

VAN ONDERGRAVING NAAR ONDERVRAGING: OVER DE VORMGEVING VAN GEZAG IN EEN GEMEDIATISEERDE WERELD

Deze bijdrage handelt over het gezicht van de politiek: we benaderen het openbaar bestuur in termen van gezag dat vormgeving behoeft. Het openbaar bestuur wordt hierbij breed gedefinieerd als het geheel van organisaties dat zich bezighoudt met de besturing van de maatschappij, inclusief alle gezagsdragers die de overheid (en semi-overheid) letterlijk een gezicht geven. Centraal staat de vraag hoe de mogelijkheden tot gezaghebbend optreden van het openbaar bestuur worden beïnvloed door mediatisering.

Ter beantwoording van die vraag introduceren we allereerst onze benadering waarin gezaghebbende politiek onlosmakelijk verbonden is met dramaturgie en een begrip van politiek als *performance*. Die begrippen moeten niet worden gezien als ‘postmoderne nieuwlichterij’: dramaturgie en *performance* zijn, nuchter beschouwd, al sinds eeuwen een onontkoombaar en essentieel element van iedere vorm van gezaghebbend bestuur. Vervolgens richten we onze blik op recente veranderingen in het media-politieke landschap, en zetten we uiteen hoe die veranderingen de voorwaarden voor het vormgeven van gezag hebben gewijzigd en bemoeilijkt – reden waarom juist nu hernieuwde aandacht voor politiek als *performance* van belang is. We stellen dat de tegenwoordige interactie tussen bestuur en media risico’s met zich meebrengt voor de legitimiteit, de stabiliteit alsook de intelligentie van de besluitvorming. We verzetten ons tegelijkertijd tegen de suggestie dat een gemediatiseerde politiek noodzakelijkerwijze gepaard zou gaan met een antagonistische publieke sfeer en een zogeheten *dumbing down*. We illustreren deze stelling door middel van een casestudy. We beëindigen onze bijdrage met een overdenking van de gevolgen van deze ontwikkeling voor de publieke sfeer, om zo een handelingsperspectief voor de toekomst te schetsen.

DE POLITIEK IS EEN DRAMA: DE DRAMATURGIE VAN HET POLITIEKE SPEL

Politiek is theater. Dat erkende men al ten tijde van de Griekse stadsstaat, de oervorm van ons democratisch denken. Destijds werd het theatrale aspect van de politiek tegelijkertijd gewaardeerd en gewantrouwd. Gewaardeerd als in de kunst der retorica, en gewantrouwd als iets dat door zijn onechtheid, zijn gespeeldheid de morele waarden van de polis zou kunnen aantasten en daarmee een bedreiging vormde voor goed burgerschap. Een filosoof als

Aristoteles liet er geen misverstand over bestaan dat een politiek spreker moet kunnen inspelen op *ethos*, *pathos* en *logos* om geloofwaardigheid te kunnen verwerven. Dat wil zeggen dat de spreker zichzelf zal moeten presenteren als een gezaghebbende, betrouwbare bron, dat hij zal moeten inspelen op de emoties van zijn gehoor en dat hij rationele argumenten voor zijn standpunt zal moeten geven.

Die brede, inclusieve klassieke definitie heeft echter plaatsgemaakt voor een meer op de filosofie van Descartes te herleiden opvatting van het openbaar bestuur. Hierin wordt een scherpe scheidslijn getrokken tussen enerzijds het legalistische, formele gezag en anderzijds het charismatische of dramaturgische gezag, tussen de ambtelijke en politieke deugden. Volgens het Weberiaanse ideaalbeeld horen emoties bij de hitte van de politieke strijd, maar dient de ambtenarij neutraal, rationeel en onbewogen te blijven, en zich te baseren op de *logos* van feiten en wetenschappelijke kennis.

Maar de tegenstelling tussen een theatrale en een inhoudelijke politiek is een valse, zoals blijkt wanneer we de geschiedenis van onze gevestigde politieke instituties onder de loep nemen, in het bijzonder die van het parlement. Theatrale encenering en het tot zijn recht komen van inhoudelijk debat blijken namelijk innig met elkaar verbonden te zijn. Dit is prachtig beschreven door Jean-Philippe Heurtin (2005) in zijn studie van de parlementen van de Franse revolutie. De jonge revolutionairen bleken, na bestudering, in de periode van de Franse revolutie niet minder dan 17 ontwerpen te hebben ontwikkeld voor hun nieuwe centrale institutie. Die zoektocht naar een revolutionair optimum werd geleid door de vraag hoe ruimtelijke vorm en inhoudelijke kwaliteit elkaar beïnvloedden; men zocht naar een symbolische ruimte, waarin iedereen zichzelf gemakkelijk hoorbaar zou kunnen maken, waar ook de rede deel uitmaakt van het debat, en waar het publiek letterlijk getuige zou kunnen zijn van de afweging door verkozenen. *Staging* - het ruimtelijk vormgeven aan een interactie met behulp van oude en nieuw uit te vinden symbolen - ging hier hand in hand met een bredere moreel-ethische zoektocht naar de vorm van een goede politieke gemeenschap. Er stond veel op het spel: Lodewijk XVI had tenslotte zelf ook al een 'parlement' geherintroduceerd. De revolutionairen moesten zich hier wezenlijk van onderscheiden. Op een moment dat het parlement nog niets van zijn tegenwoordige, vanzelfsprekende legitimiteit verworven had, moest men zoeken naar een manier om het abstracte, nog ongearticuleerde publiek symbolisch vorm te geven. De grote les in Heurtins studie is dat het parlementaire proces met zijn nu quasi-natuurlijke maar evengoed dramatisch uitgelichte besluitvormingsmomenten zich slechts gaandeweg tot de essentie van de re-publiek ontwikkelde. In die institutionele vormgeving schuilt dus een tweede betekenis van democratische 'representatie': de volksvertegenwoordiging representeert het volk niet 'slechts' volgens electorale lijnen, maar ook in symbolische zin door de abstracte *demos* – de bevolking als politieke eenheid - in ruimte en tijd gecomprimeerd zichtbaar en tastbaar te

maken, door een spanningsboog te bieden aan het democratisch proces, met uitgelichte besluitvormingsmomenten daarbinnen.

Dit is een voorbeeld van *performativiteit*, waarbij de vormgeving van de interactie tussen politieke actoren en publieken daadwerkelijk de maatschappelijke werkelijkheid beïnvloedt. Heurtins studie toont aan dat inhoud en vormgeving niet als tegengestelden moeten worden gezien: ze gaan hand in hand. Omgekeerd is ook de huidige, schijnbaar rationele *logos* van het openbaar bestuur niet van theater ontdaan. De relatie tussen wetenschap, bureaucratie en politiek komt met zijn eigen rituelen en artefacten (zie bijvoorbeeld (Goodsell 1988; Yanow 1995)). Ook een technocratische, schijnbaar anti-theatrale benadering ontkomt hier niet aan. De al te nadrukkelijke suggestie dat het hier slechts om de inhoud en de cijfers gaat moet immers dramaturgisch worden vormgegeven, als een specifieke vorm van gezaghebbend spreken (Ezrahi 1990).

OUDERWETS GEZAG: DE KLASSIEK-MODERNISTISCHE ORDE

Recentelijk is juist dit gezaghebbend spreken als probleem van het openbaar bestuur in de aandacht komen te staan. Alvorens over te gaan tot een analyse en duiding van de aanjagers van die worsteling, definiëren we de hier gehanteerde betekenis van gezag. Daarbij gaan we ook in op de relatie tussen enerzijds gezag en anderzijds dramaturgie of *performance*.

De Dikke Van Dale (1992) biedt ons drie betekenissen van gezag. Allereerst is er de machtsbevoegdheid, ‘een in de rechtsorde verankerde en omlijnde bevoegdheid om uiteindelijk zo nodig door macht te handhaven beslissingen te nemen’. Vervolgens is er de betekenis ‘regering, de overheid of de lichamen en personen die haar vertegenwoordigen’, en een derde omschrijving luidt onder andere ‘macht op grond van geestelijk overwicht; (...) het gewicht dat men aan zijn oordeel, zijn uitspraken hecht (...); het geloven zonder eigen onderzoek, alleen omdat hij het gezegd heeft’.

De eerste twee betekenissen beschrijven gezag als iets dat hoofdzakelijk juridisch gedefinieerd is, vastgelegd in de wettelijke orde: men bekleedt een *gezagspositie*. De derde betekenis heeft een connotatie van irrationaliteit; het eigen denken wordt opzij geschoven om in plaats daarvan kritiekloos te geloven in dat van een ander.

Tabel X.1: *Gezag op basis van positie: een klassiek-modernistische opvatting van gezag.*

Klassiek-modernistisch, formeel gezag	Gezag op basis van juridische bevoegdheid en verondersteld geestelijk overwicht
----------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------

Klassiek-modernistisch, formeel Bestuur	Vastgelegde institutionele regels, conventies en bevoegdheden zorgen voor een 'vanzelfsprekend' gezag; de bestuurlijke definitie van maatschappelijke problemen wordt door de wetenschap gelegitimeerd
Klassiek-modernistische, formele opvatting van de demos	De demos wordt juridisch/geografisch gedefinieerd door de grenzen van de natiestaat

Dit ideaaltype beschrijven we als de klassiek-modernistische opvatting van gezag. Gezag berust bij een *bestuur* op territoriale leest, met een machtscentrum op het niveau van de natiestaat, met een kenmerkende eenheid van gedeelde institutionele regels, rituelen en conventies, al dan niet aangevuld door gezag ontleend aan de charismatische *performances* van individuele personen; en een *demos* (de burgers die een politieke eenheid vormen) die samenvalt met de juridische definitie van de inwoners van de natiestaat.

Hoewel de klassiek-modernistische gezagsopvatting geenszins is verdwenen, komt ze voort uit de politieke conflicten van de negentiende en twintigste eeuw en is ze beduidend minder effectief voor de 'nieuwe', dikwijls zeer complexe werkgebieden van het openbaar bestuur. Om te begrijpen waarom dat het geval is, gaan we hier kort in op de grondslagen van het succes van de klassiek-modernistische orde.

Allereerst is de klassiek-modernistische orde sinds de vrede van Westfalen territoriaal georganiseerd. De grenzen van een politieke gemeenschap zijn geografisch bepaald, en die geografische basis stelde een leider in staat om gezaghebbend te spreken voor zijn volk. Bovendien pasten de verschillende instituties - supranationaal, internationaal, nationaal, provinciaal, lokaal - als een Russische *matrouchka* in elkaar. Dit zorgde voor een heldere verdeling in jurisdicties en bijbehorende gezagssferen. Verkiezingen en universeel kiesrecht gaven de politiek leiders een mandaat, terwijl politiek en bureaucratie volgens Weberiaanse opvattingen hiërarchisch waren georganiseerd. Politieke partijen vervulden een cruciale rol als kweekvijvers voor politiek talent en als bemiddelaars tussen volk en volksvertegenwoordiging. Met name binnen het verzuilde stelsel hadden zij bovendien door hun eliteoverleg een conflictdempende werking. De wetenschap bood een inhoudelijke legitimatie van het beleid, terwijl in de loop der tijd ook burgerparticipatie deel ging uitmaken van het beleidsvormingsproces. Het ging hier echter om een gecontroleerde toevoeging aan het beleidsproces, niet om een fundamentele herstructurering ervan. Ten slotte werkten ook de – in aantal en aanbod nog overzichtelijke - media mee aan het gezag

van het openbaar bestuur, doordat zij zichzelf dikwijls eerder beschouwden als verslaggevers dan als critici. Zo droegen de diverse instituties van de klassiek-modernistische orde met name in de tweede helft van de twintigste eeuw bij aan het nationale project van de welvaartsstaat. De natiestaat bood de stabiliteit en administratieve voorwaarden waaronder de economie kon opbloeien, terwijl de daardoor gegenereerde welvaart weer kon terugvloeien in de vormen van gelden voor onderwijs, zorg en welzijn. Politieke instituties, economische ontwikkeling en culturele loyaliteit concentreerden zich op het begrenste, relatief controleerbare territorium van de natiestaat. Dit is echter niet langer het geval.

De hierboven verkort omschreven 'klassiek-moderne' orde staat toenemend onder druk (voor een uitgebreidere beschouwing, zie Hajer 2000, 2003, 2009). Enerzijds is de economie sterk geglobaliseerd, zoals maar al te duidelijk blijkt uit de huidige financiële crisis. Terwijl de gevolgen daarvan voelbaar worden op het vlak van de natiestaat, bezit de staat niet de politieke macht om de ontwikkelingen te kunnen controleren - in zekere zin een vermindering van de soevereiniteit. De 'territoriale synchroniteit' is verbroken, nu veel problemen (milieu, migratie, terrorisme) grensoverschrijdend zijn en niet meer binnen één jurisdictie kunnen worden opgelost. Terwijl de Europese Unie een rol speelt in het aanpakken van dergelijke grensoverschrijdende problemen, blijft het dikwijls moeizaam om in dat verband als eenheid op te treden, laat staan dat burgers zich kunnen identificeren met deze supranationale organisaties. Maar ook de identificatie met de natiestaat is in toenemende mate gecompliceerd, denk bijvoorbeeld aan de discussie over de dubbele nationaliteit en al dan niet conflicterende identiteiten. Tegelijkertijd zien we nieuwe vormen van nationalisme, die vooral lijken terug te verlangen naar een staat die geborgen is door zijn geslotenheid, een uniform Nederland waarin 'geluk nog heel gewoon was'. Voor het openbaar bestuur is het onmogelijk om aan dat verlangen tegemoet te komen, wat weer kan leiden tot nieuwe gevoelens van wantrouwen. Dat risico is des te groter naarmate de trouwe aanhang, en daarmee uiteindelijk de legitimiteit van politieke partijen verder afbrokkelt. Samenvattend kan worden gesteld dat de klassiek-modernistische orde momenteel op drie punten een tekort vertoont:

1. Op het gebied van *implementatie*: zoals Pressman en Wildavsky (1973) al vaststelden, bestaat er een groot verschil tussen de werkelijkheid van enerzijds beleidsvorming en anderzijds beleidsuitvoering. Het gevolg is dat veel vastgesteld beleid niet wordt uitgevoerd, of dat nu komt door politieke weerstand uit het veld, doordat het beleid onpraktisch is of door een combinatie van beide factoren;
2. Op het gebied van *leren*: het tekstboekideaal van de beleidscyclus veronderstelt dat het openbaar bestuur *double loop* leert door middel van evaluatie en feedback. In de praktijk blijkt de beleidswerkelijkheid echter dusdanig weerbarstig en veranderlijk dat voortdurende interactie met actoren uit het veld noodzakelijk is om effectief beleidsleren mogelijk te maken;

3. Op het gebied van *legitimiteit*: de democratische legitimiteit van de klassiek-modernistische orde berust op het systeem van gekozen volksvertegenwoordigers. Volgens het Weberiaanse principe beslist de politiek namens het publiek, waarna de technische uitvoering kan worden overgelaten aan de bureaucratie. Tegenwoordig zien we echter dikwijls dat een publiek zich pas vormt nadat er tot beleid besloten is, dat wil zeggen in het stadium van beleidsuitvoering, wanneer de abstracte politiek tastbaar wordt in concrete maatregelen. Bovendien is de macht van democratische vertegenwoordigers gebonden aan de territoriale schaal, terwijl de rol van niet-gekozen ambtenaren groeit wanneer een probleem jurisdicties overschrijdt. Dit kan leiden tot weliswaar effectieve, maar daarom niet altijd legitieme oplossingen, terwijl het democratisch besluitvormingsmoment in het ergste geval wordt gereduceerd tot een leeg ritueel.

DE STEM(MEN) VAN HET GEZAG: EEN ALTERNATIEVE CONCEPTUALISERING

Het klassiek-modernistische genre is allerminst verdwenen, maar de daarin gelegde nadruk op een eenzijdige, in jurisdicties vastgelegde gezagsposities biedt geen volledige omschrijving van het hedendaagse openbaar bestuur. De interacties rond grensoverschrijdende politieke problemen hebben een nieuwe vorm van bestuur opgeleverd. Dit wordt in de bestuurskundige literatuur omschreven als ‘netwerk governance’: dikwijls grensoverschrijdende netwerken van overheids- en niet-overheidsactoren. Netwerk governance wordt gekenmerkt door interdependentie: actoren zijn zich ervan bewust dat een probleem niet door één actor of één jurisdictie kan worden opgelost, maar plaatsvindt in een institutionele leegte (Hajer 2003), waarin men niet kan terugvallen op duidelijke, algemeen geaccepteerde regels en normen om de politieke besluitvorming in banen te leiden. Niet slechts het besluit op zich, maar ook de bepaling van het probleem (wat wordt meegenomen en wat niet), en de wijze waarop men tot een beslissing zou moeten komen worden onderdeel van de onderhandeling.

Het moge duidelijk zijn dat de klassiek-modernistische opvatting van gezag, met zijn nadruk op formele gezagsposities en passieve acceptatie, ontoereikend is om de nieuwe praktijken van *network governance* te schragen. Er bestaat echter een alternatieve denkrichting over gezag, die beter aansluit op de tegenwoordige praktijken. Hierbij wordt gezag niet opgevat als een te bekleden positie, maar als een al dan niet aanwezige kwaliteit van communicatie. Zo baseert Friedman (1990) zich op de etymologische herkomst van het woord autoriteit (latijn: *auctor*) om het relationele karakter ervan aan te geven:

Het Latijnse “auctor” (...) duidt op beide betekenissen van het Engelse “author” [auteur]: (1) een schrijver, en (2) een actor in de zin van de persoon verantwoordelijk voor een actie of het inzetten van een reeks acties (...). Zo beschouwd wordt een

persoon met autoriteit begrepen als iemand tot wie een beslissing of opinie herleid kan worden, als tot de bron van die beslissing of opinie, of anders als iemand die een in het verleden begonnen handelingswijze voortdraagt, voortzet of “vergroot” naar het heden. Maar het is even belangrijk om niet de notie te negeren van een “auctor” in de eerste betekenis van een schrijver, getuige, of iemand die ergens verslag van doet. (Friedman, 1990:74-76)

Een gezaghebbende institutie is volgens Friedman een bron die een specifiek verhaal vertelt over maatschappelijke gebeurtenissen, er zo betekenis of zin aan geeft en daarmee een bepaalde handelingswijze inzet of voortzet. Maar zo'n verhaal is geenszins vanzelfsprekend. Want, stelt Friedrich (1958):

[Gezaghebbende vormen van communicatie] bezitten het *potentieel om op redelijke wijze* te worden uitgewerkt - ze zijn het “waard om te worden geaccepteerd”. Zo bezien is gezag een *kwaliteit* van communicatie, eerder dan van personen, en als we spreken over het gezag van een persoon, is dat een korte uitdrukking om aan te geven dat hij beschikt over de capaciteit om een gezaghebbende communicatie te starten. De capaciteit van mensen om te spreken in betekenisvolle termen, om de zaken te zeggen die zo kunnen worden uitgewerkt, varieert enorm. Deze capaciteit, denk ik, wordt geïmpliceerd wanneer we over sommige van hen spreken als ‘autoriteiten’. (Friedrich 1958: 35-37; cursivering in origineel)

Volgens deze auteurs wordt gezag dus niet kritiekloos geaccepteerd, maar kan het ook worden betwijfeld en ter discussie gesteld. Sterker nog, Mark Warren (1996) beargumenteert dat een persoon of instituut nu juist autoriteit verwerft wanneer en doordat de mogelijkheid bestaat om die autoriteit te betwijfelen. We vertrouwen het openbaar bestuur wanneer we weten dat er sprake is van kritisch toezicht, in het bijzonder op het gebied van complexe en technische zaken. Dit is een cruciale stap. Een gezaghebbend instituut wordt dan niet, zoals de Van Dale stelt, op grond van zijn jurisdictie geloofd zonder onderzoek, maar *voorlopig* en conditioneel geloofd in het besef dat er onderzoek zal volgen wanneer het eerder gestelde vertrouwen beschaamd blijkt. Gezag vloeit niet automatisch voort uit de positie van een actor, maar uit zijn wijze van communiceren – wat ook inhoudt dat het gezag van gevestigde instituten plotseling kan worden uitgedaagd door communicatief vaardige actoren zonder duidelijke achterban. Een dergelijke vorm van gezag sluit aan op de werkelijkheid van de burger op *standby*, die schijnbaar politiek passief is, maar onmiddellijk en effectief in actie komt wanneer zijn of haar belangen worden geschaad (Hajer 2003; Verhoeven 2009). Dit gezagsgenre, dat voorkomt naast en in combinatie met het klassiek-moderne, definiëren we hier als discursief gezag: een gezag op basis van een te ondervragen *framing* van problemen en oplossingen, en de bijbehorende claims op de werkelijkheid. Een gezaghebbend actor is in staat om zijn probleemdefinitie en oplossingsuggestie in het debat overeind te houden en te laten domineren.

Tabel X.2: *Gezag op basis van communicatie: een discursieve respectievelijk dramaturgische opvatting van gezag.*

Discursief gezag	Op basis van een te ondervragen betekenisgeving	Dramaturgisch gezag	Gezag op basis van vormgeving
Discursief Bestuur	Het bestuur moet zijn definities (van maatschappelijke problemen, beleidskwesties) op verschillende podia 'waar-maken', in een proces van voorlopige en steeds betwistbare betekenisgeving	Dramaturgisch bestuur	Het bestuur moet politieke onderwerpen persoonlijk en 'ervaarbaar' maken; gepersonifieerd gezag op basis van in situ performances (zowel ad hoc als in gevestigde rituelen)
Discursieve opvatting van de demos	Publieken bestaande uit schijnbaar passieve burgers, die echter onmiddellijk een actief publiek kunnen vormen wanneer hun verhaal niet gehoord wordt of hun belangen geschaad lijken te worden	Dramaturgische opvatting van de demos	Publieken die zich vormen en verbonden voelen op basis van gedeelde en gezamenlijk ervaren emoties

Gezaghebbende communicatie is echter niet slechts een kwestie van woorden en definities, maar vooral ook van de wijze waarop die betekenisgeving wordt vormgegeven. Daarom onderscheiden we naast de discursieve benadering ook een dramaturgische opvatting van gezag. Waar de discursieve gezagsopvatting leunt op een talige, rationele ondervraging van uiteenlopende perspectieven op de werkelijkheid, is het dramaturgische gezagsgenre primair emotioneel. Hier gaat het niet om kritisch ondervragen, maar juist om het creëren van een identiteit, bijvoorbeeld door middel van gevestigde symbolen en rituelen, of juist door ad hoc interventies zoals een geïmproviseerde toespraak op het moment van een crisis, maar ook door de keuze voor of aankleding van een ruimte of podium. Kort gezegd behelst dramaturgisch gezag het vermogen om een politiek proces tot een gezamenlijke ervaring te maken – een ervaring die, al naar gelang de vormgeving van dat proces, meer of minder

emotioneel kan zijn. Het is belangrijk om op te merken dat rationaliteit en emotionaliteit hier niet in hiërarchische zin worden gebruikt: zowel de discursieve ondervraging als de dramaturgische beleving van gezag zijn van belang in het politiek proces, niet in de laatste plaats omdat emoties van cruciaal belang zijn voor ons beoordelingsvermogen.

Dat betekent ook dat de scheidslijn tussen gezag en vertrouwen in bovenstaande definities niet gemakkelijk te trekken valt. We kunnen Friedrichs omschrijving van gezaghebbende communicatie als ‘waard om te worden geaccepteerd’ bijna vervangen door ‘waard om te worden vertrouwd’. Die gezaghebbende kwaliteit van communicatie kan volgens onze ideaaltypering worden bewerkstelligd door positie, kritische ondervraging of juist de ervaring van verbondenheid, maar komt veel vaker tot stand in een proces dat de drie gezagsgenres met elkaar verweeft.

Zowel voor de discursieve als voor de dramaturgische gezagsopvatting geldt dan ook, dat zij niet ‘in plaats van’ het klassiek-modernistische gezagsgenre komen, maar daar in het verleden al deel van uitmaakten en aan toe hebben bijgedragen – de bovengenoemde beschrijving van Heurtin biedt op dat punt afdoende illustratie. Idealiter houden de diverse gezagsgenres elkaar in evenwicht en versterken ze elkaar, door formele rechten en waarborgen te combineren met enerzijds een kritisch debat en anderzijds emotionele identificatie. Tegenwoordig zien we echter dikwijls dat het openbaar bestuur weliswaar in formeel opzicht gezaghebbend is, maar niet wordt geschraagd door gezag ontleend aan het discursieve of dramaturgische genre. Dit zorgt voor een extra kwetsbaarheid in situaties waar de politieke eenheid van de *demos* niet per se samenvalt met zijn traditionele definitie van de inwoners van de natiestaat. Op dat moment is immers ook de band tussen burgers en openbaar bestuur verre van vanzelfsprekend, en vervullen de media een – letterlijk – mediërende rol. Mediabeelden en –verhalen zijn een cruciale vorm van bemiddeling tussen burger en openbaar bestuur; enerzijds belichten zij overheidshandelen dat voor de burger anders onzichtbaar zou blijven, anderzijds scheppen ze voor de bestuurder een beeld van de (gewone, boze, et cetera) burger. De centrale vraag voor de toekomst van het openbaar bestuur is daarbij, in termen van Chantal Mouffe (2005: 20), of de media de relatie tussen burger en openbaar bestuur beïnvloeden op agonistische of juist op antagonistische wijze:

terwijl er bij antagonisme sprake is van een wij/zij relatie, waarin de twee partijen vijanden zijn die op geen enkele gedeelde grond met elkaar overeenkomen, is agonisme een wij/zij relatie waarbij de strijdende partijen, hoewel zij erkennen dat er geen rationale oplossing voor hun conflict bestaat, desalniettemin de legitimiteit van hun opponenten erkennen. Ze zijn “tegenstanders”, geen vijanden.

Met andere woorden: in hoeverre leveren de veranderende media een constructieve bijdrage aan een democratisch klimaat door een variëteit aan legitieme visies te tonen, en in hoeverre doen zij daaraan juist afbreuk doordat via schandaalberichtgeving de gedeelde grond afbrokkelt en vijandbeelden worden versterkt?

HET MEERVOUD VAN MEDIA? REPRESENTATIE IN VEELVOUD

De termen ‘media’, ‘burgers’ en ‘openbaar bestuur’ zijn in zekere zin misleidend. Ze suggereren immers enkelvoudige, duidelijk van elkaar te onderscheiden elementen. Enerzijds gaat achter deze paraplu-terminen een veelvoud van actoren schuil: er is de complexiteit van het gelaagde openbaar bestuur inclusief governance netwerken; er zijn meerdere publieken; en de verschillende media-actoren concurreren met elkaar om de koppen of het grootste aantal kijkers of bezoekers. Anderzijds zijn die actoren veel meer met elkaar verweven en moeilijker van elkaar te onderscheiden dan de afzonderlijke termen suggereren. Met name sinds de komst van internet 2.0, het (video)mobieltje, en de ontwikkeling van nieuwe digitale netwerken dragen burgers actief bij aan ‘het nieuws’, en de bovengeschetste ‘burger op standby’ kan zich plotseling actief in de politiek mengen. Op hun beurt spelen de media een rol in de diverse stadia van de traditionele beleidscyclus. Terwijl ze dikwijls actief worden ingezet door politieke actoren (denk bijvoorbeeld aan de proefballon, of het gebruik van talkshow-optredens voor het lanceren van ideeën of voor het legitimeren van beslissingen, een praktijk waarop veelal pas later Kamervragen volgen), blijft ook het meer idealistische beeld bestaan van de media als waakhonden van het openbaar bestuur om wille van het algemeen belang, of juist als egoïstische cynici, slechts uit eigenbelang gericht op het destructieve drama dat nu eenmaal meer kijkers trekt. Over het antwoord op de normatieve vraag of een toenemende mediatisering noodzakelijkerwijs ten koste gaat van de rationaliteit van het publieke debat, bestaat geen consensus, zoals we in het onderstaande nog zullen zien. Maar voordat we die vraag ook maar kunnen behandelen, plaatsen we eerst die ontwikkelingen in perspectief die algemeen worden geschaard onder de brede noemer van ‘mediatisering’ (vergelijk bijvoorbeeld ook RMO 2003; ROB 2003).

Allereerst wordt in dit verband dikwijls de *dumbing down* genoemd - het verschijnsel dat de media minder aandacht zouden hebben voor de inhoud en zich in plaats daarvan in toenemende mate zouden richten op vorm, entertainment en schandaal.

Niet de boodschap, maar de persoonlijkheid van de politicus zou centraal staan, met het bijbehorende risico op schandaalberichtgeving en -politiek. In de woorden van Manuel Castells (2007):

Burgers (...) vertrouwen op de mediareportages van de positie van kandidaten; en uiteindelijk is hun besluit wat te stemmen afhankelijk van hun vertrouwen in een gegeven kandidaat. Daarom wordt karakter, zoals geportretteerd in de media, essentieel; omdat waarden - dat wat het meest betekent voor de meerderheid van de mensen - worden belichaamd in de persoon van kandidaten. Politici zijn de gezichten van de politiek. Als geloofwaardigheid, vertrouwen, en persoonlijkheid kritieke punten worden in het beslechten van politieke uitkomsten, dan worden vernietiging van geloofwaardigheid en karaktermoord machtige politieke wapens. (p. 242-243).

Amerika vormt op dit punt het meest bekende voorbeeld, of beter, schrikbeeld. Mede door het grote verschil in politieke cultuur kan de Nederlandse situatie hiermee echter niet zomaar worden vergeleken, (vergelijk bijvoorbeeld Van Praag 2001; Brants and Van Praag 2005).

Daarnaast gaan er stemmen op die stellen dat de toenemende aandacht voor de persoonlijke stijl van politici niet noodzakelijkerwijs ten koste hoeft te gaan van de inhoud. Het simpele feit dat de politiek een gezicht heeft, kan immers juist leiden tot meer betrokkenheid bij de inhoud – en het zijn uiteindelijk *personen* die we al dan niet vertrouwen (zie Van Zoonen 2005; Corner and Pels 2003; vergelijk Hajer, Laws et al. 2009). Bovendien blijkt keer op keer dat kijkers, luisteraars, publieken actief interpreteren wat hun wordt voorgeschoteld en of deze specifieke bron inderdaad gezagwekkend is en hun vertrouwen verdient (zie bijvoorbeeld (Gamson, Croteau et al. 1992: 288 en verder). Terwijl dit voor het ene beleidsonderwerp gemakkelijker is dan voor het andere, nuanceert deze observatie in elk geval de these van een algemene *dumbing down*.¹

Een tweede gesignaleerde ontwikkeling is dat er sprake zou zijn van toenemend cynisme en een groeiende dominantie van de medialogica, die nu eenmaal drijft op conflict; waar alles goed gaat, valt niets te melden. Bovendien wordt ‘wat nieuws is’ in belangrijke mate bepaald door wat Herbert Gans (1979) aanduidde als *story suitability*: kan iets worden verteld langs narratieve lijnen van conflict en drama? Het risico hiervan zou zijn dat het publiek een al te negatief beeld krijgt van het openbaar bestuur, doordat positieve feiten niet worden gemeld en cynisme wordt aangemoedigd. Omgekeerd zou deze medialogica niet alleen het denken van burgers, maar ook dat van ‘het’ openbaar bestuur beïnvloeden. Het maken van beleid en het maken van nieuws raakt in toenemende mate met elkaar verbonden, zodat wat op het eerste gezicht slechts externe communicatie is, op het tweede gezicht een vorm van beleidsmaken kan blijken (Cook 2006: 167). Ook hier geldt echter dat de veronderstelde ontwikkeling in de richting van personalisering, sensationisme en nihilisme allerminst eenduidig is (zie bijvoorbeeld (Vettehen, Nuijten et al. 2005; Van Aelst 2006).

Een derde ontwikkeling is de diversificatie en fragmentarisering van de diverse mediapublieken en hun relatie tot het politiek bestuur. Elders (Hajer 2009) beschreven we dit verschijnsel als de *politics of multiplicity*, een begrip dat we hier vertalen als een politiek van veelvoudigheid. In een politiek van veelvoudigheid is er ten eerste geen sprake van een eenduidig politiek centrum; de politiek krijgt vorm op verschillende podia. Die podia zijn uiteraard niet allemaal even belangrijk, maar het is moeilijk om op voorhand te voorspellen welk podium cruciaal zal blijken. Ten tweede is er sprake van een veelvoud aan publieken, waarvan het handelen eveneens vaak moeilijk voorspelbaar is. Mede door het gemak waarmee beeld en geluid tegenwoordig kunnen worden opgenomen en verspreid, is het voor politieke actoren haast onmogelijk geworden om ‘voor een thuispubliek’ te spelen. Wat

binnen één schijnbaar besloten context gezegd wordt, kan plotseling openbaar zijn en terechtkomen bij een heel ander publiek, die wat er gezegd is op zijn eigen manier zal lezen en interpreteren - denk bijvoorbeeld aan de in een collegezaal gedane uitspraken van Kay van der Linde, die tot zijn eigen verrassing openbaar werden. Ten derde is er een veelvoud aan concurrerende media, waarbij het internet een belangrijke rol speelt in het stimuleren van kwalitatief sterk uiteenlopende burgerjournalistiek – hoewel de actualiteitenforums nog altijd sterk leunen op juist de traditionele media.

Juist omdat ‘het publiek’ zo ongrijpbaar is, wordt het voor de verschillende actoren – of deze nu commerciële of politieke doeleinden hebben- des te belangrijker om overtuigend gestalte te geven aan de stem van het volk. We horen in de media een roep om sterk leiderschap, terwijl omgekeerd de politiek op zoek lijkt naar wat ‘het volk’ nu wil. Het meest bekende verschijnsel op dit gebied zijn de grotendeels op mediaberichten gebaseerde Kamervragen – een verschijnsel waarin overigens met name de meer populistische partijen uitblinken.² Het risico lijkt dat van een hyperventilerende, zwabberende politiek, een vrees die blijkens het rapport *Vertrouwen en zelfvertrouwen* gedeeld wordt door de Kamerleden zelf (Verbeet 2009). Waar burgers een rol in de media opeisen, claimen de diverse media een recht op het weergeven van de stem van het volk. Deels gebeurt dat via mediagenieke opiniepeilers als Maurice de Hond of plotseling opgekomen enkelingen die claimen voor een groep te spreken en vervolgens overal worden geïnterviewd, deels ook via talkshows of websites als Geen Stijl - nieuwe politieke ruimtes die op hun beurt de parlementaire politiek beïnvloeden.

Samenvattend: de geschetste ontwikkelingen brengen risico's met zich mee op het gebied van *intelligentie, stabiliteit* en *legitimiteit* van de besluitvorming. De complexiteit van politieke vraagstukken verdwijnt uit beeld wanneer beleid moet worden verkocht in mediagenieke *oneliners*. Al dan niet zelfbenoemde experts zijn graag bereid de media te woord te staan, en winnen juist aan spreektijd op grond van hun afwijkende mening, een verschijnsel dat opnieuw kan leiden tot de delegitimatie van beleid. De media zijn voor hun nieuwswaarde immers afhankelijk van een crisis- of conflictframe, wat kan leiden tot snelle escalaties.

Tegelijkertijd kunnen hier - juist door de bovengeschetste veelvoud en verstrengeling van de diverse actoren binnen openbaar bestuur, media en demos - weinig algemene uitspraken over worden gedaan. Zonder de risico's te willen uitvlakken, lijkt het belangrijk om ons bewust te zijn van het specifieke standpunt van waaruit we deze ontwikkelingen bezien. Te vaak worden mediabeschouwingen gekleurd door een vaak onuitgesproken nostalgisch verlangen naar de periode waarin de media zich nog volgzzaam toonden. Op die manier ontstaat er een vals verhaal van verval, dat het verleden te rooskleurig voorstelt en het heden portretteert als een

¹ Een interessant voorbeeld hiervan is het vertrouwen dat Amerikaanse kijkers hechten aan *The Daily Show*, een satirisch programma dat de praktijken van politiek en media ter discussie stelt, juist door deze te parodiëren.

² Zie het vervolgonderzoek hiernaar op de weblog Sargasso: <http://sargasso.nl/archief/2007/05/15/tweede-kamerleden-zijn-mediajunks-vervolg/>

situatie die door machteloosheid wordt gekenmerkt. Vanuit het besef dat dramaturgie en performance altijd al deel uit hebben gemaakt van politiek en openbaar bestuur, stellen wij een andere denkrichting voor. De veranderingen in het media-politieke landschap hebben niet plotseling een show gemaakt van een voorheen authentieke politiek, maar ze hebben wel de voorwaarden veranderd waaronder het gezag van het openbaar bestuur dramaturgisch vorm krijgt. Gezag was nooit vanzelfsprekend, maar veel meer dan eerder wordt de betekenis of definitie die de overheid aan een bepaald beleidsonderwerp geeft, plotseling en succesvol betwist door actoren met een gezag dat uitsluitend aan de media ontleend is. Voor bestuurders betekent dit dat zij rekening moeten houden met de mogelijkheid van onverwacht snelle escalatie van ‘hun’ beleidsonderwerp via een mediahype. In het onderstaande illustreren we deze stelling aan de hand van de casus van de HPV-vaccinatiecampagne, die we in perspectief plaatsen door een vergelijking met het op punten verwante geval van de Britse Food Standards Agency.

CASUS HPV-VACCINATIECAMPAGNE: TUSSEN KERNBODSCHAP EN KAPPERSPRAATJE

De volgens het RIVM ‘mislukte’ vaccinatiecampagne tegen het humaan papilloma virus (HPV), in het voorjaar van 2009, springt in het oog als een recent voorbeeld van schijnbaar door de media gefnuikte overheidssturing. De keuze voor een enkele casus ter illustratie van een complexe thematiek behelst altijd een element van willekeurigheid. De HPV-vaccinatie is in dit verband echter interessant omdat het onderwerp zowel moreel als wetenschappelijk complex is en daarom moeilijk communiceerbaar; omdat het de complexe relatie tussen gezag en vertrouwen toont; en ten slotte omdat het bij uitstek een voorbeeld is van de politiek van veelvoudigheid en van de manier waarop ‘het publiek’ door verschillende partijen gestalte wordt gegeven. Opmerkelijk is bovendien dat het hierbij niet ging om een crisissituatie maar om ‘gewoon beleid’, zodat de felle publieke reactie niet door het RIVM was voorzien. Wij concentreren ons hier op de wijze waarop de relatie tussen de diverse actoren vorm krijgt via de traditionele en de nieuwe media, waarbij de vraag centraal staat in hoeverre het proces van meningsvorming via de media als agonistisch of juist als antagonistisch kan worden gekenschetst, met de bijbehorende gevolgen voor de legitimiteit en stabiliteit van de besluitvorming. We stellen ons bovendien de vraag of er in deze casus sprake is van de gevreesde *dumbing down* als gevolg van de media-logica.

Op 1 april 2008 verschijnt het rapport *Vaccinatie tegen baarmoederhalskanker*, waarin de Gezondheidsraad adviseert om de HPV-vaccinatie op te nemen in het Rijksvaccinatieprogramma. Op 8 juli 2008 bevestigt minister Klink in een brief aan de Tweede Kamer dat hij dit advies overneemt, onder voorbehoud van kosteneffectiviteit. In oktober 2008 zendt het televisieprogramma Zembla een aflevering uit onder de naam ‘Het omstreden kankervaccin’. In de uitzending komt een voormalig consultant van de

farmaceutische industrie aan het woord, die uitlegt hoe zij in opdracht van de fabrikant getracht heeft om via diverse media onopvallend aandacht te vragen voor baarmoederhalskanker, 'de mensen bang te maken'. Er worden vraagtekens gezet bij mogelijke belangenverstremming tussen leden van de Gezondheidsraad en de twee belangrijkste fabrikanten van het vaccin, Glaxo Smith-Kline en concurrent Sanofi Pasteur MSD, en bij gynaecologen die voorlichting en werving in elkaar laten overlopen. Ook worden experts gehoord die stellen dat het geld voor het vaccin elders effectiever kan worden ingezet, en dat er nog geen duidelijkheid is over de lange termijneffecten bij twaalfjarigen. De SP verzoekt hierop om een nieuw onderzoek, terwijl minister Klink alle aantijgingen van belangenverstremming van de hand wijst.

In november 2008 meldt de minister dat HPV-vaccinatie vanaf 2009 wordt opgenomen in het RVP. Het gaat hierbij om het vaccin Cervarix, geproduceerd door Glaxo Smith-Kline. In februari 2009 stelt het RIVM Voorlichtingscentrum een toolkit beschikbaar aan (communicatie-)professionals bij de GGD. De handleiding daarvan vermeldt dat:

De kernboodschap is:

Vanaf 2009 worden meisjes in Nederland gratis ingeënt tegen baarmoederhalskanker. Zij krijgen hiervoor een persoonlijke uitnodiging. De inenting is voor alle meisjes die zijn geboren in 1997 of daarna. Ook meisjes die zijn geboren in 1993, 1994, 1995 en 1996 krijgen een uitnodiging.³

Onder de noemer *Tips en suggesties* wordt hieraan toegevoegd:

De communicatie over de HPV-vaccinatie geeft het beste resultaat als u verbindende elementen opneemt in de verschillende uitingen. Op die manier zorgen ze er niet alleen voor dat u verschillende doelgroepen bereikt, er ontstaat ook herkenning en samenhang: 1+1= 3.

De verbindende elementen in deze campagne zijn:

- *De slogan: Prik en bescherm; voorkom baarmoederhalskanker!*
- *Het beeld dat bij de slogan hoort;*
- *De Kernboodschap: zie boven.⁴*

Het hier gehanteerde model veronderstelt impliciet dat er sprake is van eenrichtingsverkeer tussen een actieve zender en een passieve ontvanger. Het RIVM was echter niet de enige die over de HPV-vaccinatie trachtte te communiceren. Al in 2006 verschenen er reclames met ex-DollyDot Angela Groothuizen in de hoofdrol, onder de noemer *beschermjedochter.nl*. Deze website, inclusief press kit, had het aanzien van een neutrale voorlichtingsite; er werd zelfs niet expliciet gesproken over een vaccin. Slechts door het aanklikken van de disclaimer was te zien dat Sanofi Pasteur MSD de bron van deze informatie vormde. Omgekeerd

³ <http://preventieziektezorg.rivmvoorlichtingscentrum.nl/toolkithpvvaccinatie/>

⁴ <http://preventieziektezorg.rivmvoorlichtingscentrum.nl/toolkithpvvaccinatie/>

begonnen er, zeker na de bewuste Zembla-uitzending, steeds meer berichten te circuleren over de vermeende gevaren van inenting. Zo zouden er in Amerika meisjes verlamd zijn geraakt of gestorven vlak na de inenting met Gardasil. Canadees onderzoek constateerde al eerder dat YouTube-video's overwegend een negatief beeld schetsten van vaccinatieprogramma's, en dat de negatieve video's ook beter werden bekeken dan de positieve (Keelan, Pavri-Garcia et al. 2007). Onder andere de issuegroepen Vereniging Kritisch Prikken (www.nvkp.nl) en www.verontrustemoeders.nl maakten veel gebruik van media en internet om informatie te verspreiden die vaak niet gestoeld was op medische feiten. YouTube video's gebruikten bovendien een dramaturgisch format waartegen weinig traditionele campagnes opgewassen zouden zijn; zo circuleerde er een filmpje waarin een fragment uit de Nazi-film *Die Untergang* zo was ondertiteld dat het leek alsof het de HPV-besluitvormingsprocedure bij het RIVM betrof.

Zelfs zonder deze vertroebeling zou het echter ingewikkeld zijn geweest om adequaat te communiceren over de HPV-vaccinatie. Het onderwerp ligt ten eerste moreel ingewikkeld. Meisjes vanaf twaalf jaar konden zelfstandig beslissen of zij tot inenting wilden overgaan, desnoods zonder toestemming van de ouders. De HPV-vaccinatie is echter alleen effectief wanneer het meisje nog niet besmet is geraakt, of in andere woorden, wanneer zij nog niet seksueel actief is. Daarnaast bestond er geen wetenschappelijke consensus over de wenselijkheid van HPV-vaccinaties, een wenselijkheid die immers slechts kan worden bepaald door de weging van de diverse factoren en daarmee per definitie een politieke keuze is. Ten slotte zijn tieners als doelgroep notoir lastig te bereiken.

Desalniettemin rekende het RIVM erop dat 75 procent van de doelgroep (bestaande uit twaalfjarigen en voor de inhaalcampagne uit dertien- tot zestienjarigen) zich zou komen laten inenten. Toen in maart 2009 de campagnes startten, daalde de opkomst echter al snel van 60 procent in de eerste week naar 47 procent in de tweede week. De RIVM website vermeldt dat vanaf het begin van de campagne tot 18 april 2009, 49 procent van de opgeroepen meisjes de prik heeft gehaald. In een interview met NRC Handelsblad wijt directeur Prof. Dr. Coutinho de teleurstellende opkomstcijfers onder andere aan de vroegtijdige en zeer felle lobby van de industrie. Daarnaast stelt hij:

“Dat [de mogelijke schade aan de algemene vaccinatiebereidheid] neem ik die wetenschappers kwalijk die zich nu uitspreken tegen het vaccin. Het is misschien ongebruikelijk dat ik mij tegen hen richt, want het is legitiem voor onderzoekers om hun twijfels te hebben als het gaat om dit type vraagstukken. Daar moet je wetenschappelijk over discussiëren. Bijvoorbeeld in de relevante tijdschriften. Maar als je dat hebt verloren, omdat je geen sterke argumenten had, is het niet in orde om die twijfels opnieuw te ventileren.”

En:

“We wilden die complicatie [van de seksuele connotaties] vermijden. Daarom hebben we bewust gekozen voor een campagne die helemaal was gericht op de medische kant: een prik tegen kanker. Achteraf gezien hadden we beter die seksuele overdraagbaarheid van het virus wel prominenter mee kunnen nemen. Deze enorme toestand heeft daar voor een deel mee te maken. Maar de media hebben ook een gekke rol gespeeld. De tegenstelling is enorm uitvergroot. En dan is er internet. Daar hebben we ons op verkeken. Daar zitten mensen te praten alsof ze bij de kapper zitten. Maar als iemand op internet schrijft dat haar dochter is doodgegaan door het vaccin, wordt dat als een echt feit aangenomen. Dat is net zo serieus als een rapport van de Gezondheidsraad waar een jaar over is nagedacht.”⁵

Coutinho betitelt de ontstane reactie als ‘krankzinnig’ en ‘irrationeel’. Hij analyseert de gevolgen van mediatisering vanuit de formele, klassiek-modernistische orde, en benadrukt in zijn uitspraken een gezagsopvatting op basis van positie; discussie moet worden beperkt tot de relevante tijdschriften. Wanneer de media zich daar niet aan houden, levert dat in zijn analyse risico’s op voor zowel de legitimiteit als de intelligentie van de besluitvorming. Het drama regeert, de ratio moet wijken – of toch niet?

Het vaccinatiedebat kreeg een staartje ten tijde van de Mexicaanse griep, november 2009, waarbij met name de websites www.verontrustemoeders.nl en www.prikmijmaarlek.nl veel aandacht kregen in de traditionele media. Die aandacht is echter overwegend kritisch, zoals blijkt uit onderstaand overzicht van de landelijke krantenberichten in de (willekeurig gekozen) week 9-11-2009/14-11-2009 (zoekstring: “kritisch prikken”). In reactie op de complottheoretici opende de overheid de site www.grieppandemie.nl, en plaatste banners op fora.

Tabel X.3: krantenberichten over de Mexicaanse griep.

Datum	Krant	Kop	Strekking artikel
9-11-2009	De Volkskrant	Kans op ernstige bijwerking miniem: onderzoekers weerspreken verhalen over hersenschade en onvruchtbaarheid door vaccin	Er is nooit wetenschappelijk bewijs geleverd voor vaccinatieschade
10-11-2009	De Telegraaf	Griep prik	Minister Klink noemt de griep prik veilig;

⁵ Vermeulen, F. ‘De stelling van Roel Coutinho: hype over HPV-vaccin riskant voor bestrijding infectieziekten. NRC Handelsblad, 21-03-2009

			paniekverhalen over vaccinatie afkomstig van volstreekte leken
11-11-2009	Spits	Mama twijfelt over prik; overheid strijdt tegen valse info, zwangeren bezorgd	Zwangeren vrezen vaccinatieschade; de overheid probeert internetfabels te bestrijden
11-11-2009	Trouw	Wetenschap, overheid, industrie, twijfel	Het vertrouwen in overheid, wetenschap en professional is afgenomen; toch zou de overheid vaccinatieboodschappen moeten laten verkondigen door de huisarts
11-11-2009	NRC Handelsblad/NRC Next	Prikangst uit complotvrees van 'verontruste moeders': wantrouwen zat vroeger in het dorpscafé/Het vaccin is: (a) wapen (b) chip (c) kwik; verhalen circuleren op het web	Het specifieke karakter van internet maakt het gemakkelijk om ongecensureerd 'informatie' te verspreiden, die vooral mensen buiten het systeem aanspreekt
11-11-2009	Algemeen Dagblad	Goede gezondheidszorg kent ernstige bijwerkingen	Als er nog grote epidemieën voorkwamen, zou er geen voedingsbodem voor complottheorieën zijn
13-11-2009	Trouw	Pokkenprik in 1800 eveneens omstreden; déjà vu	Weerstand tegen inenting kent lange geschiedenis
14-11-2009	Telegraaf	Argwaan regeert; hoe komt het dat wij bij oproep griepvaccinatie massaal twijfelen aan bestuurders en medische stand? "Overheid heeft geen idee wat er leeft bij de mensen" "Gebrek aan transparantie maakt wantrouwig "	47 % van 4600 ondervraagde respondenten achtte verzet tegen vaccinatie gegrond; de overheid bepaalt niet meer waarover mensen praten

Het moge duidelijk zijn dat de mediacommotie rondom vaccinatie niet ‘slechts’ om de medische discussies draaide. De onderliggende kwestie is die van het gezag van de overheid, in dit geval gerepresenteerd door het RIVM en het Ministerie van Volksgezondheid, en van de wetenschappelijke kennis waarop deze zich baseert: *nee tegen prik, nee tegen het gezag*.⁶ Bekijken we dat ‘nee’ tegen de HPV-vaccinatie echter nader, dan is het zeer de vraag of het hierbij slechts ging om een door de media aangewakkerde irrationaliteit. In eerder onderzoek merkte Brian Wynne op, dat: *sceptische reacties van het publiek niet reageren op (verondersteld onjuist ingeschatte) risico’s op zichzelf, of op de mediarepresentaties daarvan, maar eerder publieke oordelen zijn over dominante wetenschappelijke en politieke instituties en hun gedrag, inclusief hun representatie van het publiek* (Wynne 2001): 1). In dit verband is de referentie naar Softenon/Des veelzeggend: terwijl de overheid verzekert dat er ditmaal geen enkel risico bestaat, onthoudt het publiek dat die verzekering al eerder is gegeven en destijds niet waargemaakt. Dat het publieke wantrouwen deels gebaseerd is op wetenschappelijk onjuiste informatie, maakt de reactie op zichzelf nog niet irrationeel. Het is daarom extra ernstig, en contraproductief, dat deze reactie door het RIVM in de media werd afgedaan als gebaseerd op ‘indianenverhalen’ en kappersgesprekken.⁷

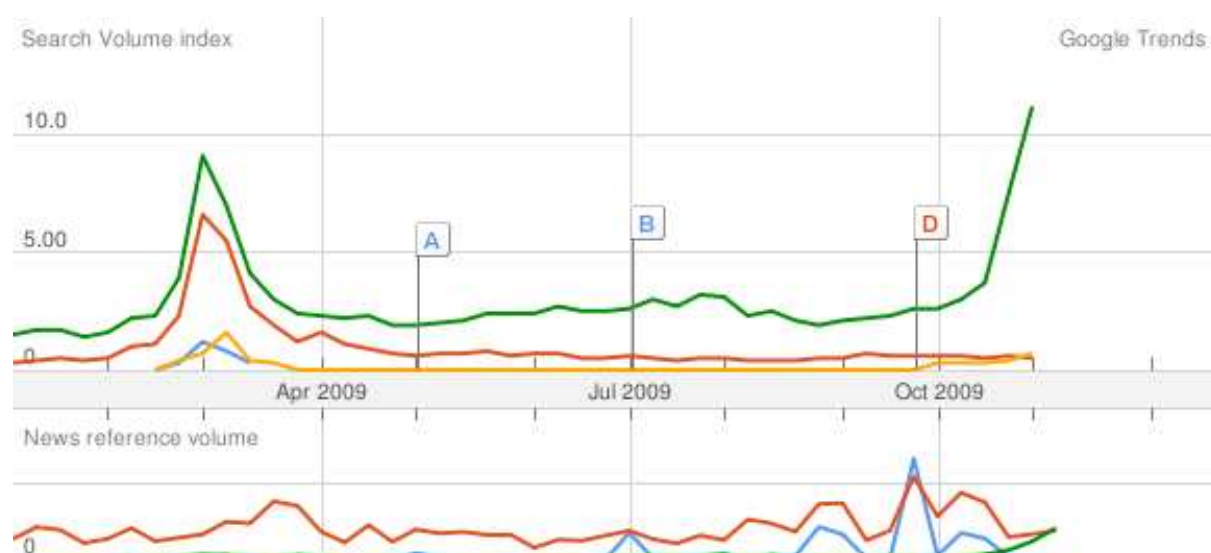
De reactie van het RIVM was gestoeld op een klassiek-modernistische opvatting van gezag; de wetenschap levert gegevens en via de Gezondheidsraad een weging aan, de politiek beslist, RIVM en GGD’s voeren uit, het passieve publiek volgt. Er ontstonden echter problemen op het vlak van implementatie, deels door de representatie in de media, maar ook doordat het RIVM zich blijkbaar onvoldoende bewust was van het specifieke publiek van deze campagne en de wijze waarop dat werd beïnvloed door de politiek van veelvoudigheid. Zowel bij de HPV-campagne als voor de Mexicaanse griep onderschreven professionals (huisartsen, virologen) niet zonder meer het overheidsbeleid; een aantal van hen tekende in de media protest aan. Issuegroepen als Verontruste moeders en de ‘informatieve’ site www.prikmijmaarlek.nl kregen uitgebreid het woord en stelden publiekelijk geen enkele vaccinatie-informatie van de overheid te vertrouwen - inclusief die van de huisartsen en wetenschappers. De eenling met de afwijkende mening kreeg op radio, tv en in de krant relatief veel spreektijd, in overeenkomst met een narratieve medialogica die tegenover een protagonist (‘de overheid’) graag een antagonist zet (de complottheoretici). Kijkt men naar de door Google gerapporteerde trends, dan lijkt het erop dat de oude media de spookverhalen in de nieuwe media belangrijker maken dan zij op het internet zijn (gemeten in termen van ingevulde zoektermen en unieke websitebezoekers). Hoewel het hier slechts gaat om trends

⁶ Bles, W. van der en Lucas, N., ‘Nee tegen prik, nee tegen gezag’, *Trouw*, 27-03-2009

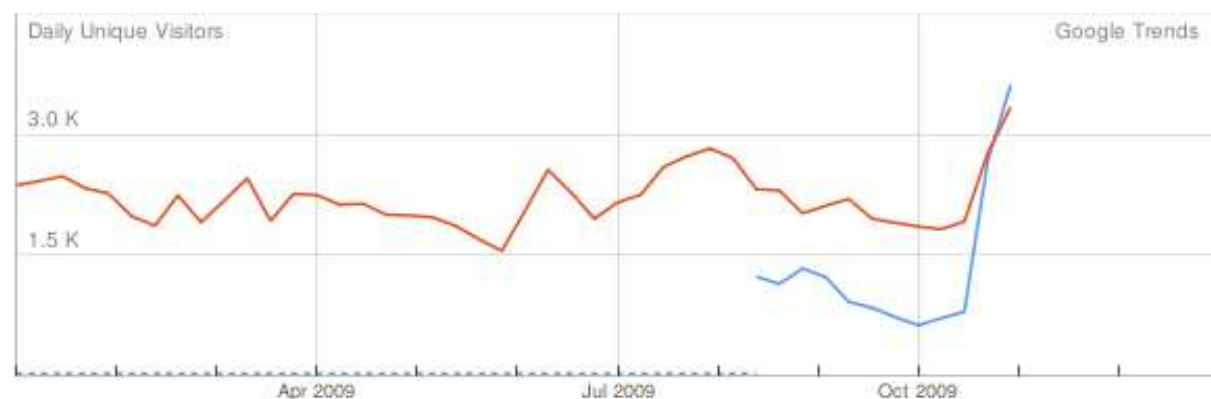
⁷ ‘Indianenverhalen’, interview Roel Coutinho, Pauw&Witteman 10-03-2009 en vervolgens overgenomen door diverse kranten; vergelijk bovengeciteerde uitspraak uit Vermeulen, F. ‘De stelling van Roel Coutinho: hype over HPV-vaccin riskant voor bestrijding infectieziekten. NRC Handelsblad, 21-03-2009.

waaraan weinig gedetailleerde conclusies verbonden kunnen worden, lijkt de rol van de anti-vaccinatiesites als informatiebron relatief beperkt. Dat wijst ons op het fenomeen van gezag dat exclusief ontleend is aan de media (*media derived authority*, Herbst 2003). De issuegroepen vertegenwoordigen niet noodzakelijkerwijs een grote achterban en spreken niet op basis van expertise, maar komen plotseling in de belangstelling te staan doordat de media hen uitnodigen en interviewen. Vervolgens ontstaat er een zichzelf versterkend proces en plotseling vormen de Verontruste moeders het gezicht van de wantrouwige burger.

Hieruit zou men kunnen concluderen dat – paradoxaal genoeg – vooral de *oude* media in deze casus een risico vormden voor de stabiliteit, legitimiteit en intelligentie van het vaccinatiebeleid. Zij gaven immers de antagonisten meer aandacht dan deze wellicht op het web gekregen zouden hebben, wakkerden daarmee de twijfel aan de betrouwbaarheid van de overheid aan en bemoeilijkten zo de implementatie van het vaccinatiebeleid.



Figuur 1. Google index gebaseerd op gemiddeld Nederlandse invoer van zoekterm 'HPV' in 2009. Weergegeven zoektermen: *hpv* (1), *vaccinatie* (3,0), *cervarix* (0,1), *kritisch prikken* (0,1). De zoekterm 'Verontruste moeders' kende te weinig dataverkeer om te worden opgenomen. Bron: Google Trends, 15-11-2009.



Figuur 2. De populariteit van de sites www.griepPandemie.nl, www.gezondheidsnet.nl, www.prikenbescherm.nl, www.nvkp.nl, www.verontrustemoeders.nl; de laatste drie sites kenden te weinig dataverkeer om te worden opgenomen. De overheidssite www.griepPandemie.nl is relatief populair in verhouding tot de concurrerende sites van issuegroepen en steekt ook de algemene gezondheidssites naar de kroon. Bron: Google Trends, 15-11-2009.

Desalniettemin kan deze mediahype niet zomaar worden afgedaan als een voorbeeld van *dumbing down*. Diezelfde traditionele media – inclusief de Telegraaf en gratis kranten–plaatsen immers nadrukkelijk vraagtekens bij de complotwebsites waarop zij zelf de aandacht vestigen. Hoewel de antagonistische boodschap van issuegroepen als Verontruste Moeders via de traditionele media dus relatief veel ruimte krijgt, wordt deze ook weer in perspectief geplaatst, en niet slechts in het hoofdredactioneel commentaar. De publieke sfeer die op deze wijze via de media gestalte krijgt lijkt dan ook – anders dan op de sites van genoemde issuegroepen – eerder agonistisch dan antagonistisch te zijn. Dat neemt niet weg dat de kranten, al dan niet bij monde van experts, soms scherpe kritiek leveren op de wijze waarop de overheid communiceert, en dan met name op de ‘monopolisering’ van het debat. Terwijl het gezag van het openbaar bestuur in deze casus dus duidelijk wordt betwist door actoren die hun gezag slechts ontleen aan de media, is van een algemene *dumbing down* of een antagonistische publieke sfeer uiteindelijk geen sprake. Wel is de assumptie van het openbaar bestuur als een gesloten, hooghartige elite die het debat zou monopoliseren een terugkerend verschijnsel in het recente Nederlands debat. Problematisch daaraan is niet zozeer het idee van een besturende elite, als wel het terugkerend beeld van een bestuur dat niet langer wordt gedragen door een bredere onderlaag, en al evenmin als vanzelfsprekend wordt gelegitimeerd door wetenschappelijke kennis. Enerzijds vloeit dit beeld direct voort uit de huidige problemen van de klassiek-modernistische orde, anderzijds kan het gemakkelijk door de media worden versterkt en via een sneeuwbaaleffect leiden tot des te meer afzijdigheid, cynisme of vijandigheid. Hier willen we de vraag stellen of een discursieve opvatting van gezag behulpzaam zou kunnen zijn. Wanneer het openbaar bestuur zichzelf immers niet meer beschouwt als vanzelfsprekend gezaghebbend, zal zij ook het publiek op andere wijze benaderen, en dat heeft weer gevolgen op dramaturgisch gebied.

Een voorbeeld van een dergelijke benadering vinden we in de Engelse Food Standards Agency (FSA, zie Hajer, Laws, Versteeg 2009 voor een uitgebreide beschrijving); een organisatie die is opgericht na de vertrouwensbreuk van de BSE-crisis. Om het vertrouwen van het publiek terug te winnen, legde de FSA zich onder meer toe op de *performance of uncertainty*: publieke duidelijkheid op zoveel mogelijk verschillende podia, niet slechts over datgene wat bekend is, maar ook over die feiten waar men nog niet zeker van kan zijn. Door schade en schande leerde men niet slechts te zeggen wat men bedoelde, maar daarbij ook direct expliciet te maken wat er *niet* bedoeld werd. De FSA onderhield een uitgebreid contact met de diverse publieken, en besteedde daarbij ook aandacht aan

voedselveiligheidsproblemen die weliswaar geen wetenschappelijke, maar wel publieke prioriteit hadden. Bovendien werden er burgers opgenomen in de wetenschappelijke comités, zodat de vragen van ‘het’ publiek al vóór de fase van beleidsontwikkeling tastbaar vorm zouden krijgen. Het ging daarbij niet alleen om de institutionalisering van een ‘postnormaal’ of constructivistisch wetenschapsbeleid; de ‘consumentenexpert’ bleek behulpzaam bij het anticiperen op de wijze waarop het onderwerp uiteindelijk in de media terecht zou komen. Tegelijkertijd koos men in die media-optredens voor een duidelijke rolverdeling, onder andere door voortdurend actief te *scripten* wie er voor een bepaald beleidsthema letterlijk gezichtsbepalend zou zijn. Bij voorkeur koos men voor iemand die ook wat betreft uiterlijke kenmerken bij het onderwerp betrokken zou kunnen zijn; zo verstrekte een vrouwelijke voorlichter informatie over borstvoeding, en onderhield de FSA nauw contact met leiders van de verschillende etnische groepen. Ook werd besloten om alle bijeenkomsten van het bestuur in openbaarheid te laten plaatsvinden, en via de website beschikbaar te stellen. Geleidelijk ontstond een transparantieparadox: door de toegenomen openbaarheid, nam de belangstelling van de media juist af (vergelijk de bijdrage van Netelenbos en De Beus in deze bundel).

De transparantieparadox is niet het enige dilemma waar de FSA mee worstelde. Zo kan het toegeven van in de media uitvergroete onzekerheden aanvankelijk juist leiden tot een toename van het cynisme, bestaat er een spanningsveld tussen de noodzakelijke interactie met stakeholders (netwerk governance) en de noodzaak om in de media een hard imago als consumentenwaakhond te propageren, en blijft er sprake van een voortdurend balanceren tussen voorlichting en interactie. Toch zien we hier de contouren van een andersoortige gezagsrelatie, één waarin de verschillende publieken serieus worden genomen zodat wetenschappelijke dissensus minder snel zal leiden tot de delegitimatie van beleid via de media. In het onderstaande zullen we verder verkennen hoe een dergelijke gezagsrelatie vorm zou kunnen krijgen.

DE VOORLICHTING VOORBIJ: GEZAGHEBBEND SPREKEN IN EEN GEMEDIATISEERDE PUBLIEKE SFEER

Volgens recent onderzoek van het SCP (Dekker and Steenvoorden 2008) vindt meer dan de helft van de Nederlanders dat de regering méér zou moeten luisteren naar de mening van burgers en van wetenschappelijk experts, terwijl er juist minder aandacht zou moeten worden besteed aan berichten uit de media. Het onderzoek verscheen in september 2008 en lijkt haaks te staan op de HPV-vaccinatieaffaire, die kort daarna zou volgen: blijkbaar verlangden deze burgers, precies zoals het RIVM, naar meer rationaliteit in het beleidsproces. Aan dit verlangen ligt een veronderstelde dichotomie tussen informatie en communicatie ten grondslag, een onderscheid tussen feitelijke gegevens en de vertekening die deze in het communicatieproces ondergaan of, in termen van de gezagsgenres die we eerder

onderscheiden; weg van de emotionele dramaturgie, terug naar het rationele debat of het formele leiderschap.

Het is twijfelachtig of een dergelijke wens kan worden vervuld. We zien immers dat het primair juridisch gedefinieerde klassiek-modernistische gezagsgenre niet vanzelfsprekend wordt ondersteund door het discursieve en dramaturgische gezagsgenre. Hoewel de sterke daling in het politiek vertrouwen van het begin van deze eeuw eerder tijdelijk dan structureel lijkt, kan het hedendaagse openbaar bestuur zich toch niet zonder meer baseren op het morele en geestelijk overwicht dat besloten ligt in het klassiek-modernistische woord ‘overheid’. Meer dan eerder zullen de door de overheid ‘geleverde’ definities en betekenissen via de media worden aangevochten. Terwijl de wetenschap eerst fungeerde als schijnbare unanieme legitimatie van het overheidshandelen, brengen de media nu dikwijls juist de wetenschappelijke dissensus voor het voetlicht. Juist wanneer het openbaar bestuur weigert zich te laten ondervragen en tegenwerpingen afdoet als irrationeel, komt haar gezag ter discussie te staan. Het formele gezag van het openbaar bestuur wordt dan zowel op agonistische wijze ondervraagd, als op antagonistische wijze ondergraven. De casus biedt daarvan een treffend voorbeeld.

Ook de dramaturgie van de klassiek-modernistische orde lijkt minder onaantastbaar dan dat eerder in de naoorlogse periode het geval was. Enerzijds zijn er zorgen over de kwaliteit en eigentijdsheid van gevestigde rituelen als Prinsjesdag en het parlementair debat. Onder druk van met name de populistische politici nemen ook de gevestigde partijen publiekelijk afstand van ‘het Haagse gedoe’, in de hoop zichzelf te kunnen presenteren als buitenstaanders, eerder burgers dan politici. Anderzijds is er de opkomst van opvallende nieuwe politieke ruimtes als de talkshow en het internet, met eigen vormen en normen en een eigen dramaturgie. De talkshow lijkt een nieuw politiek ritueel te zijn geworden, waarin zowel ‘het publiek’ als ‘de politiek’ letterlijk een gezicht gegeven wordt – denk aan de gewoonte om de *vox populi* te laten horen, maar ook aan de tendens om in te zoomen op het persoonlijk leven van politici. Of het openbaar bestuur in deze nieuwe politieke ruimtes al dan niet gezichtsverlies lijdt, is sterk afhankelijk van het meer of minder mediagenieke optreden van individuele bestuurders en politici. Tegelijkertijd onttrekt een groeiend aantal politieke ruimtes in de vorm van *governance* netwerken zich juist aan het oog van de burger, niet in de laatste plaats doordat zij ook voor de media bijzonder onaantrekkelijk zijn om te portretteren – totdat zo’n normaliter onzichtbaar netwerk bij een (al dan niet gefingeerd) schandaal betrokken raakt. We vatten deze situatie samen in tabel 3.

Tabel X.3. *Governance genre en gezagsgenre*

Governance genre	Gezagsgenre(s)	Krchtig in gemediatseerde	Zwakte in gemediatiseerde

		samenleving?	samenleving?
Klassiek-modernistisch	Formeel gezag geworteld in een min of meer vaststaand repertoire van performances en settings	In het verleden sterk ontwikkelde dramaturgie, inclusief symbolen en rituelen; formele legitimiteit	In een gemediatiseerde samenleving weinig discursief gezag – relatief weinig mogelijkheden tot ondervraging; dramaturgisch gezag in nieuwe politieke ruimtes als de talkshow sterk afhankelijk van individuen
Netwerk governance	Gezag op basis van effectiviteit, geworteld in interacties die een ad hoc relatie tussen stakeholders tot stand brengen	Juist door onzichtbaarheid groot vermogen tot oplossen van grens overschrijdende problemen	In een gemediatiseerde samenleving weinig dramaturgisch gezag – weinig mogelijkheden tot ervaring, geringe zichtbaarheid voor niet-directe stakeholders en daarmee voedingsbodem voor complottheorieën.

De vraag is hoe het openbaar bestuur in deze situatie, waarin noch de formeel-juridische, noch de discursieve noch de dramaturgische benadering afdoende is, gezag kan (her-)winnen en handhaven. Cruciaal lijkt het daarbij om te erkennen dat klassiek-modernistisch, discursief en dramaturgisch gezag in dit geval sterk met elkaar verweven zijn: het moreel gezag van het openbaar bestuur berust voor burgers op de mogelijkheid om de gekozen beleidslijnen te kunnen ondervragen en als emotioneel juist te kunnen ervaren. Dat betekent dat er geen *quick fix* kan worden gevonden op het gebied van voorlichting. Eerdere adviesrapporten (Wallage 2001), Wolffensperger 2005) wezen er reeds op dat communicatie niet langer als voorlichting aan het eind van het beleidsproces kan worden gezien, maar dat de ‘buitenwereld’ zo vroeg mogelijk in de beleidsontwikkeling moet worden binnengehaald. Het is echter de vraag of zelfs die constatering ver genoeg gaat. Zo spreekt een auteur als Michael Crozier (Crozier 2007) over een situatie van *recursive governance*, waarmee hij de aandacht wil vestigen op het grote belang van de tegenwoordig voortdurend tussen instituties, burgers en media heen- en weergaande informatiestromen. Het is dan ook twijfelachtig of het openbaar bestuur in staat zal zijn om meer afstand te bewaren tot de media, zoals het ROB suggereerde in haar rapport *Politiek en media: pleidooi voor een latrelatie* (ROB 2003). Zelfs wanneer politiek en openbaar bestuur meer afstand tot de media zouden bewaren, weerhoudt dit andere actoren er niet van om te proberen via de media het beleid in alle fasen van het beleidsproces te beïnvloeden, zoals we ook in de casus zagen. Overheidscommunicatie en overheidshandelen zijn onlosmakelijk verweven: het gaat niet om

het controleren van informatie in een stabiele omgeving, maar om het managen van communicatie in een vloeiende omgeving (Crozier 2007:7).

Nu roept het ‘managen’ van communicatie gedachten op aan overheidsspin, zoals die met name bekend werd in Groot-Brittannië onder New Labour. Een dergelijke, puur dramaturgische benadering is echter een onderschatting van burgers en media: voor iedere vorm van spindoctoring ontstaan er nieuwe vormen van ontmaskering, en de kans is groot dat dit uiteindelijk leidt tot een cyclus waarin wederzijds wantrouwen steeds meer centraal komt te staan. Kern van de huidige situatie is immers juist dat wie bestuurt, voortdurend in het oog gehouden wordt door de diverse massamedia – wat overigens niet betekent dat zij ook het juiste beeld schetsen. Ook de zoektocht naar nieuwe politieke rituelen, bijvoorbeeld op het gebied van burgerschap, kan slechts succesvol zijn als inhoud samengaat met vorm: een holle versterking van de dramaturgie is gedoemd om te mislukken, ook als dat gepaard gaat met grootschalige burgerschapsevenementen (vergelijk de bijdrage van Van Veen et al. in deze verkenning).

Een alternatieve benadering richt zich juist op het versterken van het discursieve gezag, door zoals Wolffensperger cs (2005) ook suggereerden, de ‘buitenwereld’ binnen te halen, en burgers in een vroeg stadium bij de beleidsontwikkeling te betrekken. Op die manier wordt de discursieve ondervraging al in het beleidsproces geïncorporeerd, in de hoop dat zo de uiteindelijke beleidsresultaten minder kwetsbaar zullen zijn. Hierbij zien we echter dikwijls een gebrekkige dramaturgie. De spanningsboog van het proces is vaak al weinig tastbaar voor de direct betrokkenen, laat staan voor de burgers die in abstracto worden gerepresenteerd – wat ontbreekt is de emotionele identificatie die de politieke talkshow wel biedt (in positieve of negatieve zin).

Pierre Bourdieu (Bourdieu 2001: 250) beschreef de invloed van de televisie als een *game of mirrors, reflecting one another*. Dat is een pakkend beeld, omdat het in woorden vangt hoe de media niet slechts een bepaalde werkelijkheid weerspiegelen, maar ook hun eigen weerspiegeling daarvan en zo tot in het oneindige verder, zonder dat nog duidelijk is wat een weerkaatsing van een weerkaatsing is en waar het werkelijke beeld begon – we zagen dat ook in de casus. Zo bezien wordt de publieke sfeer een complex systeem, waarin een klein incident tot grote en lang niet altijd voorspelbare gevolgen kan leiden. Vanuit diezelfde complexiteitstheorie zou het advies aan het openbaar bestuur luiden om ‘reserve-ruimte’ in te bouwen, een overtolligheid die de geschetste problemen rond leren, legitimiteit en implementatie wellicht gedeeltelijk zou kunnen oplossen of voorkomen, zij het niet zonder investering. Wanneer beleid niet los te zien valt van communicatie, de overheid niet automatisch gezaghebbend is en ‘de’ burger ongrijpbaar, vraagt dat immers om een andere benadering van beeldvorming – dat wil zeggen, om een voortdurend onderzoek naar de wijze waarop beelden gevormd worden. Hoe vormen burgers hun beeld van het openbaar bestuur

in het algemeen, en beleidsonderwerpen in het bijzonder; en omgekeerd, hoe vormt de beleidsmaker zijn beeld van de burgers waarop het beleid gericht moet zijn?

Terwijl de exacte vorm van een crisis uiteraard nooit kan worden voorspeld, valt zo soms wel te voorzien wat meer of minder controversiële onderwerpen zijn. Relevante vragen zijn dan bijvoorbeeld of er aan het onderwerp al eerder media-aandacht is besteed, en in hoeverre het thema ‘leeft’ op internet – de controverse rond vaccinaties werd bijvoorbeeld deels gevoed door Amerikaanse berichten en filmpjes. Beseft men dat monopolisering van kennis door een gesloten elite een terugkerende klacht is in het maatschappelijk debat, dan kunnen twijfels over de onafhankelijkheid van een adviesorgaan vooraf deels worden voorkomen door een zo groot mogelijke transparantie over het eigen functioneren. Daartoe dient men ook kennis te hebben van de kennis die ‘de’ burger bezit: in hoeverre zijn de verschillende publieken op de hoogte van het bestaan, de functie en het functioneren van het adviesorgaan? Hoe wordt er door uiteenlopende groepen gedacht over de diverse beleidsonderwerpen, wat vinden zij belangrijk en welke vragen leven er? Hoe nemen die publieken nieuws tot zich, nemen zij nog nieuws tot zich? Welke blogs worden gelezen, welke tijdschriften, welke betaalde of gratis kranten, welke programma’s bekeken? Welke andere actoren, bedrijven of belangengroepen proberen hun boodschap voor het voetlicht te brengen en op welke wijze gebeurt dat? Een degelijke kennis over de specifieke middelen en mogelijkheden om de diverse publieken te bereiken, kan niet alle, maar wel veel onaangename verrassingen voorkomen. Op het vlak van dramaturgie zagen we bovendien dat de FSA diverse gezichten inzette voor de verschillende nieuwsonderwerpen. Dit is meer dan slechts een kwestie van herkenbaarheid; het helpt de kijker om een politiek onderwerp op persoonlijke wijze te ervaren. Hoe men een dergelijke verpersoonlijking van de politiek en de bijbehorende vervaging tussen privé en publiek normatief waardeert, hangt misschien vooral af van het gehanteerde democratisch ideaal. In termen van Marres (2003: 44):

Vanuit een definitie van politiek als een kwestie van vertrouwen valt de ondermijning van het onderscheid tussen publiek en privé samen met de ondermijning van de politiek: de aanwezigheid van fragmenten. uit het privé-leven in het publieke domein ondergraaft het vertrouwen in het publieke imago van de politiek, en daarmee uiteindelijk de politiek zelf. Maar vanuit een definitie van politiek als een kwestie van meningsverschil en confrontatie, schept de ondermijning van de scheiding tussen publiek en privé juist kansen voor politiek: dankzij de traceerbaarheid die media mogelijk maken, is het domein van kwesties waarover politieke controverses kunnen ontstaan aanzienlijk verbreed.

Dat vereist wel dat emoties op hun waarde worden geschat, als onderdeel van de oordeelsvorming binnen de publieke sfeer. Dat wil niet zeggen dat onder het publiek levende gevoelens klakkeloos moeten worden overgenomen, noch dat het openbaar bestuur hier machteloos tegenover zou staan. Evenmin kunnen zij echter zomaar worden afgedaan als ‘irrationeel’. Beter zou het openbaar bestuur eraan doen zich af te vragen wat de agonistische of zelfs de antagonistische burger drijft, en of er onder een schijnbaar irrationele handelingswijze een rationele argumentatie schuilgaat (vergelijk Verhoeven 2009). Terwijl

de veelvoud aan mediaboodschappen niet zonder risico's is, kan zij uit democratisch oogpunt immers ook worden gewaardeerd als een veelstemmigheid die ruimte biedt voor de uitdaging van vanzelfsprekendheden (wat uiteraard niet wil zeggen dat iedereen gelijke mogelijkheden heeft om die uitdaging te poneren). Dat burgers de boodschap van het openbaar bestuur niet zonder meer aannemen, is wellicht niet alleen maar negatief in een publieke sfeer waar marketing zich steeds meer vermomt als neutrale voorlichting. De vraag of de media een bijdrage leveren aan het democratisch klimaat of daaraan juist afbreuk doen, kan daarom niet in zijn algemeenheid worden beantwoord. Waar ligt de grens tussen een cynische ondergraving en een kritische ondervraging van het openbaar bestuur?

Dat neemt niet weg dat het voor de overheid cruciaal is om burgers te kunnen bereiken, zo niet met gedeelde betekenisgeving dan toch met informatie waarop zij hun oordeel kunnen baseren. In reactie op de Mexicaanse griepaffaire werd dan ook gesteld dat de overheid zich pro-actief op sociale netwerksites als Twitter moet begeven, om daar in dialoog te gaan met burgers in het besef *dat zij het niet altijd het eerste of het beste weet en dat ze anderen nodig heeft. Dat is immers de crux: je kunt deze webtoepassingen niet los zien van de gedachte die eraan ten grondslag ligt - dat gebruikers in alle openheid samenwerken.*⁸ Elders werd ietwat cynisch geopperd dat de overheid een voorbeeld kan nemen aan de methoden van de tabaksindustrie, die creatieve voorlopers uit de jongerencultuur rekruteert met sigaretten, in de hoop dat leeftijdsgenoten hun voorbeeld navolgen.⁹ De eerdergenoemde FSA werkte feitelijk al via een dergelijke methode, door te zoeken naar sleutelfiguren met een uitgebreid netwerk in met name moeilijk te bereiken groepen. Een dergelijk netwerk vergemakkelijkt het relationeel spreken, met name ook voor die publieken die elke vorm van overheidsinformatie als verdacht beschouwen. Het juiste genre, het juiste podium, de juiste spreektaal kunnen de communicatie tot op zekere hoogte vergemakkelijken - ongeacht of het daarbij gaat om iets dat het openbaar bestuur zelf wil vertellen, of om het afzwakken of tegenspreken van een in de media circulerende boodschap. Dat is des te belangrijker nu de media een beleidsonderwerp binnen zeer korte tijd tot crisis kunnen uitvergroten. Voor het doen functioneren van een dergelijk netwerk is het echter wel cruciaal om de oude metafoor van de vaste boodschap die door een zender aan een passieve ontvanger doorgegeven wordt, te vervangen door het huidige beeld van informatie die voortdurend in beweging is, tussen zenders en ontvangers heen en weer gaat en daarbij voortdurend geïnterpreteerd en vervormd wordt. Kleinschalige interactie binnen een (al dan niet virtueel) netwerk kan dan helpen om een beleidsonderwerp zo te *framen*, dat de betekenis ervan leesbaar wordt voor het bedoelde publiek. De bovengenoemde adviezen geven echter ook al aan hoe moeilijk het

⁸ Cels, S. & J. van den Steenhoven, 'Klink kan voordeel hebben bij internet; overheid mag burgerforums niet onweersproken laten; samenwerking kan ook', *NRC Handelsblad*, 11-11-2009.

⁹ Kohler, W., 'Een besluit voor de hele bevolking; spookverhalen zitten Klink dwars', *NRC Handelsblad*, 10-11-2009

is om in die interactie een positie te bepalen; de overheid neemt als informatieverschaffer uiteraard een bijzondere positie in, maar de dramaturgie van de nieuwe media maakt juist iedereen gelijk.

Het openbaar bestuur doet er dan ook goed aan na te gaan hoe het voor haar essentiële spoor van wetenschappelijke beleidsvoorbereiding als gezagsbasis kan worden herwonnen. ‘Fact-regardingness’ is een cruciale waarde, net zo goed als toekomstonderzoek in de vorm van scenario’s en assessments de overheid kan helpen bij het nemen van strategische beslissingen. Deze belangrijke poten onder het klassiek-modernistische bestuur zijn echter niet zonder aanpassing te kopiëren naar de huidige gemediatiseerde samenleving. In een tijd waarin politiek bestuurders veelvuldig worden geconfronteerd met tendentieuze berichtgeving of suggestieve opzetjes die het gezag van het openbaar bestuur ondermijnen, is het van belang dat wordt gekeken hoe juist in dergelijke situaties een koppeling kan worden gelegd naar de in principe krachtige ondersteuning door wetenschappelijk onderzoek. Die cruciale rol wordt bemoeilijkt nu ook de gezagsbasis van het wetenschappelijk onderzoek geërodeerd is (‘dat zijn *uw* feiten!’), terwijl de experts nog wel worden aangehaald om elkaar in de media tegen te spreken. Het voornoemde onderzoek naar de Britse FSA toont echter aan dat er ook hier een genre kan worden gedefinieerd dat wel in staat is om wetenschappelijk onderzoek te mobiliseren voor het verwerven van politiek gezag. Daartoe dienen enerzijds bestaande onzekerheden te worden erkend, terwijl anderzijds helder kan worden aangegeven op welke gebieden wel breed gedeelde wetenschappelijke consensus bestaat (zie bijvoorbeeld een website als www.klimaatportaal.nl). Dit biedt de ruimte om in de media belichte fabels te ontkrachten en tegemoet te komen aan de vraag naar rationaliteit – althans voor die publieken die de moeite nemen dergelijke informatiesites te zoeken en bezoeken.

Voor het openbaar bestuur als gezaghebbende actor betekent dat een terugkeer naar de betekenis van auctor of auctoritas als bron van een verhaal – één van de vele mogelijke bronnen van de vele verhalen binnen de gemediatiseerde samenleving. In het theater of de literatuur zijn we bereid ons ongeloof op te schorten wanneer het verhaal ‘klopt’ (discursief gezag), wanneer we de verteller vertrouwen op grond van zijn positie (formeel gezag) of wanneer deze blijkt te beschikken over een buitengewone emotionele overtuigingskracht (dramaturgisch gezag). Het openbaar bestuur beschikt niet langer over de vanzelfsprekende formele autoriteit die in staat was om burgers een verhaal op te leggen. In plaats daarvan zal zij moeten streven naar contextuele geloofwaardigheid; iedere politieke uitspraak of handeling moet passen binnen het script en de logica van het gegeven podium, door het doelpubliek gericht aan te spreken zonder daarbij een ander publiek geweld aan te doen. Politiek gezag vereist daarom de kundigheid om een situatie te kunnen lezen en te beantwoorden met een politieke stijl die vorm en inhoud, principe en presentatie met elkaar verweeft (Pels 2003: 57). Voor deze kundigheid is noch formeel, noch discursief, noch

dramaturgisch gezag op zichzelf voldoende; slechts de combinatie van dramaturgische presentatie, de mogelijkheid tot discursieve uitdaging en het besef van duurzame betrouwbaarheid is in staat om de diverse publieken aan te spreken en in een beleidsdiscours met elkaar te verbinden.

Politiek is theater. Maar dat maakt het nog niet onecht.

REFERENTIES:

Bourdieu, P. (2001). "Television." European Review **9**(3): 245-256.

Brants, K. and P. Van Praag (2005). Politiek en media in verwarring: de verkiezingscampagnes in het lange jaar 2002. Amsterdam, Het Spinhuis.

Castells, M. (2007). "Communication, Power and Counter-power in the Network Society." International Journal of Communication **1**: 238-266.

Cook, T. (2006). "The news media as a political institution: looking backward and looking forward." Political Communication **23**(2): 159-171.

Corner, J. and D. Pels (2003). Media and the restyling of politics. London, Sage.

Crozier, M. (2007). "Recursive Governance: Contemporary Political Communication and Public Policy." Political Communication **24**(1): 1-18.

De Vreese, C. H. (2005). "The Spiral of Cynicism Reconsidered." European Journal of Communication **20**: 283-301.

Dekker, P. and E. Steenvoorden (2008). Continu onderzoek burgerperspectieven: kwartaalbericht 2008-2. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.

Ezrahi, Y. (1990). The descent of Icarus: science and the transformation of contemporary democracy. Cambridge MA, Harvard University Press.

Friedman, R. (1990). On the concept of authority in political philosophy. Authority. J. Raz. New York University Press, New York University Press: 56-91.

Friedrich, C. (1958). Authority. Cambridge MA, Harvard University Press.

Gamson, W. A., D. Croteau, et al. (1992). "Media Images and the Social Construction of Reality." Annual Review of Sociology **18**(373-393).

Gans, H. (1979). "Deciding what's News: Story Suitability." Society **16**(3): 65-77.

Goodsell, C. T. (1988). The social meaning of civic space: studying political authority through architecture. Lawrence, University Press of Kansas.

Hajer, M. (2000). Politiek als vormgeving (oratie). Amsterdam, Vossiuspers.

Hajer, M. (2003). A Frame in the Fields: Policymaking and the Reinvention of Politics. Deliberative Policy Analysis. M. Hajer and H. Wagenaar. Cambridge, Cambridge University Press.

Hajer, M. (2003). "Policy without Polity? Policy analysis and the institutional void. ." Policy Sciences **36**(2): 175-195.

Hajer, M. (2009). Authoritative Governance: Policy-making in the Age of Mediatization. Oxford, Oxford University Press.

Hajer, M., D. Laws, et al. (2009). Authority through Deliberative Governance: the British Food Standards Agency in action. Authoritative Governance: Policy-Making in an Age of Mediatization. M. Hajer. Oxford, Oxford University Press: 125-169.

Hajer, M. and J. Uitermark (2009). Performing Authority after the Assassination of Theo van Gogh. Authoritative Governance: Policy-Making in an Age of Mediatization. M. Hajer. Oxford, Oxford University Press: 76-96.

Herbst, S. (2003). "Political authority in a mediated age." Theory and Society **32**(4): 481-503.

Heurtin, J.-P. (2005). The Circle of Discussion and the Semicircle of Criticism. Making Things Public; Atmospheres of Democracy. B. Latour and P. Weibel. Karlsruhe, ZKM/MIT Press: 754-769.

Keelan, J., V. Pavri-Garcia, et al. (2007). "YouTube as a Source of Information on Immunization: A Content Analysis." JAMA **298**(21): 2482-2484.

Marres, N. (2003). "Beter productief wantrouwen dan misplaatst vertrouwen: over de politieke verdiensten van media-affaires." Krisis **2003** (1): 36-52.

Mouffe, C. (2005). On the Political. London: Routledge.

Pels, D. (2003). Aesthetic representation and political style: re-balancing identity and difference in media democracy. Media and the Restyling of Politics. J. Corner and D. Pels. London, Sage: 41-66.

Pressman, J. L. and A. Wildavsky (1973). Implementation; how Great Expectations in Washington are dashed in Oakland. Berkeley, University of California Press.

RMO (2003). Medialogica: over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek. Den Haag, RMO.

ROB (2003). Politiek en media: pleidooi voor een LAT-relatie. Den Haag, ROB.

Van Aelst, P. (2006). Toeschouwer, speler of scheidsrechter? Een empirische studie over de rol van de media in de verkiezingscampagne van 2003. Antwerpen, Universiteit Antwerpen, proefschrift.

Van Praag, P. (2001). "Media en openbaar bestuur: de uitdaging van de interpreterende journalistiek." Bestuurskunde **10**(7): 310-319.

Van Zoonen, L. (2005). Entertaining the Citizen: When Politics and Popular Culture Converge. Lanham, Rowman & Littlefield.

Verbeet, G. (2009). Parlementaire zelfreflectie 2007–2009; Vertrouwen en zelfvertrouwen. Den Haag, Tweede Kamer der Staten-Generaal.

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

Vettehen, P., K. Nuijten, et al. (2005). "News in an Age of Competition: The Case of Sensationalism in Dutch Television News, 1995-2001." Journal of Broadcasting & Electronic Media **49**(3): 282–295.

Wallage, J. (2001). In dienst van de democratie. Den Haag, Commissie Toekomst Overheidscommunicatie.

Warren, M. (1996). "Deliberative democracy and authority." The American Political Science Review **90**(1): 46-60.

Wolffensperger, G. (2005). Rijksbrede Takenanalyse; 50 aanbevelingen voor communicatie met en door een Andere Overheid. Den Haag, Gemengde Commissie Communicatie.

Wynne, B. (2001). "Creating Public Alienation: Expert Cultures of Risk and Ethics on GMOs." Science as Culture **10**(4): 445-481.

Yanow, D. (1995). "Built space as story: the policy stories that buildings tell." Policy Studies Journal **23**.