



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Burgers tegen beleid : een analyse van dynamiek in politieke betrokkenheid

Verhoeven, I.

Publication date

2009

Document Version

Final published version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

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

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.



INLEIDING

1. Burgers tegen beleid

Eens in de zoveel tijd gebeurt het. Burgers komen politiek in actie tegen beleidsplannen. Neem bijvoorbeeld de burgers die in 2006 in actie kwamen tegen de aanleg van een nieuwe snelweg ter hoogte van Weesp. Het was groot nieuws dat zelfs meerdere keren het NOS Journaal haalde. De actievoerders werden in NRC Handelsblad uitgebreid geïnterviewd. Een selectie van fragmenten uit het interview biedt meer inzicht in hun belevingswereld:

“Er zijn in de omgeving van het Naardermeer veel mensen tegen de aanleg van een nieuwe snelweg die dwars door het cultuurlandschap van Gein en Vecht zal lopen. En ook daarbuiten zijn de protesten lang niet mals. De tegenstanders zijn deels gemobiliseerd door een actiegroep, het Platform tegen A6-A9, die sinds anderhalf jaar met redelijk groot succes de plannen bestrijdt. Vandaag hebben deze actievoerders zich verzameld bij het Naardermeer. De boswachter, Gradus Lemmen, vaart de gasten naar een drijvend huisje dat Natuurmonumenten ter ondersteuning van de protesten heeft ingericht en waar bekende en minder bekende Nederlanders af en toe verblijven.

De actievoerders zijn intelligente burgers, middle class en goed gebekt. Ze vertegenwoordigen verschillende bewonersorganisaties en verenigingen. Ze wonen in de streek die door de aanleg van de snelweg grote schade zou oplopen. Ze hebben allemaal het gevoel dat er een streep moet worden getrokken, dat ook in dit drukke deel van de Randstad rust en ruimte nodig zijn, en beschouwen hun strijd tegen de plannen van minister Peijs als een symbool voor het behoud van de leefbaarheid”.

(...)

“De planoloog heeft het eten opgediend, gerechten van een Chinees restaurant in Weesp, en heeft tijdens de maaltijd zo consciëntieus mogelijk uitgelegd wat er allemaal niet deugt aan de planstudie waarover het kabinet eind deze maand een besluit denkt te nemen. Anderhalf

jaar geleden begon dit project onder de naam Planstudie Schiphol-Almere. Korte tijd later kwamen ze erachter dat van alle autoverkeer nog geen 10 procent tussen deze twee plaatsen reist. Het gros van het verkeer uit Almere blijkt naar Amsterdam te gaan. Toen heeft men snel een ander etiketje op het plan geplakt en heette het voortaan een planstudie naar de verbinding tussen Schiphol, Amsterdam en Almere. Allerlei lokale groeperingen hebben vervolgens aangedrongen op een visie op de mobiliteit in het gehele gebied. Maar de minister heeft de discussie verengd tot asfalt”.

(...)

“Er wordt gelachen. De sfeer op de boot is goed. De strijders vertellen hoe ze elkaar hebben leren kennen. Al vanaf het begin van de jaren zeventig zijn er plannen geweest om de snelwegen A6 en A9 met elkaar te verbinden. De huidige plannen hebben ze ervaren als een overval. Vijf jaar geleden schoot de Tweede Kamer de plannen voor een snelweg af. Drie jaar geleden werd een groot aantal organisaties het onder voorzitterschap van ex-minister Pieter Winsemius eens over een groot aantal investeringen om de leefbaarheid van het gebied te vergroten, de infrastructuur te verbeteren en de natuur een impuls te geven. Het convenant, De Uitweg genaamd, was ondertekend door natuurorganisaties, bewoners, bestuurders en werkgevers. De politiek hoefde er alleen nog maar ja tegen te zeggen”.

(...)

“Nog geen jaar na het convenant hoorde hij dat er een verkennende studie zou komen van Rijkswaterstaat naar onder meer een nieuwe snelweg. Hermine Kalf en Juul Muller lazen het in het Weesper Nieuws. Anderen hadden toen al een mailtje gekregen van iemand die de advertentie van Rijkswaterstaat in enkele landelijke kranten hadden (sic!) zien staan. Onbegrijpelijk, zegt Hermine Kalf. Eerst is er een groot draagvlak voor maatregelen, en even later ga je gewoon weer een oud plan uitvoeren. Daar zakt mijn broek van af. Dat de actievoerders het als een overval hebben ervaren, komt vooral doordat de aankondiging werd gedaan in de kerstvakantie, toen veel mensen van huis waren. Uiteindelijk hadden de bewonersgroepen nog maar tien dagen de tijd zeggen ze, om te reageren. Dat er uiteindelijk binnen een week achtduizend reacties zijn verzameld, beschouwen ze nog steeds als een grote prestatie. Daar is Rijkswaterstaat erg van geschrokken”.

(...)

“Ze blijven zakelijk, deze nette actievoerders. Maar ze worden soms wel moe van het bijna onuitputtelijke arsenaal van de tegenstander. Kees Neervoort: De aanpak van Rijkswaterstaat is zo grondig, zo zeer omgeven met gelobby, dat er gewoon over je heen wordt gederd als je je niet verzet. Dat is mijn persoonlijke motivatie voor deze strijd. Juul Muller: Toen we hieraan begonnen had ik een oude kennis aan de lijn. Hij vertelde dat het jarenlang zijn werk was geweest om namens VNO/NCW te pleiten voor de aanleg van die weg. Daar was ik echt door gechoqueerd. Al die achterkamertjes! Wij bleken een enorme achterstand te hebben”.

(...)

“Intussen gaat de lobby gewoon door. Frans Cladder: De bouwers willen blijven bouwen. En liever met hightech oplossingen dan een biologisch-dynamische oplossing van de verkeers-

congestie. Jaap van 't Hek: Er wordt dagelijks vergaderd op de kamer van de minister. Het is een spel waar wij niet in betrokken worden. Willy Verweij: Het lijkt alsof het altijd vloed is. Het wordt nooit eb" (NRC Handelsblad 17-9-2006).

Er liggen goede afspraken. De politiek maakt toch andere plannen. Die worden als een overval ervaren. Er is in de achterkamers gelobbyd. Ze voelen zich op een enorme achterstand gezet. Ze zijn boos dat ze niet gekend worden in de plannen. Het blijft vloed en wordt nooit eb. Kort en bondig zien we in deze steekwoorden de kern van de politieke betrokkenheid tegen de plannen voor de snelweg. Duidelijk is dat voor deze burgers niet alleen de inhoud van de plannen onacceptabel is (er lag een goed en breed gedragen convenant), maar dat ook de manier waarop ze met deze plannen worden geconfronteerd hun weerstand opwekt. Ze zijn ervan overtuigd dat de overheid een politiek spelletje speelt en zijn zeker niet bereid om dit zomaar aan zich voorbij te laten gaan. Wat verder opvalt is dat deze burgers goed in staat zijn om zich tegen beleid te verweren. De meeste van hen zijn hoger opgeleid, inhoudelijk goed op de hoogte van de plannen en ze zijn ingebed in uiteenlopende organisaties. Kortom, ze zijn mondig, hebben hun argumenten paraat en zijn bereid om aardig wat tijd op te offeren om actie tegen de overheid te voeren. De mondige goed opgeleide middenklasse komt politiek in actie tegen beleid en weet snel andere burgers te mobiliseren om hun acties te steunen.

De politieke betrokkenheid van burgers tegen de beleidsplannen voor de snelweg bij Weesp staat niet op zich. Na de overstromingen van de grote rivieren midden jaren negentig begon de overheid plannen te maken voor de afvoer van grote hoeveelheden water in extreme omstandigheden. Er werd overwogen om noodoverloopgebieden te creëren waar het water naartoe kon worden afgevoerd. Over deze plannen ontstonden maatschappelijke controverses. Burgers richtten ad hoc actiecomités op die soms met lokale bestuurders samenwerkten tegen de plannen. Een van die actiecomités is het Hoogwaterplatform dat een noodoverloopgebied in de Ooijpolder bij Nijmegen probeerde te voorkomen (zie www.hoogwaterplatform.nl). Deze burgers ontwikkelden samen met waterbouwkundigen snel technische kennis om de overheidsplannen te weerleggen en alternatieven te ontwikkelen. Ze mobiliseerden bovendien wanneer nodig de lokale bevolking om hun acties kracht bij te zetten.

Ook de stort van vervuilde bagger in slibdepots is een controversiële kwestie die op verschillende plaatsen tot politieke acties van bewoners en lokale overheden heeft geleid. In de gemeente Buren was de gemeenteraad tegen de aanleg van een slibdepot in de voormalige zandwinningsput de Ingensche Waarden. Ze kregen grote bijval van burgers die zich verenigden in de actiegroep Red de Betuwe (Schreuder 2004). In Amersfoort ontstond een controversie over de plannen om een slibdepot aan te leggen bij de nieuwbouwwijk Vathorst. De lokale politiek was tegen en ze vonden bondgenoten in burgers, die via de vereniging Geen uitbreiding Stort en via bestaande bewonersverenigingen politiek in actie kwamen (Bon 2004).

De politieke betrokkenheid tegen plannen voor de snelweg bij Weesp, tegen noodoverloopgebieden en tegen de aanleg van slibdepots vormen het topje van de ijsberg. De lijst met voorbeelden is vrijwel onuitputtelijk. Van acties tegen de aanleg van de Betuwelijn (Pama 2004), natuurontwikkeling in agrarische gebieden (Hajer 2003a), de inrichting van de Hoeksche Waard (Hajer 2004), de aanleg van andere rijkswegen (Huberts 1988) tot talrijke processen van gemeentelijke herindeling (Depla et al. 1996, Figuee 2002, Schrijen 2002). Al deze uitingen van politieke betrokkenheid hebben met elkaar gemeen dat ze gericht zijn tegen beleidsinterventies door het Rijk of provincies. Er zijn echter nog veel meer voorbeelden te geven van lokale acties tegen gemeentelijke beleidsplannen.

Het feit dat er zo breed verspreid en over zoveel verschillende onderwerpen politieke acties van burgers tegen beleid ontstaan, wijst erop dat het niet om incidentele gebeurtenissen gaat maar om een maatschappelijk en politiek verschijnsel. Burgers zijn niet alleen mondiger maar ook moeilijker, zo luidde de analyse van Gabriël van den Brink (2002) enkele jaren geleden. Het politiek activisme tegen de snelweg bij Weesp en de talrijke andere voorbeelden tonen zeer concreet hoe mondigheid van burgers gepaard kan gaan met moeilijkheden voor overheid en politiek. Die moeilijkheden zijn doorgaans niet welkom vanuit het perspectief van politici en bestuurders. Zij worden immers tegengewerkt in hun politieke besluitvorming door burgers, namens wie ze geacht worden deze besluiten te nemen. Burgers die tegen beleid ingaan worden daarom vaak beschouwd als opportunisten die vooral oog hebben voor hun eigenbelang. Ze hebben last van een Not-In-My-Back-Yard (NIMBY) syndroom dat wordt gemotiveerd door egoïsme en calculerend gedrag. Of ze worden beschouwd als ‘boze burgers’ die zich irrationeel gedragen, omdat ze verblind door emoties de zwaarwegende redenen niet begrijpen die de overheid voor haar plannen heeft. Dit soort reacties is begrijpelijk. Conflicten met burgers zijn geen aangename situatie voor politici en bestuurders om in te belanden. Burgers zijn inderdaad vaak boos of bang als ze politiek in actie komen tegen beleid en dat is doorgaans goed te merken aan de intensiteit van hun acties.

Maar als het zo vaak voorkomt dat burgers tegen beleid ingaan, dan moet er toch meer aan de hand zijn dan het nastreven van eigenbelang of verblinding door emoties? Laten we nog eens teruggaan naar het interview met de actievoerders tegen de snelweg bij Weesp. Hebben zij niet een punt dat het raar is om een breed gedragen covenant te negeren en met andere plannen te komen? Is het niet vreemd dat deze plannen anders worden gelabeld, zodra uit onderzoek blijkt dat de grote verkeersstromen anders lopen dan de wegen waar het plan zich oorspronkelijk op richt? Komt het niet raar over dat de plannen bekend worden gemaakt tijdens een kerstvakantie, zodat er weinig tijd resteert om te reageren? Is het niet logisch dat het gevoel om op enorme achterstand bij een kwestie betrokken te raken mede aanleiding geeft tot weerstand? Het lijkt erop dat Rijkswaterstaat en het ministerie van V&W het er deels zelf naar hebben gemaakt dat deze burgers zich tegen hun beleid keren. Dit roept de vraag op in hoeverre we het hier

over een uniek geval hebben. Zijn er in de andere besproken voorbeelden vergelijkbare vraagtekens te stellen bij de beleidsontwikkeling door overheid en politiek? Het verschijnsel burgers tegen beleid zou wel eens veel meer met de overheid en de politiek zelf te maken kunnen hebben dan met burgers die eigenbelang nastreven of zich irrationeel gedragen. Maar dat neemt niet weg dat er in concrete gevallen wel degelijk sprake kan zijn van NIMBY gedrag van boze burgers. Het is eigenlijk pas mogelijk om hier een evenwichtiger beeld van te vormen en een oordeel over te geven als we langs empirische weg meer over burgers tegen beleid te weten komen.

2. Vraagstelling

Voordat we ons verdiepen in casuïstiek is het van belang om meer aandacht te schenken aan de empirische achtergronden van burgers tegen beleid als maatschappelijk en politiek verschijnsel. Waar komt het vandaan? In welke context moeten we het plaatsen? Om de achtergronden van dit verschijnsel te onderzoeken ga ik langs twee wegen te werk. De eerste is die van de burgers zelf. We kunnen het handelen van burgers tegen beleid opvatten als een vorm van politieke betrokkenheid, ongeacht de motieven die er achter zitten en de vormen die het aanneemt. Ik spreek daarom bewust niet van ‘verzet’, omdat die term meteen een waardeoordeel suggereert. De term politieke betrokkenheid is veel neutraler en kan allerlei kanten opgaan. Om het verschijnsel burgers tegen beleid te begrijpen moeten we ons daarom eerst afvragen wat de bredere ontwikkelingen in politieke betrokkenheid zijn en met welke maatschappelijke ontwikkelingen deze samenhangen. Ik stel mijzelf daartoe de volgende vragen: *Wat is er aan de hand met de betrokkenheid van burgers bij de politiek? Welke kanten gaan de ontwikkelingen op en welke maatschappelijke veranderingen spelen daarbij een rol?* Zoals gezegd, ik onderzoek deze vragen vanuit het perspectief van burgers, dus vanuit hun opvattingen over en uitingsvormen van politieke betrokkenheid en de maatschappelijke achtergronden die daar een verklaring voor kunnen bieden. De tweede weg die ik bewandel om het verschijnsel burgers tegen beleid te onderzoeken is die van de politieke omgeving. Ik ga ervan uit dat het verschijnsel ook te maken heeft met veranderingen die optreden in de politieke omgeving waarin burgers zich bevinden. Ik vraag mij daarbij het volgende af: *Wat zijn de belangrijkste kenmerken van de veranderingen die de afgelopen decennia in de politieke omgeving van burgers zijn opgetreden? Welke consequenties hebben deze veranderingen voor hun politieke betrokkenheid?* Antwoord op deze vragen biedt een belangrijke aanvulling op verklaringen die veranderingen in politiek betrokkenheid exclusief zoeken in attitudes en gedrag van burgers.

Door eerst het verschijnsel te onderzoeken wordt duidelijk binnen welk maatschappelijk en politiek spanningsveld politieke betrokkenheid van burgers tegen beleid ontstaat. Daarmee kennen we de bredere context waarin het verschijnsel zich voordoet, maar hebben we nog geen zicht op het ontstaan van concrete manifestaties daarvan in de praktijk. De processen die binnen praktijken van burgers tegen beleid een rol spelen

zijn nog niet helder. Om hier empirisch meer zicht op te krijgen zijn er twee vragen relevant: *Hoe raken burgers politiek betrokken tegen beleid? Waarom raken ze politiek betrokken tegen beleid?* De *hoe* vraag gaat in op de manier waarop manifestaties van het verschijnsel burgers tegen beleid in de praktijk ontstaan. De *waarom* vraag onderzoekt de concrete motivaties die burgers voor hun weerstand tegen beleid ontwikkelen. Vragen naar het hoe en waarom richten onze aandacht op de wisselwerking tussen individuele burgers en hun politieke omgeving. De interacties tussen collectieve politieke actoren en individuele burgers bij beleidsinterventies staan daarom centraal bij de beantwoording van deze vragen.

Empirisch onderzoek naar burgers tegen beleid is schaars, zeker in Nederland. Onderzoekers als Maarten Wolsink (1994), Leo Huberts (1988), Bert Klandermans (1997), Maarten Hajer (2004, 2003a) en recentelijk Christian Bröer (2006) hebben er aandacht aan besteed. Zij werken vanuit zeer verschillende wetenschappelijke invalshoeken, stellen uiteenlopende onderzoeksvragen en belichten daarmee steeds andere facetten van burgers tegen beleid. Ik hoop dat mijn onderzoek in hun verlengde een bijdrage biedt aan wetenschappelijke kennis over burgers tegen beleid als maatschappelijk en politiek verschijnsel en over de concrete processen die er in de praktijk toe bijdragen dat dit verschijnsel zich voordoet.

3. Onderzoeksoverwegingen

Het empirisch onderzoek in dit proefschrift valt uiteen in twee delen. Het eerste deel richt zich op de vragen over de inbedding van burgers tegen beleid als maatschappelijk en politiek verschijnsel. Ontwikkelingen in politieke betrokkenheid van burgers beschrijf ik met kwantitatief materiaal, ontleend aan bestaand publieke opinieonderzoek. Verder maak ik gebruik van literatuurstudie om hun veranderende politieke betrokkenheid te interpreteren vanuit verschillende theoretische perspectieven die verbanden leggen met maatschappelijke ontwikkelingen. De beschrijving van ontwikkelingen in de politieke omgeving van burgers is gebaseerd op literatuurstudie en analyse van beleidsdocumenten.

Het tweede deel van het onderzoek richt zich op interacties tussen individuele burgers en hun politieke omgeving bij het ontstaan van praktijken van burgers tegen beleid. Zoals in hoofdstuk 3 zal blijken, ontwikkel ik een theoretisch perspectief dat veel nadruk legt op interacties tussen diverse overheden, media en actiegroepen en hun interacties met individuele burgers. Mijn theoretisch perspectief is niet alleen interactionistisch, maar ook constructivistisch. Daarmee bedoel ik dat de politieke betrokkenheid tegen beleid het resultaat vormt van aanzienlijke inspanningen van veel uiteenlopende actoren. Zij verrichten het nodige werk om een object van politieke betrokkenheid te creëren of juist om te voorkomen dat er zo'n object ontstaat (Latour 2005: 88-93). Ik maak vanaf hoofdstuk 3 vrij veel gebruik van sociale bewegingentheorie. Daarom is het belangrijk om constructivisme te onderscheiden van sociaal constructivisme, dat veel wordt toegepast in sociale bewegingenonderzoek (zie bijvoorbeeld Melucci 1996,

Johnston & Klandermans 1995, Gamson 1995, Swidler 1995). Problematisch aan het sociaal constructivisme is dat het de aandacht vestigt op de betekenisgeving van feiten als subjectieve mentale constructies en dat het daardoor vergeet dat er bij de mobilisatie van politieke betrokkenheid veel meer constructiewerk wordt verzet. Het constructivisme dat ik beoog, richt zich op het totaal van dat constructiewerk. Alles is constructie, inclusief de betekenissen die worden geproduceerd. Politieke acties tegen een snelweg zijn niet alleen gebaseerd op de constructie van (subjectieve) betekenissen over wat er problematisch is aan die snelweg, maar ook op de constructie van netwerken die nodig zijn om individuele burgers te mobiliseren of de constructie van tastbaar actiemateriaal zoals een website, buttons of posters.

Het ontstaan van politieke betrokkenheid van burgers tegen beleid onderzoek ik met de casestudiemethode. Casestudies worden doorgaans geassocieerd met kwalitatief interpretatief onderzoek. Volgens David Snow en Danny Trom (2002: 150-151) zijn casestudies meer dan dat. Zij vatten casestudies op als een onderzoeksstrategie, die op zijn sterkst is als er triangulatie van meerdere methoden wordt toegepast, waaronder in ieder geval etnografisch onderzoek, maar waarin ook gebruik kan worden gemaakt van kwantitatief onderzoek. Voor de casus die ik heb onderzocht was geen etnografisch onderzoek meer mogelijk, omdat de politieke acties al voorbij waren toen het onderzoek begon. Ik heb de casestudiemethode daarom gebruikt om tot een reconstructie van de politieke betrokkenheid tegen beleid te komen. In het onderzoek heb ik daartoe gebruikgemaakt van interviews, documentenanalyse, kwalitatieve en kwantitatieve analyse van berichtgeving in de media, een enquête onder actieve burgers en literatuurstudie.

Er zijn veel soorten cases te bedenken die een interessant object vormen voor onderzoek naar burgers tegen beleid. Een veelvoorkomende vorm, die doorgaans op veel politieke betrokkenheid van burgers kan rekenen, is te vinden in processen van gemeentelijke herindeling. Het zijn processen die door provincies en soms door het Rijk worden geïnitieerd. Vaak gaat het om kleinere gemeenten die – doorgaans tegen hun wil – samen worden gevoegd met grotere. De grotere gemeente en de provincie belanden meestal in een beleidscontroversie met de kleinere gemeente. Een controversie die soms zeer hoog kan oplopen en die veel aandacht krijgt in de lokale en regionale media. Op zo'n moment is er een discours gaande met een aantal duidelijk herkenbare actoren, dat breed wordt uitgemeten in de openbaarheid. Tijdens de beleidscontroversie construeren de politiek-bestuurlijke tegenstanders doorgaans een 'probleem van annexatie', waarmee ze burgers als een 'anti-annexatiepubliek' aan hun kant proberen te scharen. Ondertussen ontstaan er vaak lokale actiegroepen van burgers, die eveneens invloed uitoefenen op de probleemconstructie. Ook de media laten zich meestal niet onbetuigd. Ze zijn altijd geïnteresseerd in het breed uitmeten van politieke conflicten. Uiteindelijk kan er onder een anti-annexatiepubliek een zeer sterke cultuur van politieke betrokkenheid ontstaan. Het publiek kan door politiek bestuurlijke tegenstanders en actiegroepen en wellicht ook door de media worden gemobiliseerd om hun kritiek op de gang van zaken tot uitdrukking te brengen.

Een van de meest controversiële processen van gemeentelijke herindeling die ooit in Nederland heeft plaatsgevonden, is die van Den Haag en omgeving. Tussen medio 1997 en eind 2001 beheerste dit herindelingsproces het politieke leven van veel burgers in vijf gemeenten rond Den Haag, die op de nominatie stonden om flinke delen van hun grondgebied af te staan. De gemeentelijke herindeling van Den Haag en omgeving werd een controversiële beleidsinterventie waarbij op grote schaal en gedurende meerdere jaren politieke betrokkenheid van individuele burgers tegen beleid ontstond. In 1997 kwam er een discours op gang waarin politiek-bestuurlijke voor- en tegenstanders – vaak zeer intensief – bezig waren om hun eigen standpunten kracht bij te zetten. Al snel werd dit proces versterkt door regionale en lokale media. Er ontstonden bovendien lokale actiegroepen die zich in het discours mengden en daarmee eveneens invloed gingen uitoefenen op het proces. Tezamen vormden deze collectieve politieke actoren een krachtenveld waarbinnen de tegenstanders herindeling als annexatie begonnen te problematiseren. Deze problematisering bood individuele burgers gedurende vijf jaar prikkels om via zeer gevarieerde uitingen van politieke betrokkenheid hun boosheid over de herindeling kenbaar te maken.

Ik kies met de Haagse herindeling bewust voor één casus en niet voor comparatief onderzoek. Het voordeel van één casus is dat in detail kan worden onderzocht hoe de interacties tussen verschillende collectieve politieke actoren onderling en met burgers verlopen. Het nadeel is dat er te weinig vergelijking mogelijk is met andere praktijken van burgers tegen beleid. De baten van inzicht in de dynamiek van één beleidscontroverse gaan gepaard met de kosten van minder mogelijkheden om te generaliseren. Vanuit verschillende actorposities en hun onderlinge dynamiek en met behulp van verschillende zojuist al genoemde methoden, heb ik een rijkdom aan materiaal verzameld dat diepgaand inzicht biedt in het concrete ontstaan van het verschijnsel burgers tegen beleid. Dit inzicht woog voor mij zwaarder dan vergelijking met andere cases.

4. Indeling

Dit proefschrift opent met een hoofdstuk over ontwikkelingen in politieke betrokkenheid in Nederland. Ik beschrijf deze ontwikkelingen en maak vervolgens een vergelijking tussen drie theoretische perspectieven waarmee we ze kunnen relateren aan maatschappelijke veranderingen. Het gaat om het sociaal kapitaal-, het moderniserings- en het individualiseringsperspectief. Ik betoog dat het individualiseringsperspectief de meest vruchtbare interpretatie levert van de ontwikkelingen in politieke betrokkenheid.

Hoofdstuk 2 richt zich op ontwikkelingen in de politieke omgeving van burgers. Het beschrijft een aantal belangrijke veranderingen, zoals de hogere en tegengestelde verwachtingen die de overheid van burgers heeft ontwikkeld, de politiek die zich voor burgers op vele plaatsen manifesteert en de veranderende representaties van politiek in de media. De consequentie van deze veranderingen is dat burgers steeds vaker als het ware *stand-by* staan om de politiek in haar beleidsvorming en -uitvoering te corrigeren.

Dit leidt bij de overheid tot conflictvermijdend gedrag, maar tegelijkertijd valt niet ontkomen aan conflicten met burgers die zich tegen beleid keren. Ik ga verder in op de achtergronden van de tegenstand van burgers.

Het derde hoofdstuk biedt een theoretisch kader waarmee we de hoe en waarom vragen over het verschijnsel burgers tegen beleid in de praktijk kunnen onderzoeken. Ik maak gebruik van Dewey's begrip *the public* om een uitwerking te geven aan de probleemgerichte politieke betrokkenheid die ontstaat bij politieke acties tegen beleid. Vervolgens ga ik in op de vraag hoe een publiek ontstaat en waarom een publiek geactiveerd wordt. Ik bespreek de rol van collectieve politieke actoren, hun gebruik van framingprocessen en hun inzet van netwerken en hulpbronnen bij het aanspreken en mobiliseren van een publiek.

De hoofdstukken 4 tot en met 7 richten zich allemaal op de casus gemeentelijke herindeling van Den Haag en omgeving. Hoofdstuk 4 analyseert hoe de politiek fungeerde als bron van het anti-annexatiepubliek dat tijdens het herindelingsproces ontstond. Het hoofdstuk geldt ook als introductie op de casus, haar achtergronden en de belangrijkste ontwikkelingen. Vervolgens worden de frames beschreven die de politiek-bestuurlijke voor- en tegenstanders van herindeling ontwikkelden om het beleid te legitimeren of juist te problematiseren. Verder maak ik een analyse van de pogingen van de politiek-bestuurlijke tegenstanders om burgers te mobiliseren tegen annexatie.

De strijd tegen annexatie kreeg een impuls door de oprichting van lokale actiecomités van burgers onder de noemer 'stichtingen tegen annexatie'. Hun invloed op de framing van annexatie en op de mobilisatie van individuele burgers staat centraal in hoofdstuk 5. Het ontstaan van de stichtingen en hun achterliggende netwerken, hun relaties met de lokale politiek en hun betekenisgeving over annexatie wordt in dit hoofdstuk uitvoerig beschreven en geanalyseerd. Hetzelfde geldt voor de grote inspanningen die zij hebben geleverd om individuele burgers te mobiliseren voor acties.

Het proces van gemeentelijke herindeling heeft veel aandacht gekregen van lokale en regionale media. De media zijn belangrijk, omdat burgers langs deze weg op de hoogte kunnen raken van een probleem en van politieke handelingsmogelijkheden. In hoofdstuk 6 belicht ik de rol van de media bij het herindelingsproces vanuit een analyse van berichtgeving in *de Haagsche Courant*. Ik stel daarbij de vraag of de krant alleen de boodschapper was die het publiek op de hoogte hield, of dat ze ook zelf een politieke speler was die burgers mobiliseerde tegen annexatie.

Ik veronderstel in hoofdstuk 3 dat individuele burgers in hun politieke activiteiten door collectieve politieke actoren worden gemobiliseerd en gemotiveerd. Maar is dat ook echt zo? Laten actieve burgers zich in hun keuzes voor politieke handelingen leiden door betekenisgeving en mobilisatie door collectieve politieke actoren, of laten ze zich daarbij leiden door hun verinnerlijkte waarden, normen, attitudes of persoonlijke kenmerken zoals opleiding, leeftijd of sekse? Deze vragen stel ik in hoofdstuk 7, waarin ik op grond van een enquête een analyse maak van de variëteit in politieke handelingen van burgers die tegen de herindelingsplannen actief zijn geweest.

In hoofdstuk 8 maak ik een overkoepelende analyse die zich richt op de dynamiek van politieke betrokkenheid tegen beleid. Deze analyse stelt de opeenvolgende gebeurtenissen tijdens het herindelingsproces centraal en laat zien welke processen er optreden tussen de politiek-bestuurlijke voor- en tegenstanders, de stichtingen tegen annexatie, *de Haagsche Courant* en het anti-annexatiepubliek. De nadruk ligt op de dynamiek van framing en mobilisatie door de tegenstanders van herindeling. Uit deze analyse trek ik conclusies over het hoe en waarom van de politieke betrokkenheid van individuele burgers tegen de Haagse herindeling. Voortbouwend op deze conclusies ga ik ter afronding in op de vraag hoe de overheid het verschijnsel burgers tegen beleid kan waarderen.

Ik sluit af met een epiloog waarin ik mijzelf de vraag stel welke mogelijkheden overheid en politiek hebben om beter om te leren gaan met het verschijnsel burgers tegen beleid. Ik bepleit dat een betere omgang mogelijk is door meer open te staan voor tegenspraak en door meer erkenning van emotionele aspecten van betekenisgeving.