

KRONIEK

De nieuwe netwerksamenleving en openbaar bestuur

Wat Landsmeer ons leert over onze bestuurlijke toekomst

Gjalt de Graaf & Albert Meijer

Aan de hand van de casus Landsmeer – dat in 2012 een politiek rampjaar kende met een dynamiek die alleen mogelijk was door sociale media – kijken we naar de toekomst van ons openbaar bestuur. We zien andere sociale netwerken, een andere samenleving, en dus ook ander bestuur. Tot nu toe is er veel geschreven over gebruik van sociale media door de overheid. Een recent rapport van de Raad voor het openbaar bestuur gaat een stap verder door te kijken naar kansen en risico's van sociale media in de representatieve democratie. In deze kroniek kijken we naar de veranderende context van ons openbaar bestuur.

Inleiding

In scherp contrast met het mondaine Amsterdam ligt direct ten noorden ervan het even rustieke als waterrijke Landsmeer. Een gemeente met zo'n 10.000 inwoners. De politiek van deze gemeente is het afgelopen jaar echter allesbehalve rustig geweest; 2012 was het jaar van een heuse bestuurscrisis. Tot nu toe mogen een burgemeester, twee wethouders, een gemeentesecretaris en vijf raadsleden zich slachtoffer noemen (*Het Parool*, 30 oktober 2012).

In 2012 verscheen ook een advies van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) – getiteld *In gesprek of verkeerd verbonden? Kansen en risico's van sociale media in de representatieve democratie* – waarin geconstateerd wordt dat politici en politieke partijen nog onvoldoende doordrongen zijn van de interactieve en mobiliserende potentie van sociale media. Middels de casus Landsmeer willen we in deze kroniek niet alleen aantonen dat de Rob daarin gelijk heeft; we willen een stap verder gaan dan analyseren hoe politici met sociale media om kunnen gaan. *Hier willen we het hebben over hoe de samenleving verandert door sociale media en daarmee ook de publieke context van ons openbaar bestuur.*

De casus Landsmeer



Wat is er in Landsmeer gebeurd? In september 2011 werd Astrid Nienhuis (VVD) benoemd tot nieuwe burgemeester. Nienhuis plaatste snel na haar aantreden vraagtekens bij het opereren van de gemeentesecretaris Willem Groskamp en de

wethouders Mark Jan Prins (PvdA) en Franklin Monteban (VVD), die sinds 1991 in de gemeenteraad zat en voor de tweede keer wethouder was. Beide wethouders – die al zeer lang in Landsmeer woonden – maakten in de ogen van Nienhuis de dienst uit zonder zich veel aan de wet- en regelgeving gelegen te laten liggen (*Het Parool*, 30 oktober 2012). Veel meer dan haar voorganger bood Nienhuis de strijd aan met deze heren. Die conflicten liepen uit de hand en de hulp van de Commissaris van de Koningin (CvK) Remkes werd ingeroepen. Remkes stelde een onderzoekscommissie met externen aan, maar alle bemiddelingspogingen mislukten. De commissie bracht een rapport uit dat niet door de pers mocht worden ingezien en nog steeds geheim is. Daar heeft de lokale omroep een verslag van gemaakt en dat is op Facebook en Twitter gezet. Daarna was het mede door de vakantie even rustig.

Na de zomer bleken de interne spanningen in het stadhuis tot een kookpunt gestegen. Er kwam een raadsvergadering met een debat over het functioneren van de burgemeester op 14 september 2012, die live werd gestreamd op het internet, van 8 uur 's avonds tot half 3 's nachts. Op Twitter kwamen veel reacties. Niet alleen uit Landsmeer, maar van burgers uit het hele land. Er werd veel getwitterd die avond over de raadsvergadering (twitteraccount: @lolrtv). RTV NH was aanwezig plus de regionale pers (vimeo.com/landsmeer). Veel korte interviews werden opgenomen en op het internet gezet. Uiteindelijk werd diep in de nacht het vertrouwen in de burgemeester opgezegd. Een motie van wantrouwen werd gesteund door de collegepartijen VVD en PvdA (samen 9 van de 15 zetels), minus de VVD-fractievoorzitter, die de wethouders van gemeen spel betichtte (*Het Parool*, 30 oktober 2012).

Yvette Schotsman – die ooit iets gedaan had voor de VVD van Landsmeer maar al lang niet meer politiek actief was – volgde de raadsvergadering thuis en schreef de avond van 14 september op Facebook: 'Wat gebeurt hier allemaal?' Vanita Attema pikte dat bericht op. Samen besloten ze een petitie op het internet te beginnen en via sociale media op te roepen die petitie te steunen. Binnen één dag waren er 100 virtuele handtekeningen, na twee weken ruim 2000. Niet alleen in de virtuele wereld werd actie gevoerd: er hingen inmiddels ook spandoeken in het dorp over de kwestie. Schotsman en Attema werden door Remkes uitgenodigd langs te komen. Via sociale media werd opgeroepen bij de volgende vergadering naar het gemeenteplein te komen, waar zo'n 300 mensen gehoor aan hebben gegeven. Er bleek veel losgemaakt bij de inwoners van Landsmeer. Veel gestelde vragen waren 'kan dit allemaal zo?' en 'wat gebeurt hier?'. De sfeer in de kleine en anders zo rustige gemeenschap bleek ernstig aangetast. De vrouw van de wethouder kon via Facebook en Twitter lezen wat er over haar man werd gezegd, was daar boos over en trok zich terug uit de basketbalvereniging.

De grote publieke druk had politieke gevolgen. Een aantal raadsleden deed – mede onder de groeiende sociale druk – afstand van hun raadszetel. De meerderheid die de coalitie had, was afgebrokkeld en met name de VVD-raadsleden, inclusief de nieuwe, begonnen zich tegen de twee wethouders te keren. In de gemeenteraad werd een motie tegen hen voorbereid. Ze dienden hun ontslag in op de dag voor

de raadsvergadering waarin de tie aan de orde zou komen, wetende dat deze een meerderheid zou halen. T  is het schrijven van deze kroniek was nog niet bekend of de burgemeester terugkeert; de nieuwe gemeenteraad heeft het haar wel gevraagd.

Analyse

Wat maakt deze casus zo speciaal? Volgens Arno Korsten (Korsten, 2010; Korsten, Schoenmaker, Bouwmans & Resoort, 2012) is het sinds de eeuwwisseling onrustig rondom burgemeesters in Nederland: waar in de jaren negentig slechts enkele burgemeesters gedwongen werden te vertrekken, zijn er sindsdien meer dan vijftig gedwongen op te stappen. Wanneer de burgemeester van Landsmeer terugkeert, zou dat voor het eerst in Nederland zijn dat het vertrek wordt teruggedraaid. Maar dat is niet het enige wat deze casus uniek maakt en ook niet het-gene waar wij de nadruk op willen leggen. In de casus Landsmeer speelden sociale media een cruciale rol bij het vertrek van beide wethouders en de mogelijke terugkeer van de burgemeester. Sociale media hebben het politieke landschap ingrijpend veranderd; als dezelfde zaak tien jaar geleden had gespeeld, zou de burgemeester waarschijnlijk weg zijn gebleven en hadden beide wethouders er nog gezeten. Voor zover Arno Korsten kan nagaan, speelden sociale media geen enkele rol bij de opgestapte burgemeesters in de periode 2000-2010.

De samenleving verandert ingrijpend door sociale media (Chew & Eysenbach, 2010). Dit werd duidelijk bij de recente 'Facebook-revoluties' in 2009 in Iran en in 2011 in Egypte en Tunesië:

'Zine El Abidine Ben Ali ruled Tunisia for 20 years, Hosni Mubarak reigned in Egypt for 30 years, and Muammar Gaddafi held Libya in a tight grip for 40 years. Yet among the bravest challengers were 20- and 30-year-olds without ideological baggage, violent intentions or clear leaders. The groups that initiated protests had few meaningful experiences with public deliberation or voting, and little experience with successful protest.' (Howard & Parks, 2012, p. 359)

De mogelijkheden die *sociale* media bieden om massaal en decentraal informatie te verspreiden en te delen, zal ook gevolgen hebben voor ons openbaar bestuur. Sociale netwerken worden anders en sneller gevormd. Dat zien we nu met name bij jongeren (Anduiza, Christancho & Sabucedo, 2012), die veel meer gebruikmaken van sociale media dan ouderen. Netwerken ontstaan plots en heel snel. Denk aan de rellen in Haren (niet voor niks ook wel Facebook-rellen genoemd), die alleen mogelijk waren door sociale media. Andere sociale netwerken, een andere samenleving, en dus ook ander bestuur. Tot nu toe is er veel geschreven over gebruik van sociale media door de overheid (bijvoorbeeld Meijer, Grimmelikhuisen, Fictorie & Bos, 2011; De Kool, 2011; Van Berlo en Nooteboom, 2011). Het Rob-rapport gaat een stap verder door te kijken naar kansen en risico's van soci-

ale media in de representatieve democratie. In deze kroniek willen we ook kijken naar de veranderende context van ons openbaar bestuur.

Er zijn drie aspecten die er in de casus Landsmeer uitspringen: het eerste is het snelle vormen van gedecentraliseerde netwerken (met nauwelijks of geen hiërarchische sturing), die in no-time invloed krijgen; beide initiatiefneemsters werden snel bij de CvK uitgenodigd en wisten 300 man op de been te krijgen tijdens een avondlijke raadsvergadering (op het Tahrirplein van Landsmeer). Deze nieuwe vorm van netwerken en organiseren wordt ook wel micro-organisatie genoemd (Bekkers, Moody & Edwards, 2011; Anduiza et al., 2012); de organisatie is daarbij ad hoc, zonder formeel lidmaatschap en met zeer weinig middelen en kosten. Deze netwerken zijn een nieuwe bron van invloeden, naast de meer traditionele, rijkere, organisaties zoals politieke partijen en belangengroepen (Bekkers et al., 2011). Protestbewegingen gebruiken sociale media om binnen een gedecentraliseerd netwerk, horizontale en directe lijnen van communicatie op te zetten, en verdelen informatie daarmee zeer efficiënt (Theocharis, 2012). Burgers zijn – net als in Iran, Egypte en Tunesië – veel actievere spelers in de democratie geworden.

Het tweede aspect dat in het oog springt, is dat sociale media van grote invloed zijn op de betekenis die we aan bestuurlijke processen verlenen; ze bepalen de beeldvorming.

‘In terms of the discursive power of social media we expect that the many-to-many, and instantaneous, character of communication within social networks facilitates a rapid, almost real-time process of frame alignment (Snow et al., 1986). The increased significance of images and video may also help to frame an issue in a more advanced way than when using traditional media.’ (Bekkers et al., p. 3)

We zien dit in Landsmeer: sociale media speelden een grote rol in de articulatie en expansie van een nieuw frame (De Bruijn, 2011); razendsnel werd een nieuw frame gevormd en gedeeld in een netwerk (zie over framing ook het vorige nummer van *Bestuurskunde*). De beide wethouders wisten in eerste instantie de raad te overtuigen met het frame van een nieuwe burgemeester die naar buiten toe weliswaar overtuigend optrad, maar intern slecht organiseerde. Puinhopen en chaos op het stadhuis. Daar is door het burgerinitiatief in zeer korte tijd succesvol het frame tegenover gezet van een paar oudere heren die gewend waren samen de dienst uit te maken en wier ego’s gingen opspelen toen een jonge, dynamische, vrouwelijke burgemeester de boel kwam opschudden. Dit laatste frame komen we ook tegen in alle krantenberichten die er sinds september 2012 over de Landsmeerse bestuurscrisis zijn verschenen (zie: Landsmeertransparant.nl).

Het derde aspect is de onvoorspelbaarheid van deze dynamiek. Bestuurskundigen zijn gewend aan de rol die de massamedia innemen en de manier waarop zij issues framen – de medialogica (Schillemans, 2010) – maar nu ontstaat er een nieuw soort logica. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO, 2011) geeft aan dat er ‘nieuwe regels van het spel’ ontstaan: een internetlogica met meer interac-

tiviteit en meer dynamiek. Framing vindt nu plaats vanuit een ongrijpbare netwerksamenleving. De voorspelbaarheid van deze patronen is beperkt: in lijn met theorieën over complexiteit kunnen de patronen achteraf wel worden begrepen, maar ze zijn vooraf moeilijk te voorzien (Teisman, 2005). De gebeurtenissen in Landsmeer waren net zo onvoorspelbaar als de rellen rondom Project X Haren.

Conclusie

Kunnen we de gebeurtenissen in Landsmeer nu beschouwen als een overwinning voor de democratie? Op het eerste gezicht lijkt het alsof het volk – wederom net als in Iran, Egypte en Tunesië – gesproken heeft en incapabele of niet-responsieve machthebbers gedwongen heeft af te treden. Een duidelijke democratische winst. Landsmeer toont aan dat door gebruik van sociale media de beoordeling van gekozen bestuurders niet slechts plaatsvindt tijdens verkiezingen. Toch willen wij ook waarschuwen voor de destructieve krachten van de massa. Deze hebben we kunnen waarnemen bij de rellen rondom Project X Haren en in de zomer van 2011 ook in Londen, waar grootschalige rellen plaatsvonden die vaak via sociale media werden gecoördineerd. De komende jaren zal de massa – *the crowd* – zeker nog vaker van zich doen spreken en we zullen zien of de massa voornamelijk haar vriendelijke of destructieve gezicht zal laten zien. Sociale media hebben de massa de mogelijkheid gegeven om zich te ontwikkelen tot een volwaardige politieke actor waar bestuurders in de toekomst steeds meer mee te maken zullen krijgen.

De invloed van sociale media gaat veel verder dan het wegsturen van bestuurders; het gaat ook om directe beïnvloeding van beleid. Een burger is het niet eens met een bepaalde beslissing, opent net als Schotsman een Facebook-pagina, en staat een week later op het stadhuis met de wethouder te onderhandelen. Sociale media beïnvloeden de beeldvorming en die bepaalt besluitvorming. Nieuwe frames – gevormd met behulp van sociale media – zullen meer en meer beleid beïnvloeden. Dit heeft een duidelijk democratisch voordeel. Maar we moeten ons wel realiseren dat door de zeer rappe penetratie van sociale media in de samenleving (Bekkers et al., 2011), en door de micro-organisatie die ze mogelijk maken (horizontalisering), het traditionele (verticale) democratische model – waarin publieke invloed en macht gelegitimeerd worden door formele verkiezingen met iedere burger één stem – doorkruist wordt. Zoals we in de casus Landsmeer zien, nemen de mogelijkheden de status quo succesvol te veranderen toe; maar de uitkomsten zijn onvoorspelbaar en oncontroleerbaar. We sluiten hiermee aan bij het Rob-rapport: de samenleving horizontaliseert in haar verhoudingen, maar politiek en bestuur blijven opereren als ware de samenleving nog opgebouwd in verticale, hiërarchische verhoudingen. Of, zoals Jacobs (2012, p. 330) het beschrijft in een reflectie op het Rob-rapport: ‘Ook hier zien we de spanning tussen een horizontaal ‘middel’ (directe democratie) en een verticaal systeem (representatieve democratie). Sociale media lossen deze spanning niet op.’

Literatuur

- Anduiza, E., Christancho, C., & Sabucedo, J. (2012). Mobilization through online social networks: The political protest of the *Indignados* in Spain. Verkregen via <http://webh01.ua.ac.be/prosurvey/publications/1344588239.pdf>.
- Bekkers, V., Moody, R., & Edwards, A. (2011). Micro-mobilization, social media and coping strategies: Some Dutch cases. *Policy & Internet*, 3(4), 1-29.
- Berlo, D. van, & Nooteboom, S. (2011). Overheid 2.0: aanspreekbaar en aansprekend. *Bestuurskunde*, 20(3), 26-34.
- Bruijn, H. de (2011). *Framing. Over de macht van taal in de politiek*. Amsterdam: Atlas.
- Chew, C., & Eysenbach, G. (2010). Pandemics in the Age of Twitter: Content analysis of tweets during the 2009 H1N1 outbreak. *Plos One*, 5(11), 1-13.
- Howard, P., & Parks, M. (2012). Social media and political change: Capacity, constraint, and consequence. *Journal of Communication*, 62(2), 359-362.
- Jacobs, K. (2012). It doesn't always go according to plan: Een reactie op het Rob-rapport *In gesprek of verkeerd verbonden? Beleid en Maatschappij*, 39(3), 328-333.
- Kool, D. de (2011). Ambtenaren en sociale media: Kansen risico's en dilemma's. *Bestuurskunde*, 20(3), 35-43.
- Korsten, A. (2010). Gedwongen vertrek van burgemeesters. *Justitiële verkenningen*, 36(3), 10-30.
- Korsten, A., Schoenmaker, M., Bouwmans, H., & Resoort A. (2012). *Onder burgemeesters*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Meijer, A., Grimmelikhuijsen, S., Fictorie, D., & Bos, A. (2011). Politie en Twitter. *Bestuurskunde*, 20(3), 14-25.
- Raad voor het openbaar bestuur (2012). *In gesprek of verkeerd verbonden? Kansen en risico's van sociale media in de representatieve democratie*. Den Haag: Rob.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2011). *De nieuwe regels van het spel: Internet en publiek debat*. Den Haag: RMO.
- Schillemans, T. (2010). Message control: de defensieve mediatisering van publieke organisaties in Australië en Nederland. *Bestuurskunde*, 19(1), 49-59.
- Snow, D., Rochford, E., Worden, S., & Benford, R. (1986). Frame alignment processes, micromobilization, and movement participation. *American Sociological Review*, 51(4), 464-481.
- Teisman, G. R. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde: Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Theocharis, Y. (2012). The wealth of (occupation) networks? Communication patterns and information distribution in a Twitter protest network. *Journal of Information Technology & Politics*. doi:10.1080/19331681.2012.701106