er kunnen tussen politici en bestuurders beleidscontroverses ontstaan die doordringen in de huiskamers van burgers. Kortom, er kan zich een publiek krachtenveld vormen van collectieve politieke actoren, waarbij de voorstanders hun beleid proberen te legitimeren en de tegenstanders er juist op uit zijn het beleid te problematiseren.

Op basis van de *affective intelligence* theorie kunnen we veronderstellen dat het surveillance systeem in werking treedt zodra de betekenissen die de collectieve politieke actoren framen niet stroken met de verwachtingen en percepties van burgers over het beleid in kwestie of over democratische besluitvorming. Het maakt daarbij uit hoe heftig de emotionele aspecten van betekenisgeving zijn die worden overgedragen. Als er lichte verontwaardiging of ongerustheid over het beleid wordt overgebracht dan zal het veel mensen vermoedelijk niet uit hun routines halen, maar als er bedreiging, angst of zelfs woede wordt overgedragen, dan is de kans veel groter dat burgers hun aandacht actief op het beleid gaan richten (van *offline* naar *stand-by* schakelen), zich er inhoudelijk in gaan verdiepen en het wellicht als problematisch gaan ervaren. Bij een effectieve overdracht van heftige emoties zullen burgers er bovendien zeer waarschijnlijk veel voor over hebben om de oorzaak van deze gevoelens te vinden en weg te nemen (vgl. Marcus 2002: 116). Ze zullen daarbij een grote bereidheid vertonen om van *stand-by* naar *online* te schakelen, door politiek in actie te komen.

Het is voor politici en bestuurders daarom zaak om het belang van emotionele aspecten van betekenisgeving binnen democratische processen te erkennen en een plek geven (vgl. Van Gunsteren 2006: 93-101). Ze staan daarbij voor een emotionele uitdaging: de noodzaak om evenwichtig op emotionele en inhoudelijke aspecten van betekenisgeving met burgers te communiceren, om zodoende tot geloofwaardige en betrouwbare demo-

cratische besluitvorming te komen (Verhoeven 2006c: 164). Het belang van *evenwichtige* communicatie op emotionele én inhoudelijke aspecten kan niet genoeg worden benadrukt. In de handen van machtige politieke actoren kan het framen van heftige emoties – zonder op inhoudelijke boodschappen in te gaan – het gevaar opleveren van populisme of van politieke manipulatie. Omgekeerd, kan louter inhoudelijke argumentatie aan de meeste burgers voorbijgaan, tot het moment dat collectieve politieke actoren hun alsnog wijzen op problemen of misstanden. Daarom is het beter om altijd evenwichtige communicatie na te streven.

Een kernpunt in de *affective intelligence* theorie is dat emoties altijd voorafgaan aan inhoud. Het zijn emoties die het surveillance systeem activeren en mensen alert maken op een kwestie. De consequentie hiervan voor processen van betekenisgeving is dat er altijd eerst een emotionele connectie moet worden gemaakt om vervolgens een inhoudelijke boodschap te kunnen overdragen. Dit vergt veel van de persoonlijke kwaliteiten van bestuurders en politici. Tijdens grote crises staan de politici op die zich van deze opgaaf bewust zijn. Tony Blair deed dit na de terroristische aanslagen in de Londense metro, door eerst zijn emoties te tonen over de gruwelijkheden die plaats hadden gevonden en vervolgens een inhoudelijke boodschap uit te spreken, waarin hij duidelijk stelde dat moslims en de islam als zodanig geen kwaadaardige bedoelingen hebben. In Nederland hebben we een vergelijkbare interventie gezien door de toenmalige Amsterdamse wethouder Ahmed Aboutaleb, na de moord op Theo van Gogh.

Evenwichtige communicatie op emoties en inhoudelijke boodschappen is een eigentijdse vorm van machtsuitoefening die het prestige, reputatie en respect van en voor politici en bestuurders kan versterken en die daarmee het vertrouwen in de democratische besluitvorming kan bevorderen. Het is een belangrijk aspect van een effectief politiek optreden dat – zoals we zagen in hoofdstuk 3 – vergt dat er via een emotionele connectie een psychologische identificatie wordt gecreëerd en dat er bovendien inhoudelijke boodschappen worden overgebracht die resoneren met de culturele context waarbinnen de spreker zich bevindt. Dat geldt niet alleen in tijden van crisis maar ook tijdens confrontaties met burgers die zich als tegenstanders van beleid opstellen. Er valt wellicht een hoop agonisme te voorkomen als de voorstanders van beleid voldoende balans aanbrengen tussen emotionele en inhoudelijke aspecten van betekenisgeving en als de politiek-bestuurlijke tegenstanders of de media zich matigen in hun gebruik van heftige emotionele betekenissen. Eerder stelde ik al dat agonisme gezond is voor de democratie, maar dat het bestaan van veel agonistische praktijken tegelijkertijd democratische besluitvorming ook kan verlammen. Evenwichtige politieke communicatie is daarom te beschouwen als een belangrijke bouwsteen van een adequate omgang met agonisme als politiek verschijnsel.

3. Omgaan met agonisme als evenwichtskunst

Openstaan voor tegenspraak en erkenning van emotionele aspecten van betekenisgeving vergen beide evenwichtskunst. De eerste omdat er evenwichtig moet worden afgewogen of de kritiek van burgers terecht is en tot beleidsaanpassing moet leiden. De tweede omdat communicatie nodig is die evenwichtig omgaat met de emotionele en inhoudelijke aspecten van betekenisgeving in framingprocessen. De Franse schrijver André Gide schreef ooit: “Een toestand van evenwicht is alleen aantrekkelijk als men op een koord balanceert; als men op de grond zit, is er niets wonderbaarlijks aan”. Het wordt tijd dat politici en bestuurders om leren gaan met agonistische burgers door op het koord te gaan staan en naar evenwicht te zoeken. Als ze hier in slagen is de democratie daarbij gebaat.