



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.



STICHTINGEN TEGEN ANNEXATIE: HULPJE OF GANGMAKER?

Actiegroepen van burgers staan vaak zelf aan de basis van een agonistisch publiek. Dit gebeurt op het moment dat burgers op eigen initiatief tegen beleidsvoornemens in actie komen. Bij processen van gemeentelijke herindeling is sprake van een andere situatie, waarbij de politiek-bestuurlijke actoren de bron vormen van het agonistische publiek. Actiegroepen ontstaan hierbij niet op eigen initiatief, maar door stimulans van en samenwerking met de politiek. De actiegroepen mengen zich als collectieve politieke actoren in het politiek-bestuurlijke discours. Zo ook bij de Haagse herindeling.

Juist omdat bij herindelingen het initiatief niet bij henzelf ligt, doen zich interessante vragen voor over de inbreng van actiegroepen als collectieve politieke actor. Wat voegen ze toe aan de constructie van annexatie als probleem? Hebben ze een eigen inhoudelijke inbreng waarmee ze een anti-annexatiepubliek kunnen aanspreken of volgen ze de betekenisgeving van de politiek? Zijn ze uitvoerders van acties bedacht door de politiek of verzinnen ze zelf manieren om het publiek te mobiliseren? Zijn ze bij deze mobilisatie sterk afhankelijk van de organisatorische capaciteiten en hulpbronnen van de politiek of hebben ze hiertoe hun eigen kanalen? Deze vragen worden beantwoord door de 'stichtingen tegen annexatie' te onderzoeken, die zijn ontstaan tijdens het proces van gemeentelijke herindeling van Den Haag en omgeving. Ik begin bij hun ontstaan en bij enkele achtergrondkenmerken van hun leden. Daarna analyseer ik hun inbreng binnen het discours en bespreek ik uitvoerig hun inspanningen om burgers voor concrete politieke acties te mobiliseren.

1. De stichtingen en hun leden¹⁸

De stichtingen tegen annexatie ontstonden in alle vijf gemeenten die zich tegen het proces van gemeentelijke herindeling keerden. Aanvankelijk namen enkele politieke partijen initiatieven om actiegroepen op te richten. De partij onafhankelijk Rijswijk richtte het 'Comité Stop Annexatie Nu' op en de lokale afdelingen van de SP richtten het 'Comité Stop Landje Pik' op. Uiteindelijk hebben deze initiatieven weinig weerklank gevonden.

De bevolking is wel massaal gemobiliseerd door de zogeheten stichtingen tegen annexatie, die met stimulans van de gemeenten door actieve burgers zijn opgericht.

De strakke organisatie in Rijswijk

Een vergadering in Rijswijk van de bewonersvereniging voor de nieuwbouwlocatie Ypenburg vormde het vertrekpunt van de stichtingen tegen annexatie. Tijdens deze vergadering werden de herindelingsplannen besproken. R9,¹⁹ die een paar maanden eerder een huis in Ypenburg had gekocht, nam contact op met een wethouder in Rijswijk. Deze wethouder bracht hem in contact met het een andere inwoner R14, die mede-eigenaar was van het Haagse bureau BPRA. Dit bureau had zojuist in opdracht van de stuurgroep BAUT een plan geschreven voor een PR-campagne, gericht op het coördineren van de acties die de vijf gemeenten zouden gaan ondernemen (zie hoofdstuk 4). In een gesprek met R14 werd het R9 duidelijk dat 'er een beweging van burgers moest komen'. Zo gezegd, zo gedaan. In april 1998 organiseerde R9 in 'Tons Muziekcafé' een bijeenkomst van het anti-annexatiecomité in oprichting. Bij deze bijeenkomst waren twee mensen van BPRA aanwezig, evenals twee wethouders van de gemeente Rijswijk en vijf inwoners. Er werden meteen knopen doorgehakt. Ze kozen een voorzitter (R9), ze adopteerden de politieke slogan: 'Samenwerken ja, annexatie nee', die het beleidsframe van de vijf gemeenten markeerde en ze namen een logo over dat door de gemeente Rijswijk was ontworpen. Tijdens de voorlichtingsavond van de gemeente Rijswijk op 28 april presenteerde het anti-annexatiecomité in oprichting zich aan de aanwezige inwoners. De voorzitter deed een oproep aan de vele aanwezigen om zich aan te melden voor het comité.

Ongeveer een week later vergaderde het comité al voor de derde maal. Tijdens deze bijeenkomst werd een aantal belangrijke beslissingen genomen. Er werd een duidelijke organisatiestructuur bedacht. De leiding zou liggen bij een 'stuurgroep' bestaande uit de voorzitter, secretaris en penningmeester. Daarnaast werden er zes werkgroepen opgezet die specifieke taken zouden uitvoeren onder hoede van de stuurgroep.²⁰ Tijdens dezelfde vergadering werd besloten dat het comité zo onafhankelijk mogelijk van gemeente en politiek wilde opereren. Een lastige opgave, omdat de gemeente zojuist ruime financiële steun had toegezegd en zich met de oprichting van de stichting bemoeide. Uit notulen van een latere vergadering blijkt dat de relatie met de gemeente meerdere malen ter discussie stond. De voorzitter was bevreesd dat het comité de politieke belangen kreeg opgedrongen. De stuurgroep besloot om zoveel mogelijk de banden met de gemeente "te kappen". Verder zou er kritisch worden gekeken naar de achtergronden van nieuwe leden van het comité. Er werd een persoon afgewezen, omdat deze teveel onder invloed van de politiek zou staan. Desondanks waren er aardig wat leden met een achtergrond in de politiek. De secretaris was actief geweest in de gemeenteraad. Hij nam heel duidelijk het standpunt in dat er afstand tot de politiek moest zijn.

Tijdens een van de eerste vergaderingen – zo blijkt uit de notulen – werd besloten dat het comité de stichtingsvorm aan zou nemen “om de rompslomp van leden en de daaruit voortvloeiende verplichtingen te omzeilen”. Enkele vergaderingen later nam het comité de naam aan van ‘Stichting Rijswijk tegen annexatie’ (SRTA). Deze stichting begon echt tot leven te komen tijdens een wervingsbijeenkomst medio mei, waarbij alle mensen die eind april hulp hadden toegezegd tijdens de voorlichtingsavond van de gemeente bij elkaar kwamen. De schattingen van het aantal aanwezigen lopen uiteen van 80 tot 200. Er was sprake van grote belangstelling: “het was niet alleen een straatje, maar alles was teugen”, zo lezen we in de notulen. Bij een volgende wervingsbijeenkomst kwamen nog eens 40 à 50 mensen opdagen.

De eerste officiële vergadering van de SRTA volgde op 23 mei. Ongeveer binnen een maand was er een complete lokale actiegroep opgericht. Uit de statuten van de stichting blijkt het doel dat ze voor ogen hadden: “Het voorkomen van annexatie van (delen van) Rijswijk, in het belang van Rijswijkse burgers en bedrijven”. Annexatie werd opgevat als “(...) elke grenswijziging, waardoor grondgebied van de gemeente Rijswijk overgaat naar een of meerdere buurgemeenten”. De stichting richtte zich niet alleen op Rijswijk, maar ook op “(...) ondersteuning van instellingen in buurgemeenten van Rijswijk met een gelijk gericht doel”. De doelen van de stichting moesten onder andere worden bereikt door: “het voeren van acties, het verspreiden van informatie onder de bevolking, samenwerking met andere belangengroepen die zich verzetten tegen annexatie, en het voeren van overleg met alle betrokken partijen (...) om te komen tot structurele oplossing van de (grootstedelijke) problemen die ten grondslag liggen aan de annexatiegedachte”. Het meedenken en overleggen over een structurele oplossing paste binnen de bredere benadering die binnen de SRTA vanaf het begin werd ontwikkeld. In de eigen aantekeningen van een van de aanwezigen bij de bijeenkomst in Tons muziekcafé is dit als volgt kernachtig verwoord: “Niet alleen TEGEN roepen, maar alternatieven aandragen”.

De brede basis in Voorburg

De oprichting van de Stichting Voorburg Tegen Annexatie (SVTA) verliep heel anders. In Rijswijk werd echt een actiegroep gesmeed door mensen te werven, terwijl in Voorburg werd voortgebouwd op eerdere initiatieven en bestaande netwerken. Eind 1997 waren er in Voorburg-West al door tien à twaalf mensen ruim 1.800 handtekeningen opgehaald tegen de annexatieplannen. De handtekeningen werden begin december na een optocht door Voorburg-West aan het gemeentebestuur aangeboden. Een aantal van de toen aanwezigen zou zeer actief worden binnen de latere SVTA. Naast deze eigen initiatieven van verontruste burgers, stonden de wijkverenigingen “gezamenlijk klaar om actie te voeren tegen de verdeling van Voorburg wanneer dat nodig is” (notulen). Voorburg kent sinds de jaren zeventig een dekkend netwerk van wijkverenigingen, die zich onder andere richten op het bevorderen van leefbaarheid en het behartigen van belangen van

wijkbewoners. De wijkverenigingen voeren gezamenlijk een structureel overleg met de gemeente. Tijdens een van dit soort bijeenkomsten ontstond het plan voor de SVTA.

Begin april 1998 volgde een eerste overleg tussen de gemeente, BPRA en enkele leden van wijkverenigingen. Na een eerste actie op 14 april waar 180 mensen bij gelegenheid van de installatie van de nieuwe gemeenteraad duidelijk maakten dat zij tegen annexatie waren, werd de voorlichtingsavond van de gemeente op 28 april benut om leden te werven. Diezelfde avond werden er al 75 mensen bereid gevonden. Eind mei begon de SVTA definitievere vormen aan te nemen. Er werd een bestuur samengesteld en er werden, zoals in Rijswijk, verschillende werkgroepen ingesteld. Tijdens een bijeenkomst begin juni werden de ongeveer 45 aanwezigen over de werkgroepen verdeeld. De stichting werd gefinancierd door de gemeente Voorburg. Evenals in Rijswijk leidde dit tot discussie over de verhoudingen tot de politiek. Vooral de vertegenwoordigers van de wijkverenigingen wilden afstand bewaren. Het was de bedoeling om alleen nog informeel overleg met de gemeente te voeren. Het credo daarbij luidde: "iedere schijn van belangenverstrengeling vermijden" (notulen). Op 18 juni werd de SVTA formeel opgericht, met het vaststellen van de statuten.

De trage start in Leidschendam

In Leidschendam is de Stichting Anti-annexatiecomité Leidschendam (SAACL) nadrukkelijker dan in Rijswijk en Voorburg ontstaan door initiatieven van de gemeente. De gemeentelijk voorlichter was vanuit zijn werk bij de plannen betrokken, maar hij was ook een toekomstig bewoner van de nieuwbouwwijk Leidschenveen. Evenals vele andere toekomstige bewoners was hij lid van een kopersvereniging. De kopersverenigingen en de gemeente Leidschendam voerden veel overleg over de nieuwbouwwijk. Tijdens een van deze vergaderingen heeft het College van B&W onder de besturen van de kopersverenigingen leden voor de actiegroep geworven. Drie mensen gaven hieraan gehoor. Samen met een aantal mensen uit het lokale politieke en maatschappelijke leven vormden zij het anti-annexatiecomité in oprichting. Ook de gemeente Leidschendam organiseerde op 28 april 1998 een voorlichtingsbijeenkomst voor haar burgers. Evenals in Rijswijk en Voorburg werd tijdens deze bijeenkomst het comité voorgesteld en werden er meer leden geworven. Een respondent zei hierover: "Het was een bijzondere ervaring. We waren aanvankelijk bang dat het niet zou aanslaan. Integendeel zelfs: de belangstelling was enorm" (notulen). Begin juni kreeg de SAACL meer vorm. Ook in deze stichting ontstond discussie over de afstand tot de gemeente en de lokale politiek. Er ontstond zelfs een kleine rel toen de fractievoorzitter van de SP lid wilde worden van de stichting, maar werd afgewezen. De stichting koos uiteindelijk voor samenwerking met de politiek, met behoud van de eigen onafhankelijkheid.

Op 19 juni werd de SAACL officieel opgericht door het vaststellen van de statuten. Het duurde in Leidschendam veel langer voor er een duidelijke structuur binnen de stichting ontstond. Er werden wel werkgroepen opgericht zoals in Rijswijk en Voorburg,

maar er werd ook structureel met alle leden van de stichting gezamenlijk vergaderd. Het duurde volgens diverse respondenten erg lang voordat alle neuzen dezelfde kant op stonden. Pas in een later stadium kwam hier verandering in toen de nieuwe secretaris van de SAACL de regie naar zich toe trok. Hij zegt hierover: “ik heb de rol van generaal naar mij toe getrokken”. De SAACL bleef gedurende haar hele bestaan minder strak georganiseerd dan de stichtingen in Rijswijk en Voorburg. Er was bovendien een sterkere band met de gemeente. Het contact werd onderhouden door een vertegenwoordiger van BPRA die bij alle vergaderingen aanwezig was en door de voorlichter van de gemeente die vanaf het begin lid was van de SAACL.

De politieke sturing in Nootdorp en Pijnacker

In Nootdorp en Pijnacker waren de burgemeesters actief bij het organiseren van anti-annexatiecomités. Vooral in Nootdorp hadden de eerste plannen van de provincie geleid tot de angst dat de dorpse identiteit zou verdwijnen. Veertig procent van het grondgebied was aanvankelijk ingepland om over te gaan naar Den Haag. Toen de burgemeester in april persoonlijk bestuursleden uit het hechte lokale verenigingsleven benaderde, kwam er snel een comité van de grond. Bij de voorlichtingsbijeenkomst van de gemeente op 28 april werden de aspirant-leden aan de circa 350 à 500 aanwezigen voorgesteld. Bijna een maand later volgde de eerste vergadering van het actiecomité Nootdorp. Hierbij waren een vertegenwoordiger van BPRA en de voorlichter van de gemeente aanwezig. Op 24 juni werd de Stichting Nootdorp/Pijnacker Tegen Annexatie (SNTA) officieel opgericht. Het bestuur bestond volledig uit Nootdorpers.

In Pijnacker liep de bevolking niet echt warm voor acties tegen de gemeentelijke herindeling, omdat slechts 3 procent van het grondoppervlak verloren zou gaan. Het duurde daarom veel langer totdat er een comité werd gevormd. De burgemeester had één persoon bereid gevonden om initiatief te nemen. Na een interview met de burgemeester in de lokale krant *Telstar* sloeg de lauwe stemming onder de bevolking enigszins om. Medio augustus had de kwartiermaker namens de burgemeester zeven andere mensen bereid gevonden om samen het Anti-annexatiecomité Houd Pijnacker Heel (AHPH) op te richten. Het AHPH werd gevormd door ondernemers, een oud-wethouder en een oud-schoolhoofd. De burgemeester was als adviseur aan het comité toegevoegd. Van alle stichtingen tegen annexatie had het AHPH de meest nauwe banden met de gemeente en de lokale politiek.

Het AHPH had duidelijk een veel beperkter doel dan de SNTA in Nootdorp. Het comité was exclusief opgericht ter bevordering van de opkomst bij de volksraadpleging van 14 oktober 1998. De werkwijze was ook afwijkend. Er werd veel energie gestoken in communicatie via de lokale krant. P3 hierover: “We hebben moderne middelen en de lokale krant gebruikt. Hier stond elke veertien dagen een paginagroot verhaal in”. Een paar maanden na de volksraadpleging is de AHPH uiteengevallen, het doel van een hoge opkomst was bereikt.

Het Platform tegen annexatie

Op aanraden van de gemeenten werd op 16 mei 1998 het regionale ‘Platform tegen annexatie’ opgericht. Hierin werkten de vijf stichtingen met elkaar samen. De vergaderingen van het Platform, ook wel ‘De Koepel’ genoemd, werden bijgewoond door BPRA. In de beginfase was de samenwerking via het Platform gericht op informatie-uitwisseling. Dit blijkt onder andere uit het feit dat alle stichtingen in oprichting – behalve de Leidschendamse – gebruikmaakten van de statuten die door de stichting in Rijswijk waren ontworpen. Via het Platform vond ook uitwisseling van ideeën plaats, zoals tussen de stichtingen uit Rijswijk en Voorburg over de organisatiestructuur. Voorburg adopteerde de strakke Rijswijkse opzet van een bestuur met werkgroepen. Toen het herindelingsproces verder op gang kwam, werd het Platform tegen annexatie vooral gebruikt voor onderling overleg en afstemming van grote acties. De belangrijkste strategische lijnen van de stichtingen werden hier uitgezet. Dit begon goed te lopen toen de stichtingen zelf beter waren georganiseerd.

Het Platform kreeg echt een leidende rol tijdens de ministeriële fase van de planvorming, vanaf begin 1999. De vergaderfrequentie werd in die periode opgeschroefd van maandelijks naar wekelijks. De stichtingen uit Rijswijk en Voorburg maakten toen binnen het Platform de facto de dienst uit. Een respondent uit Nootdorp illustreert deze gang van zaken: “Hier zaten de denkmensen. Wij waren wat eenvoudiger, wij waren gewoon een stel boze dorpsbewoners. (...) Opvallend was de enorme gedrevenheid, zonder dat je elkaar kende. We hadden één gezamenlijk doel, maar iedereen deed het op z’n eigen manier. De strijd lust was overal even groot” (interview). De manier waarop de strijd lust werd ingevuld verschilde sterk tussen de stichtingen. De mede-eigenaar van BPRA (R14) had veel overzicht in dit proces. Hij merkt hierover op: “Tussen de stichtingen uit Rijswijk en Voorburg was een hechte samenwerking. Met Leidschendam liep het altijd stroever, vanwege een ander niveau van de acties. Pijnacker en Nootdorp moest je echt de straat op sleuren” (interview). Een ander lid van de Rijswijkse stichting schreef terugkijkend op het hele proces: “In de andere bedreigde gemeenten werd er vaak anders georganiseerd. Voorburg heeft deels dezelfde structuur overgenomen zoals door Rijswijk ontwikkeld. Leidschendam stond in mijn beleving het meest apart en vormde 1 groep zonder onderverdelingen. Nootdorp en Pijnacker deden samen en volgden het Rijswijkse model niet. Dit kwam vooral door de omvang (te klein) en door de nauwe verbondenheid van de groep met het gemeentebestuur” (notulen).

De actievoerders in beeld

De actievoerders in de stichtingen tegen annexatie zijn te beschouwen als zeer actieve burgers. Zij hebben vaak op intensieve wijze invulling gegeven aan hun politieke betrokkenheid. De meesten besteedden gemiddeld anderhalf uur per week aan het werk voor de stichting en bij sommigen kon dit oplopen tot soms zestig uur per week. Meerdere

respondenten geven aan dat twintig tot veertig uur per week niet ongebruikelijk was. Kortom, een aanzienlijk deel van de actievoerders stond met annexatie op en ging ermee naar bed. Wie zijn deze actievoerders? Wat zijn hun meest opvallende kenmerken?

Tabel 5.1 Achtergrondkenmerken van actievoerders naar stichting

	SAACL	SNTA	AHPH	SRTA	SVTA	Totaal
Aantal respondenten	17	8	6	22	20	73
Man/vrouw	14/3	7/1	5/1	15/7	10/10	51/22
Gemiddelde leeftijd	49,2	51,3	50,7	44,2	53,8	48,7
Lager/Middelbaar beroep	5	7	2	5	7	26
Hoger/wetenschappelijk beroep	12	1	4	17	13	47

Bron: Verhaar (2006: 25-27), deels bewerking Imrat Verhoeven.

Uit tabel 5.1. blijkt dat de stichtingen tegen annexatie vooral werden bevolkt door mannen van middelbare leeftijd. Alleen in Voorburg waren vrij veel vrouwen actief. Dit kan worden verklaard door de grote groep leden van wijkverenigingen, die vrijwel allemaal vrouw zijn. De actievoerders in Voorburg waren gemiddeld het oudst. De jongste deelnemer was veertig en de oudste zeventig jaar. In Rijswijk en Leidschendam waren ook twintigers betrokken. Meerdere respondenten uit Rijswijk en Voorburg gaven aan dat ze het jammer vonden dat de stichtingen door ouderen werden bevolkt. Ze vonden het niet vreemd, omdat ouderen meer oog hebben voor de waarde van hun leefomgeving, medeverantwoordelijkheid belangrijker vinden en meer interesse in politiek hebben. Bovendien hebben ze meer tijd over, omdat ze een minder druk maatschappelijk leven leiden, aldus sommige respondenten. Naast de hoge leeftijd en de oververtegenwoordiging van mannen valt verder op dat 47 respondenten tijdens de beginfase van de stichtingen actief waren in hogere of wetenschappelijke beroepen. Er waren 22 respondenten actief in middelbare en slechts 3 in lagere beroepen. Eén respondent was werkloos in de opstartfase van de stichtingen.

Deze actieve burgers doen sterk denken aan het stereotiep van de blanke, hoger opgeleide man van middelbare leeftijd, die uit allerlei onderzoek naar voren komt als 'buurtburgemeester', 'vaste inspreker' tijdens commissievergaderingen of als lid van de 'participatie-elite' binnen een lokale gemeenschap. Om dit beeld wat verder te onderzoeken is alle respondenten gevraagd naar hun ervaringen met vrijwilligerswerk. Uit onderzoek van Verba et al. (1995: 304-333) blijkt dat deelname aan vrijwilligerswerk sterk kan bijdragen aan organisatorische en communicatieve vaardigheden (*civic skills*). Burgers die deze vaardigheden ontwikkelen, zijn naar verwachting in staat om zich snel te organiseren. De gegevens spreken boekdelen (zie tabel 5.2). Zeer opvallend is het grote aantal actievoerders (63) dat ervaring had met vrijwilligerswerk. Slechts 10 van de 73 respondenten waren nog nooit eerder als vrijwilliger actief geweest. Uit gegevens die niet in de tabel zijn opgenomen, blijkt dat 39 van de 63 actievoerders zeer veel ervaring hadden met vrijwilligerswerk, omdat ze in drie of meer organisaties actief waren. Bovenop deze 39

Tabel 5.2 Ervaringen van actievoerders met vrijwilligerswerk

	SAACL	SNTA	AHPH	SRTA	SVTA	Totaal
Ervaring met vrijwilligerswerk	15	8	6	15	19	63
Wijk en buurt	9	-	2	3	14	28
Beroeps- of vakorganisatie	7	5	4	5	5	26
Cultuur en hobby	6	5	2	5	5	23
Politiek	5	1	3	9	3	21
Sportvereniging	8	3	4	1	3	19
Protestgroep	5	-	1	2	6	14
Schoolbestuur	3	3	1	3	2	12

Bron: Verhaar (2006: 50-51), deels bewerking Imrat Verhoeven.

waren er nog eens 19 actievoerders die in twee organisaties actief waren. Vijf van de 63 actievoerders waren ‘slechts’ binnen één organisatie actief. De stichtingen werden dus bevolkt door ervaren vrijwilligers. De soorten vrijwilligerswerk waarin ze hun ervaringen hadden opgedaan waren bovendien zeer divers (zie tabel 5.2).

Er waren vrij veel actievoerders met ervaring in klassieke vormen van vrijwilligerswerk zoals cultuur- en hobbyclubs en sportverenigingen. Deze ervaringen waren evenwichtig verspreid over alle stichtingen. Het meest opvallend is de grote ervaring met ‘politieke’ organisaties. Dit gold bij uitstek voor 21 actievoerders die politieke functies binnen partijen of in het openbaar bestuur hebben vervuld. De stichting in Rijswijk had veel actievoerders met een dergelijke achtergrond. In Leidschendam en Voorburg was in ruime mate ervaring met protest aanwezig. Hierbij kan worden gedacht aan actiegroepen zoals het Leidschendam Actiecomité Sluipverkeer (LAS), Stichting Houdt Vlietrand Groen en de Stichting stop vuilverbranding Ypenburg. Veel actievoerders hadden bovendien ervaring binnen verschillende vormen van wat Pattie et al. (2004: 110-126) omschrijven als *micropolitics*. Hierbij gaat het om ervaringen opgedaan in ondernemingsraden of medezeggenschapsraden, in en wijk- en buurtverenigingen, in beroeps- en vakorganisaties of in schoolbesturen.

De stichtingen werden bevolkt door ervaren vrijwilligers, met vermoedelijk zeer ruim aanwezige organisatorische en communicatieve vaardigheden. Dit blijkt ook uit de snelheid waarmee de meeste stichtingen tegen annexatie zijn ontstaan. Het blijkt bovendien uit de intelligente manieren waarop de stichtingen een eigen inhoudelijke inbreng hebben gehad binnen het herindelingsdiscours en uit de succesvolle mobilisatie van burgers voor vele acties.

2. De inhoudelijke bijdrage aan het probleem

Inhoudelijk gezien schaarden de stichtingen tegen annexatie zich achter het beleidsframe van de vijf gemeenten: ‘Samenwerken ja, annexatie nee’. Hierdoor bepaalden de vijf gemeenten op hoofdlijnen de discursieve mogelijkheden (vgl. Koopmans 2004, Koopmans & Olzak 2004) waarbinnen de stichtingen zelf betekenissen konden toevoe-

gen aan het politieke discours. De stichtingen waren eveneens voor bestuurlijke samenwerking en tegen annexatie. Toch bleek bij het ontstaan van de stichtingen in Rijswijk, Voorburg en Leidschendam dat zij de samenwerking met de gemeenten en lokale politiek vanuit een zo onafhankelijk mogelijke positie wilden vormgeven. De consequentie hiervan was dat zij binnen de kaders van het beleidsframe van de vijf gemeenten inhoudelijk hun eigen plek moesten zien te verwerven. Zij moesten zich het probleem van de herindeling toe-eigenen door zelfstandig normatieve verhaallijnen te creëren. Hierdoor konden ze zich onderscheiden van de vijf gemeenten en op hun eigen manier het anti-annexatiepubliek aanspreken.

De inhoudelijke toe-eigening was sterk afhankelijk van de snelheid waarmee binnen de stichtingen leiders opstonden die afwijkende interpretaties van het probleem konden genereren. Dit zal binnen geen van de stichtingen een eenvoudig proces zijn geweest. Een indicatie hiervan krijgen we uit vergaderstukken van de strak geleide stichting in Rijswijk. In de besluitenlijst van de bestuursvergadering van 13 juni 1998 lezen we: “Afd. Communicatie maakt ‘A-4-tje’ met facts & figures om neuzen zelfde kant op te krijgen en het zelfde te antwoorden op gelijklopende vragen.” Een andere aanwijzing voor de zoekende houding vinden we in de besluitenlijst van 19 juni 1998: “X meldt dat we een petitie willen aanbieden aan de Statencommissie, voorafgaand aan het moment waarop deze haar definitief advies uitbrengt. Aan de denktank wordt gevraagd welke items daarin moeten worden ingebracht. Op 3 september heeft Y een persoonlijk gesprek met Van der Goot. Denktank wordt verzocht mee te denken over de punten die Y naar voren kan brengen” (anonimisering IV).

Ondanks deze zoekende houding zijn er aanwijzingen dat de stichtingen vrij snel een aantal eigen normatieve verhaallijnen ontwikkelden. De stichting uit Voorburg stelde namens de anderen in mei 1998 een petitie op getiteld *Tien argumenten tegen annexatie*. Deze argumenten werden als volgt benoemd:

1. Annexatie is niet van deze tijd en dus achterhaald
2. Annexatie leidt tot groter, maar groter is niet beter
3. Annexatie lost de grootstedelijke problemen van Den Haag niet op
4. Annexatie lost de financiële problemen van Den Haag niet op
5. Annexatie is de doodsteek voor regionale samenwerking van gemeenten
6. Annexatie veroorzaakt financiële problemen bij gemeenten die nu goed functioneren
7. Annexatie leidt tot kapitaalvernietiging
8. Annexatie als wraakmiddel is absurd
9. Annexatie is ondemocratisch
10. Annexatie staat haaks op het landelijk beleid van Paars.

De petitie maakt duidelijk dat de stichtingen de herindeling zagen als een probleem van annexatie. Hierin gingen ze mee met het beleidsframe van de politiek-bestuurlijke tegenstanders. De tien argumenten vormden een belangrijke stap bij hun eigen interpretatie

en betekenisgeving van het probleem. Ieder argument was voorzien van een korte toelichting, waaruit we kunnen opmaken welke interpretaties ze maakten en welke overlap er bestond met de normatieve verhaallijnen van de vijf gemeenten uit hoofdstuk 4. De vergelijking maakt duidelijk dat er overlap zat in vijf van de tien argumenten. De stichtingen wezen evenals de gemeenten op de grotere afstand tussen bestuur en bevolking, onduidelijkheid van het nut van de plannen, slechte financiële onderbouwing van de plannen, het succes van samenwerking dat wordt ondergraven en lastenverzwaring. Tegelijkertijd ontwikkelden de stichtingen argumenten die een duidelijke toevoeging boden aan de betekenisgeving van annexatie.

Een eerste toevoeging is het argument 'Annexatie is niet van deze tijd'. Uit de toelichting kunnen we opmaken dat de stichtingen hiermee verwijzen naar het belang van sociale betrokkenheid en zorgvuldig met elkaar omgaan binnen de context van een geïndividualiseerde samenleving. Ze stellen dat een hechte samenleving beter in staat is om problemen op te lossen en dat annexatie afkeurenswaardig is, omdat dit proces bestaande goed functionerende samenlevingsverbanden vernietigt. Een volgende toevoeging vinden we in het argument 'Annexatie veroorzaakt financiële problemen bij gemeenten die nu goed functioneren'. De stichtingen wezen er op dat dalende inwonersaantallen in de vijf gemeenten zouden leiden tot een hogere lastendruk, om dezelfde sociale en culturele voorzieningen in stand te kunnen houden. Bovendien vreesden ze het opheffen van bestaande- en het afzien van toekomstige voorzieningen. Argument 7 'Annexatie leidt tot kapitaalvernietiging' wijst er op dat er door de bestuurlijke strijd rond het herindelingsproces onnodig veel gemeenschapsgeld verloren gaat. Het was volgens de stichtingen nodig om snel van annexatie af te zien en de bestuurlijke strijd te beëindigen. Met argument 8 'Annexatie als wraakmiddel is absurd' leverden de stichtingen kritiek op de mislukte bestuurlijke reorganisatie van de stadsprovincies. Ze stelden dat de landelijke politiek niet zomaar een slecht en eenzijdig voorstel als oplossing door kon voeren. Dit argument doet denken aan de normatieve verhaallijn van de vijf gemeenten over het ondoorzichtig bestuurlijke handelen van provincie en Rijk, maar lijkt dit punt toch veel explicieter te maken. Ten slotte verwijst argument 9 'Annexatie is ondemocratisch' naar het optreden van de provincie Zuid-Holland. De stichtingen waren van mening dat de provincie niet zomaar ingrijpende beslissingen kon nemen, zonder rekening te houden met de voorkeuren van meer dan 100.000 van haar inwoners. Dit argument heeft verwantschap met de normatieve verhaallijn 'gebrekkige invloed van burgers' van de vijf gemeenten, maar wordt ook hier veel explicieter uitgewerkt.

De stichtingen hebben duidelijk hun best gedaan om zich te onderscheiden van de normatieve verhaallijnen van de vijf gemeenten. Ze hebben zich het probleem toegeëigend door eigen argumenten te ontwikkelen over samenlevingsverbanden en voorzieningen die door annexatie worden ondergraven, door kritiek te leveren op de keuzes die de landelijke politiek heeft gemaakt en de geldverspilling die deze keuzes met zich mee brengen. Bovenal stelden ze de ondemocratische gang van zaken in de planvorming door de

provincie aan de kaak. De kritiek op bestuur en politiek klinkt ook door in de afsluitende beschouwing van de petitie, waarin de stichtingen hun argumenten samenvatten:

“Annexatie is een feodaal middel dat geen oplossingen biedt voor de grootstedelijke problemen van Den Haag. Het is een lapmiddel dat moet verhullen dat de bestuurlijke reorganisatie in de regio Haaglanden op een dood spoor zit en druist in tegen een politiek van bestuurlijke vernieuwing. Rijk en Provincie moeten in deze regio zelf verantwoordelijkheid nemen en de regie niet overlaten aan Den Haag. Zo wordt de onderlinge samenwerking tussen Den Haag en de overige gemeenten niet geschaad, hetgeen de toekomst van alle inwoners in de regio ten goede komt. De burgers in de regiogemeenten stellen: Samenwerken ja, annexatie nee”.

De inhoudelijke toe-eigening van het probleem door de stichtingen tegen annexatie zat diep verankerd in de herinnering van de 73 actievoerders die voor het onderzoek zijn geïnterviewd. Tijdens de gesprekken is met een open vraag onderzocht waarom ze actief werden. Hun antwoorden bieden een reconstructie van de belangrijkste argumenten die zij zich uit de beginfase van de stichtingen kunnen herinneren.²¹ Uit tabel 5.3 kunnen we opmaken dat de actievoerders vooral werden gemotiveerd door de ondemocratische gang van zaken en het dreigend verlies van buurten. Andere belangrijke argumenten waren behoud van kleinschaligheid, onduidelijkheid van het nut van de plannen en de houding en gebrek aan kennis van bestuurders. Deze vijf argumenten zijn tenminste in 40 van de 73 gesprekken genoemd.

Tabel 5.3 Overzicht genoemde argumenten tegen annexatie uit de beginfase

	SAACL	SNTA	AHPH	SRTA	SVTA	Totaal
<i>Argumenten</i>						
Ondemocratische procedures	14	4	3	18	14	53
Dreigend verlies van buurten #	13	3	2	17	16	51
Behoud van kleinschaligheid #	9	7	4	13	14	47
Onduidelijkheid nut van de plannen #	11	3	3	14	14	45
Houding en gebrek aan kennis bestuurders	10	5	1	15	11	42
Weerzin tegen Haags gemeentebestuur	8	2	3	12	10	35
Tevredenheid met de bestaande leefsituatie	5	4	3	12	11	35
Dorpsnationalisme / staan voor je woonplaats #	5	5	4	6	10	30
Angst voor grootstedelijke problemen	1	3	4	5	6	19
Angst voor ingrijpender plan in de toekomst	4	3	3	3	4	17
Zwakke financiële onderbouwing plannen #	5	2	1	5	2	15
Stijging van OZB en verzekeringpremies #	4	-	-	3	2	9

Dit argument overlapt met normatieve verhaallijnen van de vijf gemeenten.

Bron: (Verhaar 2006: 38).

Wat opvalt is dat de top 5 van argumenten een mix vormt van de eigen kritiek van de stichtingen over de politiek-bestuurlijke gang van zaken en een aantal normatieve ver-

haallijnen die door de vijf gemeenten werden ontwikkeld. Belangrijke afwezigen in deze top 5 zijn de gemeentelijke verhaallijnen over de slechte financiële onderbouwing van de plannen en de lastenstijging. Kennelijk waren deze materiële motieven voor de actievoerders van ondergeschikt belang. Alle genoemde argumenten maken nog eens duidelijk dat de stichtingen deels het discours van de politiek-bestuurlijke tegenstanders overnamen en dat ze zich deels het probleem toe-eigenden door eigen betekenissen naar voren te schuiven. Wat verder opvalt zijn de geringe verschillen in scores tussen de stichtingen in de top 5 van argumenten. Bij de grotere stichtingen van Leidschendam, Rijswijk en Voorburg liggen de aantallen ongeveer gelijk, hetzelfde geldt voor de veel kleinere stichtingen in Nootdorp en Pijnacker. Dit suggereert dat er uiteindelijk vrij veel consensus binnen en tussen de stichtingen bestond over de belangrijkste redenen waarom annexatie werd verworpen. De actievoerders werden het sterkst gemotiveerd door een mix van ongenoegen over de bestuurlijke gang van zaken, de dreigende aantasting van hun buurt en van de korte lijnen met het lokale bestuur.

Omdat hun hele bestaan zich richtte op het tegenhouden van annexatie, waren de stichtingen tegen annexatie verwickeld in hetzelfde proces van betekenisgeving als de vijf buurgemeenten. Via de media, via acties en via allerlei vormen van voorlichting probeerden de stichtingen eveneens een anti-annexatiepubliek aan te spreken met hun argumenten om tegen annexatie te zijn. De eerste mogelijkheid die ze daartoe zagen, ontstond uit een procedurele stap die de provincie moest nemen. Op 9 juni 1998 legde de provincie haar eerste herindelingsplan ter inzage. De stichtingen namen deze gelegenheid te baat om aan gedeputeerde Van der Goot, die namens de provincie het proces leidde, de eerder besproken petitie *Tien argumenten tegen annexatie* aan te bieden. Met de kop "Voorproefje actievoerders tegen annexatie" berichtte *de Haagsche Courant* dat er zo'n honderd actievoerders bij de overhandiging van de petitie aanwezig waren. Er werd door de krant vooral gerefereerd aan het "ondemocratische en feodale grenswijzigingsplan". Op het moment dat de petitie werd aangeboden was er in deze veelgelezen krant een brievenrubriek op gang gekomen waarin burgers hun ongerustheid en ongenoegen uitten, vooral over de ondemocratische gang van zaken (zie hoofdstuk 6). Verschillende argumenten uit de petitie sloten dus goed aan bij de publieke opinie, zoals die zich via deze krant manifesteerde. De tien argumenten van de stichtingen waren bovendien divers genoeg om te overlappen met de zeer uiteenlopende kennis, emoties of ervaringen van de burgers in de vijf gemeenten. Ze konden hiermee een breed publiek bereiken en hun oriëntatie op het probleem van een richting voorzien die tegen annexatie in ging.

De processen van betekenisgeving door de stichtingen tegen annexatie vormden een belangrijke toevoeging aan de problematisering van herindeling voor een breed publiek. Ze legden hiermee een basis voor de agonistische politieke betrokkenheid binnen het anti-annexatiepubliek. Van even groot belang daarbij waren de mogelijkheden die de stichtingen met hun acties boden om politiek actief te worden. Zonder

hun grootschalige mobilisatie van het anti-annexatiepubliek zou er beduidend minder politieke betrokkenheid van burgers zijn ontstaan. Anders gezegd, de stichtingen tegen annexatie waren de belangrijkste gangmaker van het politiek agonisme binnen het herindelingsproces.

3. De gangmaker van het politiek agonisme

*Het mobilisatiepotentieel van de stichtingen*²²

Succesvolle mobilisatie vergt hulpbronnen en het vergt netwerken met losse banden tussen een groot aantal actoren, zoals werd betoogd in hoofdstuk 3. In termen van hulpbronnen waren de stichtingen goed voorzien. Ze kregen vrij veel geld van de gemeenten, ze beschikten over een vrij harde kern van vrijwilligers die gemiddeld anderhalf uur per week in de stichting stak en vaak veel meer. Maar hoe zat het met de sociale netwerken? Beschikten de stichtingen daarover? De netwerkstructuur achter de stichtingen is onderzocht door aan de 73 actievoerders van de harde kern een lijst van personen voor te leggen die bij hun stichting betrokken waren. Hierbij is gevraagd wie zij al kenden voor de oprichting van de stichting en waarvan ze deze personen kenden.²³ Vooral het waarvan is belangrijk, omdat daarmee duidelijk wordt of er achter deze contacten grote netwerken schuil gaan die bruikbaar zijn voor politieke mobilisatie.

Tabel 5.4 Gerapporteerde netwerkrelaties actievoerders

	SAACL	SNTA	AHPH	SRTA	SVTA	Totaal
Uit buurt/dorp	33	16	5	27	-	81
Wijkvereniging	-	-	-	-	51	51
Politiek	12	-	6	23	-	41
Zakelijk	14	3	5	8	3	33
Verenigingsleven	4	11	7	10	-	32
Familie	-	2	-	8	2	12
Carnavalsvereniging	10	-	-	-	-	10
School	-	-	-	-	5	5
Vuilverbranding	-	-	-	2	1	3
Kopersvereniging	3	-	-	-	-	3

Bron: Verhaar (2006: 32).

Tussen de stichtingen bestond de nodige variatie in netwerkachtergronden (zie tabel 5.4). De kleine stichtingen in Nootdorp en Pijnacker ontstonden uit sociale netwerken binnen buurt en dorp, zakelijke contacten en banden binnen het verenigingsleven. In Pijnacker speelden ook politieke contacten mee. Dit wekt geen verbazing, gezien de nauwe banden met de gemeente en de lokale politiek. Interessant is dat in Nootdorp veel leden anderen kenden via het lokale verenigingsleven. Dit weerspiegelde de pogingen van de burgemeester om aanvankelijk via het verenigingsleven leden voor de stichting te

werven. De stichting in Leidschendam kende een vergelijkbare netwerkbasis. Opvallend is dat in Leidschendam de informele sociale relaties binnen buurt en dorp het belangrijkste waren. Op een gedeelde tweede plaats kwamen de zakelijke en politieke contacten en de relaties binnen de lokale carnavalsvereniging De Damzwabbers. De stichting in Rijswijk viel op door het grote aantal informele sociale contacten uit buurt of dorp en door het grote aantal politieke contacten. Rijswijk was bovendien de enige stichting waarin ook familierelaties een basis vormden voor lidmaatschap van de stichting. De stichting in Voorburg, ten slotte, reflecteerde duidelijk de sterke basis in het netwerk van wijkverenigingen. Hoewel er ook andere soorten contacten werden genoemd, was de stichting in Voorburg vrijwel compleet uit het sociale netwerk van wijkverenigingen opgebouwd.

Over het geheel gezien kenden de meeste actievoerders andere leden van hun stichtingen via informele sociale contacten in buurt en dorp of via institutionele contacten binnen wijkverenigingen. Belangrijke aanvullingen hierop waren andere institutionele contacten via de politiek en het lokale verenigingsleven, alsmede zakelijke relaties. Gezien deze uiteenlopende netwerken was er sprake van een vrij diverse samenstelling van de stichtingen tegen annexatie. Bijkomend voordeel was dat de leden van de stichtingen op deze netwerken een beroep konden doen bij het mobiliseren van burgers.

Maar hoe zat het met de dichtheid van de netwerkrelaties binnen de stichtingen? Voor succesvolle mobilisatie zijn immers losse banden vereist tussen de leden. De verwachting is dat bij zeer hechte banden een netwerk te sterk in zichzelf gekeerd is om tot grootschalige mobilisatie over te gaan (vgl. Van Rossem & Baerveldt 2005, Kriesi et al. 1995). Onderzoek van Wellman (besproken bij Scott 2000) heeft uitgewezen dat een vijfde van alle netwerken een hoge sociale cohesie vertoont door familiebanden. Wat opvalt aan de stichtingen is dat alleen de Rijswijkse familiebanden bevatte. Dit suggereert dat de meeste stichtingen zijn op te vatten als netwerken die een relatief lage sociale cohesie kenden en daarmee hoofdzakelijk bestonden uit losse banden. Deze suggestie kunnen we iets nauwgezetter analyseren door te kijken naar de dichtheid van de netwerken. De dichtheid biedt een indicatie van de relatieve hoeveelheid relaties binnen het netwerk. Het aantal waargenomen relaties wordt hierbij gedeeld door het aantal maximaal mogelijke relaties.

De stichtingen in Nootdorp en Pijnacker kenden een hoge dichtheid (zie tabel 5.5). Dit is niet verwonderlijk, omdat de dichtheid afhankelijk is van het aantal leden. Hoe minder leden, des te hoger de dichtheid (Verhaar 2006: 34). De grotere netwerken in Leidschendam, Rijswijk en Voorburg zijn om deze reden beter onderling vergelijkbaar. Opvallend is dat eigenlijk geen van deze netwerken een hoge dichtheid kent. Dit is een indicatie dat ze voornamelijk bestonden uit losse banden, een gegeven dat zich ook weerspiegelt in de diversiteit aan netwerkrelaties die we zojuist bespraken. De iets hogere dichtheid in Leidschendam suggereert dat aan dit netwerk een hechtere gemeenschap ten grondslag ligt dan in Rijswijk en Voorburg. De sterke basis van de stichting in relaties uit buurt en dorp wijst in deze richting.

Tabel 5.5 Dichtheid per netwerk #

	SAACL	SNTA	AHPH	SRTA	SVTA
Aantal respondenten	17	8	6	22	20
Dichtheid	0,29	0,57	0,77	0,17	0,16

De dichtheid wordt uitgedrukt als een getal tussen 0 en 1. Hierbij geldt: hoe dichter bij 0 des te lager de dichtheid binnen het netwerk.

Bron: Verhaar (2006: 34).

Zowel de achtergronden van de netwerkrelaties als de dichtheid maken aannemelijk dat in ieder geval de drie stichtingen in Leidschendam, Rijswijk en Voorburg zodanig in elkaar zaten dat ze de potentie in zich droegen voor succesvolle mobilisatie. Naast de beschikbare hulpbronnen, die deels van de vijf gemeenten kwamen, vormden de netwerken van de stichtingen een belangrijke voorwaarde voor grootschalige mobilisatie. Met deze netwerken brachten de stichtingen een sterke organisatorische basis in waarmee ze het anti-annexatiepubliek konden mobiliseren.

De stichtingen zetten zichzelf op de kaart

De mobilisatie van het anti-annexatiepubliek was sterk gebonden aan de politiek-bestuurlijke ontwikkelingen in het herindelingsproces. De procedurele stappen die de voorstanders moesten doorlopen en een aantal publiekgerichte acties van de politiek-bestuurlijke tegenstanders, boden als het ware een permanent evoluerend handelingsperspectief voor de stichtingen tegen annexatie. Ze benutten deze dynamiek om hun eigen acties op te zetten. De eerste mogelijkheid daartoe ontstond toen de provincie Zuid-Holland een voorlichtingsavond over haar plannen organiseerde op 24 juni 1998. De avond werd gehouden in de sporthal Forum Kwadraat in Voorburg. Inderhaast werden burgers door de stichtingen gemobiliseerd. Hierbij was sprake van geïmproviseerde teksten, die vooral op emoties van burgers inspeelden. Dit valt onder andere op te maken uit een affiche dat breed werd verspreid. Hier lezen we: "Grenscorrectie? Het wordt tijd dat de provincie gecorrigeerd wordt! (...) We laten ons niet in de hoek drukken, we komen massaal in actie!" Dit type emotionele boodschappen kwam vaker terug in de actiemobilisatie van de stichtingen, meestal in combinatie met een inhoudelijke op redelijke argumenten gerichte lijn.

De actie sloeg aan. De provincie had rekening gehouden met een opkomst van maximaal 1.500 mensen. Tijdens deze avond wisten de stichtingen 4.500 mensen op de been te krijgen, die in een protestoptocht vanuit Rijswijk via Voorburg-West naar Forum Kwadraat liepen. De opkomst was zo overweldigend dat de provincie besloot op 2 juli een tweede voorlichtingsbijeenkomst te organiseren. Hier kwamen nog eens 1.500 bewoners op af. De twee bijeenkomsten waren bepalend voor de beeldvorming over de politiek-bestuurlijke procedure en over de houding die de bestuurders aannamen. Tijdens de twee bijeenkomsten kwamen de bestuurders van de provincie over als slecht

voorbereid, slecht op de hoogte en manipulatief. De emoties onder de aanwezigen liepen soms hoog op, omdat ze geen bevredigende antwoorden kregen op hun vele vragen. Uit een verslag van een gesprek dat een lid van de SRTA op 27 juli 1998 met een lid van Provinciale Staten en met de commissaris van de Koningin voerde, blijkt hoe verwonderd de bestuurders waren over het massale protest: “De heer Heijkoop geeft aan dat hij staat te kijken van het feit dat er zo’n weerstand bestaat om bij Den Haag gevoegd te worden. Mevrouw Leemhuis beaamt dit en vindt dit ook een moeilijk te begrijpen punt.”

De twee voorlichtingsbijeenkomsten van de provincie waren bepalend voor het handelingsperspectief van de stichtingen tegen annexatie. Zij raakten overtuigd van hun mobilisatiecapaciteit en ze merkten dat er onder burgers draagvlak bestond voor acties annexatie. Tijdens de bijeenkomsten is er volgens een van de organisatoren een “ontzaglijke saamhorigheid ontstaan” (Lybaart 2004: 2). Bovendien legden de bijeenkomsten het fundament voor verdere acties. Een actievoerder hierover: “Door die demonstratie hadden we zo’n ontzettende basis” (Lybaart 2004: 19). De bijeenkomsten in Forum Kwadraat vormden in ieder geval voor de aanwezigen – en voor degenen die de media goed volgden – een bevestiging van de ondemocratische gang van zaken. Een citaat van een inwoner van Voorburg uit *Het Voorburgse Krantje* van 20 augustus 1998 illustreert dit gevoel: “Ik heb het gevoel dat Gedeputeerde Staten met het voorgestelde herinrichtingsplan geen rekening houden met de bewoners van de verschillende gebieden, maar dat het plan meer is afgestemd op projectontwikkelaars en bouwers. Ik hoop dat GS het referendum dat op 14 oktober wordt gehouden serieus neemt.” In hetzelfde nummer zegt een andere bewoner: “De manier waarop de inspraakprocedure nu is geregeld, daar klopt natuurlijk niets van. Een dag na de verkiezingen en vlak voor de vakanties worden de plannen bekend gemaakt. Dit heeft niets met democratie te maken.” Dat deze mening breed werd gedeeld, blijkt ook uit de analyse van mediaberichtgeving in *de Haagsche Courant* die in hoofdstuk 6 uitvoerig ter sprake zal komen.

De ontwikkeling van actiestrategieën

Na het eerste protest bij de voorlichtingsbijeenkomsten in Forum Kwadraat begonnen de stichtingen actiestrategieën te ontwikkelen. Een belangrijke rol was hierbij weggelegd voor de afdeling denktank van de SVTA, de stichting die binnen het overkoepelende Platform tegen annexatie zeer invloedrijk was. Deze denktank ontwikkelde een notitie getiteld ‘Strategie acties tegen annexatie’. In de conceptversie lezen we: “Toch zijn de acties nog tamelijk ongericht. Ze hebben meer het karakter van schoten hagel, dan van gerichte schoten”. De definitieve versie begin augustus 1998 omschrijft een duidelijk uitgewerkte actiestrategie.

Een eerste element van deze strategie richtte zich op wat we ‘de logica van grote aantallen’ kunnen noemen. Het was nodig om veel burgers te mobiliseren voor een bezwaarschriftenactie tegen het provinciale plan in de zomer en voor de volksraadpleging die de vijf gemeenten organiseerden op 14 oktober. Een tweede element was ‘de

logica van argumenten'. Daarbij hoorde het lobbyen met politieke voorstanders van herindeling, met als doel het beïnvloeden van de stemming in Provinciale Staten over het herindelingsplan op 18 oktober (Lybaart 2004: 16). De stichtingen gingen hierbij serieus te werk. In de notitie lezen we hierover: "De benadering en argumentatie moeten in eerste instantie professioneel en beleidsgericht zijn: niet op de man gespeeld en niet alleen emotioneel, dit is contraproductief". Bij de beleidsgerichte argumenten gingen de actievoerders in op sturing- en financiële vraagstukken en ze formuleerden alternatieven voor annexatie gericht op regionale samenwerking. Wat betreft de SVTA werd deze hoofdlijn in de logica van de argumenten overgenomen door de andere stichtingen via het Platform tegen annexatie.

De twee elementen uit de actiestrategie werden inderdaad breed gedragen binnen alle stichtingen, zo blijkt uit gesprekken met actievoerders. Bovendien komt uit deze gesprekken nog een derde element van de actiestrategie naar voren: een bewuste keuze voor gematigde acties. De nadruk lag op 'nette acties', omdat de stichtingen inzagen dat de keurige inwoners van hun gemeenten geen medewerking zouden verlenen aan radicale acties. Vooral in Voorburg en Rijswijk werd hier op doorgedacht, tot de naamgeving van de stichtingen aan toe: "We heetten ook expres, heel bewust, niet actiegroep of zo. Want we wilden heel duidelijk maken dat we niet alleen maar actie wilden maar dat we ook heel erg inhoudelijk met alles bezig waren. Dus dat is echt een hele bewuste keuze geweest" (Lybaart 2004: 17). De stichtingen waren zich sterk bewust van het publieke imago dat ze wilden uitstralen, omdat ze de steun van de bevolking wilden opbouwen en vasthouden. Binnen het bestuur van de SRTA werd discussie gevoerd over wat wel en geen harde acties waren. In de vergadernotulen van 8 augustus 1998 kunnen we het volgende hierover lezen: "X geeft aan dat er geen misverstanden moeten komen over uit te voeren acties. Als men tegen bepaalde acties is verwacht hij ook dat men dat laat weten. De uit te voeren acties moeten gedragen worden door de meerderheid van het bestuur. Gediscussieerd wordt over wat harde acties en massale acties zijn" (anonimisering door IV). In Leidschendam bestond geruime tijd onenigheid over de actieplannen. Sommige leden waren voor hardere acties, zoals het organiseren van een blokkade van een belangrijke toegangsweg (de Utrechtse Baan), het blokkeren van belangrijke bruggen (de Geestbrug en de Hoornbrug), of het volstorten van een zeecontainer met puin op de Rijswijkse weg. Uiteindelijk koos ook de SAACL voor nette acties. Toen er eenmaal een stevige leiding binnen de stichting ontstond, was het pleit gauw beslecht.

Uit de strategische keuzes kunnen we opmaken dat de stichtingen tegen annexatie een aantal cruciale factoren voor succesvolle mobilisatie goed inschatten. Door veel nadruk te leggen op de beleidsgerichte logica van de argumenten, konden ze – zoals eerder bleek – met een eigen inbreng het anti-annexatiepubliek aanspreken en ze konden hun lobby bij de provincie ermee voeren. De keuze voor nette acties was eveneens een verstandige. De stichtingen hielden nadrukkelijk rekening met de inwoners van de vijf gemeenten. Het gaat om doorgaans keurige middelbaar tot hoger opgeleide mensen die niet voor radicale of onwettige acties de straat op gaan. Ze kennen een breed doch

gematigd politiek repertoire, waarvan actiegroepen bij hun politieke mobilisatie niet al te ver kunnen afwijken (vgl. Auyero 2004: 421). Nette acties zoals petitie ondertekenen, protesteren bij een voorlichtingsbijeenkomst, een bezwaarschrift indienen of deelname aan een referendum, passen goed binnen het gematigde politieke repertoire dat in Nederland vrij breed wordt gedeeld (zie hoofdstuk 1). Door aan te sluiten bij dit repertoire vergrootten de stichtingen de kans dat ze burgers massaal voor acties konden mobiliseren.

Het belang van de strategische keuzes zal blijken uit de drie belangrijkste massale acties waarbij de stichtingen betrokken zijn geweest. Het gaat om de bezwaarschriftenactie tegen de provinciale plannen, de volksraadpleging die de gemeenten samen met de stichtingen organiseerden en de reacties aan de minister. Ik zal mij verder op deze drie acties concentreren om de grootschalige mobilisatie door de stichtingen te analyseren. Deze keuze impliceert dat ik geen aandacht besteed aan de talloze kleine acties die de stichtingen op eigen houtje binnen hun gemeenten organiseerden. De notulen van de SRTA en de SVTA staan vol voorbeelden. Ik concentreer mij bovendien op de stichtingen tegen annexatie in Rijswijk, Voorburg en Leidschendam,²⁴ omdat deze de meeste initiatieven toonden. De stichting in Pijnacker was alleen betrokken bij de volksraadpleging, terwijl de stichting in Nootdorp zich vrij volgbaar heeft opgesteld, door via het Platform tegen annexatie mee te liften op de activiteiten van de andere stichtingen.

Het eerste massale protest: bezwaar tegen de provinciale plannen

Midden in de zomervakantie van 1998 begonnen de stichtingen met de mobilisatie van de bevolking voor het massaal indienen van de bezwaarschriften tegen het herindelingsplan van de provincie. De mogelijkheid voor bezwaar stond open tot 7 september. Wederom bood een onderdeel van de herindelingsprocedure mogelijkheden voor protest. De actie was bedacht door het adviesbureau BPRA (zie hoofdstuk 4), maar werd volledig zelfstandig door de stichtingen opgezet en uitgevoerd. Het belangrijkste probleem waar ze mee zaten was de vraag hoe ze mensen zo ver zouden krijgen om in hun zomervakantie, terwijl er nota bene een WK voetbal aan de gang was, in grote aantallen een bezwaarschrift te schrijven. De stichtingen kozen ervoor om eerder behaalde successen onder de aandacht te brengen, in combinatie met een aantal opwarmacties die de strijd tegen annexatie moesten aanwakkeren. Verder staken ze veel energie in de mobilisatie van individuele burgers via persoonlijk contact. Er werd gekozen voor een strategische combinatie van blijvend informeren, aandacht genereren en gericht activeren (Lybaart 2004: 9). In een verslag van de bestuursvergadering van de SVTA van 3 september 1998 lezen we hoe bewust hiermee werd omgegaan: “We doen al deze acties ook om de mensen te blijven motiveren en ons gezicht te laten zien. Ook voor eigen inwoners die straks allemaal naar de stembus moeten”.

De stichtingen tegen annexatie hebben bij het blijvend informeren op een slimme manier hun eerste acties benut. De SVTA verspreidde op 3 augustus huis-aan-huis een brief in Voorburg-West – een wijk die was opgenomen in de corridorplannen –, waarin

zij aangaf wat ze tot dan toe hadden gedaan en waar zij mee bezig waren. De brief kapitaliseert op het massale protest tijdens de twee voorlichtingsavonden van de provincie in Forum Kwadraat:

“Weet U nog, die woensdag 24 juni 1998? Hoe mooi het was? Het was prachtig weer. Een mooie zomeravond. Er begon een optocht vanuit Rijswijk richting Voorburg. In Voorburg zwol die optocht aan tot een massale protesttocht. En aangekomen bij Forum Kwadraat bleek dat duizenden mensen waren gekomen om te laten zien dat wij niets willen weten van annexatie of grenscorrecties. Ook de tweede voorlichtingsavond op 2 juli was de zaal in Forum Kwadraat weer helemaal vol. Het was indrukwekkend om mee te maken dat zoveel mensen tot kwart voor twaalf in de rij bleven staan om hun vragen te kunnen stellen. Het was geweldig.”

In de brief werd vervolgens uitleg gegeven over hoe de organisatie van de SVTA was opgezet, dat er een lijst met tien argumenten tegen annexatie was ontwikkeld, dat er huis-aan-huis een grote poster was aangeboden, dat er was meegewerkt aan twee informatie-avonden van de gemeenten eind april, dat er voorlichtingsavonden waren georganiseerd in wijkcentra, dat er allerlei acties jegens provinciale Statenleden waren ondernomen, dat meerdere zaterdagavonden een anti-annexatiekraam op de Voorburgse markt was geweest, dat er werd meegewerkt aan de voorbereiding van de volksraadpleging en dat er een strategie op papier was gezet waarin werd gewerkt aan nieuwe acties. Opvallend citaat in deze brief: “Van uw kant hopen we op begrip en geduld als de zaken minder goed of minder snel gaan dan u zou willen.” Eerst werden alle verworvenheden getoond en vervolgens werd een bescheiden toon aangeslagen om niet al te drammerig over te komen. Ook de SRTA bracht de eigen successen naar buiten. Ze maakte een Anti-Annexatiekrant. De tweede editie van augustus 1998 bevatte een rubriek ‘wat hebben we gedaan & wat zijn we van plan?’ De voorzitter schreef in zijn stukje: “Wij burgers hebben duidelijk van ons laten horen tijdens de informatieavonden van de provincie. De provincie is van ons geschrokken en houdt nu duidelijk rekening met ons. Ik ben blij dat er zo’n grote opkomst was, want hierdoor is bewezen dat u het eens bent met de Stichting Rijswijk Tegen Annexatie.” Met dit soort uitingen van eigen succes lieten de stichtingen zien dat er veel gebeurde en dat het zinvol en effectief was om in actie te komen. Er werd duidelijk gewerkt aan een derde element dat in ieder collectief actieframe aanwezig is: een gevoel van *agency*.

Het opwarmen van de bevolking behelsde een combinatie van herkenbare kreten in de openbare ruimte en een aantal kleine acties. De openbare ruimte was gevuld met posters, stickers, spandoeken en andere middelen om acties tegen annexatie onder de aandacht te brengen. Een van de opwarmacties was een wandeltocht door de bedreigde wijken in Rijswijk en Voorburg-West waar in de plannen van de provincie de corridor zou worden gesitueerd. Met stoepkrijt en vlaggetjes werd vooral door kinderen het te annexeren gebied gemarkeerd. De actie haalde *de Haagsche Courant*. Een andere opwarmactie

was een tocht van 500 burgers uit alle gemeenten naar het Binnenhof, waar een petitie werd aangeboden aan de voorzitter van de vaste kamercommissie voor Binnenlandse Zaken. Ook deze actie haalde *de Haagsche Courant* (Lybaart 2004: 22-23).

Ten slotte hebben de stichtingen tegen annexatie veel burgers gemobiliseerd via direct contact. De bezwaarschriftenactie in Voorburg werd op touw gezet via de goed werkende structuur van wijkverenigingen. Hier werden schrijfochtenden, -middagen en -avonden georganiseerd, gericht op advies bij het schrijven van een bezwaarschrift. Er werd gewerkt met een voorbeeldbrief, die huis-aan-huis werd bezorgd in Voorburg en er werden bezwaarschriften ingevuld bij een actiekraam. In Rijswijk werd ook veel gedaan aan persoonlijke begeleiding via wekelijkse schrijfmiddagen gedurende de hele zomer. De SRTA deed flyers bij mensen in de bus, gaf voorlichting via de gratis kranten, publiceerde een eigen anti-annexatiekrant, deed aan huis-aan-huis bezorging van bezwaarschriften in sommige buurten en bemande een marktkraam op zaterdagochtenden (Lybaart 2004: 25-26). Opvallend is de enorme inzet van tijd en aantallen mensen die in deze directe vorm van mobilisatie is gaan zitten. De stichtingen in Voorburg en Rijswijk konden terugvallen op aanzienlijke netwerken van vrijwilligers die bereid waren om 'even' te folderen bij de huis-aan-huis bezorging. Bij dit soort op massaliteit gerichte vormen van mobilisatie is een netwerk van losse banden met wijkverenigingen – zoals in Voorburg – onontbeerlijk. In Rijswijk bestond een zelf aangelegd netwerk van ongeveer zestig vrijwilligers die vanuit de werkgroep distributie voor dit soort acties werden aangestuurd (Verhaar 2004: 19, 21). Uit Nootdorp is bekend dat er een beroep kon worden gedaan op leden van de lokale voetbalclubs of andere verenigingen om huis-aan-huis iets te verspreiden. Zonder deze sociale netwerken zou het direct informeren en mobiliseren van burgers op deze schaal onmogelijk zijn geweest.

Het indienen van een bezwaarschrift werd de inwoners van de vijf gemeenten vrij gemakkelijk gemaakt doordat de meeste stichtingen werkten met een voorbeeldbrief en een lijst van inhoudelijke argumenten die mensen in hun brief konden gebruiken. De SVTA gaf de Voorburgers tips om een of meerdere punten aan te snijden, zoals: "(...) uw emoties (ook met betrekking tot de informatieavonden); uw standpunt; een beschrijving van de consequenties die het plan heeft voor u persoonlijk, voor de inwoners van Voorburg-West, voor heel Voorburg, voor de regio, voor de relatie met Den Haag, met het oog op verdere toekomstige samenwerking; bezwaren en argumenten tegen het plan; eventueel uw ideeën over hoe het wel zou kunnen, enz.". Voor de bezwaren werd een lijst van veertien argumenten aangereikt. De meeste komen overeen met de *Tien argumenten tegen annexatie* die eerder werden ontwikkeld. Opvallende nieuwe argumenten waren: ondeugdelijkheid van zowel het plan van de provincie als van de presentatie tijdens de voorlichtingsavond (hier werd gekapitaliseerd op eerder succes), verwijzingen naar annexaties begin 20e eeuw die niets voor Den Haag hebben opgeleverd, en het idee dat Voorburg een eenheid moest blijven. In een pamflet van de SRTA werden de inwoners van Rijswijk uitvoerig voorgelicht over de gang van zaken rond het provinciale plan. Vervolgens werden vergelijkbare argumenten als in Voorburg genoemd. Een

aanvullend argument was dat de totale annexatie van Rijswijk slechts een kwestie van tijd zou kunnen zijn, vanwege de insluiting van de gemeente door het herindelingsplan van de Provincie.

De strategische combinatie van blijvend informeren, aandacht genereren en gericht activeren heeft goed gewerkt. Ondanks de zomervakantie en het WK voetbal slaagden de stichtingen tegen annexatie erin om een totaal van 23.500 bezwaarschriften tegen het herindelingsplan van de provincie Zuid-Holland te vergaren. Dat betekent dat ongeveer een zesde van de bevolking in de vijf gemeenten (volgens CBS-gegevens ongeveer 152.000 inwoners in 1998) een bezwaarschrift heeft ingediend.

Moeizame coproductie van protest: de volksraadpleging

De samenwerking tussen de stichtingen tegen annexatie en de vijf gemeenten was nergens zo duidelijk als rond de volksraadpleging van 14 oktober 1998. Bij andere grote acties hadden de stichtingen de regie in handen en werd er overleg gevoerd met de gemeenten, maar bij de volksraadpleging waren de rollen omgekeerd. De coördinatie van dit proces lag in handen van de vijf gemeenten en de stichtingen werkten op een aantal manieren mee. Er was sprake van wat we een ‘coproductie van protest’ kunnen noemen. Dit blijkt onder andere uit een pamflet van de SVTA gericht aan de bevolking van Voorburg, waarin verschillende acties werden aangekondigd. Bij de volksraadpleging van 14 oktober lezen we: “Zet deze datum met rood en 100 pijlen in uw agenda. De gemeenten nemen het voortouw. Wij doen mee”. De idee van een volksraadpleging is overigens binnen de stichtingen tegen annexatie ontstaan en werd vervolgens door de gemeenten overgenomen (Verhaar 2004: 19). Dat de vijf gemeenten de regie voerden over deze actie was vrij logisch. Zij beschikten over de gemeentelijke basisadministratie die nodig was om aan alle inwoners boven de achttien een oproep voor deelname te verzenden. Er werd gekozen voor een volksraadpleging en niet voor een referendum, omdat de gemeenten zelf geen beslissingsbevoegdheid hadden over het onderwerp. Beslissingsbevoegdheid was een harde voorwaarde om een referendum te mogen houden (Mok 2004: 118).

De coproductie van protest verliep verre van optimaal vanwege miscommunicatie, de symboliek die de gemeenten gebruikten en overlappende mobilisatietechnieken. De belangrijkste oorzaak van de miscommunicatie tussen de gemeenten en de stichtingen is toe te schrijven aan de rol die het adviesbureau Commedia heeft gespeeld. Dit bureau was door de stuurgroep BAUT ingehuurd om de campagne rond de volksraadpleging te organiseren. Het belangrijkste probleem was dat Commedia de stichtingen tegen annexatie niet of nauwelijks heeft geraadpleegd bij het opzetten van de campagne. Twee leden van een werkgroep communicatie schreven aan een van de gemeentevorlichters: “Onze kennis en ervaring had de campagne van bureau Commedia ten goede kunnen komen.” Ook de keuze voor de symboliek stuitte op weerstand van de stichtingen. Ze waren onaangenaam verrast door de haicampagne (zie hoofdstuk 4), omdat deze inging tegen hun strategie van nette acties. In een gezamenlijke brief aan de stuurgroep BAUT

schreven de stichtingen hierover: "In het algemeen maken wij ons zorgen over het vrij agressieve beeld van de campagne." Ze suggereerden om de haai achterwege te laten en een informatieve campagne te voeren, met uitleg hoe je moet stemmen (Lybaart 2004: 28). De gemeenten en de stichtingen zaten elkaar soms ook in de weg bij het mobiliseren van burgers. Zo viel een *Annexatie nee nieuwsbrief* van de gemeenten samen met *De Actiekrant* in Voorburg en met de *Anti-Annexatiekrant* in Rijswijk op de mat (Lybaart 2004: 28).

De stichtingen tegen annexatie werkten uiteindelijk mee aan de campagne voor de volksraadpleging, ondanks hun bezwaren tegen de toonzetting en de problemen in de onderlinge afstemming met de gemeenten. In de brief van de twee communicatiemensen aan de voorlichters lezen we: "Wij werken mee (om de boel niet te frustreren), maar vinden het niet prettig om onze mensen te elfder ure op te roepen voor klussen waar wij het nut niet van inzien." Een lid van de SRTA schreef hierover: "De gemeente had (...) de vrije hand om zelf een gespecialiseerd bureau in de arm te nemen in verband met het referendum (sic!). Hoewel later een deel van die actie wel is uitgevoerd door mensen van de stichting die nu eenmaal hun netwerk hadden opgebouwd en bekend aan het worden waren (overigens wel met veel bezwaar tegen de posters en het hele embleem met de haai waar de stichting niet achter stond)."

Uit onderzoek van Jochem Lybaart (2004: 29-30) krijgen we een beeld van de manier waarop de stichtingen tegen annexatie omgingen met de campagne rond de volksraadpleging. Ze maakten gebruik van de actiepakketten van de gemeenten, gevuld met ballonnen, buttons en posters en ze bemanden stands om campagne te voeren. Dit laatste tegen betaling via Randstad Uitzendbureau, hetgeen wel aangeeft hoe weinig zin de actievoerders hadden om met deze actie mee te werken. De stichtingen voegden desondanks zelf een aantal elementen aan de campagne toe.

Via hun eigen krantjes bezigden ze een gematigder en veel zakelijker toon, gericht op uitleg hoe je moest stemmen. Voor degenen die niet in de gelegenheid waren om te stemmen volgde er uitleg hoe anderen te machtigen. De argumenten bleven dezelfde als voorheen in de petitie *Tien argumenten tegen annexatie* en bij de bezwaarschriftenactie tegen de Provincie. De voorzitter van de SRTA riep de Rijswijkers via de *Anti-annexatiekrant* als volgt op: "Bij de volksraadpleging moet echt iedereen meedoen. Stem zelf of machtig iemand. Onze burgemeester heeft een grote opkomst nodig om een stevig wapen tegen de provincie in handen te krijgen. En wij met z'n allen, inwoners van Rijswijk, zijn hiervoor verantwoordelijk". Deze keurige rationele toon werd verderop in het krantje aangevuld met een emotionele oproep. Onder de kop 'Murphy's law' verscheen elke editie een column van Miss Murphy, een Rottweiler die als mascotte van de SRTA diende. Hier lezen we de volgende oproep: "Ben dus kwaad, nee woest! U zachtjesaan ook? Nou, mensen kunnen daar wat aan doen: die mogen hun stem gebruiken. Ze noemen zoiets een volksraadpleging, maar 't betekent gewoon: Je tanden laten zien en van je afbijten! Doen!" De Voorburgse stichting verspreidde een eigen stemoproep, er werd gewerkt met een geluidsauto en er werd veel voorlichting gegeven. Ook in Leidschendam werd met geluidswagens gewerkt. Verder ging een groep vrijwilligers de avond tevoren

van deur tot deur om mensen op te roepen te gaan stemmen. Zowel in Rijswijk, Voorburg als Leidschendam werd vervoer geregeld voor mensen die slecht ter been waren.

De uitslag van de volksraadpleging was een overduidelijk nee tegen annexatie. De opkomst was enorm en het aantal nee-stemmen zeer hoog (zie hoofdstuk 4). Deze uitslag vormde voor de stichtingen een sterke stimulans en een verdere bevestiging van hun effectiviteit. Wederom hadden ze in hun ogen bewezen de bevolking te kunnen mobiliseren. Ze waren trots op wat ze hadden bereikt. Dit blijkt uit notulen van een bestuursvergadering van de SVTA, de dag na de volksraadpleging: “Mensen wat zijn we toch geweldig. Wat hebben we dit goed gedaan! Deze uitslag kan niemand ons afnemen. Een duidelijker nee bestaat er niet !!!!!” (Lybaart 2004: 30). Uit de notulen van de SRTA van 17 oktober 1998 kunnen we opmaken: “Algemene euforie n.a.v. de volksraadpleging. X tempert de feeststemming en benadrukt dat we moeten blijven doorvechten” (anoniemisering door IV).

Na de volksraadpleging brak er voor de stichtingen tegen annexatie een periode aan waarin de logica van de argumenten dwingender werd. De massaliteit van protest door de bevolking was een tijd lang niet nodig en er waren bovendien geen aanleidingen voor in het politiek-bestuurlijke proces. Provinciale Staten van Zuid-Holland zou vlak na de volksraadpleging op 18 oktober besluiten over de plannen. Belangrijke personen binnen de stichtingen schakelden daarom op zeer gecoördineerde wijze over op een lobby onder leden van Provinciale Staten. De vergadernotulen staan vol met afspraken hierover. Uit de notulen van de bestuursvergadering van de SRTA van 28 november 1998 kunnen we opmaken dat de stichting zelfs even werd gedeactiveerd: “Besloten wordt om de Stichting tot nader order op een laag pitje te zetten. De Beraadsgroep daarentegen blijft op volle kracht werken, en daar waar Communicatie nodig is, blijft die ook actief. Indien daar onverhoopt weer aanleiding voor is, kan de Stichting na een paar telefoontjes binnen de kortste tijd weer op volle sterkte opereren” (onderstreping in origineel).

De laatste grote actie: reacties aan de minister

In Rijswijk en Voorburg lag het hoogtepunt van het activisme in de zomer en het najaar van 1998. In Leidschendam werd de stichting veel actiever in 2000, toen de minister de Zeeheldenwijk vermeldde in zijn plannen. Waar de stichting in Leidschendam actiever werd, traden er in 2000 bij de andere stichtingen ‘vermoedheidsverschijnselen’ op (Lybaart 2004: 31). Er resteerde er nog één kans op massale beïnvloeding van de politieke besluitvormers. Eind april 2000 maakte de minister van Binnenlandse Zaken zijn herindelingsplan bekend. Tot 16 juli 2000 konden burgers de minister een reactie sturen. Een reactie aan de minister is vergelijkbaar met een bezwaarschrift aan de Provincie.

Wederom uit het onderzoek van Lybaart (2004: 32-34) wordt duidelijk hoe de campagne werd opgezet. De coördinatie lag deze keer in handen van het overkoepelende Platform tegen annexatie. Onder auspiciën van het Platform voerden de stichtingen in

de meeste gemeentes campagnes die op de lokale bevolking waren toegesneden. Vooral in Leidschendam werd onder het motto 'Tekenen voor Leidschendam' veel aandacht aan de bezwaarschriftenactie besteed. De SAACL was zeer actief via berichten in kranten, radiospotjes, posters, kraampjes, spandoeken, schrijfavonden en een actie waarbij 150 vrijwilligers huis-aan-huis getekende reacties aan de minister kwamen ophalen. Het ging wel om standaardformulieren. In Voorburg en Rijswijk organiseerden de gemeenten informatiebijeenkomsten over de plannen van de minister. De stichtingen tegen annexatie grepen deze bijeenkomsten aan om de aanwezigen op te roepen een reactie aan de minister in te sturen. Daarnaast werkten de stichtingen tijdens de campagne met persoonlijke mobilisatie via voorlichtingskraampjes op de markt. Uit interviews met actievoerders blijkt dat zij meer moeite moesten doen om burgers ervan te overtuigen weer een bezwaarschrift te schrijven (Lybaart 2004: 34). Verder werd er huis-aan-huis een folder verspreid, met een voorgedrukte brief en lijst met mogelijke bezwaren.

Het Platform tegen annexatie bracht in mei 2000 een editie van *De Anti-annexatiekrant* uit, die in alle vijf gemeenten werd verspreid. Met deze krant werden burgers weer opgewarmd voor acties. Een veelzeggende kop luidde: "Wéér een poster ophangen, wéér een brief schrijven. Houdt het dan nooit eens op? *NEE!*" Er stonden oproepen om bezwaarschriften te schrijven, voorzien van een voorbeeldmodel. De inwoners van de vijf gemeenten werden uitgebreid voorgelicht over de inhoud van het ministeriële herindelingsplan. Verder werden er passages uit het plan geciteerd die vervolgens van een weerwoord door de stichtingen werden voorzien. De selectie van passages en bijbehorende weerwoorden was zodanig dat er een serie argumenten werd aangereikt om tegen het plan te zijn. Deels waren deze argumenten inhoudelijk vergelijkbaar met het type argumenten dat de stichtingen hadden ontwikkeld in de periode dat ze actie voerden tegen het provinciale herindelingsplan. Opvallend is dat er geen referenties meer waren te vinden aan incompetent bestuurders, ondemocratische procedures of lokale identiteiten. Ondanks deze gezamenlijke argumentatie namens het Platform werd er in verschillende gemeenten met specifiekere argumenten gewerkt.

In Leidschendam werden via een standaardbezwaarschrift zes argumenten opgevoerd tegen het herindelingsplan van de minister. Op sommige punten weken deze af van bekende argumenten. Het meest opvallend was dat de verplaatsing van Haagse problemen naar Leidschendam werd gevreesd (verpaupering en armoede). Ook werd er gerefereerd aan angst voor verlies van landelijk gebied. In Rijswijk werd de bevolking opgeroepen met een vrij emotioneel getinte boodschap: "Minister De Vries speelt 'Landje Pik'. Pikt u dat? Of komt u in beweging? Pakt u die pen en laat u de minister weten, wat u van zijn plan vindt? Hij heeft er trouwens zelf om gevraagd! (...) Wie zwijgt stemt toe!" En op de achterkant van het pamflet legt de SRTA even kort uit welke successen ze in het verleden had bereikt. Deze werden gekoppeld aan het verzoek om een bezwaarschrift in te dienen:

"In die twee jaar riepen wij u menig keer op om met ons actie te voeren. Onder andere door een bezwaarschrift te schrijven. En u steunde ons volledig: de Provincie ontving vele tien-

duizenden bezwaarschriften en haalde mede daardoor bakzeil. Nu ligt het annexatieballetje bij minister De Vries van Binnenlandse Zaken. Hij wil nog grotere delen van de buurgemeenten aan Den Haag 'cadeau doen'. **Van Rijswijk amputeert hij een kwart oftewel 25%!!!!** Dus komt u weer in actie. Want ook nu hebt u het recht (en wij denken ook de plicht), bezwaar aan te tekenen" (vet in origineel).

Er werd gewerkt met een voorbeeldbrief en een lijst met maar liefst 21 mogelijke argumenten. Veel argumenten waren herkenbaar, omdat ze al circuleerden sinds de petitie *Tien argumenten tegen annexatie*. Enkele opvallende nieuwe argumenten waren meer op de man en op het proces gericht, in tegenstelling tot de argumenten van het Platform: "omdat u met uw plan alleen de belangen van Den Haag behartigt"; "omdat van uw plan, net als bij de Betuwelijn, de voor- en nadelen niet tegen elkaar zijn afgewogen"; "omdat uw plan Pijnacker, uw woonplaats, buiten schot laat"; "omdat de hele regio niet is bekeken. Wassaar wordt weer niet genoemd. Wonen waarschijnlijk teveel politici".

Uit de lijstjes met argumenten van het Platform tegen annexatie, de SAACL en de SRTA, is op te maken dat de inhoudelijke overeenstemming tussen stichtingen, die zo kenmerkend was voor de acties tegen de provinciale plannen in 1998, begon af te brokkelen. Desondanks slaagden de stichtingen er nog één maal in de bevolking massaal te mobiliseren. De minister ontving in totaal 27.847 reacties uit vier van de vijf gemeenten. De reacties waren per gemeente als volgt verdeeld: Rijswijk 10.194, Leidschendam 9.494, Voorburg 6.929, Nootdorp 1.230. Pijnacker wordt niet vermeld (TK 2000-2001). Uit gegevens van CBS-statline blijkt dat de bevolking van deze vier gemeenten in 2000 138.266 inwoners bedroeg. Ongeveer een vijfde van de lokale bevolking heeft de minister een reactie gestuurd.

Ten slotte resteerde lobbywerk

Na de laatste massale actie concentreerden de stichtingen zich – evenals in de slotfase van het provinciale herindelingsplan – op gecoördineerd lobbywerk. Nu richtten zij zich op de leden van de Tweede- en Eerste Kamer. Dit blijkt uit verslagen van vergaderingen van het Platform tegen annexatie, waar de meeste besluiten werden genomen en waar de lobbycampagnes werden gecoördineerd. Een afsprakenlijst van het Platform van 3 februari 2001 bevat de opmerking: "We moeten druk blijven uitoefenen op het CDA om in de Statenfractie een (afwijzend) standpunt te laten innemen. Voorburg heeft goede contacten. (...) Er moeten nog afspraken worden gemaakt met GL en SP van de Tweede Kamer." In de afsprakenlijst van 21 april 2001 lezen we: "In de Eerste Kamer zijn nu ongeveer acht VVD-senatoren/trices tegen het plan. Deetman probeert bij het CDA voorstanders te krijgen, maar heeft tot nu toe weinig bijval. Wij moeten langzamerhand ons concentreren op de Eerste Kamer. (...) Tactiek moet nog worden bepaald." In de afsprakenlijst van 5 mei 2001 lezen we ten slotte: "Zo langzamerhand moeten we weten, wie in

de Eerste Kamer de woordvoerders zijn van de herindeling. X is zich op gesprekken aan het voorbereiden. (...) Er zal tijdens het voorjaarsreces nog een kaart worden verzonden naar het huisadres van de Kamerleden, waaruit blijkt dat – in tegenstelling wat sommige woordvoerders beweren - we nog steeds fel tegen het plan zijn” (anonimisering door IV).

Met de bezwaarschriftenactie en de actieve lobby hebben de stichtingen bijgedragen aan beperking van de plannen en aan een aantal amendementen tijdens de parlementaire behandeling. Op 1 januari 2001 werd onherroepelijk de wet van kracht waarmee de gemeentelijke herindeling van Den Haag en omgeving werd bezegeld. De stichtingen tegen annexatie waren inmiddels gestopt met hun activiteiten. Het politiek agonisme was z'n gangmakers kwijt.

4. Conclusies

De stichtingen tegen annexatie bieden een rijke illustratie van de rol die actiegroepen binnen een publiek krachtenveld jegens agonistische publieken kunnen vervullen. Ondanks de soms innige samenwerking met de vijf gemeenten, kunnen we concluderen dat de stichtingen een belangrijke eigen inhoudelijke inbreng hebben gehad bij de constructie van annexatie als probleem. We kunnen bovendien concluderen dat ze zowel tactisch als organisatorisch een cruciale rol hebben gespeeld bij het mobiliseren van de agonistische politieke betrokkenheid van het anti-annexatiepubliek. Meer nog dan de vijf gemeenten hebben de stichtingen dit publiek zichtbaar gemaakt, door steeds weer acties te organiseren.

Inhoudelijk omarmden de stichtingen meteen het ‘Samenwerken ja, annexatie nee’ frame van de vijf gemeenten. Ze onderschreven een aantal van hun normatieve verhaallijnen, maar voegden daar vrij snel eigen argumenten aan toe. Omdat de stichtingen zelf uit actieve burgers bestonden, waren zij in staat om op een zeer directe en laagdrempelige wijze het anti-annexatiepubliek te bereiken. Door ze te herhalen, brachten ze een aantal inhoudelijke normatieve verhaallijnen van de vijf gemeenten dicht bij het publiek. Ze boden bovendien met hun kritiek op het politieke optreden van de politiek-bestuurlijke voorstanders aanvullende – en voor het publiek ook zeer aansprekende – redenen om tegen annexatie te zijn. Wat ze duidelijk maakten was dat annexatie niet alleen om inhoudelijke redenen, maar ook op morele gronden, verwerpelijk was. De stichtingen konden deze kritiek keer op keer van nieuwe inhoud voorzien, omdat er tijdens het besluitvormingsproces telkens weer gebeurtenissen plaatsvonden die getuigden van *performative failure* – en daarmee ook het moreel falen – van de verantwoordelijke politici (vgl. hoofdstuk 3).

Met hun betekenisgeving van het probleem creëerden de stichtingen duidelijk een aantal elementen van een collectief actieframe. Er werd onrechtvaardigheid beargumenteerd jegens de gemeenschap en deze werd vooral toebedeeld aan het Rijk en de provincie. Hiermee creëerden de stichtingen een wij-zij tegenstelling die bij kon dragen aan

identificatie van het publiek met de eigen diagnose van het probleem. Daarnaast suggereerden ze een oplossing om de onrechtvaardigheid weg te nemen, door voor samenwerking en tegen annexatie te pleiten. Juist omdat ze herkenbare argumenten boden en zelf dicht bij het publiek stonden, lijkt het erop dat de stichtingen tegen annexatie snel in staat waren om een proces van *frame alignment* op gang te brengen (zie hoofdstuk 3). Bij succesvolle *frame alignment* 'resoneert' de betekenisgeving van een probleem met de specifieke culturele context waarin het speelt (Williams 2002, 2004).

Bij de politieke mobilisatie blonken de stichtingen uit door hun tactisch vernuft en hun organisatorische capaciteiten. Tactisch gezien waren de stichtingen zeer innovatief. Ze wisten telkens slim in te spelen op de dynamiek van het politiek-bestuurlijke besluitvormingsproces. Zodra er bezwaren tegen of reacties op plannen konden worden ingediend, organiseerden de stichtingen massale schrijfacties. Zodra massale acties geen zin hadden, gingen ze over op politieke lobby. De stichtingen konden snel schakelen tussen verschillende actievormen, waardoor ze flexibel inspeelden op de politieke handelingsmogelijkheden die het besluitvormingsproces hen bood. Een ander aspect van het tactisch vernuft was de combinatie van blijvend informeren, aandacht genereren en gericht activeren. De stichtingen creëerden met hun argumenten een collectief actieframe, dat zij tussen acties door probeerden vast te houden. Het blijvend informeren kunnen we opvatten als permanent onderhoud van dat collectieve actieframe. Maar dat geldt eveneens voor het steeds weer refereren aan eerder geboekte successen, waarmee de stichtingen permanent onderhoud verrichtten aan het derde element van het collectieve actieframe, namelijk een gevoel van *agency*. Ze probeerden het publiek permanent het gevoel te geven dat het zinvol was om in actie te komen, omdat ze daarmee iets kon worden bereikt. Het aandacht genereren vormde een slimme aanvulling op dit proces. Door opwarmacties te organiseren werden de stichtingen letterlijk weer zichtbaar voor burgers en werd het bovendien makkelijker om hen gericht te activeren.

Een laatste belangrijke tactische inbreng van de stichtingen was hun scherpe inlevingsvermogen in het anti-annexatiepubliek. Zij wisten heel goed dat er alleen massale mobilisatie mogelijk was voor niet al te subversieve acties, die binnen de grenzen bleven van het politieke repertoire van hun medeburgers. Ze wisten bovendien hoe ze hun medeburgers moesten aanspreken voor deelname aan acties. Ze kozen een gematigde toon die veel nadrukkelijker gericht was op inhoudelijke dan op emotionele aspecten van betekenisgeving. Tegelijkertijd maakten ze bij hun mobilisatie wel gebruik van emotionele betekenissen, zoals bleek bij de oproep om deel te nemen aan de volksraadpleging, of bij de oproepen voor het schrijven van een reactie aan de minister. De stichtingen speelden ook in op emoties door bij het blijvend informeren steeds terug te komen op de saamhorigheid die was ontstaan bij eerdere acties. Ze probeerden steeds weer een gevoel van gemeenschap en lotsverbondenheid te creëren, waarbij leden van het anti-annexatiepubliek het gevoel kregen samen ergens voor te staan. De stichtingen waren met deze tactische manier van handelen voortdurend op zoek naar aansluiting met de politiek en cultureel legitieme vormen van handelen en communiceren van het publiek

dat ze wilden mobiliseren. Ze probeerden niet alleen de betekenissen te laten resoneren met het culturele repertoire, maar ook de acties probeerden ze te laten resoneren met het gematigde politieke repertoire van het anti-annexatiepubliek.

Ten slotte vielen de stichtingen tegen annexatie op door hun organisatorische kwaliteiten bij de mobilisatie van het anti-annexatiepubliek. De harde kern van de stichtingen werd bevolkt door zeer competente burgers die uiteenlopende ervaringen inbrachten, opgedaan binnen vrijwilligerswerk, activiteiten in wijk of buurt, beroeps- of vakorganisaties en binnen de politiek. Deze burgers wisten hoe politieke mobilisatie werkt. Omdat de stichtingen bovendien werden bevolkt door leden die losse banden met elkaar hadden, voldeden ze aan een belangrijke voorwaarde voor succesvolle mobilisatie. Ze waren bij grote acties in staat om de sociale netwerken van hun leden te benutten voor soms zeer intensieve pogingen tot gericht activeren. Dit bleek bij het huis aan huis folderen en bij persoonlijke oproepen tot actie. Zonder deze netwerken hadden de stichtingen nooit zo veel burgers massaal kunnen mobiliseren.

De stichtingen tegen annexatie hebben met hun inhoudelijke, tactische en organisatorische inbreng het probleem van annexatie mede vormgegeven, het publiek daarmee aangesproken en een cruciale bijdrage geleverd aan de uitingen van agonistische politieke betrokkenheid van dat publiek. De grote respons die ze wisten op te wekken kunnen we niet exclusief begrijpen vanuit hun optreden. Zonder uitvoerige media-aandacht zou het probleem waarschijnlijk minder breed onder het publiek bekend zijn geweest en zouden burgers waarschijnlijk niet in zulke grote getale in actie zijn gekomen.