



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Een verhaal van twee stadsdelen: Hoe het karakter van een stad het slagen van de lokale burgerlobby tegen gentrificatie beïnvloedt

Vugt, Dirk van

Citation

Vugt, D. van. (2022). *Een verhaal van twee stadsdelen: Hoe het karakter van een stad het slagen van de lokale burgerlobby tegen gentrificatie beïnvloedt.*

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master thesis in the Leiden University Student Repository](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3484410>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).



Universiteit
Leiden
Governance and Global Affairs



EEN VERHAAL VAN TWEË STADSDELEN



**HOE HET KARAKTER VAN EEN STAD HET SLAGEN VAN DE LOKALE
BURGERLOBBY TEGEN GENTRIFICATIEBELEID BEÏNVLOEDT**

Masterscriptie | Management van de Publieke Sector (Public Affairs)

Dirk van Vugt (s1703846) | Begeleid door Arco Timmermans

Ingeleverd op 23 mei 2022 | Woordenaantal: 29.930

Adres: César Franckstraat 30, 2324 JN te Leiden

Contact: dirkvanvugt@live.nl

Deze pagina is opzettelijk leeg gelaten.

Voorwoord

'It was the best of times, it was the worst of times'

Met die woorden opent Charles Dickens zijn roman *'A Tale of Two Cities'*, waar de titel van deze masterscriptie met een knipoog naar verwijst. Daarnaast past deze zinsnede perfect bij het gevoel dat het schrijven van een scriptie opwekt: het was onwijs leuk en leerzaam, maar ik ben ook opgelucht dat het af is. Mijn studententijd kan ik eindelijk – met weemoed – afsluiten. Wat ontstaan is als hersenspinsel tijdens het fietsen, is na veel wenden en keren de scriptie geworden die nu voor u ligt. In het eindwerkstuk komen mijn interesses voor geschiedenis, steden en de dynamiek tussen beleid en praktijk samen. Het vakgebied van *public affairs* vormt de sluitsteen die deze interesses verbindt.

Zonder het geduld en enthousiasme van mijn begeleider Arco Timmermans zou dit punt niet bereikt zijn. Ondanks de uitdagingen die gepaard gaan met een pandemie en de atypische insteek van het onderzoek heeft Arco mij met zijn suggesties en tips bijgestuurd waar nodig én uitgedaagd waar mogelijk. De twee respondenten, Mustapha Eaisaoui en Eva Bollen, hebben van het onderzoek een tastbaar, persoonlijk verhaal gemaakt. Voor het delen van hun verhaal ben ik onwijs dankbaar. Daarnaast dank ik mijn goede vriend Leander voor het lezen van mijn scriptie en Michiel Stapper voor zowel het delen van zijn proefschrift als zijn tips over interviewen. En mijn vriendin Lianne verdient alleen al om de ontelbare keren dat ze mij heeft horen raaskallen over gentrificatie een vernoeming. Tenslotte wil ik mijn ouders bedanken. Ondanks mijn opgerekte studententijd, gevuld met tal van niet-studiegerelateerde zaken, is hun steun, warmte en toeverlaat er niet minder om geweest.

Dirk van Vugt

Leiden, 26 mei 2022

Deze pagina is opzettelijk leeg gelaten.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	ii
Inleiding.....	1
Relevantie.....	4
H.1 Lokaal burgerverzet tegen gentrificatiebeleid.....	6
1.1. De context van de burger en het stadsbestuur.....	7
<i>Ville versus cité</i>	7
<i>Het symptoom gentrificatie</i>	9
1.2. Participatie als platform voor verzet.....	13
<i>Wat is participatie?</i>	13
<i>Participatieparadox</i>	15
<i>Participatie als middel, maar voor wie?</i>	17
1.3. De methodiek van lokaal verzet.....	19
<i>Lobby of activisme?</i>	20
<i>Typen verzet tegen gentrificatie</i>	22
1.4. Deelconclusie.....	24
H.2 Van mobilisatie tot agendavorming.....	26
2.1. De issuecontext.....	26
2.2. Coalitievorming & -management.....	27
<i>Coalitievorming</i>	28
<i>Coalitiemanagement</i>	29
<i>Framing</i>	30
2.3. Gedraging van de ontvangende kant.....	32
<i>Agenda's</i>	32
<i>Reactietypen</i>	33
2.4. Deelconclusie.....	34
H.3 Verwachtingen en onderzoeksopzet.....	36
3.1. Conceptueel model.....	36
<i>De logica van de stad</i>	36
<i>Hoe burgers lobbyen en hoe het landt</i>	37
3.2. Onderzoeksopzet.....	38
<i>Casusselectie</i>	39
<i>Casusbeschrijving</i>	39

3.3. Methode	41
<i>Dataverzameling</i>	41
<i>Operationalisering</i>	42
<i>Betrouwbaarheid en validiteit</i>	44
H.4 Analyse: een verhaal van twee stadsdelen	45
4.1. De issuecontext tussen Noord en Zuid.....	45
<i>De institutionele factoren</i>	45
<i>Gentrificatie als beleidsfactor</i>	48
4.2. De agendering van het <i>issue</i> tussen Noord en Zuid	53
<i>Het legitimerend narratief voor de achterban</i>	53
<i>De framing voor de buitenwereld</i>	57
4.3. De mate van toegangsverlening tussen Noord en Zuid	60
4.4. Deelconclusie.....	64
Conclusie & discussie	67
<i>Toetsing van de hypotheses</i>	67
<i>Eindconclusie</i>	70
<i>Discussie</i>	71
Bibliografie	72
<i>Literatuur</i>	72
<i>Nieuwsartikelen</i>	77
<i>Data, beleid, notulen & rapporten</i>	80
<i>Interviews</i>	81

Inleiding

Van wie is de stad? En voor wie wil de stad zijn? Deze twee vragen worden doorgaans impliciet via tal van verschillende onderwerpen in de lokale politieke arena beantwoord. In 2021 zijn die vragen een heet hangijzer voor de twee grootste steden van Nederland. Politici en bewoners vragen zich hardop af van wie hun stad is en bediscussiëren voor wie de stad moet zijn. In Amsterdam wekt de bouw van duurdere woningen enerzijds en de verwaarlozing én verkoop van sociale huurwoningen anderzijds bij de oude bewoners van het stadsdeel Noord het gevoel op dat de hoofdstad er niet meer voor hen is. En in Rotterdam-Zuid worden honderden sociale huurwoningen gesloopt om ruimte te maken voor woningen in het midden- en hoge segment waarbij de oude bewoners moeten vertrekken. De ene burger maakt plaats voor de ander. Deze politieke keuze wordt binnen academische literatuur gentrificatiebeleid genoemd, waarbij het verdringen van burgers veelal geen natuurlijk proces is. Het is gecontroleerd en gestuurd door de (lokale) overheid (Hochstenbach, 2017 p. 22). Deze verdringing maakt de doorgaans impliciete vragen van wie- én voor wie een stad is, expliciet. Dit onderzoek vraagt zich af wat voor invloed burgers hebben bij de beantwoording daarvan.

De twee vragen – van wie en voor wie – leiden tot een politieke belangenafweging door het college en de gemeenteraad. Centraal staat het algemeen belang. De uitkomst van die afweging is in de twee genoemde steden verschillend. In Amsterdam weten de in verzet gekomen bewoners de koers te wijzigen, in Rotterdam lukt dat niet. Dit onderzoek stelt de hypothese centraal dat de uitkomst beïnvloed wordt door de context – het karakter van de stad. Zo moet een bewoner van Amsterdam-Noord na vijftig jaar zijn sociale huurwoning verlaten voor de uitbreiding van de naastgelegen Italiaanse delicatessenzaak (Milikowski, 2018 p. 121). Het stadsbestuur besluit dat het belang van de horeca het algemeen belang beter dient dan het belang van de bewoner. Of het algemeen belang met dit besluit het beste bediend is, hangt af van de percepties van de burgers en de politiek. Rotterdam heeft bijvoorbeeld het imago van een metropool met internationale allure, maar ziet zichzelf ook als Hollandse arbeidersstad. De percepties van wie de stad is en voor wie de stad er wil zijn, botsen. Door de wooncrisis is deze botsing meer expliciet geworden; de ruimte in de stad is al schaars en wordt alleen maar schaarser. Er moet dus gekozen worden wie er wel en niet kan wonen, wat in grote mate afhankelijk is van de politieke collectieve keuze, in samenhang met de institutionele en sociale factoren van een stad (Hendriks, 1996 p. 110).

De titel van dit onderzoek is een knipoog naar de roman *'A Tale of Two Cities'* van Charles Dickens (1859). Dickens schetst Londen en Parijs voor en na de Franse Revolutie. Hij toont twee steden met maatschappelijke parallellen van ongelijkheid en ontevredenheid, maar toch breekt enkel in

Parijs de revolutie uit. Er zijn tal van redenen te noemen waarom het gedurende deze roerige jaren in Londen betrekkelijk rustig bleef. Dat maakt ook dat de loop van de geschiedenis zich niet laat voorspellen; een situatie met ideale *'most similar systems'*, waarbij alle factoren identiek zijn, bestaat niet (Hendriks, 1996 p. 110). Toch wordt door bestuurskundigen de wijze waarop beleid beïnvloed kan worden, zoals bij burgerlobby, door bestuurskundigen vaak in algemeenheden gevat (Klüver, 2011). Klüver stelt dat de situatie waarbinnen gelobbyd wordt, de issuecontext, invloed heeft op het succes of falen van die lobby. Het probleem is dat die context zich lastig universeel laat operationaliseren. (Löw, 2012). Daarom wordt in dit onderzoek doormiddel van een empirische studie naar de stadsdelen Amsterdam-Noord en Rotterdam-Zuid een theoretisch onderzoek gedaan naar de invloed van de issuecontext op stedelijk niveau. De hoofdvraag bestaat daarom uit zowel een theoretische als empirische component:

*Hoe beïnvloedt het karakter van de stad het succes van de lokale burgerlobby tegen
gentrificatiebeleid?*

Dit onderzoek plaatst zich midden in het wereldwijde vraagstuk van gentrificatie (*gentrification*). Gentrificatie manifesteert zich in beleid dat tot probleemwijk bestempelde buurten aantrekkelijk wil maken voor een meer welgestelde doelgroep (Hochstenbach, 2017 p. 15). Het neveneffect van die transformatie van oud naar nieuw is dat naast criminaliteit, overlast en verpaupering ook de oude bewoners uit de wijk verdwijnen (Van de Kamp & Welschen, 2019). Dat beleid wordt al decennia in verschillende vormen gevoerd, maar door de huidige wooncrisis is er een grotere zichtbare kloof tussen de *haves* en de *have-nots* ontstaan. Enerzijds worden sociale huurwoningen door corporaties verkocht (De Stentor, 7 mei 2021) en anderzijds herdefiniëren projectontwikkelaars het aanzien van de wijk (De Groene Amsterdammer, 30 juni 2021). De sociale structuur verandert. Over de toekomst van de wijk ontstaat daardoor een botsing tussen het algemeen belang van het stadsbestuur en het algemeen belang van de oude bewoners; beiden willen ze een leefbare wijk, maar over de vraag voor wie, verschillen ze.

Gentrificatie als lokaal vraagstuk wordt ook gestuurd door landelijke uitdagingen. In het kielzog van de wooncrisis wil de nieuwe coalitie jaarlijks honderdduizend woningen bouwen (Coalitieakkoord 2021–2025, 2021 p. 12). Voor de invulling van die ambitie voorziet de Nationale Omgevingsvisie dat er in de ideale stad van 2050 'meer dichtheid, minder leegstand en verval' is met oog voor 'inspraak, dialoog en betrokkenheid' voor 'uiteenlopende belangen en leefstijlen'. Met als doel: 'inclusieve, sociale gemeenschappen' (BZK, 2020). Verdichtingsbeleid vindt al geruime tijd plaats. Tussen 2005 en 2020 zijn er binnen bestaande wijken een kwartmiljoen woningen toegevoegd (College van Rijksadviseurs, 2022). De ideaalstad van 2050 wekt twijfel,

'het is lastig al deze voeten in één schoen te passen' (NRC, 27 november 2019). En waar het College van Rijksadviseurs stelt dat verdichting 'een *no-regret* [is] binnen het palet aan oplossingsrichtingen om de wooncrisis uit te komen', plaatsen praktijkervaringen – zoals in Amsterdam-Noord en Rotterdam-Zuid – juist kanttekeningen. De nationale ombudsman vreest dat de weerloze, meer kansarme burger in deze belangenstrijd aan het kortste einde trekt: 'Straks lukt het alleen de participatie-elite nog om nog mee te doen' (NRC, 18 december 2019).

Om de hoofdvraag te beantwoorden komen verschillende onderzoeksvelden samen. Lokaal burgerverzet binnen de context van gentrificatie is veelal vanuit de humaniora en de antropologie bestudeerd. De wijze waarop burgers hun belangen bij de lokale overheid behartigen is juist het domein van *public affairs*. Dat maakt dit onderzoek interdisciplinair, maar ook complex in zijn benadering. Daarom wordt dit onderzoek opgedeeld in een theoretisch- en een empirisch deel. Het theoretische deel bestaat uit drie op elkaar voortbordurende deelvragen die als een legpuzzel de basis vormen voor de empirische beantwoording van de hoofdvraag via het casusonderzoek naar de twee stadsdelen:

Waarom verzetten burgers zich tegen de lokale overheid?

De eerste deelvraag duikt in op de dynamiek tussen het stadsbestuur en de burger. Het doel is om vanuit een universele benadering te begrijpen waarom burgerparticipatie faalt, lokaal verzet tegen de plannen van het stadsbestuur ontstaat en hoe die lokale context van verzet past binnen de bredere literatuur over gentrificatie.

Hoe verzetten burgers zich lokaal tegen gentrificatiebeleid?

Met een breed begrip van verzet binnen de lokale stedelijke context specificieert de tweede deelvraag hoe burgers zich tegen gentrificatiebeleid verzetten. Via een literatuurbeschuwing ontstaat een beeld van de unieke factoren die spelen bij dit type verzet.

Hoe leidt verzet tegen gentrificatiebeleid tot agendavorming?

Tenslotte wordt de vraag beantwoord wat voor lokaal burgerverzet in stedelijke context tegen gentrificatiebeleid zorgt voor politieke aandacht. De *public affairs*-literatuur geeft inzicht in burgerverzet, wanneer dit verzet landt en hoe het leidt tot politieke agendavorming.

Deze drietal deelvragen vertalen zich in vier hoofdstukken. De eerste twee hoofdstukken vormen het theoretische deel dat het fundament legt voor het empirische onderzoek. Het eerste hoofdstuk beantwoordt via een brede literatuurbeschuwing de eerste twee deelvragen, het tweede

hoofdstuk de derde. Doorbordurend op de analogie van een legpuzzel ontstaat per hoofdstuk een beter beeld over waarom burgers zich verzetten, hoe ze dat doen en welke mechanieken bij het slagen van dat verzet een factor zijn. Dat vormt de basis voor een onderzoeksopzet en het casuonderzoek van respectievelijk het derde en vierde hoofdstuk.

Relevantie

Via de beantwoording van de hoofd- en deelvragen ontstaat een nieuw inzicht in de wijze waarop burgers zich verzetten tegen opgelegde plannen van de lokale overheid. Zeker nu de stedelijke samenleving door de wooncrisis onder druk staat en overheden binnen diezelfde stedelijke context de oplossing zien, trekken kansarme burgers in steeds grotere mate aan het kortste eind. Zo is in de Omgevingswet burgerparticipatie slecht verankerd.¹ Er bestaan onder raadsleden zorgen het versnellen en versimpelen van procedures burgers buiten spel zet (VNG, 2019). Pas doormiddel van een motie kwam hier verandering in (Motie-Nooren, 28 januari 2021). Voeg daaraan toe dat met name laagopgeleide, kansarme mensen in steeds grotere mate politiek 'afhaken' (BZK, 2021).² Aan de vooravond van deze grote stedelijke revolutie is inzicht op de lokale context van het speelveld tussen burger en overheid nuttig. Want weten waar de komende jaren maatschappelijke frictie kan ontstaan en hoe burgers in dat turbulente speelveld voor hun belangen kunnen opkomen is voor zowel de bestuurders als de bewoners belangrijk.

Naast het maatschappelijk belang is dit onderzoek ook academisch relevant. Zo is lokaal burgerverzet vanuit een *public affairs* benadering nog weinig onderzocht (zie Adams, 2007; Alemanno, 2017). Burgerlobby wordt veelal getypeerd als "verzet" (zie Hilbrandt, 2016) waardoor mechanieken die overlap hebben met belangenbehartiging onderbelicht blijven. Bij onderzoek naar onderwerpen als gentrificatie is de burger veelal een passieve factor (zie Rosol, 2014). Toch stelt Adams (2007 p. 198) dat burgergroepen en professionele lobbyisten op lokaal niveau veel overeenkomsten hebben. De invloed van de context verdient binnen de

¹ De Omgevingswet wordt de grootste wetwijziging sinds 1848 genoemd en bundelt 26 wetten met betrekking tot de fysieke leefomgeving. Participatie van burgers is een verplichting, maar de wijze waarop die participatie moet worden ingericht, de 'hoe'-vraag, is geheel vrij aan gemeenten. Ondanks de aanscherping via motie-Nooren aangescherpt, maar experts stellen dat participatie onvoldoende verankerd is (BNR, 31 januari 2022).

² Het is de vermelding waard dat het beeld dat de Atlas van Afgehaakt Nederland schetst in de praktijk klopt. Dit onderzoek werd uitgevoerd voorafgaande aan de Gemeenteraadsverkiezingen, waarbij de opkomst een dieptepunt was. In Rotterdam bracht maar 38,9 procent van de stemgerechtigden zijn stem uit. Ook in Amsterdam maakten nog nooit zo weinig burgers gebruik van hun democratische recht, met name in de kansarme wijken.

bestuurskunde ook aandacht. Door de rol van de stad te bestuderen op het slagen van burgerlobby ontstaat een nuttig inzicht op invloed van de issuecontext. Hoe dat verzet ontvangen wordt is tenslotte ook relevant, omdat naar agendatoegang of -ontzegging nog maar mondjesmaat onderzoek is gedaan (zie Cobb & Ross, 1997). En de samenkomst van zeer diverse literatuur, rapporten, nieuwsartikelen en praktijkervaringen geeft een nieuwe, interdisciplinaire blik op een maatschappelijk zeer complexe puzzel.

H.1 Lokaal burgerverzet tegen gentrificatiebeleid

Burgerverzet is in essentie het uitdragen van ongenoegen tegen een overheid of instantie. Burgers komen op verschillende niveaus in verzet en dragen dat verzet op verschillende manieren uit. Denk aan internationale klimaatmarsen, landelijke woonprotesten of stakingen. In dit onderzoek staat burgerverzet in de lokale stedelijke context centraal. Oftewel: lokaal verzet tegen de lokale overheid. In een stad kan door bewoners ook protest zijn vanwege een incident of maatschappelijk onderwerp, maar veelal staan bij dit type verzet belangen die invloed hebben op de persoonlijke leefomgeving centraal. Burgerverzet is een breed thema en kan variëren van het opstappen bij een participatiebijeenkomst tot gewelddadige protesten. De vragen *waarom én hoe* burgers lokaal in verzet komen, worden via een analyse van de literatuur beantwoord. Om tot dit inzicht te komen wordt het hoofdstuk ingedeeld op *context, platform, en methode* – oftewel de stad, participatie en het type burgerverzet.

Eerst wordt ingegaan op de stedelijke context. Dit is belangrijk om de dynamiek tussen burger en stad te begrijpen. In deze paragraaf staat de vraag waarom er sprake is van spanning tussen burger en stadsbestuur. Aan de hand van twee concepten wordt de context geschetst: *ville* en *cité*, verdicht door stadshistoricus en socioloog Richard Sennett (2018), en gentrificatie. De tweede paragraaf verklaart wat de gebreken van het platform zijn waaruit burgerverzet zich ontpopt. Kort gezegd zet deze paragraaf uiteen wat er mis is met participatie. Als thema is participatie een gewichtig onderdeel van het onderzoek, omdat het een belangrijke arena is waarbinnen en waaromheen burgerverzet ontstaat. Onderzoek naar hoe burgers deze platformen voor hun eigen voordeel gebruiken is schaars. Hierdoor is participatie niet alleen een nuttige afbakening voor het onderzoek, maar biedt het ook de kans om participatie in de derde paragraaf via de *public affairs*-invalshoek in een nieuw daglicht te zetten en zo de hoe-vraag te beantwoorden. Daarvoor moet eerst duidelijk worden wat lokaal verzet precies is, en wat voor verzet dit onderzoek binnen de context van gentrificatie nader wil bestuderen. Door lokaal burgerverzet tussen lobby en activisme te plaatsen ontstaat een conceptdefinitie. Daarna wordt ingegaan op de wijze waarop burgers zich lokaal verzetten, gevolgd door specifiek lokaal verzet tegen gentrificatie. Hierna volgt een deelconclusie. Door de concepten *context, platform en methode* in te kleuren, worden de twee deelvragen over het w  rom en de wijze w  rop burgers tegen gentrificatie in verzet komen, verklaard.

1.1. De context van de burger en het stadsbestuur

Wat maakt een stad een fijne stad om in te wonen? Jean-Jacques Rousseau en Karl Marx beschrijven steden als kille, vreemde plekken (Löw, 2021 p. 15). Desondanks blijft de aantrekkingskracht tot steden onverminderd groot en leven er nu wereldwijd meer mensen in urbane gebieden, dan niet (Ritchie & Roser, 2018). De stad zit volgens socioloog Richard Sennett (2018) vol met zulke contradicties. Dat burgers en het stadsbestuur het niet altijd eens zijn over de juiste keuzes om het algemeen belang te dienen is zo'n tegenstelling. Immers hebben ze beiden hetzelfde doel voor ogen. Toch is er inherent onenigheid tussen bestuur en samenleving, waarbij beide partijen het maatschappelijk belang toe-eigenen. Deze tegenstrijdigheid is volgens Sennett te verklaren doordat de urbane, dichtbevolkte samenleving historisch gezien een tamelijk nieuw concept is (ibidem). Via die historische nuance geeft deze paragraaf een inzicht in de vraag waarom burgers vanuit een stedelijke context vol tegenstellingen in verzet komen. Eerst zal de oorzaak van de tegenstelling worden toegelicht, waarna het gevolg van die tegenstelling, gentrificatie, de aandacht krijgt.

Ville versus cité

Volgens Richard Sennett (2018) is de stad een tegenstelling. De wil om de omgeving te plannen botst met de niet te plannen stad. Sennett noemt dit de onverenigbaarheid van de *ville*, de fysieke omgeving, met de *cité*, een mentaliteit bestaande uit percepties, gedrag en overtuigingen (2018 p. 1). Floor Milikowski verwoordt dit concept in de Groene als 'de altijd veranderende en ongrijpbare stedelijke samenleving versus de gebouwde omgeving en de afgebakende kaders die van bovenaf worden opgelegd' (De Groene Amsterdammer, 7 oktober 2021). Sennett bouwt voort op het werk van Emanuel Kant. De Duitse filosoof stelt dat uit '*so krummem Holze, als woraus der Mensch gemacht ist, kann nichts ganz Gerades gezimmert werden*' (Kant, 1911 p. 213). Oftewel, de mens laat zich volgens Kant niet maken. Wel stelt hij dat de mens een meester nodig heeft, anders vervalt hij tot dierlijke impulsen (ibidem). Sennett extrapoleert dat idee naar stadsplanning. Enerzijds is deze centrale regie onmisbaar, anderzijds stuit die regie op verzet van Sennetts *cité*. Een utopie reflecteert in de planning van een stad hoe mensen willen leven. Toch is volgens Sennett de stad dermate complex dat het onontkoombaar is aan contradicties en ambiguïteit (2018 p. 6). In die complexiteit, ambiguïteit en onzekerheid ziet hij het verzet tegen het de onderdrukking van de macht (ibidem, p. 11).

Michel Foucault poneert met het concept van *governmentality* dat die onderdrukking van de macht zich via instituties en beleid op lokaal en interpersoonlijk niveau manifesteert (zie Rosol, 2014). Het concept stelt dat zowel de staat als de burger de *conduct* van zichzelf en anderen via activiteiten kan vormen, sturen of wijzigen. *Conduct (la conduite)*, vrij vertaalt als gedraging³, is de actie die Foucault gebruikt om het concept van *governmentality*, het sturen van de ander zijn sturing, te verklaren (Foucault, 1982). Oftewel, macht is het structureren en beperken van het scala van opties waaruit de ander kan kiezen (ibidem). In de urbane context betekent dit dat burgers in hun wensen voor de stad beperkt worden door de kanalen en structuren die de stad oplegt om die wensen te uiten. Een treffend voorbeeld hiervan is de omvorming van openbare bijeenkomsten waar burgers hun bezwaren mogen uiten tot neutraliserende “co-creatie workshops” (Stapper, 2020 p. 122).

Naast dit meer negatieve, postpolitieke beeld van de maakbaarheid van de stad komt er ook steeds meer een keerzijde voor dit verhaal. In plaats van de burger te zien als onderworpen en het stadsbestuur als de enige macht zijn er recent ook nieuwe perspectieven over die ambiguïteit en contradictie tussen *ville* en *cité*. Want de stad is niet universeel, ahistorisch en homogeen. Een stad verschilt door tijd en ruimte, en van persoon tot persoon. Martina Löw conceptualiseert dat gevoel wat een stad op burgers uitdraagt als de *eigenlogik*, de intrinsieke logica (Löw, 2021 p. 26). Ze verklaart met *eigenlogik* dat het eigene van de stad voortkomt uit het produceren en reproduceren van dat eigene door burgers die zichzelf en anderen typeren aan de hand van die stad. De *eigenlogik* wordt “echt” zodra diegenen die stedelijke ontwikkeling bepalen dat ook doen (ibidem). Hetgeen dat als waar wordt ervaren wordt, volgens het bekende Thomas-theorema, waarheid.

Volgens Löw (2012) biedt een stad in relatie tot de natiestaat een onderscheidende vorm van interactie en relatie tussen mensen; de stad veronderstelt heterogeniteit en is zo structureel inclusief. Hoe de stad die inclusiviteit waarborgt verschilt per stad. Löw stelt dat de intrinsieke logica voortkomt uit de samenhang van vijf stedelijke structuren:

1. De ruimtelijke structuur is de ordening van objecten in relatie tot elkander. Dit betekent onder meer hoe het centrum en de periferie zijn ingericht. Stadsplanning, architectuur en technologie maken deze structuur.

³ Het Franse werkwoord *conduire* heeft een dubbele betekenis. Enerzijds betekent het leiden, anderzijds betekent *se conduire* zich gedragen. Die dubbele betekenis maakt dat het concept van *la conduite* zich moeilijk laat vertalen. ‘Gedraging’ komt naar mijns inziens het dichtst in de buurt van de betekenis van Foucaults *la conduite*.

2. Bij de tijdstructuur staat de historische ontwikkeling onderverdeeld in verleden, heden en toekomst centraal. Het betekent ook de tijdsrelatie van een burger met zijn stad – of hij het als slaperig of juist dynamisch ervaart en zich ermee associeert. Denk aan de associatie met het bruisende Brabantse uitgaansleven dat de slogan “Eindhoven de gekste” opwekt.
3. De sociale structuur van een stad bestaat uit de pluriformiteit van de stad, weergegeven in statistieken over zaken als leeftijd, afkomst, opleidingsniveau, religie en de verdeling tussen arm en rijk. Die data verklaart de stedelijke ervaring met onder andere armoede, migratie of tolerantie.
4. De lokale samenstelling van de gemeenteraad en het college vormt tezamen met de inrichting van participatie, burgerschap en het beleid de politieke structuur. De politieke cultuur van participatie bepaalt hoe een stad prioriteiten stelt, wat een probleem wordt en hoe dat wordt opgelost.
5. Als laatste behelst de affectieve structuur de cultuur van gevoel en emotie. Affectiviteit tussen burger en stad is verweven met alle bovenstaande structuren waardoor de affectieve structuur conceptueel wat troebel is. De emoties die direct verbonden zijn met de stad staan centraal (Löw, 2012).

De stad is vanuit het meer positieve beeld van Löw een normatieve maatstaf waarmee de burger zichzelf kan identificeren. De ambiguïteit en tegenstrijdigheid van *ville* en *cité* is ook te zien als een dialoog en mogelijk conflict over de juiste *eigenlogik* tussen de burger en het stadsbestuur. Door de gedraging van elkander te sturen wordt die dialoog beslecht. Om dit theoretisch raamwerk te concretiseren wordt het gevolg van de tegenstelling tussen *ville* en *cité*, in dit geval gentrificatie, in de volgende deelparagraaf nader geduid.

Het symptoom gentrificatie

Gentrificatie als begrip wordt traditioneel gezien als de opwaardering van de arbeiderswijken in- en rondom het centrum van grote Europese steden (Hochstenbach, 2017 p. 15). Met name de academische invulling van dit begrip is sindsdien breder en genuanceerder geworden. In zijn dissertatie definieert Hochstenbach gentrificatie als de op sociale stand gebaseerde transformatie van stedelijke ruimte voor steeds welgesteldere gebruikers (ibidem). De term gentrificatie duidt een organisch proces aan waarbij de samenstelling van een gemeenschap in toenemende mate verandert naar een *gentry*-gemeenschap. Het Engelse woord *gentry* laat zich het best vertalen naar de deftige stand, maar betekent binnen de context van gentrificatie de *bourgeois-bohème*; de cultureel-intellectuele bovenmodale burger (Wagenaar, 2003). Dit onderzoek, en daarmee het

gros van het huidige onderzoek naar gentrificatie, definieert gentrificatie als een ontwikkeling die door de staat direct of indirect via beleid en besluitvorming wordt aangedreven (Hackworth & Smith, 2001; Hochstenbach, 2017; Van Gent & Boterman, 2018). Hierbij wordt de staat veelal afgebeeld als een autonome, losgekoppelde monoliet in dienst van de elite (Van Gent & Boterman, 2018). Vanuit deze optiek zijn de negatieve effecten van gentrificatie een bijproduct van die dienstbaarheid. Daar tegenover staat de opvatting dat die scheidslijn niet zo hard is. De *public affairs* benadering ziet de totstandkoming van beleid als pluralistisch: 'In het stelsel van belangenbehartiging staan de formele politieke structuur en [...] maatschappelijke groepen voortdurend in verband met elkaar' (Timmermans et. al, 2019). Dit onderzoek beschouwt de staat, en daarmee het proces van gentrificatie, als een divers speelveld waaruit dat complexe verschijnsel een negatief effect heeft op de burger. In dit deel van de paragraaf wordt die stellingname beargumenteerd.

In de meeste grote Europese steden neemt de socio-economische segregatie tussen groepen toe (Hochstenbach, 2017 p. 13). De stad is in steeds grotere mate het front waar de strijd tussen de kansarm en kansrijk wordt beslecht in een alsmaar dieper wordende kloof tussen die groepen (Milikowski, 2018 p. 21). Het *frame* van "de bakfietsmoeder" chargeert, maar is een nuttige belichaming van die kloof: wonend in een buurt die 15 jaar geleden nog werd als "probleemwijk", brengt deze moeder nu haar kinderen per bakfiets naar een basisschool gelegen in een wijk waar het bovenmodale inkomen de norm is. De wijk waar zij woont is gemengd, maar in sociaal en economisch opzicht gesegregeerd (The Atlantic, 11 juni 2018). Dit onderzoek beargumenteert dat de bakfietsmoeder niet een effect is van een staat in dienst van de elite, maar sluit aan bij de overtuigende conceptualisatie van gentrificatie door Van Gent & Boterman (2018). Zij stellen dat de staat juist geen monoliet is die van bovenaf intervenueert, maar dat bij het proces van gentrificatie de lokale politieke besluitvorming en -overheidsinstuties een grote rol spelen in het sturen van lokale standenrelaties. De dynamiek tussen staat, stand en ruimte staat centraal als de drijvende kracht achter gentrificatie (ibidem), wat aansluit op de *public affairs*-discipline. De dynamiek tussen die drie leent zich goed als gesprekstof voor de dialoog tussen de *ville* en haar *cité*.

De staat is binnen de context van gentrificatie meestal de lokale overheid. In plaats van de losgekoppelde monoliet is de huidige Nederlandse gemeente beter te typeren als Foucaults pastorale machtsdrager (Foucault, 1982). Pastoraal, omdat de staat voor zowel het individu als het algemeen belang "zaligheid" belooft, net als een pastoor dat voor zijn gelovige(n) doet. Waar dit in de vroegmoderne tijd ging om de verlossing in het hiernamaals, staan nu de zaligheden gezondheid, welzijn en veiligheid centraal (Foucault, 1982). Foucault bestrijdt daarmee de notie

dat de staat enkel het algemeen belang van één groep of stand dient. De staat, en dus ook de stad, is er dus zowel voor het algemeen belang van het individu als het algemeen belang van het collectief. De wijze waarop een staat dit dubbele algemeen belang dient uit te dragen ligt ten grondslag aan de tweespalt rondom het proces van gentrificatie. Er is namelijk een academisch consensus dat gentrificatie voornamelijk gestuurd- of geïnitieerd is via overheidsbeleid (Lindner & Sandoval, 2021 p. 14). Het pastorale perspectief toont waarom de ambiguïteit bij conflict rondom gentrificatie ontstaat: de stad stelt dat gentrificatie van de wijk het belang van het individu en de groep ten goede komt, terwijl in de wijk het individu en de groep dit niet zo ervaren. Vanuit Foucaults gedachtegang leidt het analyseren van gentrificatie er niet enkel toe dat de sociaal-ruimtelijke politiek van steden beter begrepen wordt, maar ook de stedelijke macht en het verzet daartegen.

“Stand” is een oude term die tegenwoordig vaak vanuit een marxistische benadering wordt gebruikt om verschillende socio-economische groepen te duiden. Met name de frictie tussen die groepen, beter bekend als klassenstrijd, is binnen die leergang belangrijk. Maar ook buiten marxistische studies wordt de term gebruikt, met name in onderzoek naar neoliberalisme, *governmentality* en postpolitiek (zie Nicholls & Uitermark, 2016). Stand is een concrete paraplueterm voor labels als kansrijk en kansarm, of boven- en beneden modaal. Een positieve argumentatie van gentrificatiebeleid ziet het sturen op de komst van de welgestelde stand naar kansarme wijken de kansarmen zal helpen om ontberingen te overkomen (Van der Graaf & Veldboer, 2009). Kortom: volksverheffing via bevolkingspolitiek.

Over de effectiviteit van deze vorm van volksverheffing is zowel binnen Nederland als daarbuiten academische twijfel. Het bedoelde effect staat vergeleken met gevolgen als ontheemding van oorspronkelijk bewoners en ontwrichting van de sociale cohesie in wijken veelal niet in verhouding (ibidem). Deze bevindingen zijn niet universeel. De komst van kansrijke bewoners wordt, met name als er sprake is van dezelfde etniciteit, bijvoorbeeld door oorspronkelijke bewoners vaker als positief ervaren (ibidem; Weltevrede et. al, 2018; Ernst & Doucet, 2013). Gentrificatie is dus niet per definitie negatief, de praktijkervaring is divers en met zoals de meeste kwesties verdient het onderwerp nuance.

Volgens Gent & Boterman (2018) spiegelen de veranderende samenstellingen van de Amsterdamse gemeentecolleges zich aan de ontwikkelingen op het gebied van gentrificatie. Doordat de Nederlandse politieke representatie voor een groot deel is ingedeeld op standen hebben klassenverschillen invloed op de sociaal-ruimtelijke sfeer. Het proces van gentrificatie is volgens de auteurs een ruimtelijke expressie van klassenverschillen en daarom inherent politiek

van aard. Standen beïnvloeden kortom het gevoerde beleid op de publieke ruimte. Hochstenbach (2017) komt tot eenzelfde conclusie in zijn onderzoek naar Amsterdam. Het gemeentebestuur behartigt in steeds verdere mate de voorkeuren van de middenklasse, terwijl de nationale ommezwaai van de verzorgingsstaat naar de participatiesamenleving de voorzieningen en machtspositie van lagere klassen onder druk zet. Ook speelt het gebruik van burgerparticipatie bij lokale besluitvorming een rol. Met name oudere witte mannen maken gebruik van deze kanalen en beschikken over de vaardigheden om hun voorkeuren tot beleid te verwezenlijken (Stapper, 2020 p. 123). Als zij spreken namens een diverse groep zal dat tot uitsluiting en benadeling leiden in het uiteindelijke beleid (ibidem, p. 98). Participatie als apolitiek, postpolitiek middel past binnen het beeld van een neoliberale strijd tussen de belangen van investeerders en huizenbezitters aan de ene kant, en de belangen van burgers aan de andere kant (Lin 2021, p. 212; Nicholls & Uitermark, 2016).

Ruimte is uiteindelijk waar gentrificatie plaatsvindt. In steden als Amsterdam verschoof de gentrificatiefrontier in de jaren tachtig van de zeventiende-eeuwse binnenstad naar de negentiende-eeuwse arbeiderswijken, waarna dit in de jaren nul verplaatste naar de vroeg-twintigste-eeuwse wijken ten zuiden van het IJ (Van Gent & Boterman, 2018). Nu ligt die frontier in de oude tuindorpen van Amsterdam-Noord (ibidem) sinds kort zelfs in Nieuw-West (De Volkskrant, 30 november 2021). Per plek en per tijdsgewricht verschilt de context, het beleid en het effect van gentrificatie op de wijk (Van Gent & Boterman, 2018). Ook per stad verschilt het effect van gentrificatie op de buurt, dit is de eerder beschreven *eigenlogik*. Zo wordt de Amsterdams *eigenlogik* getypeerd als dat van pragmatische coöperatie: een sterke mate van burgerparticipatie en -verzet in combinatie met een sterke marktgeoriënteerde stedelijke ontwikkeling (Christof & Majoor, 2021). De stad of wijk als plek heeft invloed of burgers kunnen het ondergaan of er verzet tegen bieden, en of de oorspronkelijke bewoners profiteren van de opwaardering, of het hen juist verdrukt. Die intrinsieke logica komt dus vooral voort uit het eerdergenoemde Thomas-theorema: als een gevoel over een stad of plaats gedeeld wordt, heeft het waarheid. Ruimte is dus niet enkel fysiek of administratief. Het is een consensus van gevoel en verwachting tussen stad en burger. En bij het onderwerp van gentrificatie staat juist dat consensus onder druk.

Dus waarom is er spanning tussen burger en stad? Zowel het stadsbestuur als de burger hebben een beeld bij de stad en de directe leefomgeving. Beiden maken de stad, de een rationeel gedreven en de ander door emotie. De *ville* en haar *cité* botsen daardoor. Via de oplegging van Foucaults gedragingen probeert de stad het beeld van de burger te sturen. De wijze waarop de stad dat doet en hoe de burger daarop reageert verschilt per stad en tijd. Deze intrinsieke logica, de *eigenlogik*,

manifesteert zich op universele wijze via tijd- en plaatsgebonden symptomen. Het stadsbestuur is geen monoliet, en wordt door staat, stand en ruimte beïnvloed. Van die wisselwerking is gentrificatie een hedendaags symptoom, waarbij er door de pastorale opstelling van het stadsbestuur spanning ontstaat tussen het dienen van het individu en de gemeenschap. Via een belangenafweging moet er een keuze gemaakt worden waarbij een standenvoorkeur een bepalende, zij het impliciete, factor kan zijn. Vandaar dat burgers zich miskent kunnen voelen. Zij zijn immers beloofd dat het stadsbestuur er voor hen is. De verschillende visies voor de stad stroken niet met elkaar. De volgende paragraaf geeft inzicht in deze spanning op lokaal niveau.

1.2. Participatie als platform voor verzet

Al ruim voor de aankondiging van de participatiesamenleving in de troonrede van 2013 is participatie van burgers bij overheidsbeleid en de uitvoering daarvan een maatschappelijk- en academisch vraagstuk. De wens om burgers te laten participeren bij lokale besluitvorming is er, maar over de juiste vorm van participatie en de macht van de burger ontbreekt consensus. In deze paragraaf wordt deze bron van conflict met een literatuurbespreking toegelicht, verklaard en een definitie bepaald. Hierna zal, via een toelichting van de participatieparadox en het spanningsveld voor wie participatie een middel is, inzichtelijk worden waarom participatie zorgt voor ontevredenheid. En waarom bij het vraagstuk van gentrificatie participatie het platform is dat als springplank fungeert voor burgerverzet.

Wat is participatie?

Baoicchi en Ganuza (2017) stellen dat de aanloop naar de huidige discussie in te delen is in drie periodes van participatiebeleid. De *public administration*-periode loopt van de jaren zestig tot de jaren tachtig en richt zich met name op het institutionaliseren van burgeradvisering en inspraak. Vanaf de jaren tachtig komt onder budgettaire druk het *New Public Management* (NPM) op. De nadruk ligt op contracten tussen publieke en private partijen waarbij efficiëntie en een focus op resultaat centraal staan. Participatie is dan onderdeel van de levering van diensten aan de eindgebruiker. *Participatory governance* (participatiemaatschappij) is vanaf de jaren nul een tegenreactie op de markgeoriënteerde nadruk van het NPM en heeft in de afgelopen jaren aan aandacht ingewonnen. In plaats van gezien worden als eindgebruiker is de belanghebbende burger coproductent. Deze filosofie redeneert dat zowel de planner als de burger sympathie voor

elkaar hebben en de capaciteit tonen om samen tot een uitkomst te komen die voor alle partijen bevorderlijk is (ibidem, p. 52). De afbakening van deze drie periodes is arbitrair – de opvattingen over wat participatie is en hoe het geïmplementeerd moet worden bij lokale besluitvorming was én is in beweging – maar het geeft des ondanks een nuttig kader om de literatuur en maatschappelijke discussie in te plaatsen.

Er bestaat een academische consensus dat participatie als mechanisme de ruimte creëert voor een directe en transparante relatie tussen het maatschappelijk middenveld en het stadsbestuur (Lowndes, Pratchett & Stoker, 2001). Verder versterkt participatie het maatschappelijk middenveld (Cuthill, 2004), verbetert het de informatievoorziening van lokale behoeftes (Albrechts, 2002) en worden er nieuwe oplossingen gecreëerd (Innes & Booher, 2004). Toch blijkt de praktijk weerbarstig aan dat theoretisch ideaalbeeld (zie Hilbrandt, 2017). Het slaan van een brug tussen de ideale participatiedialoog en de realiteit van stadsplanning wordt door Flyvbjerg zelfs getypeerd als een sprong in het duister (1998, p. 192). Participatie is onderhevig aan de botsing tussen de *ville* en haar *cité*.

Sherry Arnstein geeft in haar inmiddels als basiswerk beschouwde ‘A Ladder of Citizen Participation’ (1969) structuur aan die participatieduisternis. Ze definieert participatie als de herverdeling van macht om *have-not* burgers opzettelijk te betrekken bij de toekomst. De vraag of al het beleid door burgerinbreng beter wordt door enkel de kansarmen te betrekken, is veelvoudig gesteld (zie Fung, 2006). John Dewey, de vader van het functionalistische denken, stelt dat participatie niet meer is dan bezwaren en klachten aanleveren bij beleidsmakers; niet de schoenmaker, maar enkel de drager van de schoen weet waar het zeer doet (Dewey 1981-1990 p. 264). Dinjens (2010) definieert participatie in haar inventarisatie van het lokale Nederlandse beleid voor burgerparticipatie wat uitgebreider, namelijk als ‘een manier van beleidsvoering waarbij burgers (al dan niet georganiseerd in maatschappelijke organisaties) direct of indirect bij het lokale beleid betrokken worden om door middel van samenwerking tot de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen’.

Voor Stapper is het doel van burgerparticipatie niet het delen van klachten, maar om via het organiseren van gezamenlijke actie burgers te emanciperen en in staat te stellen (*to enable*) (2020 p. 23). Naast een transactie tussen burger en planner versterkt participatie zo ook het maatschappelijk middenveld. De Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob) trekt participatie breder en noemt het maatschappelijke democratie. Die staat volgens de Rob niet tegenover, maar ondergeschikt aan de politieke democratie. Maatschappelijke democratie is ‘inspraak, betrokkenheid en zeggenschap van mensen over- en in maatschappelijke verbanden, zoals

buurten, wijken, instellingen en organisaties' (Rob, 2017 p. 11). Of bij maatschappelijke democratie de beleidsparticipatie gefaciliteerd wordt door de beleidsmaker of vanuit de burger zelf komt, laat de Rob in het midden.

Dat de term participatie ook in academisch opzicht niet eenduidig is, versterkt het beeld dat er in de praktijk voor zowel burgers als beleidsmakers verschillende definities – en daardoor – verwachtingen zijn. De literatuur toont dat deze definitie enerzijds erg transactioneel kan zijn en anderzijds juist de versmelting en interactie tussen maatschappij en bestuur centraal zet. Omdat burgers en beleidsmakers dit verschillend kunnen interpreteren neemt dit onderzoek de definitie over dat participatie zeggenschap of medezeggenschap is met als doel burgers te betrekken bij de totstandkoming of de uitvoering van lokaal beleid. Deze definitie laat in het midden wat de rol van de burger is bij een participatietraject en stelt de vorm van de dialoog tussen burger en stadsbestuur centraal.

Participatieparadox

Zowel de beleidsmaker als de academicus stellen dat participatie de democratie versterkt (Stapper, 2020 p. 46). Toch is het beeld na decennia aan experimenteren met participatie wisselend (ibidem, p. 122). Het probleem van collectieve actie wordt gezien als een centraal vraagstuk over hoe participatie moet worden ingezet (zie Olson, 1965). Hoe groter de schaal, hoe kleiner de kans is dat een participant verwacht invloed uit te oefenen. Hierdoor haken burgers af, in de hoop dat anderen het voor hen doen. Dit *free rider*-gedrag komt bij kleinere, lokale beleidsvraagstukken daarom minder snel voor. De impact die een participerende burger binnen een gemeente kan maken, is volgens deze redenering namelijk groter dan op nationaal niveau (Adams, 2007 p. 22). Daarnaast wordt voornamelijk geparticipeerd bij beleid dat de grootste impact heeft op de voorkeur die de burger heeft voor faciliteiten en diensten. Participatie reflecteert daardoor wat een gemeenschap aan voorkeuren heeft (ibidem p. 27).

Participatie komt doorgaans voort uit een patroon van diametrale belangen tussen het democratisch verkozen stadsbestuur en een deel van de burgers. Adams (2007 p. 109) stelt dat dit patroon voortkomt uit grote onderliggende conflicten over de inrichting van een stad. Het lokale bestuur moet daarover een keuze maken maar burgers zijn het met die keuze niet altijd eens. Zij hebben er daarom belang bij om hun eigen wens te verwezenlijken, de keuze van het stadsbestuur zou in de ogen van de bewoners nadelig zijn. Volgens Adams (2007) zorgt het conflict tussen visies dat zowel de burger als de beleidsmaker de wens hebben voor participatie.

Participatie heeft namelijk als voordeel dat, mits goed geïmplementeerd, het beleidsmakers kan vervangen wiens acties in de perceptie van de burger onrechtvaardig zijn. Of het kan ervoor zorgen dat er ruimte wordt gefaciliteerd om beleidsmakers te sommen om rechtvaardig(er) te handelen (Fung, 2006). Ook zorgt het betrekken van burgers als coproductant ervoor dat het beleid aanzienlijk in kwaliteit kan verbeteren (ibidem, 2006).

Er is dus logischerwijze een wens vanuit de politiek om burgers te laten participeren. Critici van participatie stellen dat het betrekken van burgers het conflict tussen de visie van de stad en de visie van de wijk niet wegneemt. Want wie spreekt namens de wijk? Stapper (2020 p. 188) stelt dat dit veelal witte, hoogopgeleide bewoners zijn die de tijd en kennis hebben om zich bezig te houden met participatie. Doordat deze betrokken burgers claimen dat ze de buurt vertegenwoordigen kan dit leiden tot uitsluiting van burgers die niet over een invloedrijke positie binnen het participatieproces beschikken (Stapper & Duyvendak, 2020). Zo blijven minderbedeelde burgers benadeeld terwijl de meer kansrijken almaar gesterkt worden in hun democratische positie. Dit participatiegat wordt de participatieparadox genoemd (Stuk Rood Vlees, 24 september 2018).

Participatie is daarom niet per definitie een versterking van de lokale democratie. Andere critici stellen dat participatie een verschijnsel is van de neoliberalisering van de stedelijke ontwikkeling met als doel die ontwikkeling te depolitiseren (zie Hilbrandt, 2016). Het denken van de postpolitiek school (zie Žižek, 1999) en de postdemocratie school (zie Crouch, 2004) stellen dat de samenleving van een conflictdemocratie, of een meerderheidsdemocratie, steeds meer richting een consensusdemocratie beweegt. Een consensusdemocratie, waarbij verschillen coöperatief via een middenweg worden overbrugd, is in de breedte succesvoller dan een systeem waarbij via conflict een absolute meerderheid de beslissing maakt (Lijphart, 1999 p. 274). Toch stelt het postdenken dat een moderne, gestolde consensusdemocratie zoals de Nederlandse polderdemocratie, voorheen democratische beslissingen in steeds grotere mate door een oligarchische groep laat maken. Dit zou deels komen door de wegvallende ideologische machtsblokken van de Koude Oorlog, maar het heeft ook te maken met het marktdenken van het neoliberalisme, waarbij democratische instituties het afleggen tegen gemaakte contracten tussen markt en overheid (zie Stapper, 2020).

Via dat postpolitieke denken is participatie op lokaal niveau een schuldvermijdingsinstrument (Kevins & Vis, 2021). Niet alleen de volksvertegenwoordiging maakt nog lastige politieke beslissingen, ook de burgers zelf. De schuldtoekenning vanuit burgers aan het adres van politici neemt daardoor af (ibidem) en onder de burgers ontstaat een mate van competitiviteit waarbij de

ene burger zijn belangen beter weet te behartigen dan de ander (Timmermans et al., 2019 p. 316). Het postpolitiek denken ziet participatie als een verdeel-en-heersstrategie waarbij de representatieve democratie afschuift en betwijfelt het in hoeverre participatie een zuiver, democratisch middel is.

Toch plaatst dit onderzoek zich niet geheel in de scholen van postdemocratie en postpolitiek. In tegenstelling tot beide scholen stelt Hilbrandt (2016) namelijk dat participatie als mechanisme onenigheid niet per se smoort. In plaats van afgedwongen consensus, zo stelt zij, biedt participatie juist een platform voor onenigheid en conflict. Die vormen – wat zij opstandige participatie noemt – leiden uiteindelijk tot een afgewogen consensus waarbij een duidelijk winnaar en verliezer aan te wijzen is (ibidem). Participatie is dus niet per definitie onderdeel van een smorende consensusdemocratie. Maar het oppert wel de vraag wie het algemeen belang vertegenwoordigt: de burger óf het verkozen stadsbestuur? Als de visies verschillen, zorgt participatie als democratisch middel voor ongemak bij beleidsmakers en ontevredenheid bij burgers – terwijl juist voor zulke momenten participatie bedoeld zou moeten zijn.

Participatie als middel, maar voor wie?

Participatie kan plaatsvinden bij alle beleidsfasen en heeft per fase een ander karakter. Burgers worden betrokken bij de erkenning en vaststelling van een probleem, bij de formulering van het beleid of bij de uitvoering (WRR, 2012 p. 53). Beleidsmakers bepalen hoe participatie eruitziet en waar in het traject het plaatsvindt. Arnstein (1969) redeneert daarom dat er binnen participatie meerdere treden van macht zijn. Deze participatieladder loopt van manipulatie en opvoeding (waarbij de participerende burger geen beslissingsmacht of stem heeft) via informeren, consulteren en inspreken (waarbij de burger een stem heeft maar geen beslissingsmacht) naar samenwerking, gedelegeerde macht en burgercontrole. Bij deze laatste drie treden is er sprake van burgermacht – de burger heeft een stem én beslissingsmacht (ibidem). Participatie kan dus evengoed zeggenschap, medezeggenschap of geen wederhoor betekenen.

Binnen de Nederlandse literatuur en -beleidspraktijk wordt vaak dezelfde burgerparticipatieladder gebruikt om te bepalen welke mate van interactie burgers op het beleid mogen uiten (Van Ostaaijen, Wagenaar & Kloos, 2018). Van Oostaaijen en zijn collega's bouwen voort op de participatieladder van Arnstein (1969) door deze ladder naar Nederlands model in te richten. Zij constateren dat de Nederlandse ladder doorgaans de treden meebeslissen, coproduceren, adviseren, raadplegen en informeren heeft (Van Ostaaijen, Wagenaar & Kloos,

2018). De beleidsmaker kiest doorgaans de vormen en fasering van participatie. Zodra de vorm of het traject niet past bij de participerende burger zorgt dit voor wrijving. Zo kan een burger aankloppen met een eigen wens die niet past bij de fase of de vorm waarmee het participatietraject is ingericht. Enerzijds verstoort een burger met zijn wens het beleidsproces, anderzijds wil de burger graag meedoen en wordt teleurgesteld. 'Burgers [gaan] soms 'uit fase' lopen' (WRR, 2012 p. 53), terwijl initiatieven van onderop er juist voor kunnen zorgen dat het maatschappelijk draagvlak voor een beleidsonderwerp wordt vergroot (ibidem p.58).

Fung (2006) constateert dat burgers vaak onderling hun standpunten bespreken en groepen vormen, maar plaatst dit niet binnen context van verzet of belangenbehartiging. Hilbrandt doet dat wel. In een studie naar het participatietraject rondom de herontwikkeling van een oud vliegveld in Berlijn ontdekt zij dat participatie bij stedelijke herontwikkeling veelal leidt tot het eerdergenoemde opstandige participatie (2016). Oftewel, participerende burgers gaan sneller 'uit fase' lopen bij beleidstrajecten die een herinrichting van de omgeving van de burger voorzien. Ze stelt dat juist het 'uit fase' lopen van burgers bij participatietrajecten ervoor zorgt dat verzet – en daarmee ook vormen van burgerlobby – onbedoeld worden gestimuleerd. Daarmee draait Hilbrandt het concept van participatie, en daarmee het concept van Foucaults *governmentality*, om. Niet de inrichting van het participatietraject staat als bepalende factor centraal, maar op wat voor manier burgers er gebruik van maken.

Hilbrandt stelt dat opstandige participatie op zichzelf geen democratische verschijning is (2016). Ook zij concludeert dat sommige burgers er kundiger in zijn dan anderen. Zonder de koppeling aan een democratisch middel, zoals het referendum, blijven volgens haar sommige burgers meer zeggenschap houden dan anderen (ibidem). De ter discussiestelling van de regels van het spel betekent dat de kundige burger de door het college opgelegde gedraging pareert met een eigen gang van zaken en eisen. Rosol (2014) ziet in dit gedrag een tegenhanger voor Foucaults *conduct*, namelijk *counter-conduct*. Hij plaatst het concept binnen de context van postpolitieke stad. Er zijn drie vormen van *counter-conduct*:

1. De strijd om erkenning, oftewel;
 - a. Wie de legitieme actor is,
 - b. Wie de actor is met het alternatieve plan voor het *issue*, en
 - c. Wie diegene is die controleert op de juiste *conduct* (*e.g.* of de gemaakte afspraken en de juiste gang van zaken worden nageleefd).
2. Beïnvloeding van de *conduct* van de ander door de mogelijke opties van acties te structureren;

3. Het vormen en ondersteunen van belangengroepen buiten de participatie, of uit participatie stappen (Rosol, 2014).

Uiteindelijk is participatie volgens Rosol niet enkel een succesvolle of mislukte implementatie van beleid, of de springplank voor co-creatie of verzet, maar eerder een arena waarbinnen en rond omheen zowel stadsbestuur als burger zichzelf probeert te legitimeren als de bepalende actor (ibidem). Samen met het concept van opstandige participatie toont *counter-conduct* aan dat burgers niet weerloos zijn en participatie ondergaan. De sturing van gedraging is niet enkel vanuit boven, maar ook van onderuit.

Als participatie een platform is voor ontevredenheid bij bestuur en burger is er wat mis. In brede zin heeft participatie als doel om via zeggenschap of medezeggenschap burgers te betrekken bij de totstandkoming of de uitvoering van lokaal beleid. Deze paragraaf maakt echter duidelijk dat er tal van verschillende vormen van participatie zijn. Dat maakt het concept ambigu en geeft burgers verkeerde verwachtingen over het proces en de uitkomst. Naast de twist over definitie en verwachting is het ook een democratisch vraagstuk. Enerzijds kan participatie als gedragsinstrument burgers in hun wensen sturen of beperken, anderzijds botst het als democratisch instrument gestoeld op consensus en spreiding van verantwoordelijkheid met de conflictdemocratie. Die bevindingen sluiten daarmee aan bij *governmentality* en de inherente twist tussen *ville* en *cité*. Desondanks laat participatie ook een keerzijde zien: dat burgers niet enkel via participatie worden gestuurd (*conduire*), maar participatie ook kunnen gebruiken om te sturen (*counter-conduct*).

1.3. De methodiek van lokaal verzet

De vraag die dit hoofdstuk ook wil beantwoorden is niet enkel waarom burgers zich lokaal verzetten, maar ook hoe ze dat doen, specifiek tegen gentrificatie. Dit onderzoek spreekt van burgerverzet, maar heeft dit type verzet, specifiek in relatie tot gentrificatie, nog niet gespecificeerd. Om de methodiek van burgers verderop in dit onderzoek via casusonderzoek te toetsen, is het belangrijk het in relatie tot de *context* en het *platform* te begrijpen. Daarom wordt eerst het type verzet gedefinieerd door het tussen lobby en activisme te plaatsen, waarna via eerder onderzochte casussen te duiden. Via de unieke factor van dit lokale verzet, namelijk de twist om het algemeen belang, ontstaat tenslotte een beeld hoe burgers zich lokaal specifiek tegen gentrificatie verzetten.

Lobby of activisme?

In 2018 trekt een stoet van honderdvijftig demonstranten door Den Haag. Ze protesteren tegen de snel stijgende huizenprijzen (De Volkskrant, 12 april 2018). De protesteerders zijn vooral ontevreden over de sterke 'veryupping', van de stad. Op spandoeken staan leuzen als 'een stad voor de mensen, geen speeltuin voor de rijken' en 'gentrificatie = klassenstrijd' (Vice, 2 mei 2018). Het verzet is duidelijk gericht tegen gentrificatie, maar is hier sprake van activisme of lobby? Volgens Alemanno (2017) is er een duidelijk onderscheid tussen die twee vormen van burgerverzet.

Burgerlobby onderscheidt zich op drie terreinen van activisme (ibidem, p. 85). Als eerste is het doelwit anders. Activisme wil het maatschappelijk debat beïnvloeden. Bij burgerlobby is het de beïnvloeding van de beleidsmaker – enkel daar is systematische verandering mogelijk. Het tweede verschil is de methode. Burgerlobby maakt namelijk gebruik van de lobbygereedchapskist: het monitoren van het beleidsproces, het identificeren van relevante *issues* en het ontwikkelen van een strategie en het uitvoeren van acties die tot hun doel leiden, veelal door het creëren van externe steun. Bij burgeractivisme staan protestacties centraal. Burgerlobbyisten hebben als derde onderscheid systematische verandering voor ogen, terwijl activisme vaak een meer incidenteel karakter heeft (ibidem). De terreinen aan onderscheid tussen activisme en lobby verklaren dat het protest in Den Haag past binnen burgeractivisme. Het was specifiek op 1 mei georganiseerd om aandacht te vragen voor de gentrificatie van de Hofstad. De methode beperkte zich tot die protestactie. Verdere acties en contact met de beleidsmakers bleven uit. Dit onderzoek is juist benieuwd naar het bereiken van systematische verandering. Daarom wordt nu die andere wijze van verzet, burgerlobby, toegelicht.

Lobbyen, ook wel belangenbehartiging genoemd, is in essentie de interactie met het beleidsproces dat ervoor zorgt dat beleidsmakers beïnvloed worden om beleid te agenderen, wijzigen of blokkeren (ibidem p. 12). Bij belangenbehartiging wordt al snel een beeld geschetst van professionele lobbyisten in Den Haag of Brussel maar het gebeurt ook informeel en op lokale schaal. Dat komt doordat er binnen het veld van belangenbehartiging zowel schaalvergroting als -verkleining plaatsvindt (Timmermans et al., 2019 p. 49). Volgens Timmermans en zijn collega's ligt de kracht van deze lokale uitdagers in hun kleinschaligheid en mate waarop ze identificeerbaar zijn (2019 p. 69). Burgers zouden juist in die niche een stuk succesvoller zijn dan de gestolde lobby en -polder, omdat ze wendbaar zijn, zich veelal richten op één *issue* en een definieerbare, te mobiliseren achterban hebben (ibidem). Onderzoek toont dan ook aan dat burgergroepen een aanzienlijke factor in de beleidsarena zijn (Baumgartner et al., 2009 p. 10).

Maar wanneer is een burger een burgerlobbyist? Dit is een vraag over betekenisleer, maar de typering van de burger als lobbyist of protesteerder is voor zowel de praktijk als de manier waarop er onderzoek naar wordt gedaan relevant. In de praktijk komt het namelijk voor dat het stadsbestuur burgerlobby gepersifleerd als “boze burger” (Rosol, 2014) wat vervolgens de legitimiteit van de lobby benadeelt. Binnen de literatuur wordt burgerlobby onder de paraplu van *grassroots* geplaatst. Grassrootsorganisaties zijn veelal informele groepen die zich op vrijwillige basis inzetten rondom een onderwerp. Zoals de term suggereert komen deze organisaties organisch op en verdwijnen ze op den duur weer. Net als gevestigde lobbypartijen kunnen ze verantwoordelijkheid opeisen door met eigen voorstellen te komen, of verantwoordelijkheid afdwingen door beleid aan de kaak te stellen (Timmermans et al., 2019 p. 211). Grassrootsorganisatie zijn autonoom, lokaal, op vrijwillige basis en beschikken over een lidmaatschap (Smith, 1997). Smith ziet *grassroots* als organisaties, niet als informele burgergroepen. Timmermans et al. definiëren een grassrootsorganisatie als een ‘informele groep die op vrijwilligersbasis wordt gevormd om invloed uit te oefenen op een of meerdere onderwerpen’ veelal via maatschappelijke steun of media-aandacht (2019 p. 211). Grassrootsbewegingen die buiten het participatietraject opereren zijn binnen de literatuur globaal te verdelen als:

1. “*Not in my backyard*” (*nimby*): lokaal protest tegen ruimtelijke beslissingen;
2. Burgerinitiatieven: positieve agendavorming voor burgerinitiatieven;
3. Gebruikersactivisme: invloed van consumenten op diensten of producten, en tenslotte;
4. Cultureel en sociaal activisme: behartiging van *issues* die belangrijk zijn voor specifieke maatschappelijke groepen (Van den Berg & Van Venetië, 2014 in: Timmermans et al., 2019 p. 212).

Hoewel *nimby* het meest aansluit bij het burgerverzet tegen gentrificatie, gaat het bij *nimby* vaak om een beslissing die nadrukkelijk het algemeen belang dient waartegen het individu in opstand komt. Verzet tegen gentrificatie gaat om de twist om wie het algemeen belang in pacht heeft. Het in de vorige paragraaf besproken opstandige participatie (Hilbrandt, 2017) of lokale burgerlobby (Adams, 2007) passen beter. Adams (2006) definieert vijf ideaaltypen waarop burgers bij lokale totstandkoming van beleid kunnen participeren. Ten eerste kunnen burgers optreden als waakhond, waarbij ze doorgaans “slapen” en pas ageren tegen verandering zodra de overheid een voor hen nadelig voorstel heeft. Het tweede type ziet burgers collaboratieve probleemoplossers, die de beleidsmaker proactief sturen en begeleiden. Ten derde kunnen burgers als pionnen door volksvertegenwoordigers of lobbygroepen worden ingezet om een gemeenschappelijk doel te bereiken. Het vierde ideaaltype is de ideologische activist, die binnen een bredere

maatschappelijke context proactief zijn standpunten op lokaal niveau wil verwezenlijken. Deze vier typen bewegen nadrukkelijk binnen de contouren van participatie.

Ten slotte noemt Adams de burgerlobbyist. Dat is een proactieve burger die voor hem belangrijke *issues* identificeert en zijn eigen belangen en de daaraan gelieerde politieke doelen duidt om ze zo bij de lokale overheid te behartigen. Door de nadruk te leggen op problemen in hun eigen leefomgeving, verschillen burgerlobbyisten van de probleemoplosser. In zijn onderzoek naar burgerparticipatie in Santa Ana constateert Adams dat de meeste burgers die bij de totstandkoming van beleid participeren, voldoen aan de karakteristieken van de burgerlobbyist (Adams, 2006 p. 8-9). Adams definieert die burgerlobbyist als een belangenbehartiger op lokaal niveau bij een voor hem belangrijk issue in zijn eigen leefomgeving. Alemanno trekt het breder en stelt dat burgerlobby belangenbehartiging door- en voor burgers is, waarbij een nadelig issue voor een gemeenschap via participatie of de volksvertegenwoordiging aan de man wordt gebracht (2017 p. 57). De burgerlobbyist hoeft naar zijns inziens niet lokaal te opereren. Omdat burgers bij verzet tegen gentrificatie eerder lokaal dan nationaal participeren neemt dit onderzoek de definitie van burgerlobby van Adams (2007) over en combineert die met de drie onderscheidende terreinen van Alemanno. Die combinatie maakt de volgende definitie: bij verzet tegen gentrificatie worden lokale publieke autoriteiten via lobbystrategieën overtuigd van het algemeen belang om zo tot systematische verandering van het beleid te komen.

Typen verzet tegen gentrificatie

Over verzet tegen gentrificatie is vanuit verschillende disciplines veelvuldig geschreven. Het doel van deze deelparagraaf is om die literatuur bijeen te brengen en vanuit die verschillende benaderingen een aantal universele factoren in de typen van verzet aan te dragen. Een belangrijke distinctie is het verschil tussen Angelsaksische gentrificatie, waarbij het beleid expliciet gericht is op de uitzetting van ongewilde burgers uit wijken, en de voor dit onderzoek relevante Nederlandse gentrificatie, waarbij burgers meer rechten hebben en het woningaanbod voor kansarme burgers veelal bestaat uit sociale huur, beheert door corporaties.

Verzet tegen gentrificatie komt in de westerse wereld voor het eerst op in de jaren zestig en zeventig en vindt tegenwoordig ook buiten het westen plaats. Hacksworth en Smith (2001) definiëren drie historische fases van gentrificatie. In de jaren zeventig is er sprake van sporadische gentrificatie, gestuurd door bovenmodale inkomens. De tweede golf begint in de jaren tachtig, wanneer gentrificatie door het aanmoedigen van de komst van de creatieve sector in kansarme

wijken wordt verankerd als beleid. In deze fase komt ook het verzet tegen gentrificatie op. In het begin van de jaren negentig neemt in de westerse wereld gentrificatie, en daarmee het verzet ertegen af, maar neemt de intensiteit en de schaal van gentrificatie in de tweede helft toe. Verzet blijft op een laag pitje. Hacksworth en Smith verklaren dat door te stellen dat de verzetsgroepen van de jaren tachtig veelal zijn omgevormd tot woningcorporaties. In een historische studie naar de gentrificatie van de wijk Hoogvliet in Rotterdam komen Uitermark en zijn collega's (2006) tot eenzelfde conclusie. Zij voegen daaraan toe dat langdurig gentrificatiebeleid verzet in een wijk uitholt. Jarenlang herstructurering van de fysieke wijk en de sociale cohesie ondermijnt de collectieve identiteit die gezamenlijk verzet en het aanbieden van alternatieven faciliteert (ibidem).

In hun onderzoek waarom gentrificatie doorgaans weinig verzet opwekt, en als er verzet is dit vaak niet succesvol is, concluderen Sakizlioglu en Uitermark (2013) dat er vaak gebruik wordt gemaakt van een verdeel-en-heersstrategie via stigmatisatie van verschillen in ruimte, etniciteit en stand. Tijd is ook een bepalende factor, waarbij burgers eerst worden uitgeput met langdurige procedures, waarna in korte tijd het stadsbestuur grote druk uitoefent om zijn beleidswens te realiseren. Pearsall (2012) ziet in de casus rondom de gentrificatie van het Gowanus kanaalgebied in New Yorks Brooklyn juist dat burgers tijd kunnen gebruiken in hun voordeel. De afremming van projectontwikkelaars geeft burgers de tijd om zich te verenigen en een alternatief plan voor de wijk te bedenken. Het verzet is geleid door middenklasse burgers, maar zij betrekken actief de meer kansarme burgers. In de wijk Boyle Heights in Los Angeles ziet Guzmán (2018) twee kampen: de een is voor revitalisatie zonder uitzetting, de ander wijst de plannen in zijn volledigheid af. Deze laatste groep verbindt gentrificatie met culturele uitwissing en de uitzetting van kansarme afro-Amerikanen. Guzmán stelt dat het militante karakter, tezamen met de “*zero compromise*” strategie doorslaggevend is in het succes van deze groep. Nadeel van de strategie is de nadruk op de komst van kleine bedrijven die de oude zaken zouden verdrukken – het *frame* van de “cappuccinosering” van de wijk. Andere negatieve gevolgen van gentrificatie, zoals de druk op de sociale cohesie, blijven daardoor onderbelicht (ibidem).

Dit korte literatuuroverzicht geeft de voorzichtige conclusie dat langdurige gentrificatie verzet ondermijnt, en dat het gebruik van tijd voor beiden partijen voordelig óf juist nadelig kan werken, al zal de afwijzende kant er logischerwijze eerder voordeel mee behalen (Cobb & Ross, 1997 p. 26). Zeker bij incrementele verandering komt verzet pas te laat, of helemaal niet op gang. Slome groei geeft ruimte voor adaptatie en toekomstige cohabitatie, terwijl megaprojecten van het *nu* de antagonist van het *toen* maken (Sennett, 2018 p. 279). Soms is enkel door een grote schok verandering mogelijk die ervoor zorgt dat ruimtelijke problemen worden opgelost. Toch ziet

Sennett (p. 280) dat met de verscheuring van het ruimtelijke er bij de burger trauma gepaard gaat. Het algemeen belang maakt van de keuze voor verandering een duivels dilemma. Het perspectief van het rationeel eigenbelang, waarbij actoren actief belangen behartigen om hun eigen positie in de samenleving te behouden of te verbeteren (Cobb & Ross, 1997 p. 12), is daarom te beperkt. Een ander perspectief is dat conflict niet gaat over het eigen belang tegen het algemene, maar om een twist om concurrerende wereldbeelden. Vanuit dat perspectief moeten burgers bewijzen dat hun persoonlijke leed ook een aanval is op maatschappelijke waarden, terwijl de ontvangende kant dat bezwaar juist ziet als een aanval op die waarden (ibidem, p. 13).

Afsluitend kan rechtlijnig verzet tegen specifieke uitingen van gentrificatie succesvol zijn, maar heeft het nadeel dat het algemene belang het moet afleggen tegen het specifieke. Daarmee raakt dit casusoverzicht aan het unieke van burgerverzet tegen gentrificatie, namelijk de paradox van het algemeen belang. Eerder werd duidelijk dat burgerverzet tegen gentrificatie geen *nimby* is (*not in my backyard*), met als grootste verschil dat het algemeen belang van de samenleving niet tegenover het private belang van het individu staat, maar dat beide partijen ervan overtuigd zijn het algemeen belang in pacht te hebben. Daar zit de crux van de paradox van het algemeen belang: beiden partijen willen zowel voor de burger als de stad het beste. Verandering wordt niet afgewezen, de manier waarop wel.

1.4. Deelconclusie

Dit hoofdstuk heeft steeds specifieker de vraag ontleed waarom burgers tegen gentrificatie in verzet komen en hoe dat verzet zich manifesteert. Die puzzel is via het onderzoeken van de *context*, het *platform* en de *methode* als het ware gelegd. De inherente spanning tussen het stadsbestuur en de burger, *ville* en *cité*, over wiens visie het algemeen- en individueel belang vertegenwoordigt, vormt de kern van de context die verklaart waarom burger zich tegen gentrificatie verzetten. Die spanning maakt dat beide partijen elkaars gedragingen proberen te sturen. Het doel is om het morele zeggenschap over wat de juiste beslissing is, op te eisen. Staat, stand en ruimte hebben invloed op hoe die spanning in de praktijk uitpakt en wordt aangepakt. Gentrificatie- en participatiebeleid zijn daar symptomen van – met miskenning van burgers als mogelijk gevolg. Verwachtingen, mate van invloed en de inherente botsing van participatie met de lokale democratie zorgen ervoor dat de burger niet binnen de lijntjes van de participatie kleurt. Tussen stadsbestuur en burger ontstaat zo binnen en buiten de contouren van participatie een twist over wie de gedraging van de ander bepaalt.

Hoe burgers dat bij hun verzet tegen gentrificatie bereiken, is niet eenduidig te zeggen. Dit kan activistisch zijn, of juist veel meer via een uitgedachte burgerlobby waarbij participatieve momenten als springplank worden gebruikt. Belangrijker is de typering. Het is aannemelijk dat er sprake is van burgerlobby als verzet nadrukkelijk meer behelst dan enkel activisme en leunt op de wens om te participeren bij de vorming van beleid. Bij burgerlobby staat systematische verandering via beïnvloeding van de beleidsmaker centraal – binnen de context van gentrificatie geijkt op de toe-eigening het enige algemeen belang. Burgers komen namelijk niet in verzet tegen gentrificatie omdat ze tegen opwaardering van de wijk zijn, maar omdat het beleid het belang van de bovenmodale burger verkiest boven dat van de kansarme burger. Dat verklaart waarom een gegentrificeerde wijk er in de statistieken op vooruitgaat, maar de buurt toch in verzet komt. In het volgende hoofdstuk wordt daarom onderzocht wanneer burgerlobby leidt tot agendavorming. Want het is niet alleen belangrijk om te weten waarom en hoe dat verzet zich manifesteert, maar het moet ook duidelijk worden welke factoren van belang zijn voor het succes.

H.2 Van mobilisatie tot agendavorming

In het vorige hoofdstuk werd duidelijk dat verzet tegen gentrificatie op vele manieren mogelijk is. Naast activisme kunnen burgers ook via lobbystrategieën hun gelijk krijgen. Die strategie betekent enerzijds dat ze zich verenigen en anderzijds dat ze hun visie op het maatschappelijk belang op de beleidstafel agenderen. Dit hoofdstuk schetst daarom een theoretische kader van de mechaniek van belangenbehartiging om zo de derde hoofdvraag te beantwoorden: hoe leidt verzet tegen gentrificatie tot agendavorming? De nadruk ligt op de *public affairs*-literatuur. Verzet bestaat vanuit die denkwijze uit drie componenten: de context waarbinnen het verzet plaatsvindt, de mobilisatie van het onderwerp én de mobilisatie van de belanghebbenden. Binnen de *public affairs* heet dit de issuecontext, de agendavorming en de coalitievorming en -management. De issuecontext bestaat uit de contextuele factoren die bepalen hoe een lobby vorm aanneemt (Klüver, Braun & Beyers, 2015). Agendavorming is de toegangsverlening van het *issue* en de belanghebbende tot de agenda, bepaald door de ontvangende kant (Timmermans et al., 2019). Coalitievorming en -management betekenen voor dit onderzoek dat individuele burgers, buurtverenigingen en/of burgerplatformen samen optrekken tegen gentrificatiebeleid. De gedraging van de ontvangende kant is de wijze waarop het college en/of de gemeenteraad reageert op de wensen van de coalitie. Aan de hand van inzichten over die drie concepten wordt een model gemaakt om in het daaropvolgende hoofdstuk de hoofdvraag via empirisch onderzoek te beantwoorden.

2.1. De issuecontext

Contextuele factoren bepalen uit wie een lobbycoalitie bestaat, welke strategieën er worden toegepast en wat de mate is van lobbysucces (Klüver, Braun & Beyers, 2015). Desondanks is het belang van de issuecontext binnen de *public affairs*-literatuur nog altijd onderbelicht (ibidem). Dat komt omdat het meeste onderzoek naar de mate van succes van lobbyacties veelal gericht is op eenzelfde type *issue*, of is van kwalitatieve aard (zie Klüver, 2011). Hierdoor blijft het brede scala aan *issues* en de context waarbinnen die manifesteren binnen het academische onderzoek onderbelicht. Dat komt deels doordat de issuecontext zich lastig laat operationaliseren. Beleidsarena's en onderwerpen verschillen, waardoor de contextuele factoren voor ieder onderzoeksonderwerp anders zijn. Zeker in de stedelijke context zijn institutionele factoren bepalend voor het collectieve keuzeproces van de politiek (Hendriks, 1996 p. 2). Een constante invloed heeft de factor van prominentie (*saliency*) (Klüver, 2011). Hoe meer aandacht een

onderwerp heeft op de politieke agenda en in de media, des te meer dat de coalitie met het relatief grootste aantal belanghebbenden de meeste kans heeft zijn beleidswens te verwezenlijken. Bij niet prominente onderwerpen zijn juist de relatief kleinere coalities meer succesvol. Desondanks blijft prominentie als factor een lastig te operationaliseren concept, zeker tussen verschillende casussen (ibidem).

In hun onderzoek naar de factoren die de issuecontext van de beleidsarena's van de Europese Unie uitmaken, onderscheiden Klüver, Braun & Beyers (2015) de beleidsmatige factoren en de institutionele factoren. Factoren gelieerd aan beleid zijn de mate van complexiteit van het onderwerp, het type beleid, de *status quo*, prominentie, mate van conflict en de grootte en compositie van de coalitie. Op het institutioneel vlak zien zij de distributie van macht en de patronen van belangenbemiddeling (*interest intermediation*) als de bepalende factoren (ibidem). De distributie van macht kan gecentraliseerd zijn, of geeft via decentralisatie ruimte voor externe partijen om het beleid te beïnvloeden. De combinatie van machtsdecentralisatie met een corporatistisch patroon van belangenbemiddeling zijn gunstige institutionele factoren voor lobbygroepen. Afhankelijk van de beleidsfactoren wordt duidelijk hoe een lobbygroep zich binnen die context moet verhouden om zijn beleidswens de grootste kans van slagen te geven. De issuecontext is daarom geen afgebakend concept. Hoe de verschillende factoren zich tot elkaar verhouden hangt erg af van het onderwerp en de wijze waarop dat onderwerp bestudeerd wordt. Wel laat het zien dat de wijze waarop een lobbycoalitie tot stand komt, de gebruikte strategieën en de mate van bereikte invloed sterk afhankelijk zijn van de context waar een *issue* zich in bevindt (ibidem).

2.2. Coalitievorming & -management

Coalitievorming en -management zijn de meest lastige opgaven voor een professionele lobbyist (Timmermans et al., 2019 p. 295). Voor de burgerlobbyist is het optuigen en onderhouden van een groep burgers een nog grotere uitdaging. Binnen de invalshoek van dit onderzoek verzet de burgerlobbyist zich, veelal in zo'n groepsverband, tegen de gentrificatie van zijn leefomgeving. Daarvoor zendt hij een beleidswens richting de ontvangende kant, in dit geval het college. Daarvoor zijn er twee algemene lobbystrategieën: de binnen- en de buitenroute. Deze routes zijn in essentie de weg naar de beïnvloeding van de besluitvorming. De binnenroute loopt via het dikwijls minder zichtbare contact met de actoren die de besluiten maken, om zo direct invloed uit te oefenen op het beleid. De andere route, de buitenroute, manifesteert zich juist via de zichtbare kant.

De buitenroute wordt gedefinieerd als de poging van belangengroepen om burgers van buiten de beleidsarena te mobiliseren om druk uit te oefenen op de actoren die de besluiten maken (Kollman, 1998 p. 3). Mede daarom, en vanwege minder relatief minder toegang tot de binnenroute, gebruiken burgerlobbyisten doorgaans de buitenroute, onafhankelijk van de institutionele context of de beschikbare middelen (Dür & Mateo, 2013). Baumgartner et al. noemen voor *grassroots* een drietal specifieke strategieën die ze bij het bewandelen van de buitenroute kunnen toepassen: het mobiliseren van massa- en elite lidmaatschap, door de organisatie van een “lobbydag” en via de mobilisatie van het brede publiek (2009 p. 151). Deze drie strategieën zijn vanwege het brede concept van *grassroots* vrij algemeen van aard. Voor de stedelijke context specificeert Adams een drietal strategieën:

1. De ontwikkeling van strategieën die individuele participatieve handelingen vormen tot een coherent geheel;
2. Het creëren van specifieke participatiemomenten, en;
3. Definiëren en framen van beleidsonderwerpen (*policy issues*) (Adams, 2006 p. 88).

Die driedeling is de kapstok waar deze paragraaf aan is opgehangen. De drie strategieën zijn in essentie coalitievorming, coalitiemanagement en *framing*. Per strategie wordt via de volgende corresponderende deelparagrafen de relevante literatuur bijeengebracht.

Coalitievorming

De burgerlobbyist opereert veelal niet alleen. Door het creëren van nieuwe participatiemogelijkheden en *framing* kan een burgerlobbyist de impact en betekenis van die momenten veranderen (Adams, 2006 p. 89). Dat zorgt ervoor dat andere betrokken burgers het *issue* in een daglicht gaan zien en kunnen besluiten om zich ook actief achter de beleidswens van de burgerlobbyist te scharen. Coalitievorming is dan ook de samenkomst van belanghebbenden in een samenhangend geheel rondom eenzelfde agenda (Timmermans et al., 2019 p. 269). Die samenkomst is sterk afhankelijk van een gezamenlijke visie en doel. Hierbij speelt de samenkomst van grondstoffen ook een belangrijke rol. Burgers, buurtverenigingen of burgerplatformen kunnen als spelers in het belangenveld onderling kennis uitwisselen, fondsen bijeenbrengen of onder hun achterban draagvlak creëren. Volgens Timmermans et al. (2019) zijn er twee perspectieven of wederzijdse afhankelijkheid die zorgt dat spelers elkaar opzoeken om tot coalitievorming over te gaan.

Zo zijn spelers volgens de *resource dependency theory* primair wederzijds afhankelijk van elkaars hulpbronnen. Dat kunnen fysieke of financiële hulpmiddelen zijn, maar ook gaan om legitimiteit, informatie of politieke steun. Voor maatschappelijke groeperingen, zoals burgers, kan juist diversiteit een hulpbron zijn. Door de groep meer divers en daarmee maatschappelijk representatiever te maken krijgen ze betere toegang tot beleidsmakers die beslissingen maken vanuit de optiek van het dienen van het algemeen belang. Bij het toetreden van een coalitie maakt iedere speler een impliciete of expliciete afweging over de kosten en de baten die het optreden in coalitieverband met zich meebrengt (ibidem, p. 278).

Bij de theorie van de politiek van de aandacht staat de strijd om de algehele aandacht voor problemen. Deze benadering stelt dat het verwerken van alle benodigde informatie in coalitievorm spelers beter afgaat dan individueel. De aandacht voor *issues* verloopt grillig, neemt toe of moet plots plaatsmaken voor iets anders dat meer aandacht vraagt. De prominentie van een *issue* en de populariteit van een onderwerp spelen daarbij een grote rol. De maatschappelijke en politieke agendavorming wordt zo bepaald door een strijd tussen partijen met verschillende belangen, waarbij de ene partij het onderwerp klein probeert te houden en de ander het wil uitvergroten (ibidem, p. 279). De keuze die een speler in die afweging maakt bepaalt bij welke coalitie hij wil aansluiten. Vanuit die coalitie spreekt hij tezamen met andere gelijkgestemden met één stem. De kans is groter dat hij via die coalitie gehoord wordt dan dat hij apart zijn wens aan de man brengt. Immers heeft de ontvangende kant, zij het media of de beleidsmaker, maar zoveel aandacht om te vergeven.

Coalitiemanagement

De vorm en het succes van een coalitie is afhankelijk van het *issue* en de belanghebbenden. Die coalities kunnen formeel van aard zijn, of juist informeel. Informele coalities zijn vaak van een meer tijdelijke aard (Timmermans et al., p. 276). Een coalitie kan daarnaast erg op de voorgrond treden of juist onzichtbaar zijn. De mate van zichtbaarheid is gebaat bij met het belang dat de coalitie behartigt. Als het een privaat belang is, dan zal de coalitie de schijnwerpers mijden, maar bij een maatschappelijk belang die juist proberen op te zoeken (ibidem, p. 279). Het succes van coalities is lastig te meten. Maar gesteld kan worden dat het bijhouden van een coalitie van diverse belanghebbenden en samen een gezamenlijke boodschap uitdragen al een succes *an sich* is (ibidem, p. 295).

Hoewel burgercoalities veelal meer informeel van aard zijn, waardoor beslissingen meer impliciet dan expliciet worden genomen, zijn er wel een aantal universele fases van management te onderscheiden. In het begin van coalitievorming zal er door de individuele partijen voornamelijk gemonitord worden. Er wordt intern informatie uitgedeeld en het onderhouden van relaties met relevante spelers staat centraal. In de daaropvolgende fase van strategieontwikkeling worden argumenten en bewijs verzameld en beslissen spelers of ze tot een coalitie toe treden. In de laatste fase van uitvoering en bijsturing wordt de samenwerkingsstructuur verankerd en worden gemeenschappelijke belangen naar buiten gepresenteerd, onderhandelen de spelers samen, wordt er een eigen agenda gevormd en maken ze onderling afspraken (ibidem, p. 296). De individuele spelers gaan in deze laatste fase met één mond spreken.

Het type *issue* is erg bepalend voor de wijze waarop de coalitie reageert. Een coalitie kan als beleidswens verandering hebben of de situatie willen behouden zoals hij is. In combinatie met een proactieve- of reactieve reactie levert dat sterk verschillende coalities op (ibidem, p. 281). In de vorige paragraaf werd verzet tegen gentrificatie geduid als een uniek verzet dat niet past binnen de traditionele *nimby*-onderwerpen. Wel is verzet tegen gentrificatie te definiëren als een *wicked issue*; er is niet één logische oplossing. Volgens Timmermans et al. (2019 p. 283) zijn coalities rondom zulke *issues* veelal heterogeen van aard, *ad hoc*, informeel georganiseerd en met een kritische achterban. De hulpmiddelen waar zo'n coalitie op rust zijn vaak variërend en de informatie en aanknooppunten van de ontvangende kant waar het op berust veelal onvoorspelbaar, ambigu en wisselend. Daar komt bij kijken dat een burgercoalitie pluriform, mondig en veeltallig is, wat de regie, beweegsnelheid en de controle bemoeilijkt (ibidem, p. 287).

Framing

Een *issue* kan door zendende en ontvangende partijen op verschillende manieren geframed worden. *Framing* is een tactiek om de aandacht te richten, te articuleren en te transformeren om onderwerpen, personen, processen of objecten in een ander daglicht te zetten (Timmermans et al., 2019). Door de kaders van het *issue* te specificeren en haalbare oplossingen aan te dragen, kan een burger een algemeen *issue*, zoals gentrificatie, specifiek maken (Adams, 2006 p. 88). *Framing* zorgt er dus voor dat vage, brede *issues* opeens relevant en concreet zijn. Wordt een onderwerp niet juist geframed, dan blijft maatschappelijk steun uit en is de kans op agendering klein (Cobb & Ross, 1997 p. 5).

Frames zijn maakbaar. Via *frame alignment* wordt een *issue* binnen een bestaand, succesvol *frame* wordt geplaatst; via *frame extention* wordt de invloedssfeer van *frames* opgerekt (Timmermans et al., 2019). *Frames* dragen zo bij aan de beeldvorming of een onderwerp bekend is, of het in een positief of negatief daglicht staat en of het onderwerp gaat om het individueel of het maatschappelijk belang. Als een strijd is tussen *frames* of een onderwerp positief of negatief is, is er sprake van een *wicked issue*. Er bestaat dan een ambiguïteit over de definitie van het onderwerp – er zijn meerdere visies en dus verschillende *frames*. Een *wicked issue* is dan ook veelal een *position issue*: de verschillende visies op een onderwerp worden toegeëigend door duidelijk definieerbare partijen. Voor- en tegenstanders zijn daarom bij *position issues* makkelijk te vinden en te mobiliseren (ibidem, p. 241). Gentrificatie, waarbij zowel stadsbestuur als burger met hun visies het algemeen belang opeisen, is zo'n *position issue*.

Toch is de informatie waar beide visies op rusten feitelijk hetzelfde en voor beide kampen toegankelijk. Druckman (2004) definieert die informatiegelijke visies als equivalente *frames*. Het verschil is dat de informatie wordt gebruikt om het *issue* positief of negatief te framen. Bij het positieve *frame* staan positieve consequenties, kansen en winst centraal, het negatieve *frame* legt de nadruk op negatieve consequenties, risico's en verlies (De Bruycker, 2017). Die elementen zijn beiden te spinnen rondom een beroep op het algemeen belang. Burgers hebben er bij de strijd om het algemeen belang ook baat bij dat zij naar elkaar toe overtuigend zijn. Naar de mechanieken van belangengroepen is veelvuldig onderzoek gedaan, maar naar het belang van *frames* voor het succes van een groep met diffuse belangen nog weinig. Trumbull (2012) stelt dat legitimerende narratieven ervoor zorgen dat een belang bij een *issue* door de achterban als legitiem wordt geaccepteerd. Hij verklaart daarmee waarom groepen individuen, ondanks hun grootte en uiteenlopende problemen, wensen en achtergronden toch succesvol samen lobbyen (ibidem). Enerzijds moet zo'n groep één gedeeld narratief hebben waarachter alle individuen van die groep zich scharen. Dat narratief moet aan een afgebakende beleidswens gekoppeld zijn om zo de activiteiten van derden te coördineren. Anderzijds moet een belangengroep gedeelde normen en doelen hebben om gecoördineerd op reacties van beleidsmakers, media en andere derden te reageren (ibidem).

De maakbaarheid van *framing* geeft het een grote rol in het succes of falen van de strijd om een *issue* of beleidswens. Een nieuwe spin op een onderwerp kan ervoor zorgen dat het college moet reageren met nieuwe participatiemomenten (Adams, 2006 p. 88) of zorgt ervoor dat op bestaande participatiemomenten de discussie door het *issue* wordt gekaapt en geherframed (Hilbrandt, 2017). Het doel is om van een persoonlijk *issue* een maatschappelijk *issue* te maken. Om daar te geraken moet het probleem benoemd worden, iemand moet worden beschuldigd als de

veroorzaker van het probleem en tenslotte moet er via toe-eigening eisen worden gesteld aan het bestuur (Felstiner, Abel & Sarat, 1980-1981 in: Cobb & Ross, 1997 p. 5). Door *issues* relevant te maken creëert *framing* zo kansen voor burgers om betrokken te geraken bij het gemeentebestuur.

De werking van coalitievorming, -management en de wijze waarop zo'n coalitie het *issue* en zijn beleidswens *framed* is primair bestudeerd binnen het onderzoeksveld van *public affairs*. Desondanks geven die inzichten een goed beeld van de interne werkwijze van groepen burgers die samen optrekken om gentrificatie van hun wijk te voorkomen. Maatschappelijke coalities met een brede, diverse samenstelling zorgen er namelijk voor dat een beleidsmaker ontvankelijk is om naar hen te luisteren om beleid te maken dat het algemeen belang dient. Desondanks zijn het ook precare ondernemingen, zeker als het om coalities gaat bestaand uit een diverse groep burgers. Cruciaal is om met die groep van diverse belanghebbenden een gezamenlijke boodschap uit te dragen. Burgerlobbyisten zullen naast coalitiemanagement zich ook moeten richten op het gezamenlijk framen van het *issue* om hun beleidswens aan de man te brengen.

2.3. Gedraging van de ontvangende kant

De ontvangende kant bestaat uit instituties, organisaties en bedrijven die door de zendende kant beïnvloed worden. Die beïnvloeding kan zich richten op het beleid en de uitvoering, of op de maatschappelijke positie en de beeldvorming (Timmermans et al., 2019 p. 309). Bij beïnvloeding van beleid en uitvoering is de ontvangende partij doorgaans het openbaar bestuur (ibidem). De media zijn als ontvanger ook een belangrijke speler, al functioneren die meestal als doorgeefluik – met de beleidsmaker of volksvertegenwoordiging als eindstation (ibidem). Om te verklaren of de burgerlobbyist als zendende kant succesvol is in het toe-eigenen van het maatschappelijk belang is het belangrijk om te weten hoe de ontvangende kant zich tot die burger en zijn beleidswens gedraagt. De ontvangende kant en de zendende kant voeren namelijk strijd of een *issue* een persoonlijke grief blijft of uitgroeit tot een onderwerp van algemeen belang (Cobb & Ross, 1997 p. 4). Daarbij heeft de rol die de ontvangende kant op zich neemt, van ontvankelijk voor het *issue* tot afwijzend, een sleutelrol.

Agenda's

In het eerste en tweede hoofdstuk werd duidelijk dat zowel *ville* als *cité* eigen visies hebben. Hierdoor ontstaat er al snel wrijving tussen burger en stadsbestuur. Wiens belang bij de strijd om

de beleidsvorming de boventoon voert, heet binnen de *public affairs*-theorie agendavorming. Er zijn, vanuit het perspectief van die eerdere hoofdstukken, twee agenda's: de *issues* van de burger die actie vanuit de overheid vereist en de beleidsopties die het openbaar bestuur overweegt (Cobb & Ross, 1997 p. 7). De publieke agenda oefent dus invloed uit op de ontvangende formele agenda. De ontvangende kant kan open staan voor de wensen van de publieke agenda, maar kan ze evengoed afwijzen. Dit heet agendaontzegging (*agenda denial*). Via inperking van een onderwerp (*issue containment*) kan de ontvangende partij een bezwaar dat aanspraak maakt op het maatschappelijk belang inperken in omvang (ibidem, p. 19). Het wordt gedegradeerd tot persoonlijk belang om het de toegang tot de formele agenda te ontzeggen. Veelal wint het *status-quo*. De zendende kant mist vaak de (politieke) middelen, ervaring en een georganiseerde achterban. Wel beschikt de zendende kant over unieke middelen, zoals de mate van toewijding aan de karakteristieken van zijn agenda. De crux bij agendaontzegging is dat de afwijzende kant het *issue* van de zendende kant als eendimensionaal wegzet en zo voorkomt dat het persoonlijke belang wordt geframed als multidimensionaal: het algemeen belang (ibidem, p. 43).

Reactietypen

Timmermans et al. (2019) conceptualiseren vier reactietypen. Deze reactietypen geven inzicht in de mate waarop de ontvangende kant ontvankelijk is voor de beleidswens of de *framing* van de zendende kant. Volgens hen is een reactie actief of passief; open of gesloten. Dat leidt tot een viertal reactietypen, lopend van passief en gesloten naar actief en open:

Negerend: Een passieve, gesloten reactie waarbij de ontvanger zich niet met de zender bezighoudt;

Afwachtend: De reactie is passief maar open. De ontvanger wacht af wat de zender doet en wint eventueel informatie in;

Bestrijdend: De ontvanger reageert actief en gesloten. Dat kan leiden tot afwijzing, een tegenoffensief, de mobilisatie van medestanders of de stap naar de rechter;

Uitnodigend: Met een actieve en open reactie creëert de ontvangende kant een nieuw speelveld, gaat hij in gesprek of knoopt een samenwerking aan.

Als de ontvangende kant ontvankelijk is voor de beleidswens verdwijnt logischerwijze het conflict. Daarom is de wijze waarop toegang op de formele agenda wordt ontzegd relevant. Cobb

& Ross (1997, p. 42) formuleren een aantal reactiestrategieën, onderverdeeld in “politieke kosten” per optie. Het goedkoopste voor de ontvangende kant is het niet erkennen of ontkennen van het probleem of de zendende kant afdoen als niet legitiem. Wat meer kost het aanmeten van het slachtofferschap of symbolische verzoening met het *issue*. Hoog qua kosten is de zendende partij bedreigen, zij het electoraal, economisch, legaal of fysiek. De mate van openheid is ook afhankelijk of de zendende kant zich verenigd heeft in een coalitie en met een realistisch alternatief komt (Van Venetië & De Haan, 2018). Bij een gesloten of afwijzende reactie zal de ontvangende kant de toegang tot de formele agenda ontzeggen. Het bezwaar van de zendende kant wordt dan niet gezien als een zaak van het algemeen belang. Hoe groter de steun is voor de zendende kant, des te meer de ontvangende kant bereid zal zijn om tot acties over te gaan die hogere politieke kosten dragen.

2.4. Deelconclusie

Verzet binnen de context van burgerlobby leidt per definitie niet altijd tot agendavorming. Verzet betekent zowel de mobilisatie van een *issue* als een achterban. Die achterban kan vanwege grondstoffen, met name de diversiteit van de heterogene groep, besluiten om tot de coalitie toe te treden. De opeising van de toename in aandacht speelt daarbij een grote rol. Het doel is om richting de beleidsmaker als representatief en eenduidig over te komen. Een brede coalitie die de verschillende achtergronden in een wijk vertegenwoordigt wint daarmee aan legitimiteit. Onderling moeten coalitiegenoten dan wel een gezamenlijke boodschap uitdragen en met een mond spreken. Voor gentrificatie heeft de coalitie één beleidswens: in dit geval het behoud van de huidige situatie óf een alternatief plan. De combinatie van dit *wicked issue* met een veeltallige, heterogene en mondige burgercoalitie maakt dat het voor een burgerlobbyist lastig is om de gelederen te sluiten en gesloten te houden. Zowel intern als extern zijn de variabelen voor het mobiliseren van de achterban en het onderwerp voor de burgerlobbyist divers en wellicht zelfs ongunstig.

Framing heeft daarom een belangrijke sleutelpositie. Een succesvol *frame* kan namelijk een onderwerp transformeren van een persoonlijk *issue* in een algemeen *issue*. Voor de coalitiegenoten zorgt een succesvol *frame* daarnaast voor een legitimerend narratief dat verschillen overbrugt en de neuzen één kant op wijst. In combinatie met een afgebakende beleidswens en gedeelde normen en waarden kunnen beleidsmakers, de media en andere derden worden overtuigd van het maatschappelijk belang van de visie van zo'n burgercoalitie. Een overtuigend *frame* moet het probleem van gentrificatie benoemen, het stadsbestuur, de

projectontwikkelaar of het beleid als veroorzaker aanwijzen en eisen stellen voor behoud of het uitvoeren van een alternatief.

De publieke agenda kan zo toegang krijgen tot de ontvangende formele agenda. Dat betekent niet dat de ontvangende kant per definitie ontvankelijk zal reageren. Zijn gedraging bepaalt in sterke mate of een *issue* een persoonlijk bezwaar blijft, of uitgroeit tot een onderwerp van algemeen belang. Een onderwerp kan uitnodigend worden ontvangen, afgewezen, of geïsoleerd. Bij afwijzing zal de ontvangende kant, afhankelijk van de grootte en dreiging van een *issue*, middelen inzetten om toegang tot de formele agenda te ontzeggen. In dat geval wordt gentrificatie als *nimby*-verzet weggezet. Wil gentrificatiebeleid geagendeerd worden, dan speelt naast succesvolle mobilisatie van achterban en onderwerp ook de gedraging van de beleidsmaker een doorslaggevende factor.

H.3 Verwachtingen en onderzoeksopzet

Hoe het karakter van de stad het succes van lokaal burgerverzet tegen gentrificatie beïnvloedt, hangt af van de wijze waarop burgers zichzelf en de lobbystrategie neerzetten en hoe hun toewijding van het algemeen belang door het college en de gemeenteraad worden ontvangen. Om van een theoretische kader naar praktische inzichten te gaan, is een conceptueel raamwerk nodig. Dit hoofdstuk schetst daarom eerst, gebaseerd op de theorie van de eerste twee hoofdstukken, verwachtingen, waarna de onderzoeksopzet en de methodiek worden beschreven. In het daaropvolgende hoofdstuk worden de resultaten van de gevalstudie gepresenteerd en geanalyseerd.

3.1. Conceptueel model

Het conceptueel model verbindt het domein van *public affairs* met het stedelijke vraagstuk, in het bijzonder gentrificatie. Het concept *eigenlogik* heeft de rol van kapstok om het theoretische kader te conceptualiseren. Vanuit de relevante theorie die in dit hoofdstuk is besproken wordt een kader opgesteld voor de wijze waarop burgers toegang krijgen tot de formele agenda en hoe de lokale politiek daarop reageert. Dat roept verwachtingen op.

De logica van de stad

De issuecontext is bepalend voor de vorm van coalities, de gebruikte strategie en de mate van succes die zij boeken (Klüver, 2011; Dür & Mateo, 2013). Die context bestaat, zoals eerder genoemd, uit beleidsfactoren en institutionele factoren (Klüver, Braun & Beyers, 2015). Omdat dit onderzoek de stedelijke context van burgerverzet tegen gentrificatie duidt met de theorie van belangenbehartiging, vormen de issuecontext en Löws *eigenlogik* samen de *stedelijke issuecontext*. De stad is namelijk de institutionele factor. Daar vindt de wijze waarop burgers inspraak hebben plaats en bepaalt de politieke cultuur hoe de macht gedistribueerd is en hoe belangen worden bemiddeld. Gentrificatie is de beleidsfactor. In welke mate er conflict omtrent het *issue* is en hoe de burgercoalitie is samengesteld, bepaalt tezamen met de institutionele factor of de lobbycoalitie kans van slagen heeft.

De stedelijke issuecontext vormt het kader waarbinnen onderzocht wordt hoe het karakter van de stad het succes van lokaal burgerverzet tegen gentrificatie beïnvloedt. Voor de institutionele

context is Löws politieke structuur het meest relevant. De politieke samenstelling van de gemeenteraad en het college bepaalt de wijze waarop burgers betrokken worden bij de totstandkoming en uitvoering van lokaal beleid. En als dit mis gaat, zoals bij gentrificatie het geval is, dan heeft deze politieke structuur invloed op de wijze waarop verzet wordt ontvangen en hoe *issues* worden opgelost.

Voor de beleidsfactoren noemt Klüver en haar collega's (2015) complexiteit, het beleidstype, de status quo, prominentie, mate van conflict en de grootte en compositie van de coalitie als relevante factoren. Gentrificatie is als beleidstype een simpel onderwerp; de buurt verandert en buurtbewoners willen dit een halt toe roepen. De *status quo* is het college, zij willen die wens, wat een wijziging betekent van hun beleid, logischerwijze niet zomaar overnemen. De mate van conflict en de grootte en compositie van de burgercoalitie zullen via casusonderzoek moeten worden geduid. Omdat prominentie lastig te operationaliseren is wordt dit buiten beschouwing gelaten. De combinatie van de intrinsieke logica van een stad met de issuecontext zorgt voor de volgende hypothese:

H.1 De stedelijke issuecontext heeft invloed op de wijze waarop burgers coalities vormen, de mate van conflict en hoe het landt. Daarom verschilt het verloop van verzet tegen gentrificatiebeleid per stad.

Hoe burgers lobbyen en hoe het landt

In het tweede hoofdstuk werd duidelijk dat burgers bij onvrede over de wijze waarop het stadsbestuur de burger laat participeren uit de opgelegde gedraging kan stappen en zelf, via *counter-conduct*, gedragingen kan opleggen en afdwingen. Dit hoofdstuk toont aan dat het verzet te analyseren is vanuit een *public affairs*-benadering. De burgerlobbyist gebruikt *framing* om zijn onderwerp en achterban te mobiliseren en om de ontvangende kant te overtuigen. Een juiste *framing* van het *issue* is dus een cruciaal element in het verkrijgen van toegang tot de formele agenda om zo het algemeen belang toe te eigenen.

Het doel van de burgerlobbyist is toegangsverlening tot de formele agenda. De literatuur toont aan dat succesvolle agendering zowel op intern- als extern vlak een strategie vergt. Door het *issue* naar binnen toe te framen legitimeert de burgerlobbyist het narratief en worden de belanghebbenden gemobiliseerd. Deze coalitie heeft één gedeeld narratief met een duidelijke beleidswens. Het legitimerende narratief moet daarnaast gedeelde normen en doelen hebben.

Naar buiten toe wordt via *framing* het onderwerp tot een maatschappelijk *issue* gemaakt. Daarvoor moet het *frame* een breder probleem benoemen, iemand als veroorzaker aanwijzen en worden er duidelijke eisen gesteld. Tezamen vormt dit de *burgerlobbystrategie voor agendering*. Dat geeft de volgende verwachting:

H.2 Verzet tegen gentrificatiebeleid wordt als maatschappelijk issue geagendeerd als het gebruik maakt van de burgerlobbystrategie.

Formele agendering is nodig voor het bereiken van de beleidswens. Deze verlening tot de formele agenda bestaat uit de responsiviteit van zowel de gemeenteraad als het college. Beide partijen kunnen bij toegangsverlening op verschillende wijze reageren. Zo kan de gemeenteraad als vertegenwoordiger van het algemeen belang zich uitnodigend opstellen en het onderwerp formeel agenderen. Het college kan de formele agendering toelaten, maar als de lobbyboodschap de collegevisie van het algemeen belang in twijfel trekt kan het die toegang ook ontzeggen of de mate van agendering inperken. Dat leidt tot de volgende verwachting:

H.3 Als burgers betwisten dat het beleid het algemeen belang behartigt, zal het college de formele agendatoegang ontzeggen of beperken.

In de volgende hoofdstukken worden deze verwachtingen via een kwalitatief vergelijkend casusonderzoek tussen twee steden getoetst om zo de hoofdvraag te beantwoorden.

3.2. Onderzoeksopzet

Het conceptueel raamwerk geeft de verwachting dat er tussen steden verschillen bestaan hoe burger en bestuur omgaan met verzet tegen gentrificatie. Om die verwachting te toetsen wordt er gebruik gemaakt van een gevalstudie tussen casussen in twee verschillende steden. Een gevalstudie is daarom tevens nuttig om contrasterende resultaten voor verwachte redenen te eiken (Yin, 1994 p. 47). Omdat dit onderzoek het verschijnsel van burgerverzet tegen gentrificatie vanuit een *public affairs*-benadering onderzoekt, is het verder nuttig om via die gevalstudie de nieuwe theoretische samenhang te toetsen en te verklaren (Van Thiel, 2010 p. 106). Het onderzoek is daarom kwalitatief van aard en heeft zowel een deductieve- als inductieve opzet. Er worden namelijk deductief verwachtingen getoetst en omdat er sprake is van vernieuwend, interdisciplinair onderzoek, is de aanpak ook deels inductief (ibidem). Een casusonderzoek leidt binnen de context van dit onderzoek daarom idealiter tot de aanzet voor een nieuwe theoretische veronderstelling.

Casusselectie

Omdat het hier gaat om vernieuwend, inductief onderzoek is het lastig om de selectie van casussen via een theoretische benadering te maken (Van Thiel, 2010). Het onderzoek naar gentrificatie in Nederland richt zich primair op wijken in Amsterdam (Van de Kamp & Welschen, 2009; Uitermark & Bosker, 2013, gevolgd door Rotterdam (Uitermark, Duyvendak & Kleinhans, 2007; Uitermark & Duyvendak, 2006). Amsterdam en Rotterdam zijn de grootste steden van Nederland en groeien beiden in inwonersaantal, wat de nadruk op deze twee steden in het leeuwendeel van Nederlands gentrificatieonderzoek verklaart.

Voor iedere stad is een casus geselecteerd. Bij het kiezen van de casus zijn, gebaseerd op de bevindingen in de eerdere hoofdstukken, een aantal criteria belangrijk:

1. Er moet sprake zijn van burgerlobby. Oftewel, er moet volgens de definitie van Adams sprake zijn dat een burgergroep het *issue* definieert en van een *frame* voorziet. De groep moet georganiseerd zijn, eigen participatiemomenten creëren en een lobbystrategie ontwikkelen (Adams, 2006 p. 88);
2. Er moet sprake zijn van gentrificatie. Oftewel, de op sociale stand gebaseerde transformatie van stedelijke ruimte voor steeds welgesteldere gebruikers en daarmee de verdrijving van de oude, meer kansarme bewoners;
3. Om te duiden hoe de burgerlobby het maatschappelijk belang heeft toegeëigend, moet er tussen de burgerlobbyisten en de het college en/of de gemeenteraad interactie zijn geweest, om zo de responsiviteit en mate van toegang tot de agenda te meten.

Casusbeschrijving

Vanuit deze drie criteria is per stad een casus geselecteerd: het verzet tegen het gevoerde (gentrificatie)beleid in Amsterdam-Noord, en de sloop van de Tweebosbuurt in Rotterdam-Zuid. Deze twee casussen spiegelen elkaar op veel vlakken. In beide gevallen is er sprake van gentrificatie en verzet. Ook is de *timing* erg vergelijkbaar. Toch contrasteert het verloop en de uitkomst van het verzet. Daarom zijn de twee casussen niet alleen geschikt om de derde deelvraag, hoe verzet tegen gentrificatiebeleid tot agendavorming leidt, te beantwoorden, maar is het ook een cruciale empirische aanvulling op de hiervoor gepresenteerde theorie. Het contrast tussen de casussen en de twee steden is namelijk groot. Waar Amsterdam sinds 2014 de liberalisering van de sociale huur probeert te beperken, maakt Rotterdam met de in 2018 bekrachtigde Woonvisie

juist vaart in het verminderen van de sociale huurvoorraad; dat in 2030 moet zakken van 69 procent naar 58 procent (NOS, 21 juni 2021). Door de theorie te koppelen aan de praktijk kan met deze contrasterende casussen de hoofdvraag beantwoord worden of het karakter van een stad invloed heeft op burgerverzet. In deze deelparagraaf worden de beide casussen kort toegelicht:

Op een dinsdagmiddag bezoekt het gehele college van burgemeester en wethouders het stadsdeel Amsterdam-Noord om met de inwoners in gesprek te gaan. ‘Ze hebben in de gaten dat er stront aan de knikker is’, zegt een van de bewoners (Het Parool, 24 augustus 2021). De aanleiding is de gespannen relatie tussen het democratische verkozen stadsbestuur en de buurtactivisten, voortgekomen uit de ingrijpende gedaantewisseling die de wijken aan de noordkant van de rivier het IJ ondergaan. Waar het stadsbestuur de ambitie heeft om van de oude tuindorpen aantrekkelijke wijken te maken, ervaren de bewoners “bouwwoede”, afkalving van de sociale cohesie en verdrukking uit hun wijken (De Groene Amsterdammer, 30 juni 2021). Het werkbezoek, dat volgens burgemeester Halsema door burgerverzet was afgedwongen (Nul20, 27 augustus 2021), vormt een eerste stap richting het normaliseren van de betrekkingen (Het Parool, 24 augustus 2021).

De “bouwwoede” komt voort uit de wens om voor expats en andere meer welgestelde burgers een passende woonplek in het stadsdeel te creëren. Dat terwijl de eigen voorzieningen van de oude bewoners achter blijven en de sociale cohesie in het geding komt. Er is hier niet sprake van een specifiek moment wat ertoe geleid heeft dat burgers in verzet zijn gekomen. Toch lopen de gemoederen dermate hoog op dat in de zomer van 2021 het volledige college van B en W naar Noord komt om met burgers in gesprek te gaan (Het Parool, 24 augustus 2021). Het leidt tot een beleidswijziging. Door met achttien bewonersorganisaties de krachten te bundelen en een alternatief plan voor de toekomst van het stadsdeel te presenteren dwingen de bewoners af dat ze betrokken worden bij toekomstig beleid (Red Amsterdam Noord, 2022).

Dat succes contrasteert met de situatie in Rotterdam-Zuid, waar in diezelfde zomer de Tweebosbuurt in de Afrikaanderswijk is gesloopt, tot groot verdriet van de bewoners: ‘Nadat de eerste kogel door de gevel ging, kwamen de tranen.’ Na een langdurig conflict moeten 524 sociale huurwoningen plaatsmaken voor nieuwbouw (NOS, 21 juni 2021). De sloop markeert daarmee de eerste grote ingreep in naam van de Woonvisie. Met die visie uit 2016 wil het stadsbestuur de Maasstad transformeren van een ‘armoedemagneet’ naar een moderne stad met meer variatie in inkomens en opleidingsniveaus (NRC, 6 september 2019). Het stadsdeel ten zuiden van de Maas, vaak simpelweg Zuid genoemd, is synoniem voor die problematiek en transformatie. In 2011 concludeert de commissie-Deetman/Mans dat er ‘problematiek op Zuid ongekend is op de

Nederlandse schaal'. Het kabinet voelt de noodzaak om namens het Rijk structureel middelen te investeren om dit deel van Rotterdam op het niveau van de vier grootste steden te krijgen (Commissie Deetman/Mans, 2011). Uit die investering volgen het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) en de Woonvisie.

In 2018 gaat de gemeenteraad akkoord met de sloopplannen. Ook de linkse coalitiepartijen GroenLinks en PvdA stemmen voor. Dit zorgt al gauw voor protest van de wijkbewoners en bredere protestacties dat naast de gemeenteraad ook de aandacht van de Tweede Kamer en de Verenigde Naties trekt (Handelingen II, 98, nr. 4, 2021; Verenigde Naties, AL NLD, nr. 3, 2021). Na de sloop zouden er in plaats van de beloofde 47 procent sociale huur nog maar 20 procent sociale huur over zijn. (NRC, 6 september 2019). Het leeuwendeel van de nieuwbouw (244 woningen) is namelijk bestemd voor de duurdere vrije- verhuur en verkoop (NOS, 12 juni 2021). Het merendeel van de bewoners zou naar verwachting van Vestia niet meer terugkeren, vandaar dat de belofte voor 47 procent niet meer wordt waargemaakt. De linkse coalitiepartijen beginnen te twijfelen over hun instemming met de plannen (NRC, 6 september 2019). In de zomer van 2020 komen de burgemeester en de wethouder voor Bouwen en Wonen in de Tweebosbuurt op bezoek, maar dat mond uit in een ruzie tussen de bewoners en de burgemeester (Vers Beton, 28 oktober 2020). Tot een oplossing komt het niet – de wijk wordt gesloopt.

3.3. Methode

Het onderzoek bestaat uit twee pijlers. De eerste pijler is hoe burgers zich verenigen en hoe zij naar de ontvangende kant lobbyen. De tweede is hoe dit door de gemeentepolitiek ontvangen wordt en wat de reactie is. Om dit te meten wordt gebruik gemaakt van het eerder beschreven conceptueel kader. In deze paragraaf wordt dat kader geoperationaliseerd en wordt toegelicht op welke manier de relevante data wordt bijeengeraapt.

Dataverzameling

Om de twee pijlers van het conceptueel model te onderzoeken zal zowel gebruik worden gemaakt van *deskresearch* (onder meer beleidsdocumenten, notulen van raadsvergaderingen en nieuwsartikelen) als kwalitatieve, semigestructureerde interviews. Hiervoor wordt per casus de primaire burgerlobbyist geselecteerd. Dat betekent voor Amsterdam-Noord dat de voorvrouw van burgercollectief 'Red Amsterdam Noord!', Eva Bollen, wordt geïnterviewd. Voor Rotterdam is

dat Mustapha Eisaoui, die als trekker van Bewonerscommissie Tweebosbuurt ook de Rotterdamse burgerkoepelorganisatie 'Recht op de Stad' mede heeft opgericht.

Operationalisering

In deze paragraaf worden de variabelen afkomstig uit het conceptueel model meetbaar gemaakt. Doordat er zowel gekeken wordt naar bestuurlijke documenten, raadsvergaderingen en interviews moeten er een aantal concepten worden geoperationaliseerd. In onderstaand schema is op basis van het conceptueel model en de verwachtingen een operationalisering van de relevante concepten gemaakt:

Variabele	Concept	Dimensie	Indicator
Stedelijke issuecontext	Politieke structuur als institutionele factor	Samenstelling college	<ul style="list-style-type: none"> - De samenstelling van het college past in de politieke traditie van de stad. - De samenstelling past volgens de respondent bij het karakter van de stad.
		Samenstelling gemeenteraad	<ul style="list-style-type: none"> - De samenstelling van de raad past in de politieke traditie van de stad. - De samenstelling past volgens de respondent bij het karakter van de stad.
		Participatiebeleid en medezeggenschap	<ul style="list-style-type: none"> - De wijze waarop de respondent inspraak heeft, is in lijn met het participatiebeleid van de stad.
	Gentrificatie als beleidsfactor	Mate van conflict	<ul style="list-style-type: none"> - De mate waarop de respondent de regels van het spel ter discussie stelt. - De mate waarop participatie wordt beschouwd als de primaire arena voor belangenbehartiging.
		Compositie van burgercoalitie	<ul style="list-style-type: none"> - De relatieve grootte van de coalitie ten opzichte van andere coalities. - De mate van onderlinge afhankelijkheid. - De diversiteit van de coalitiecompositie.
	Burgerlobbystrategie voor agendering	Legitimerend narratief	Heldere beleidswens
Gedeelde normen en doelen			<ul style="list-style-type: none"> - De coalitie heeft gedeelde normen en doelen. - Deze normen en doelen leiden de organisatie van activiteiten en participatieve momenten.
Framing		Benoemen van een breder probleem	<ul style="list-style-type: none"> - De respondent <i>framed</i> het onderwerp als een maatschappelijk probleem - Dit <i>frame</i> is bij de politiek bekend
		Aanwijzen van een veroorzaker	<ul style="list-style-type: none"> - De respondent heeft een veroorzaker aangewezen - Zowel bij de politiek als de veroorzaker is dit bekend
		Stellen van duidelijke eisen	<ul style="list-style-type: none"> - Zowel bij de achterban als de politiek zijn de eisen bekend
Toegangsverlening tot de formele agenda		Responsiviteit gemeenteraad	Negerend
	Afwachtend		<ul style="list-style-type: none"> - De raad wacht de ontwikkeling van het verzet af en zet zich niet actief in tot toegangsverlening
	Uitnodigend		<ul style="list-style-type: none"> - De raad zet zich actief in voor toegangsverlening en knoopt de samenwerking aan.
	Responsiviteit stadsbestuur	Agendaverlening	<ul style="list-style-type: none"> - Op initiatief van het college wordt de beleidswens van de burgers geagendeerd - Het college gaat in gesprek met de burgers
		Agendaontzegging	<ul style="list-style-type: none"> - De beleidswens wordt gezien als <u>privaat belang</u> en de agenda ontzegt.
		Agendabeperking	<ul style="list-style-type: none"> - Het college probeert via <i>counter-conduct</i> de toegang te beperken.

Betrouwbaarheid en validiteit

Hoewel de externe validiteit van gevalsstudies meestal gering is, heeft het een hoge, interne validiteit (Van Thiel, 2010). Omdat dit onderzoek via een interdisciplinaire benadering een nieuwe blik wil vormen op de rol van context bij de ontvangst van burgerverzet heeft een gevalstudie de voorkeur. Toevaligheden zijn bij een onderzoek met twee casussen, waarvan er per casus maar een respondent wordt geïnterviewd, niet uit te sluiten. Vanwege de beperking in tijd, middelen en schaal is het niet mogelijk om de hoeveelheid respondenten uit te breiden. Omdat de uitkomst van dit onderzoek niet te veel beïnvloed mogen worden door die mogelijke toevaligheden (Bleijenbergh, 2015 p. 119) is het onderzoek aangevuld met *deskresearch*. Dat verbetert de betrouwbaarheid (Boeije, 't Hart & Hox, 2009 p. 274). Doordat het onderzoek rust op een geoperationaliseerd aantal concepten is zowel de structuur van dit hoofdstuk inzichtelijk, en maakt dat de interviewvragen en de gebruikte informatie uit documenten, notulen en kranten te verklaren zijn. Dat sterkt de interne validiteit. De mate van generaliseerbaarheid zal naar verwachting laag zijn. Desondanks verwacht dit onderzoek dat er wezenlijke verschillen tussen de casussen zullen zitten. Zeker in combinatie met het theoretische deel van dit onderzoek kan die verwachting als patroon gegeneraliseerd worden naar andere casussen en steden (Bleijenbergh, 2015 p. 120). In het volgende hoofdstuk worden de bevindingen van het *deskresearch* en de interviews gebruikt om die bevindingen met het conceptueel model te analyseren.

H.4 Analyse: een verhaal van twee stadsdelen

Voor dit hoofdstuk zijn in Amsterdam en Rotterdam de voorvrouw en de voorman van de respectievelijke burgerlobbygroepen geïnterviewd. Die interviews vormen samen met beleidsdocumenten en nieuwsartikelen de basis voor de analyse. Het conceptueel model dient als leidraad voor de structuur. Eerst zal daarom de issuecontext van de twee casussen – aangeduid als Noord voor Amsterdam en Zuid voor Rotterdam – worden bekeken, gevolgd door de wijze waarop de lobbygroepen het *issue* hebben geagendeerd, om daarna te kijken hoe die agendering werd ontvangen. Tenslotte wordt in de deelconclusie de deelvraag van dit hoofdstuk beantwoord: hoe leidt verzet tegen gentrificatie tot agendavorming?

4.1. De issuecontext tussen Noord en Zuid

Om de stedelijke context van beide te analyseren wordt tussen de twee steden eerst de politieke structuur weergegeven en vergeleken, zodat er een beeld ontstaat over eventuele verschillen tussen de institutionele factoren. Hierna wordt de beleidsfactor, het woonbeleid en het daaruit voortkomende gentrificatiebeleid vergeleken.

De institutionele factoren

De politieke structuur is de institutionele factor die in dit onderzoek centraal staat. Daaronder vallen de samenstelling van het college en de raad en hoe de politiek aansluit (of niet) bij het karakter van de stad. Ook komt in deze deelparagraaf aan bod hoe het participatiebeleid en de medezeggenschap in elke stad is geregeld. Daarbij wordt nagegaan of de praktijk waarop de respondenten inspraak hebben in lijn is met het beleid dat de steden voeren.

Eerst Amsterdam: in mei 2018 komen daar GroenLinks, D66, PvdA en SP tot een coalitieakkoord bestaande uit vijf pijlers. Het doel van de partijen is om met een links-progressief gemeentecollege de stad ingrijpend van karakter te laten veranderen. Zo moet Amsterdam primair een rechtvaardige stad zijn, waarbij groepen niet langer worden verdrukt van de woningmarkt en dat de toenemende inkomens- en kansenongelijkheid bestreden wordt (Coalitieakkoord Amsterdam, 2018). Het college wil een ‘verbonden stad’ door het (fysiek) toegankelijker te maken en een betere verbondenheid tussen de stadsdelen en groepen bewoners te kweken. Het akkoord stelt als derde punt dat ruimte voor het vrije woord, creativiteit en ondernemerschap ‘in de genen zit’

van de stad – vrijheid ‘moet ingebakken zijn in het Amsterdamse burgerschap’. Op het gebied van democratie streven ze naar ‘een open en transparant bestuur, een naar buiten gerichte organisatie die open staat voor maatschappelijk en buurtgericht initiatief.’ Zeggenschap van bewoners moet worden vergroot; een overheid die steunt, in plaats van stuurt. Tenslotte beoogt het college een duurzame stad te ontwikkelen: ‘Ondernemerschap, technologie en creativiteit maken het bereikbaar; participatie en maatwerk maken het haalbaar; solidariteit maakt het voor iedereen betaalbaar’ (ibidem).

Op deze plannen werd met wisselende gevoelens gereageerd. Tijdens de verkiezingen van 2018 werd GroenLinks met twintig procent van de stemmen de grootste partij, gevolgd door D66. De spreiding van de stemmen is allesbehalve evenredig over de stad verdeeld. Waar GroenLinks met name binnen de ring de stembureaus domineerde, is in Nieuw-West DENK de winnaar, is in Zuid veelal VVD gestemd en was destijdsse nieuwkomer FvD in delen van Noord de grootste (Gemeente Amsterdam, 2018). De koers van de stad is in een paar jaar verschoven van een discussie over het verminderen van de sociale huurvoorraad (Het Parool, 24 januari 2013) naar een nieuwbouwambitie van jaarlijks 7.500 woningen, waarvan er een derde gebouwd moeten worden door de corporaties (Coalitieakkoord Amsterdam, 2018). Het toont een inherent Amsterdams vraagstuk: is het een hoofdstad van internationaal allure, met een zeer hoogopgeleide bevolking (CLO, 26 mei 2021), die zich primair inzet in het aantrekken van talent en banen? Of is het een arbeidersstad, die trots is op een van de grootste voorraad sociale huurwoningen van Nederland?

De stemuitslag verraadt dat die vraag moeilijk te beantwoorden is. Hoewel er delen van de stad zijn die duidelijk tot een bepaalde politieke kleur behoren, toont het beleid een verzoenend karakter. Mensen mogen niet verdrukt worden uit wijken en tussen die stadsdelen moet er juist meer verbinding komen. Daarbij past de samenstelling van het college en de raad duidelijk bij de politieke traditie van de stad: links en progressief. Maar de beloftes leiden niet tot realiteit. Het is tegenstrijdig dat juist dit college verzet tegen verdrukking ontvangt. Het vizier van het college en de raad lijkt gericht op de *bourgeois-bohème* van binnen de ring. De politieke cultuur lijkt van Amsterdam lijkt de *eigenlogik* te twijfelen tussen de bewoners binnen de ring en daarbuiten.

Rotterdam is vanuit een politieke context de tegenhanger van Amsterdam. Tot de ‘Fortuinrevolutie’ zijn gemeentecolleges gedomineerd door de PvdA. Hierna wisselt de traditionele arbeiderspartij regelmatig af met Leefbaar Rotterdam, een lokale partij met rechts-conservatieve signatuur (Trouw, 8 juni 2018) die zichzelf als het alternatief presenteert. Sindsdien hebben de twee partijen nog geen enkele keer samen een coalitie gevormd. Sinds de opkomst van Leefbaar in 2002 heeft de PvdA langzaam aan zetels ingeboet. Waar de partij in

2006 nog achttien zetels haalde, hebben de sociaaldemocraten er in 2018 nog vijf over. Leefbaar heeft sinds zijn opkomst altijd de titel van grootste of een-na-grootste partij behouden (AlleCijfers, 25 december 2021). Dat verklaart waarom de coalitie van VVD, D66, GroenLinks, PvdA, CDA en ChristenUnie-SGP zo breed geformeerd is. Op 26 juni 2018 presenteren zij een akkoord dat korte metten moet maken met de vier 'gure jaren' van het voorgaande college van Leefbaar, D66 en CDA (Trouw, 26 juni 2018). Gedurende die termijn verhardt het politieke klimaat, wordt het armoedebeleid sterk versoerd, en zorgt de harde lijn rondom integratie en veiligheid voor maatschappelijke tweespalt (Trouw, 8 juni 2018).

Naast een brede coalitie bestaat het college voor het eerst uit een recordaantal van tien wethouders, dat naast een breed politiek spectrum ook een breed maatschappelijk middenveld moet vertegenwoordigen (Trouw, 26 juni 2018). De nieuwe coalitie zet koers voor een mildere, verbindende koers waarbij verschillen tussen bijvoorbeeld de noord- en zuidzijde van de stad (letterlijk) overbrugt moeten worden (Coalitieakkoord Rotterdam, 2018). Naast die verbindende rol heeft het college de energietransitie als hoofdprioriteit gesteld. Daarvoor moet de havenindustrie op de schop en worden er tenminste 10.000 woningen aardgasvrij (Rotterdamse Klimaat Alliantie, 2019). De rol van de burger is minimaal. Participatie wordt in het akkoord beschreven als 'een overlegplatform [...] voor uitwisseling van informatie, tips en kennis' (ibidem). De tweede ambitie, bouwen en wonen, wil de controversiële doelen van de in 2016 opgestelde Woonvisie aanpassen. Er worden in plaats van de beoogde 15.000, nog 12.000 goedkope woningen tot 2030 gesloopt. Het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) wordt voortgezet. Doel is om via 'gezamenlijke inzet' de 'focuswijken te transformeren naar aantrekkelijke wijken voor een brede doelgroep'. Er moet doormiddel van sloop en renovatie veelzijdigheid in het aanbod komen zodat het stadsdeel Zuid voor 'sociale stijgers' uit midden- en hoge inkomens aantrekkelijk wordt. Hiervoor krijgt NPRZ 130 miljoen van het Rijk (ibidem). Over de huidige bewoners, specifiek waar zij heen moeten om plaats te maken voor die sociale stijgers, wordt niks gezegd. Verder zet het college in op een bovengemiddelde economische groei, het verbeteren van de (kansen)gelijkheid, veiligheid, minder armoede, betere zorg en onderwijs, meer ruimte voor cultuur en evenementen, en 'houdbare gemeentefinanciën' (ibidem).

Hoewel de nieuwe coalitie met dit akkoord ook richting de wensen van de oppositie toenadering zocht, werd juist de kloof met de nu tot oppositieleider gedegradeerde Leefbaar Rotterdam groter, zij voelde zich 'volstrekt ondemocratisch [...] uitgesloten' (Rijnmond, 5 juli 2018). Die politieke kloof is bij het stemgedrag per wijk ook zichtbaar. Stadsdeel Zuid stemt, op de Afrikaanderbuurt na, op Leefbaar. De Afrikaanderwijk stemt juist op zijn grote tegenstander, DENK. Op de grens van die wijk zijn wisselen die twee partijen elkaar dan ook vaak af als de nummers een en twee. In het

Oude Noorden en Blijdorp won overwegend GroenLinks, In Kralingen en Crooswijk veelal VVD en Leefbaar. Wat opvalt is dat alle randgebieden overwegend Leefbaar stemmen, alleen in Delfshaven werd voornamelijk DENK gestemd, en in Hillegersberg (Noord) VVD (Gemeente Rotterdam, 2018a). Dat maakt dat het Rotterdamse wijkprofiel sterk verschilt. In de raad betekent de uitslag een verdeling van elf zetels voor Leefbaar, vijf voor zowel de VVD, D66, GroenLinks en de PvdA, vier voor DENK en twee voor NIDA, SP en het CDA. De PVV, PvdD, 50Plus en ChristenUnie-SGP ontvingen ieder één zetel (Gemeente Rotterdam, 2018b).

Op het eerste gezicht lijkt de huidige politieke structuur, ondanks zijn meer rechtse koers, op die van Amsterdam. Ook dit stadsbestuur wil delen van de stad beter verbinden. Maar in tegenstelling tot Amsterdam vindt het college dat er niet voor iedereen ruimte is in de stad. Waar Amsterdam twijfelt over de *eigenlogik*, zet het Rotterdamse beleid een expliciete koers naar het opwaarderen van het zuidelijke stadsdeel om het in lijn te krijgen met zijn grootstedelijke allure. Voor het college is het imago van een “arme stad” iets om afscheid van te nemen. Via sloop moet de oude bewoner plaatsmaken voor de sociale stijger. In beiden steden komen in de plannen voor de afgelopen vier jaar de contradicties voor die ten gronde liggen aan de spanning tussen de *ville* en haar *cité*. De politieke structuur als de institutionele factor voor de stedelijke issuecontext laat verschillende politieke tradities zien. Beide steden proberen zich pastoraal op te stellen door stadsdelen te verbinden en voor goede woningen te zorgen maar kunnen niet alle burgers bedienen. In Amsterdam is het college hier impliciet over, zij willen met de bescherming van de sociale huurvoorraad niemand verkiezen boven de ander, maar prefereren de *bourgeois bohème*. Het stadsbestuur van Rotterdam kiest daarentegen expliciet voor de ene bewoner boven de ander. De politieke structuur van Amsterdam is overwegend links te noemen, die van Rotterdam rechts.

Gentrificatie als beleidsfactor

Deze deelparagraaf bekijkt de mate van conflict en de compositie van de burgercoalities in beide steden. Zo ontstaat er een beeld van de oorsprong van het lokale verzet tegen het gentrificatiebeleid. Per stad wordt die lopende tekst afgesloten met de analyse van de indicatoren uit het conceptueel model: of er sprake is van een ter discussiestelling van de spelregels, in welke arena belangen werden behartigd, de relatieve grootte van de coalitie en hun onderlinge afhankelijkheid en diversiteit.

In Amsterdam komt de discrepantie tussen voor wie het stadsbestuur er wil zijn en voor wie het college er daadwerkelijk is in het vaarwater van de realiteit. Want hoewel de grootse

participatieplannen van het college om de burger beter te betrekken, hebben meerdere burgers via opstandige participatie uiteindelijk hun gelijk moeten krijgen. Zo stappen bewoners van het Havenstratterein naar de rechter en kondigt de K-Buurt een participatiestaking af (Het Parool, 2 december 2020). Volgens Stapper (2020) heeft Amsterdam op het gebied van burgerparticipatie drie gebreken: de belangrijkste besluiten worden voorafgaande aan participatie in contracten vastgelegd, ambtenaren en bewoners spreken verschillende “talen” en maar een specifiek type bewoner heeft de tijd om te participeren. De gemeente komt tot de conclusie dat binnen het gemeentebestuur voor participatie enkel inspraak – de laagste vorm van burgerparticipatie – is verankerd (Gemeente Amsterdam, 2021a).

De voorgevallen incidenten en nieuwe academische inzichten leiden ertoe dat het college in september van 2021 een nieuw beleidskader voor participatie opstelt. Bij dit nieuwe participatiebeleid staat een helder, haalbaar en gemeenschappelijk doel centraal dat expliciet van tevoren is afgewogen. Tot dan toe is er geen duidelijk doel bij participatie, is het doel gaandeweg uit het oog verloren of verschillen de verwachtingen tussen beleidsmaker en burger. Daarom wil de gemeente het belang van burgers bij het onderwerp beter begrijpen en de inhoud door expliciet te benoemen wat de gemeentelijke standpunten zijn ‘her-politiseren’. Participatie moet van een postpolitiek middel dat de consensusdemocratie versterkt een verlening worden van de gemeentelijke politiek. Verder moet voor zowel bestuurder als burger duidelijk zijn wat het participatiedoel is, de mate van invloed, de scope van het vraagstuk en op welke manier de participatie wordt uitgevoerd. Oftewel, deelnemers moeten voldoende kennis hebben en wensen moeten serieus genomen worden. Tenslotte moet de gemeente een afweging maken wie van de belanghebbenden hen het beste vertegenwoordigt en wie worden betrokken (Gemeente Amsterdam, 2021).

Het is aannemelijk dat de vertrouwenscrisis tussen stadsbestuur en burger in onder andere Amsterdam-Noord ertoe heeft geleid dat het college in september 2021 noodzaakt om het gevoerde participatiebeleid compleet te herzien. Hoewel het college al in 2018 aankondigt de zeggenschap van burgers te vergroten, duurt het tot 2021 voordat het tot concrete stappen leidt. In de tussentijd heeft het college de wens uitgesproken om in Noord woningen te bouwen voor vijftigduizend toekomstige bewoners (Het Parool, 24 augustus 2021), en bouwt de gemeente tot 2025 jaarlijks 7.500 duizend woningen (Gemeente Amsterdam, 2021b). De discrepantie tussen een gebrek aan participatierechten en de grote bouwopgave leidt er mede toe dat in 2021 de vlam in de pan slaat. Eva Bollen, bewoner van een sociale huurwoning in de Noordse Vogelbuurt, schrijft in maart van 2021 een manifest waarin zij de in haar ogen negatieve ontwikkelingen in het stadsdeel een halt wil toeroepen. Gesteund door zestien bewonersorganisaties kondigt ze een

hoorzitting met de gemeenteraad om 'óns uit te leggen waar zij mee bezig zijn'. Aan die oproep wordt door de meeste partijen gehoor gegeven. Op 31 mei kijken in debatcentrum De Balie, deels via een livestream, 'honderden mensen' mee met de programmering over de situatie in Noord. Tijdens de hoorzitting is een participatieprotocol gepresenteerd dat als tegenwicht moest dienen voor de, in de ogen van de bewoners, gebrekkige participatie bij de toenemende hoeveelheid aan bouw- en infrastructuurprojecten.

Die ontwikkelingen typeert Bollen als een verdichting van het stadsdeel waarbij door Noord 'langzamerhand [een] stoomtrein [begon] te denderen'; een geleidelijke vorm van gentrificatie. In 2012 'ontdekt' The New York Times het stadsdeel als '*an attractive alternative*' voor het dure centrum (12 april 2012). Die aanbeveling is de uitkomst van decennia aan ontwikkelingen in Noord. In de jaren zestig raakt de havenindustrie in verval. Die industrie is tot dan toe de primaire vorm van werkgelegenheid, met verval als gevolg. Aan het begin van de eeuwwisseling implementeert de gemeente een gentrificatiestrategie. Via het bouwen voor het vrije segment en het verkopen van sociale huurwoningen worden kapitaalkrachtige bewoners aangetrokken (Van de Kamp & Welschen, 2019). Vanuit het Rijk ontvangt de gemeente tussen 2007 en 2012 middelen, wat daarna voor een deel is voortgezet via het 'Actieplan Krachtwijken'. Vandaar dat het coalitieakkoord een 'verbonden stad' beoogt (Coalitieakkoord Amsterdam, 2018). Noord zou met de instroom van andere bewoners er op vooruitgaan (ibidem). Gecombineerd met de populariteit van het stadsdeel is het voor het college ook de logische plek voor de aanpak van het woningtekort. Die verdichting en de daarbij gepaarde druk op de bestaande voorzieningen, gecombineerd met het gevoel van een gebrek aan zeggenschap en systematische verwaarlozing van de bestaande wijken verklaart waarom er onder oude bewoners, zoals Bollen, een breed gedragen onvrede ontstaat: 'Wat kan ik nog doen om die trein te stoppen? Mijn hele Noord zag ik gewoon naar de klote gaan.'

Het college heeft door dat als het niet op die onvrede zou reageren, het de ambitie om 'een naar buiten gerichte organisatie' te zijn 'die open staat voor maatschappelijk en buurtgericht initiatief' (ibidem) niet zou waarmaken. Na de hoorzitting volgen daarom meerdere bijeenkomsten. Zowel ambtenaren als wethouders zochten contact met Bollen. De bonte verzameling van bewonersorganisaties wordt geformaliseerd in het koepelplatform 'Red Amsterdam Noord' (RAN). RAN is vanaf dan het primaire aanspreekpunt voor ambtenaren, het college en de raad. Die positie hadden ze zelf via de afgedwongen hoorzitting bereikt waarmee het de regels van het spel ter discussie stelde. Die vorm van *counter conduct* zorgt niet alleen voor overleg over Noord, maar ook tot de uitwerking van het beloofde participatiebeleid. Participatie werd door RAN en Bollen dus wel als een primaire arena voor verzet gezien, zij het georganiseerd door hen in plaats van de

gemeente. Amsterdam laat zien dat de twee beleidsfactoren gentrificatie en participatie typerend zijn voor de lokale wrijving tussen burger en bestuur. Daarnaast is het gentrificatiebeleid in Amsterdam-Noord zeer geleidelijk waardoor pas vrij laat bewoners als Bollen tot actie zijn overgegaan. Er is geen doorslaggevend moment, de onvrede kwam voort uit een opeenstapeling van ongenoegen over bouwplannen, verwaarlozing en gebrek aan inspraak. Des te opvallender dat Bollen in korte tijd een veelvoud aan buurt- en bewonersverenigingen aan het manifest heeft geboden en via RAN wist vast te houden. Omdat RAN de enige erkende burgercoalitie in Noord is, hebben bewonersorganisaties er baat bij om zich ook bij RAN aan te sluiten, ondanks de onderlinge zeer uiteenlopende verschillen. Zo zijn er bewonersverenigingen betrokken, maar ook een vereniging tegen grootschalige horecavergunningen en een collectief dat zich via kunst en activisme specifiek inzet tegen gentrificatiebeleid.

Ook in Rotterdam besluit het college in 2018 dat er op het gebied van burgerparticipatie en de woningbouwopgave verandering moet komen. Het college wil samen met de raad een 'voortrekkersrol' innemen bij het uitvoeren van de toekomstige Omgevingswet. Procedures moeten worden versneld, maar dat mag niet ten koste gaan van kwaliteit, duurzaamheid en participatie (Coalitieakkoord Rotterdam, 2018). Participatie was op dat moment enkel uitgekristalliseerd in de vorm van *Right to Challenge* en het recht op een tweede beoordeling van het participatietraject. Dit gebrek aan een duidelijk participatiebeleid leidde tot botsing met de uit 2016 stammende Woonvisie. Die Woonvisie richtte zich op het aantrekken van die eerdergenoemde 'sociale stijgers'. Dat wilde het college bereiken door enerzijds de nieuwbouw mix te herstructureer naar 20 procent sociaal, 30 procent midden, 30 procent hoog en 20 procent topsegment, en anderzijds door sloop; de sociale woningvoorraad moest worden verminderd van 69 naar 58 procent (NRC, 1 april 2021). De Leefbaar-D66-CDA coalitie beoogt tot 2030 15.000 goedkope, veelal sociale huurwoningen te slopen, een ambitie die het daaropvolgende college belooft te matigen. Inmiddels is de verwachting dat er ondanks die belofte 16.600 goedkope woningen in 2030 zijn verdwenen (ibidem). Dat zijn 1.600 meer gesloopte woningen dan het door Leefbaar geleidde college initieel voor ogen had.

Als onderdeel van die sloopambitie is in 2018, daags voor de beëdiging van de nieuwe raad, besloten om de Tweebosbuurt te slopen (NRC, 6 november 2019). Volgens wooncorporatie Vestia is die sloop geen 'woningmarktvragestuk', maar eerder onderdeel van de gemeentelijke ambitie om 'betere, sterkere en prettigere' buurten te realiseren. De corporatie was al sinds 2009 in overleg over verbetering van de gehele Afrikaanderwijk, maar kon door de financiële effecten van het derivatenschandaal uit 2012 tot 2018 niet meer investeren. De Vestia-affaire is een 'van de grootste speculatieschandalen ter wereld' (NRC, 10 oktober 2019). De corporatie besluit te slopen

omdat de woningen 'niet toekomstbestendig' waren, 'matig' en niet pasten binnen de bredere wijkvernieuwing van het gebied (NRC, 12 juli 2021). Door de jarenlange bezuinigingen is er veelal geen geld geweest voor renovatie en onderhoud waardoor de corporatie zelf de voorwaarden voor de sloop het gecreëerd, stelt Mustapha Eaisaoui.

Eaisaoui is oud-buurtbewoner en initiatiefnemer van het burgerplatform 'Recht op de Stad' en een van de sleutelfiguren bij het verzet tegen de gang van zaken rondom de sloop van de Tweebosbuurt. Hij stelt dat de sloop past binnen de jarenlange achterstelling van het wijkdeel Zuid. Het gevoerde beleid van zowel het NPRZ, de Woonvisie als dat van Vestia ligt volgens hem ten grondslag aan de keuze van de bewoners van de Tweebosbuurt om in verzet te komen. Dat verzet is politiek pas laat geagendeerd. Dat komt omdat het besluit tot sloop twee dagen voor de beëdiging van de nieuwe raad is genomen. Die keuze heeft een financieel motief. Omdat een regeling uit 2017 voor vermindering op de verhuurdersheffing, mits corporaties slopen of renoveren, in 2018 op korte termijn zou stoppen, is er volgens Eaisaoui 'hals over kop' door Vestia besloten dat de Tweebosbuurt zou worden gesloopt. De huurdersraad van Vestia waakt voor de belangen van de huurders, maar die zou 'vier handen op een buik' met de wooncorporatie zijn. 'We krijgen een brief waarin stond, u moet verhuizen, want uw woning wordt gesloopt. Maar waar is dat participatieproces dat daaraan vooraf moet gaan? Dat was er niet.'

In plaats van een oplossing aan te bieden, zorgde het *fait accompli* voor machteloosheid en onbegrip onder de bewoners. Dat een financieel motief bepalend is voor de sloop van een wijk en dat het wettelijk verankerde adviesrecht van bewoners via de huurdersraad is afgevinkt, maakt dat de bewoners de regels van het spel ter discussie gaan stellen. De huurdersraad heeft namelijk ook geen advies uitgebracht, maar enkel bijeenkomsten georganiseerd om de bewoners te informeren. Op dat moment zijn de bewoners van de Tweebosbuurt niet georganiseerd. Het inmiddels goedgeorganiseerde bewonersplatform 'Recht op de Stad' bestaat dan nog niet. Om namens de buurt te kunnen spreken, richt een aantal bewoners met steun van vierhonderd bewoners een bewonerscommissie op. Hoewel vijftientig handtekening voldoende zijn, weigert Vestia initieel om de commissie als legitieme gesprekspartner te erkennen. Ondanks de latere erkenning blijft de verstandhouding volgens Eaisaoui moeizaam: 'We konden zaken agenderen, informatie opvragen – die wij, tot in de treure vragend, nooit hebben gekregen.' Hoewel burgerparticipatie als arena niet de middelen heeft geboden om de bewoners van de Tweebosbuurt in staat te stellen, zorgt de oprichting van de bewonerscommissie er wel voor dat het verzet van de Tweebosbuurt zich kan organiseren.

In tegenstelling tot RAN is de bewonerscommissie als legitieme gesprekspartner niet snel erkend. Zo zijn de bewoners van de Tweebosbuurt door de corporatie gestuurd in hun gedraging; ze kunnen niet of nauwelijks namens hun gelegitimeerde achterban spreken. Doordat de woningen werden bestempeld als matig en niet toekomstbestendig is de sloop gepresenteerd als een conclusie, niet als het daadwerkelijke middel. En door de bewoners voor een voldongen feit te plaatsen is het bijsturen van die beslissing amper mogelijk geweest. De bewoners krijgen geen bijval van het college omdat de sloop in lijn was met het woonbeleid en daarnaast konden ze zich niet beroepen op bestaande participatiekaders. Ze vielen daarmee tussen wal en schip. De effecten van gentrificatie waren in tegenstelling tot Amsterdam niet geleidelijk, maar zeer plots. Waar dit voor Amsterdam betekent dat er tijd en ruimte is voor dialoog, betekent het in Rotterdam dat bewoners niet de tijd hebben om het beleid te bestrijden. RAN neemt in Amsterdam het initiatief, terwijl de bewonerscommissie zich van meet af aan reactief moet opstellen.

4.2. De agendering van het *issue* tussen Noord en Zuid

Hoewel politieke, formele agendering niet per definitie leidt tot een verandering in beleid, is het wel een bevestiging dat een *issue* een maatschappelijk *issue* is. Het conceptueel model stelt dat agendering van een maatschappelijk *issue* door twee concepten wordt gedragen, namelijk het presenteren van een legitimerend narratief naar de achterban, bestaande uit een heldere beleidswens en gedeelde normen en doelen onder de coalitie, en *framing* naar de buitenwereld toe. Framing bestaat uit het benoemen van een breder probleem, het aanwijzen van een veroorzaker van dat probleem én het stellen van duidelijke eisen die zowel bij de achterban als de politiek bekend zijn.

Het legitimerend narratief voor de achterban

Voor Amsterdam was het RAN-manifest het startpunt van de formele agendering van de misstanden in Noord. Volgens het manifest zou de gemeente onvoldoende draagvlak hebben gecreëerd onder zittende bewoners, geen 'respect [...] tonen' voor de bestaande kwaliteit, geen oog hebben voor de invloed op bestaande voorzieningen en te weinig doen voor de 'bestaande, verwaarloosde wijken en haar bewoners' (Red Amsterdam Noord, maart 2021). Tenslotte noemt het manifest het gebrek aan participatie. Een gebrek aan (juiste/tijdige) informatie, voldongen

feiten, een inperking van inspraakmogelijkheden en een ‘salamitactiek’ vanuit de gemeente – waarbij plannen elkaar in een te hoog tempo opvolgen (ibidem).

In mei volgt onder de naam van het participatieprotocol nieuwe eisen. Dit uitgebreide protocol beschrijft in detail hoe RAN het participatiebeleid voor zich ziet. Centraal staat dat participatie bij besluitvorming moet worden verankerd en dat er meer duidelijkheid moet komen wat de rol van burgers is bij die besluitvorming (Red Amsterdam Noord, mei 2021). Omdat het ter ondertekening aan de raadsleden wordt aangeboden is hier sprake van *counter-conduct*. Bollen vertelt dat daags na de publicatie van het protocol het college een eigen participatiekader aankondigde dat het protocol van de Noordelingen zou ‘omarmen’. Om dat kader op te stellen worden daarom meerdere bijeenkomsten met RAN georganiseerd. Het in september gepresenteerde nieuwe gemeentelijke kader volgt in grote lijnen de aanbevelingen die RAN een paar maanden daarvoor heeft gedaan (Gemeente Amsterdam, 7 september 2021). ‘Participatie omdat’ wordt vanaf dan de centrale leidraad (ibidem).

Nu RAN met de verankering van participatie in het gemeentebestuur succesvol zijn beleidswensen rondom participatie heeft geagendeerd, zijn de wensen voor de lange termijn geconcretiseerd: ‘Een inhaalslag op de verwaarlozing; een stop op de verdringing; [en] het bijsturen van de verdichting’ (Red Amsterdam Noord, 24 januari 2022). Bollen noemt dit de ‘3 V’s’, waaraan allerlei thema’s, zoals zorg, natuur, de openbare ruimte, onderwijs en mobiliteit, met ieder concrete beleidswensen zijn gekoppeld. RAN treedt op als contactpersoon en dat contact wordt via het kernteam, bestaande uit afvaardigingen van de betrokken bewonersorganisaties, van RAN verzorgd. Dat kernteam vergadert wekelijks in het kantoor van RAN. Zo zorgt RAN dat het, ondanks de veelheid aan coalitiepartners, toch in staat is die gemeenschappelijke normen en doelen met één mond uit te dragen.

Dat er naast vrijwel alle politieke partijen er honderden bewoners van Noord op de hoorzitting afkwamen, geeft de missie van RAN bestaansrecht én toont dat er een gedeelde norm was dat de gemeente een grens over was gegaan. Een gebrek aan participatie, aan draagvlak en de verwaarlozing van het stadsdeel liggen niet alleen aan de basis van die overschreden norm, maar vormen ook de basis voor de beleidswensen. Dat dit later geconcretiseerd wordt in de drie V’s zorgt ervoor dat de doelen zowel voor de ontvangende partijen als de achterban herkenbaar zijn. Het is daardoor niet enkel een *nimby*-verzet tegen verandering, maar ook een die het algemeen belang uitdraagt: de gemeente mag niemand verwaarlozen. Doordat alle bij RAN aangesloten organisaties het manifest hebben ondertekend, zijn die beleidswensen onder de leden van de coalitie gedragen. De drie V’s vormen daarbij naast een legitimerend narratief naar de achterban

ook een duidelijk doel: de coalitieleden willen allemaal een stop op de verwaarlozing, een stop op de verdringing en een stop op de verdichting.

In Rotterdam werd de toegangsweg naar formele agendering door de negatieve houding van Vestia juist bemoeilijkt. Volgens Eaisaouiyan is die afkeer tegen burgerinspraak typerend voor Rotterdam: 'Ze vinden bewonersparticipatie vervelend, dat is alleen maar tijdrovend. We hebben een VVD-wethouder die – oneerbiedig gezegd – *buddies* is met de projectontwikkelaars. Die wil helemaal niet met die bewoners aan tafel gaan zitten.' Doordat burgers niet bij de besluitvorming rond de sloop zijn betrokken en de gemeenteraad zonder hun input akkoord is gegaan, lopen de bewoners te ver achter om de wens voor volledig behoud van de wijk reëel te agenderen. Dat maakte dat hun beleidswens meer gericht is op het behoud van de gemeenschap. Dit worden drie concrete pijlers: behoud van zoveel mogelijk woningen, recht op terugkeer en een hogere verhuiskostenvergoeding. Zeker het recht op terugkeer is belangrijk. Veel bewoners zijn namelijk sociaal en economisch afhankelijk van hun omgeving.

Om die beleidswensen eendrachtig uit te stralen moesten de neuzen dezelfde kant op worden gericht. Nadat al een aanzienlijk deel van de bewoners uit de Tweebosbuurt is verhuisd, besluiten de achtergebleven bewoners om zich via de bewonerscommissie te verenigen. De groep is erg divers en heeft uiteenlopende wensen. 'Iedereen zijn mening werd gewaardeerd. Of je nou hbo had gestudeerd of helemaal geen opleiding had gehad. Iedereen had een mening. Iedereen mocht die ventileren.' Via een appgroep, een nieuwsbrief en bijeenkomsten in de binnentuin wordt informatie gedeeld en plannen beklonken. Er ontstaat al gauw een netwerk waarbij de kartrekkers, waarvan Eaisaouiyan er een van is, de bewoners adviseren over de beslispunten die Vestia de huurders individueel continu voorlegt. Doordat de bewoners samen optrekken, worden hun individuele posities ten opzichte van de woningcorporatie versterkt.

Omdat de dialoog tussen Vestia en de buurt moeizaam verloopt, besluit de bewonerscommissie om de belangen te behartigen bij de politiek en onbedoeld via een gang naar de rechter. Bij de politiek framen ze hun beleidswens proactief op verschillende manieren. Zoals dat het inhumain was om tijdelijke bewoners tijdens een pandemie op straat te zetten; dat er naast huizen ook een gemeenschap werd gesloopt; dat er sprake was van een bevolkingsbeleid, waarbij de *have-nots* de stad uit werden gedreven. Het intensieve contact richting de politiek smeedt het kluitje burgers tot een burgercoalitie, maar leidt niet tot het gewenste effect. Bij de rechtspraak lukt dat wel. Vestia heeft de bewoners die niet vertrekken in augustus van 2019 gedagvaard. Ondanks de protestmars richting de rechtbank (Algemeen Dagblad, 14 augustus 2019) stelt de rechter Vestia in het gelijk omdat het redelijk was om 'goedkope woningen te vervangen' voor een 'gevarieerder

woningaanbod' (NRC, 15 januari 2020). Volgens Eaisaouiyyen missen de bewoners bij die rechtszaak de kennis en kunde om hun belangen overtuigend kenbaar te maken. Veel bewoners, met name met niet-westerse achtergronden, laten het daarbij – ze waren bang om als crimineel te worden afgeschilderd (Algemeen Dagblad, 16 oktober 2021). Een dagvaarding voor een tweede groep bewoners volgt in januari van 2020. Ditmaal zijn de bewoners een stuk beter voorbereid en beschikten over de ondersteuning van een mensenrechtenadvocaat. En met succes. De kantonrechter oordeelt in het voordeel van de bewoners. Zij stelt dat de 'stedenbouwkundige ontwikkeling' onvoldoende grond is om in voldoende staat verkerende woningen te slopen. Ook weegt de afwezigheid van participatie bij de 'ontwikkeling van de plannen voor herstructurering' zwaar (De Rechtspraak, 10 januari 2020). Vestia zou zijn kerntaak, 'goed en betaalbaar wonen' voor burgers met lage inkomens, verzaken (ibidem). Waar het proactieve contact met de politiek tot dan toe weinig oplevert, zorgen de dagvaardingen – door veel bewoners ervaren als een gang naar Canossa – voor een doorbraak.

De uitspraak zorgt namelijk voor agendering. Meerdere (landelijke) kranten doen verslag van de ontwikkelingen in de Tweebosbuurt (zie Algemeen Dagblad, 14 augustus 2019; NRC, 6 september 2019). Daarnaast zorgt de uitspraak van de kantonrechter ook voor de nodige argumenten om de politieke patstelling te doorbreken. Eaisaouiyyen sluit zich daarom in februari van 2020 aan bij de bewonerscommissie en verdiept zich in het huurdersrecht. Vestia dreigt namelijk in hoger beroep te gaan. Daarop wordt door een deel van de coalitiegenoten – PvdA, CDA, D66, GroenLinks, en CU-SGP – negatief gereageerd. De fracties pleitten in plaats van een nieuwe rechtszaak voor bemiddeling met de bewoners. Wel blijven ze de sloopplannen steunen (NRC, 15 januari 2020). Nu duidelijk is geworden dat de beoogde sloop schuurt met de wet, ontstaat er ongemak in de coalitie. Op de bemiddeling wordt door zowel Vestia als de bewoners positief gereageerd. Aan het einde van de zomer leveren die gesprekken het behoudt van elf woningen op, een recht op terugkeer en een hogere verhuiskostenvergoeding.

In conclusie lijken de twee casussen op papier op elkaar. Allebei hebben de burgercoalities drie concrete beleidswensen die tevens dienen als legitimerend narratief voor de achterban. Maar in tegenstelling tot de algemene wensen van RAN zijn de drie punten van de bewonerscommissie specifiek gericht op de situatie in de Tweebosbuurt. Deze beleidswensen zijn door die specificering meer gericht op het eigenbelang dan het algemene. Dat wordt door de uitspraak van de eerste hoorzitting duidelijk. Bij de tweede hoorzitting staan niet de eisen, maar de gevolgen voor het algemeen belang centraal: de sloop van een gemeenschap. Daarnaast sterken de dagvaardingen het samenhorighedsgevoel onder de bewoners. Het narratief van een door beleid

benadeelde gemeenschap legitimeert de lobby richting de politiek die na jaren het probleem niet te erkennen nu kleur moet bekennen.

De *framing* voor de buitenwereld

Waar een legitimerend narratief een achterban creëert en de gelederen sluit, wordt *framing* geconceptualiseerd als de manier om de beleidswens naar de ontvangende kant uit te dragen. Het conceptueel model onderverdeelt *framing* in de benoeming van een breder probleem, het aanwijzen van een veroorzaker en het stellen van duidelijke eisen. Hierbij is de combinatie van de door de respondenten gebruikte strategie en het politieke effect daarvan de hoofdfocus van deze deelparagraaf.

RAN erkent al snel het belang van *framing*, vertelt Bollen. Tegenstanders doen namelijk het verzet af als een individueel belang van de oude bewoners. RAN stelt namelijk in de beginfase dat de gemeente de term 'ongedeelde wijk' niet meer mag gebruiken. Want in plaats dat ook 'de oude bewoners moeten kunnen meeprofiteren van de nieuwe wijken', richt de gemeente zich enkel op nieuwbouw voor kansrijke toekomstige bewoners terwijl de oude buurten worden verwaarloosd. Bollen verwoordt het sentiment alsof de bouwkransen 'als een soort tanks' de sociale cohesie van de oude wijken slopen. Het verbod op 'ongedeelde wijk' wordt door tegenstanders gezien als het opvoeren van polarisatie en tweespalt tussen de oude- en nieuwe bewoners. Die tegenstanders bestaan volgens Bollen uit delen van de ambtenarij, partijen als VVD en D66, waarvan laatstgenoemde initieel RAN niet wilde erkennen als legitieme actor, en privépersonen die niet welwillend tegenover de beleidswensen en werkwijze van RAN staan.

Vandaar dat RAN voor een andere strategie kiest: 'Niemand veroordeelt je om het feit dat jij meer geld hebt of een bakfiets. Het zal me een rotzorg zijn, echt. Maar verhoud je tot de buurt waar je komt wonen'. Bollen erkent dat ze in het begin 'alleen maar boos, boos, boos' was. Soms succesvol, maar het werkt ook het argument van de tegenstanders in de hand. Vandaar dat RAN meer gaat inzetten op de argumentatie. Een goed voorbeeld is de wens voor een stop op de verdichting en een einde aan de 'bouwwoede'. Omdat deze wens past in het tegen-*frame* van tweedeling en polarisatie, stelt RAN het bij naar een discussie over voor wie er gebouwd wordt, en waarom. Volgens Bollen is de Amsterdamse bevolkingsgroei niet natuurlijk, het zou voornamelijk groeien door *expats*. Die toename is volgens haar bij te stellen. In plaats daarvan zou zij liever zien dat er gebouwd wordt voor jongeren en 'echte Amsterdammers' die nu dreigen weg te trekken. De eerste versie van het 'Plan voor Noord' dat 1 februari 2022 aan het college is overhandigd, constateert

dat de verdichting er is en blijft. Maar, 'Iedereen moet de vrijheid hebben om in Amsterdam te komen wonen. Maar dat mag niet ten koste gaan van de mensen die er al wonen. [...] Noorderlingen [...] zitten vast in slecht onderhouden woningen of kiezen tegen hun zin voor iets buiten de stad. Voor wie bouwen we dan al die nieuwe woningen? En wie zorgt er voor de mensen, huizen en buurten die er al waren?' (Red Amsterdam Noord, 2022).

RAN heeft zo het verwijt dat het aanzet tot tweedeling in het stadsdeel toegeëigend. In plaats dat enkel oude bewoners recht hebben op Noord, stelt RAN dat iedereen er evenveel recht op heeft. Doordat de ene bewoner boven de andere bewoner wordt geprefereerd wordt de kloof tussen nieuw en oud volgens RAN alleen maar groter – niet de oude bewoners, maar het beleid veroorzaakt de tweedeling: 'Gemeente, woningbouw en projectontwikkelaars investeren wel in nieuw, niet in oud. [...] Verbetering komt door het onderhouden van het stadsdeel, het betrekken van haar bewoners en het welkom houden van alle bewoners van Noord. Anders wordt de tweedeling alleen maar erger. [...]. Geen wonder dat 'normale' Noorderlingen het gevoel hebben dat er voor hen geen plaats meer is. En dat ze hun vertrouwen verliezen in de overheid en iedereen die ervoor werkt. Terwijl ze zelf worden gezien als lastig, emotioneel en argwanend. Alleen omdat ze opkomen voor hun basisrecht: goed en betaalbaar wonen in het stadsdeel waar ze van houden (ibidem).

Interessant is dat RAN voor de veroorzaker van de tweedeling, de verwaarlozing, de verdrukking en verdichting niet zozeer wijst naar het college of de corporaties. In plaats daarvan zien ze eerder de bestuurscultuur en het neoliberale tijdsgewricht als de daadwerkelijke veroorzakers van de tweedeling. Projectontwikkelaars en corporaties zouden een te grote stempel drukken op de wijze waarop maatschappelijke vraagstukken als de woningopgave, renovatie en duurzaamheid worden ingevuld. De wensen van bewoners zijn een lagere prioriteit – het private belang krijgt voorrang op het maatschappelijke. Bollen stelt dat het richten op het systeem in plaats van de persoon een logische keuze is: 'Kijk, je hebt bewoners die in opstand komen en die het persoonlijk maken en daar bereik je gewoon niks mee. [...] Nee, het gaat om de boodschap.' RAN wil dat die boodschap geagendeerd wordt en leidt tot een overname van de beleidswensen.

De komst van het volledige college van burgemeester en wethouders in augustus van 2021 toont dat de problematiek in Noord door de Amsterdamse politiek erkend wordt. Dat kwam deels door verandering in *framing*. Waar RAN eerst nog 'boos, boos, boos' was en polariseert, weet het gaandeweg een breder probleem te benoemen. In plaats van *nimby* – liever geen nieuwe bewoners in mijn achtertuin – wordt het beleid aangewezen als splijtzwam tussen bewoners van Noord. Een maatschappelijk probleem van algemeen belang, bekend bij achterban en politiek. Daarnaast wijst

RAN het beleid als een systeemfout voor Noord als duidelijke boosdoener aan. De eisen worden daardoor makkelijk overgedragen: een inhaalslag op de verwaarlozing; een stop op de verdringing; en het bijsturen van de verdichting.

In Rotterdam blijft het beeldbepalende *frame* voor formele agendering lange tijd uit. In de zomer van 2020 verandert dat. In een voor Nederland buitengewoon scherp rapport uitent vijf rapporteurs van de Verenigde Naties (VN) zich uiterst kritisch over de sloop van de Tweebosbuurt. In het najaar van 2019 zijn een paar bewoners van de Tweebosbuurt per toeval in contact gekomen met een VN-rapporteur, die benieuwd is naar hun verhaal. Het rapport zorgt landelijk voor aandacht. Vestia zou met de gang van zaken ‘mogelijk mensenrechten schenden’, een discriminerend woonbeleid voeren en primair handelen uit financieel eigenbelang. De uitspraak van de VN-rapporteurs leidt tot Kamervragen en een aangenomen motie stellende dat bij slooprojecten waarbij Rijksgeld is gemoeid, ‘zeggenschap voor bewoners goed [is] geregeld en dat bewoners recht [hebben] op terugkeer’ (Motie Beckerman, 7 juli 2021). De VN oordeelt dat de woningen niet “op” zijn en dat de mensen met een migratieachtergrond ‘disproportioneel’ worden geraakt (Verenigde Naties, 19 april 2021). Eisaouiën: ‘Ik kan er nog steeds emotioneel van worden. Hoe vaak gebeurt het dat de Verenigde Naties een gemeente in Nederland op de vingers tikt? Uniek.’

Inmiddels is de bewonerscommissie uitgegroeid tot een burgerlobbygroep. Eisaouiën realiseert zich dat er maar een bepaalde hoeveelheid aan politieke aandacht is. ‘Diegene die het hardst schreeuwt, die krijgt de aandacht.’ Daarom schrijven ze moties en raadvragen die oppositieleden vaak overnemen. Daarbij hebben ze een duidelijk beeld wie ze als aanstichter van de problematiek framen: het gemeentecollege, Vestia en NPRZ als ‘een driekoppige draak.’ Het NPRZ ontvangt 180 miljoen aan Rijksgeld, met als voorwaarde dat de Woonvisie door het college gehandhaafd wordt. En omdat Vestia in grote schulden zit, werkt het mee met het sloopquotum. Zowel intern als richting de gemeenteraad maakt de bewonerscommissie duidelijk waarom die driekoppige draak schuld heeft en wat hun drie beleidswensen zijn. De burgerlobbygroep wordt in het voorjaar van 2021 geformaliseerd onder de naam ‘Recht op de Stad’ (RodS). Naast de Tweebosbuurt sluiten ook andere Rotterdamse wijken met vergelijkbare situaties zich aan. Het idee voor RodS komt volgens Eisaouiën voort uit ‘onvrede, woede en frustratie van bewonersgroepen.’ RodS pleit voor een nieuwe Woonvisie en functioneert als overlegplatform voor kennisdeling en contact met corporaties en de gemeente. Die consolidatie en professionalisering worden door zowel de corporaties, het college en de raad positief ontvangen. Zo neemt GroenLinks de doelen van RodS mee in het verkiezingsprogramma en ook de PvdA reageert positief (NRC, 1 april 2021). Waar het college stelt dat zonder sloop bewoners voor het ‘midden en hogere segment vertrekken [...]’,

ontstaat er vanuit RodS een nieuw *frame*: nieuwbouw hoeft 'niet ten koste te gaan van betaalbare woningen' (ibidem).

De VN-brief zorgt dat halverwege juni 2021 de kloof tussen de coalitiepartijen breder is geworden. Volgens Eisaouiyyen reageert het college als een 'gebeten hond', op de conclusie dat de sloop 'discriminatoire eigenschappen' heeft (Volkskrant, 18 juni 2021). Die conclusie zou volgens de wethouder 'grotendeels gebaseerd [zijn] op feitelijke onjuistheden en onvolledige informatie' (NOS, 18 juni 2021). Toch lijkt de geest uit de fles. De publicatie van de brief valt namelijk gelijktijdig met de start van de grootschalige sloop van de Tweebosbuurt. In juli gaat dan het roer bij de PvdA om: 'meer sociale woningen in plaats van minder', een breuk met het coalitieakkoord (Algemeen Dagblad, 11 juli 2021). Verder betoogt de partij dat Vestia bewoners eerder bij de plannen had moeten betrekken bij en dat in de toekomst bewoners niet zomaar 'hun wijk uit worden gejaagd' (ibidem). Wel wil de partij deze koerswijziging pas invoeren ná de verkiezingen. De coalitie, en daarmee de Woonvisie en de sloop van de wijk, houden stand.

Door de aandacht – gegeneerd door de VN-brief – kan de bewonerscommissie definitief toe-eigenen dat zijn beleidswens rustte op een maatschappelijk probleem van algemeen belang. Door te framen dat het beleid mensenrechten schendt en van discriminatoire aard is, moet de politiek reageren waardoor de kloof tussen de coalitiepartijen breder wordt. Waar het college stellig blijft ontkennen dat het om een maatschappelijk probleem gaat waarvan zij de veroorzaker is, nemen de raad en de landelijke politiek het *frame* over. In Rotterdam is, in tegenstelling tot Amsterdam, niet zozeer het beleid als boosdoener aangewezen, maar de organisaties Vestia, het college en het NPRZ. Doordat dit meerdere partijen zijn, is de *framing* minder toegespitst. Met de oprichting van Recht op de Stad wordt het staande beleid als boosdoener meer expliciet benoemd. De brede politieke steun aan RodS toont dat het maatschappelijk probleem is geagendeerd. RodS geeft ook eenzelfde draai aan hun *framing* als Amsterdam: dat de komst van nieuwkomers niet ten koste hoeft te gaan van diegene die er al woont.

4.3. De mate van toegangsverlening tussen Noord en Zuid

De mate van toegangsverlening tot de formele agenda bepaalt of een *issue* politieke aandacht krijgt en of het mogelijk leidt tot een inwilliging van de door de lobbyende partij aangedragen beleidswens. Het conceptueel model stelt dat de responsiviteit van de gemeenteraad beïnvloedt in hoeverre er sprake is van politieke aandacht. De raad kan negerend-, afwachtend- of uitnodigend reageren. De responsiviteit van het college heeft invloed in hoeverre de politieke

aandacht leidt tot agendering van het *issue*, met een mogelijke inwilliging van (een deel van) de beleidswens als gevolg. Het conceptueel model stelt dat een college toegang tot de agenda kan verlenen, ontzeggen of beperken. Deze paragraaf toont de invloed van de mate van toegangsverlening op het slagen van het verzet in Amsterdam-Noord en Rotterdam-Zuid.

In Noord markeert de komst van de burgemeester en de wethouders een omslag. Het manifest uit het voorjaar leidt al tot agendering in de gemeenteraad met de toezegging om tussen de raad en de woningcorporaties een bijeenkomst over de kwaliteit van de woningvoorraad te organiseren als resultaat (Gemeente Amsterdam, 9 juni 2021). Na het manifest wordt de toestand uitgebreid besproken in de raadscommissie voor Bouwen en Wonen, waarbij de oppositie de coalitiepartijen beticht een 'enorme klont boter op hun hoofd' te hebben – er zou te weinig kritiek zijn richting het eigen beleid. De wethouder reageert begripvol op de zorgen van de Noordelingen, '[...] er wordt een stad gebouwd terwijl er al een stad staat.' Toch verandert dit niks aan de ambities om 60.000 woningen in het stadsdeel te realiseren (ibidem).

Hoewel de woningbouwplannen ongewijzigd blijven, geeft deze uitnodigende respons van de gemeenteraad wel de doorslag voor een agendaverlenende opstelling van het college. Kort na de bespreking in de raad volgt namelijk de komst van het college en burgemeester naar het stadsdeel; volgens Bollen een unicum. Na de hoorzitting met de raad besloten meerdere wethouders in gesprek te gaan met RAN. RAN wilde in navolging van het gesprek met de raad ook het gesprek aan met het voltallige college. RAN maakte plannen voor een bezoek naar de Stopera; '[toen] waren we dat net aan het organiseren en toen kregen we een mail dat het complete college van B en W naar de Vogelbuurt kwam.' Doordat het niet gelukt is om via persoonlijke gesprekken het *issue* klein te houden, besluit het college nu te acteren in plaats van te reageren. De keuze van de Vogelbuurt is logisch. Die wijk, die door veel protest is gered van de sloop, is een toonbeeld van de punten waar RAN zich hard voor maakt. Om te voorkomen dat het gesprek enkel over die buurt zou gaan, worden de collegeleden vanuit de Vogelbuurt door bewoners naar andere delen begeleid om daar de verschillende misstanden per thema kenbaar te maken.

Tijdens deze bijeenkomst erkent de burgemeester dat de gemeente fouten heeft gemaakt. Ze wil dat Noord, in navolging van Zuidoost en West, een 'masterplan' krijgt. Dit aanbod wijst RAN af. Bollen is op dat moment bang dat bewoners bij zo'n masterplan alsnog buiten spel staan. Daarom komt de burgermeester met een nieuw voorstel; RAN mag namens het stadsdeel een eigen plan opstellen. 'Ze is ook diezelfde week, twee dagen later, naar ons toegekomen. We hebben bij een kroeg afgesproken om uitgebreid te praten hoe we dat dan verder gaan aanpakken. En dat doet ze sindsdien elke maand.' Er ontstaat een korte lijn tussen RAN en het college. De

bewonersorganisatie krijgt budget voor materiaal, een gedetacheerde ambtenaar om te helpen bij het opstellen van het eigen plan en ze mogen kosteloos een kantoor betrekken. Er ontstaat een wederzijds begrip van de conflicterende belangen. De burgemeester spreekt volgens Bollen geregeld van een stoomtrein: 'Die ga je niet meer stoppen. Maar je kunt wel dingen bijstellen en vooral van onder op een alternatief opbouwen.' In die zin wordt de bouwambitie voor Noord niet bijgesteld, de uitvoering van die ambitie wel. Het initiatief ligt vanaf dan bij RAN.

Begin februari 2022 presenteert RAN het resultaat van die toezegging; het Plan voor Noord. '[Dat] stuk moet duidelijk maken of we dezelfde ambities delen.' Er is volgens Bollen 'een voorzichtig begin van herstel', de burgemeester belooft het plan door te geven aan het toekomstige college (Het Parool, 1 februari 2022). Voor RAN is de presentatie van hun visie op het stadsdeel eerder een vertrekpunt dan een eindpunt. Inmiddels is de bewonersorganisatie uitgegroeid tot een volwaardige partner van de gemeente en het onbetwiste aanspreekpunt voor én van de Noordeling. Hoewel de stoomtrein niet gestopt is, krijgen de bewoners in Noord wel meer zeggenschap over hun omgeving en een meer gelijkwaardige onderhandelingspositie ten opzichte van de gemeente en de corporaties. Zonder de uitnodigende houding van de raad en de agendaverlening van het college is dit waarschijnlijk niet mogelijk geweest. Het geeft de indruk dat de responsiviteit van de raad de toegangsverlening van het college heeft gekweekt. RAN heeft zo zijn positie versterkt om dé gesprekspartner van het college te worden.

Ook in Rotterdam reageert een deel van de raad positief. Toch loopt de lobbypoging, ondanks het intensieve contact, stuk. Bij meerdere oppositiepartijen zoals PvdD, SP, 50Plus en DENK is al vanaf het begin van het conflict sympathie en ontvangt de bewonerscommissie een uitnodigende reactie: 'We konden gewoon binnenlopen, we voelden ons welkom.' Dat gevoel heerst niet voor de coalitiepartijen. De fracties van GroenLinks, PvdA en D66 stellen zich afwachtend op en reageren enkel op verzoeken voor een officiële afspraak. De VVD negeert het *issue*. Volgens Eisaouiyyen was 'het verschil in afstand tussen de coalitie en de oppositie [...] toen enorm.' Ondanks de afwachtende opstelling van een deel van de coalitie blijft de Woonvisie, en daarmee de sloopplannen, gehandhaafd. Dat dit *status quo* überhaupt doorbroken is, komt door de gang naar de rechter, voor deze casus de primaire arena om formele toegang tot de agenda te krijgen. Pas na de tweede uitspraak van de kantonrechter ontstaat onenigheid onder de coalitiepartijen waarbij de toenemende landelijke media-aandacht een belangrijke factor is. De brief van de VN zet de verhouding verder onder druk. De elf geredde woningen, de terugkeergarantie en de betere verhuiskostenvergoeding zijn indirect het resultaat van die onenigheid.

De responsiviteit van het college blijft gedurende het verloop van het *issue* hetzelfde: de toegang tot de formele agenda wordt zoveel mogelijk ontzegt of belemmerd. Daarbij wegen de argumenten van de corporatie zwaarder. Zo stelt Vestia dat er geen ‘Rotterdammers de stad zijn uitgejaagd’ (NRC, 12 juli 2021). Die desinteresse voor de argumentatie van de bewoners blijkt volgens Eaisaouiën uit de opstelling van de burgemeester en de wethouder voor wonen bij hun bezoek aan de buurt in juli 2020. Het verzoek stamt uit 2019, maar blijft ruim een jaar liggen. Net als in Amsterdam maakte de afvaardiging van het college een wandeling door de buurt gevolgd door een gesprek van twintig minuten waar de bewoners hun situatie kunnen vertellen. In plaats van begrip ontstaat er een conflict over een klacht dat het beveiligingsbedrijf dat ‘s nachts de lege woningen controleert voor veel overlast zorgt. De burgemeester interpreteert het alsof de bewoners zijn ambtenaren bekritisieren. Volgens Eaisaouiën zei hij: ‘als je je woorden niet terugneemt, dan sta ik nu op, want dan wens ik niet meer in gesprek met jullie te gaan. [...] Er was gelijk een explosie.’ Toen de bewoners zich later realiseren dat er sprake is geweest van een communicatieprobleem volgt een nieuwe uitnodiging.

Die uitnodiging weigert hij, wat ‘steekt’ bij de bewoners, die het gevoel hebben dat ze vanwege hun afkomst en sociale positie minder gehoord worden dan de meer welgestelde Rotterdammers want ‘dan is het gemeentehuis te klein’. Volgens Eaisaouiën wordt naar hen wel geluisterd: ‘Die hebben namelijk wel toegang. En wij moeten hier hemel en aarde bewegen om een keer de burgemeester te spreken, of de wethouder, terwijl hier van 580 huishoudens het leven wordt aangetast.’ Na dit bezoek wordt de formele toegang tot de beleidsmakers zo goed als ontzegt. Voor Eaisaouiën voelt het alsof de bewoners van het kastje naar de muur worden gestuurd; zowel de gemeente, Vestia als het NPRZ wijzen naar elkaar. De doorbraak moet vanuit de rechtbank komen. En zelfs na de uitspraak van de VN blijft het college vasthouden aan zijn beleid. Zowel de burgemeester als de wethouder trekken de conclusie van de gezanten in twijfel. Tegenover de raad stelt de burgemeester ‘met verbazing kennisgenomen [heeft] van het standpunt van de VN. Ik bagatelliseer de VN-kritiek niet, maar [...] weiger te accepteren dat dat beeld van toepassing is op Rotterdam. Ik ben geen burgemeester van een stad waar mensenrechten worden geschonden.’ (Algemeen Dagblad, 24 juni 2021).

De twee casussen lijken op het eerste qua interactie tussen de burgers en de politiek op elkaar. Bij beide steden wordt door een deel van de gemeenteraad responsief gereageerd op de grieven van de burgerpartijen. En bij beide stadsdelen komt het college op bezoek. De publieke agendering door media-aandacht ligt door de rechtszaken en de VN-brief zelfs hoger. Toch blijft formele agendering in Rotterdam lange tijd uit, en levert dat uiteindelijk geen bevredigende conclusie voor de bewoners op. Waar het bezoek in Amsterdam het begin vormt van een structurele formele

agendering en inwilliging van beleidswensen, markeert het bezoek in Rotterdam juist de negatieve responsiviteit van het college. Het college betwist het *frame* dat er mensenrechten geschonden worden en typeert de beleidswens van de bewonerscommissie als een eigenbelang. Het grote verschil zit hem dan ook in de responsiviteit van de coalitiepartijen. In Amsterdam reageren die uitnodigend, maar in Rotterdam is dat hooguit afwachtend of zelfs negerend. Aan het verschil liggen de coalitieakkoorden aan ten grondslag, met daarin twee verschillende visies voor de respectievelijke steden: de Amsterdamse coalitie belooft een rechtvaardige stad, terwijl de Rotterdamse collegepartijen vooral verschillen tussen wijken willen overbruggen.

4.4. Deelconclusie

Hoe leidt verzet tegen gentrificatie tot agendavorming? Via dit empirische onderzoek naar twee casussen is een vergelijking ontstaan dat op die vraag antwoord geeft. De casus van Amsterdam toont dat de stedelijke issuecontext bestaat uit verschillende toekomstvisies die botsen op het vraagstuk van wie de stad is en voor wie de stad moet zijn. Het contrast tussen de verwaarlozing en verdichting in Noord is de verantwoordelijke beleidsfactor die de politiek dwingt over dat vraagstuk een belangenafweging te maken. Het is aannemelijk dat het college bij die belangenafweging is geconfronteerd met zijn eigen beloften. Participatiebeleid en vergaande zeggenschap voor burgers kwamen immers pas na de noodkreet van RAN op gang. Door de mistanden te agenderen dwong RAN steun af bij de gemeenteraad – het college moest handelen.

Door middel van heldere, continu bijgestelde beleidswensen wist RAN de toegangsverlening tot de formele agenda afdwingen. Dat afdwingen was enkel mogelijk doordat het college zich van meet af aan positief opstelde. De boosdoener waren daardoor het beleid en tijdsgewricht die het eigen belang boven het algemeen belang stelden. Zonder schuldig persoon of college ontstond er een constructieve sfeer om het beleid bij te stellen. Het resulteerde in RAN als onomstreden gesprekspartner van de gemeente met zeggenschap over het toekomstige beleid. De welwillende houding van zowel een brede meerderheid in de gemeenteraad als het college bleken hierbij een cruciale factor. De raad stelde zich uitnodigend op en het college verschaftte toegang tot de agenda; de burgemeester sprak zelfs maandelijks met de bewonersorganisatie. Dat het beleid in Noord niet het algemeen belang diende werd door het college toegegeven en door RAN toegeëigend.

Waar Amsterdam twijfelde over zijn identiteit, wenste Rotterdam een wereldstad te zijn. Ruimte voor 'sociale stijgers' en het vertrek van kansarmen moesten de grote verschillen tussen de verschillende delen van Rotterdam overbruggen. Die route sloeg het Leefbaar-college en ondanks

de belofte te breken met die lijn door het daaropvolgende college voortgezet. In de Tweebosbuurt zorgde de combinatie van dat gebrek aan politieke sturing en het ontbreken van een verankerd participatiebeleid dat de wooncorporatie de regels van het spel kon bepalen. Bij het doel tot een meer gelijke stad te komen, verkoos het college het economische belang boven het maatschappelijk belang.

De bewoners realiseerden zich in een vroeg stadium dat een volledige stop van de sloop onmogelijk was en stelden via drie beleidswensen hun eisen bij. Hoewel de bewoners zich in korte tijd proactief tot de politiek richtten, bleven coalitiepartijen vasthouden aan het beleid en sprak de bewonerscommissie voor dovemans oren. De dagvaardingen van Vestia zorgden er pas voor dat de linkse partijen zich uitnodigend gingen opstellen. De arbitrage was daar een uitkomst van. De VN-brief was een mokerslag voor de Rotterdamse politiek, maar zorgde er niet voor dat de coalitie oprak of de beleidswensen inwilligde. Wel werd, op D66, VVD en Leefbaar na, getwijfeld in hoeverre het gevoerde beleid nog in dienst was van het algemeen belang. Het *frame* dat er niet alleen huizen werden gesloopt, maar ook een gemeenschap, vond weerklank. En via het *frame* dat de komst van 'sociale stijgers' niet afhankelijk was van het vertrek van kansarmen, wist de Woonvisie te ontcrachten.

Het kan geconcludeerd worden dat het uitblijven van een koerswijziging te maken heeft met de agendaontzegging van het college, mits gesteund door de coalitiepartijen in de raad. Want de toegang tot de raad beperkte zich tot de oppositie en levert uiteindelijk pas laat formele agendering op. Die kwam pas met de gang naar de rechter waarna coalitiepartijen zich toegankelijker opstelden. Zeker met de oprichting van RodS werden de bewoners, nu via een stedelijk netwerk, het aanspreekpunt op het gebied van stedelijke ontwikkeling. Dat het college, ondanks de beschuldiging van mensenrechtenschending, het *issue* als een eigen belang bleef afschilderen zorgde ervoor dat de toegang tot de formele agenda lange tijd ontzegd werd en dat bewoners tussen het wal en schip van de wethouder en de corporatie vielen. Het algemeen belang was met druk van buiten, tot op internationaal niveau, door de bewoners toegeëigend. Maar door de negatieve houding van het college en de krampachtige vasthoudendheid van de coalitie leidde dat niet tot de gehoopte beleidswijziging.

Deze analyse van twee burgerlobbygroepen in verzet tegen gentrificatiebeleid heeft als doel om via de structuur van een conceptueel model enerzijds het verhaal van de twee stadsdelen te vertellen, en ze anderzijds zoveel mogelijk via die structuur te spiegelen. Toch blijft de conclusie een afgewogen interpretatie van de gepresenteerde feiten. Desondanks is het te concluderen dat de wijze waarop de twee burgerlobbygroepen gelobbyd hebben duidelijke overeenkomsten kent.

Beiden zochten structurele toegang tot de politiek via de raad en verzoeken aan het college om het *issue* met eigen ogen te aanschouwen. Beiden maakten gebruik van legitimerende narratieven om een brede, diverse achterban te creëren en om via *framing* het *issue* op te agenderen als een algemeen belang.

De twee casussen tonen een voorzichtige conclusie dat voor agendering van gentrificatiebeleid als *issue* de toe-eigening van het algemeen belang cruciaal is. Die agendavorming leidt alleen niet per definitie tot toegang tot de formele agenda. Rotterdam laat zien dat het ondanks brede informele agendering de agendaverlening door het college uitblijft. In Amsterdam zorgt daarentegen de toekenning van een meerderheid van de raad er juist voor dat het college het *issue* serieus neemt. De crux zit hem in de opstelling van de coalitiepartijen, en daarmee hun visies op de stad. Pas als zij het *issue* erkennen als maatschappelijk *issue* van algemeen belang, moet het college het *issue* formeel agenderen. Daarbij kunnen de onderlinge afspraken gemaakt in een coalitieakkoord duiding geven of dat algemeen belang wordt toegekend. Die toekomstvisie op de *eigenlogik* van een stad heeft zo invloed op de formele agendering van een *issue*.

Conclusie & discussie

Hoe beïnvloedt het karakter van de stad het succes van lokaal burgerverzet tegen gentrificatie? Via een theoretische literatuurstudie en een verkennend empirisch onderzoek hoopt dit onderzoek een eerste stap te zetten in de beantwoording van deze complexe vraag. Gentrificatie is een populair onderzoeksveld, maar hoe daartegen systematisch verzet wordt gevoerd en in hoeverre het succes van dat verzet afhankelijk is van de context waarbinnen het plaatsvindt, is nieuw. Vandaar dat de onderzoeksopzet de vorm van een puzzel heeft; door de vragen te beantwoorden waarom burgers zich verzetten tegen de lokale overheid, hoe ze dat doen bij gentrificatie en wanneer dat tot agendavorming leidt, komt de conclusie per puzzelstuk dichterbij. De conclusie zal eerst de hypothese beantwoorden, gevolgd door de beantwoording van de hoofdvraag en sluit af met een discussie over de implicatie en vervolgstappen van dit onderzoek.

Toetsing van de hypotheses

De eerste hypothese stelt dat de stedelijke issuecontext invloed heeft op de wijze waarop burgers coalities vormen, de mate van conflict en hoe het landt. Daarom zou het verloop van verzet tegen gentrificatie per stad verschillen. De stedelijke issuecontext bouwt voort op Klüvers *issue context* en is in dit onderzoek vormgegeven in een conceptueel model dat als basis dient voor het casuonderzoek. Daaruit blijkt dat er grote verschillen zitten tussen de twee casussen. De *eigenlogik* van beide steden verschillen sterk. Waar Amsterdam een meer inclusieve en rechtvaardige – maar daardoor ook twijfelde signatuur – heeft, kiest Rotterdam nadrukkelijk voor één toekomstvisie waarbij verschillen overbrugt moeten worden. De hoofdstad heeft een coöperatieve interactie tussen de *ville* en haar *cité*, de Maasstad weet paradoxaal genoeg door het overbruggen van verschillen de kloof tussen burger en stad te verdiepen. En waar in Amsterdam de burgemeester maandelijks afspreekt met RAN om het lijntje tussen stad en burger kort te houden, heeft in Rotterdam het gebrek aan participatiebeleid en waarborging van de rechten van de bewoners ervoor gezorgd dat er in de Tweebosbuurt mensenrechten zijn geschonden. De stedelijke issuecontext lijkt invloedrijk op het verloop van een *issue*.

Allereerst kijkende naar hoe de burgercoalities bij beide casussen gevormd zijn, valt op dat in zowel Noord als Zuid er een steeds grotere coalitie ontstaat, en dat bij de groei van die coalitie ook het beleidsdoel steeds meer gericht wordt op het algemeen belang. RAN zet zich in voor zowel de oude bewoners als de nieuwkomers, RodS richt zich op de waarborging van het recht op wonen. Over de interne coalitievorming is te stellen dat de stedelijke issuecontext weinig invloed heeft.

Toch moet de kanttekening worden gemaakt dat in Rotterdam het door tussenkomst van de corporatie en de desinteresse van het college betrekkelijk moeizaam was om tot een coalitie te komen, terwijl in Amsterdam RAN een ambtenaar kreeg ter ondersteuning van de organisatie. Externe factoren, gestuurd door de stedelijke issuecontext, hebben invloed op het slagen of falen van een coalitie.

Ten tweede de mate van conflict. In beide steden was de intensiteit van het conflict in de beginfase hoog. Wel verschillende de wijze waarop die intensiteit zich voltrok enorm. In Amsterdam werd een hoorzitting afgekondigd om de raad 'ter verantwoording te roepen.' In Rotterdam zette bewoners de hakken in het zand omdat ze zonder weerwoord te horen kregen dat hun buurt werd gesloopt. Maar waar in Amsterdam het college al snel besloot om zich welwillend op te stellen om de mate van conflict te verminderen, werden bewoners in Rotterdam via een verdeel en heersstrategie uitgeput. De rechtelijke gang naar Cannosa en de starre houding van het college van B en W die de rechtelijke uitspraak en de VN-brief niet erkende, dragen onder meer bij aan de stijging op de escalatieladder. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat beide respondenten toegeven dat ze in het begin ook bijdroegen aan de opvoering van de mate van conflict. Desondanks is de opstelling van de ontvangende kant, pastoraal of niet, onmiskenbaar een belangrijke factor in het beperken of opvoeren van het conflict.

Dan rest nog de invloed van de stedelijke issuecontext op de wijze waarop de boodschap landt. Bij beide casussen landt de boodschap bij een groot deel van de raad. Maar waar het in Amsterdam leidt tot een formele toegangsverlening, blijft in Rotterdam de deur gesloten. In beide gevallen houden de coalitiepartijen de ranken gesloten. Maar waar in Amsterdam het coalitieakkoord raad weet met het verzet tegen gentrificatiebeleid, is dat beleid in het Rotterdamse akkoord juist gewenst. Daarbij komt kijken dat de *eigenlogik* van Rotterdam, de wens een metropool te zijn, niet strookt met de beleidswensen van de bewonerscommissie. Die staan te ver af van die *eigenlogik* om voor het college acceptabel te zijn en hun onderlinge afspraken definitief te ondermijnen. Dat verklaart ook waarom de linkse coalitiepartijen, hoewel geconflicteerd, het college toch blijven steunen. De uitspraak van de PvdA-burgemeester, dat er onmogelijk mensenrechten waren geschonden, beeld die kloof tussen *ville* en *cité* goed uit. Een beleidswens moet dus enigszins in lijn zijn met de politieke visie voor het karakter van de stad, wil het geaccepteerd worden.

De hierboven genoemde drie dimensies die opgeteld het conceptueel model vormen, scheppen samen een voorzichtig, afgewogen beeld dat de hypothese dat het verloop van verzet tegen gentrificatie door de stedelijke issuecontext per stad verschilt, klopt.

De tweede hypothese stelt dat verzet tegen gentrificatiebeleid dat gebruik maakt van de burgerlobbystrategie als maatschappelijk *issue* wordt geagendeerd. Die burgerlobbystrategie bestaat uit twee concepten: het legitimerende narratief dat de achterban mobiliseert en *framing* dat het *issue* als maatschappelijk *issue* moet agenderen. Beide burgerlobbygroepen gebruiken legitimerende narratieven om hun achterban te mobiliseren en *framing* om de beleidswens als algemeen belang aan de ontvangende kant te presenteren. Beide groepen zijn actief aan het lobbyen via buitenroutes als het inspraakrecht en protesten, en via binnenroutes door proactief partijen en het college te contacteren. In Amsterdam gebeurt het lobbyen veelal via participatieve bijeenkomsten, deels georganiseerd door het college en deels door RAN. De bewonerscommissie van de Tweebosbuurt lukte het niet om participatieve momenten, zoals het bezoek van de burgemeester, succes te gebruiken. Dat verschil in lobbystrategie zou kunnen komen door de het verschil in stedelijke issuecontext, maar zou ook kunnen doordat de bewonerscommissie reactiever was en de regels van het spel minder ter discussie stelde (*counter-conduct*).

Wel kan geconcludeerd worden dat beide burgerlobbygroepen in hun verzet tegen gentrificatiebeleid succesvol de burgerlobbystrategie hebben toegepast. Het *issue* is namelijk als een algemeen belang voor zowel de achterban als de ontvangende kant geagendeerd, zij het bij de een later dan bij de ander.

De derde en laatste verwachting is dat als burgers betwisten dat het beleid het algemeen belang behartigt, het college de formele agendatoegang zal ontzeggen of beperken. De twee casussen tonen totaal verschillende uitkomsten. In Amsterdam verleent het college al in een vroeg stadium toegang tot de formele agenda. In Rotterdam wordt via de verdeel-en-heersstrategie toegang tot de formele agenda ontzegt. Na het vonnis en de uitspraak van de VN tracht het college de agendatoegang te beperken. Tot een andere houding komt het niet. Doorslaggevend is de opstelling van de coalitiepartijen die, doormiddel van het onderlinge akkoord, de belangenafweging maken of de burgers gelijk hebben dat het gevoerde beleid niet het algemeen belang behartigt. Zolang die partijen het college in zijn uitvoering blijven steunen, ervaren burgemeester en wethouders geen druk om de betwisting dat het algemeen belang niet wordt behartigd te accepteren en het beleid van koers te wijzigen.

De casussen geven geen eenduidige bevestiging of ontkrachting van de hypothese. Bij beide casussen is het algemeen belang door de burgers toegeëigend, maar verschilt de responsiviteit van de stadsbesturen. De toegangsverlening van de coalitiepartijen speelt een rol, maar meer onderzoek moet uitwijzen of die rol bepalend is.

Eindconclusie

Hoe beïnvloedt het karakter van de stad het succes van lokaal burgerverzet tegen gentrificatiebeleid? Dit onderzoek heeft met zijn verkennende opzet niet als doel die vraag definitief te beantwoorden. Wel is de hoop dat de opzet van het onderzoek, het conceptueel model en de kruisbestuiving tussen verschillende academische invalshoeken een aanzet vormt voor nader onderzoek naar burgerlobby, gentrificatiebeleid, toegangsverlening en de stedelijke issuecontext. Toch schroomt het niet om een eerste poging te doen om een antwoord op deze vraag te formuleren.

De stedelijke context is te begrijpen als een dialoog van *ville* versus *cité*. Participatie, zij het als sturing van bovenaf of als *counter conduct* van onderop, vormt het platform waar die strijd om de toe-eigening van het algemeen belang wordt gestreden. Een verschil in verwachtingen over de stad, specifiek over van wie die stad is en voor die stad er moet zijn, vormt een twist tussen burger en stadsbestuur om de toe-eigening van het algemeen belang. Gentrificatie is zo'n strijd. Dit onderzoek toont aan dat op dit *issue* burgerlobby plaatsvindt. Kijkend door de lens van de *public affairs* ontstaat het beeld van een speelveld waarbij participatieve momenten de basis en springplank vormen voor belangenbehartiging. Het overtuigen van de achterban via een legitimerend narratief en het succesvol *framen* van het *issue* als maatschappelijk *issue* richting de ontvangende kant is, net als bij "reguliere" belangenbehartiging belangrijk, maar niet doorslaggevend. Of de ontvangende de toegang tot de formele agenda verleend wordt niet volledig bepaalt door een succesvolle burgerlobby.

Deze interacties vinden niet plaats in een vacuüm. De issuecontext heeft invloed op het verloop en de uitkomst van een *issue*. Doordat dit concept zich lastig laat conceptualiseren, kwantificeren en reproduceren is onderzoek naar deze factor schaars. Zeker op lokaal niveau. Met de conceptualisering van de stedelijke issuecontext, waarbij verschillende dimensies eigen aan de lokale stedelijke context bijeen zijn gebracht, wordt duidelijk dat iets zo ongrijpbaar als de intrinsieke logica van een stad, een bepalende factor kan zijn het tot stand komen, voeren en concluderen van een gesprek tussen *ville* en *cité*. De twee casussen tonen aan dat de stedelijke issuecontext invloed heeft op het slagen van een soortgelijk verzet met een soortgelijke lobbystrategie. Zowel het verloop van het *issue* is tussen de twee steden sterk verschillend, alsmede de wijze waarop de politiek toegang verschaft en open staat voor de beleidswensen van de twee burgerlobbygroepen.

Doorslaggevend lijkt de politieke visie op de stad. Waar de Amsterdamse coalitiepartijen doormiddel van het burgerverzet werden gewezen op de afspraken die ze in het coalitieakkoord

hadden gemaakt, was het verzet in Rotterdam juist tegen beleid dat in lijn was met de gemaakte afspraken. En hoewel de uitkomst van die afspraken duidelijk niet de bedoeling was, zorgden het niet voor toekenning van het algemeen belang en een wijziging van het beleid. De visie van de politiek op het karakter van de stad beïnvloedt of een maatschappelijk *issue* raakt aan het algemeen belang, of wordt afgedaan als een eigenbelang van een aantal “boze burgers”.

Discussie

Dat de invloed van externe factoren aanzienlijk is, is evident. Vanwege de verkennende aard van dit onderzoek is het lastig om de invloed van die factoren zuiver te wegen. Desondanks legt dit onderzoek met de conceptualisering van de stedelijke issuecontext de basis voor vervolgonderzoek. De koppeling tussen geesteswetenschappelijke en sociologische theorie om burgerverzet tegen gentrificatiebeleid te duiden, plaatst de interacties tussen burgers en de lokale politiek in een ander daglicht. De tweedeling tussen een theoretisch- en empirisch deel heeft een conceptueel model opgeleverd dat ook in vervolgonderzoeken in te zetten is. In het model zijn sommige elementen wél opgenomen en andere niet, afhankelijk van de onderzoekbaarheid. Vanwege het kwalitatieve karakter van dit onderzoek is dat een logische keuze. Toch is het voor vervolgonderzoek nuttig om met name kritisch te kijken naar de selectie van concepten geopperd door Klüver en Löw die de stedelijke issuecontext vormen. Andere *eigenlogik* structuren, zoals de ruimtelijke- en sociale structuur, kunnen een nuttige aanvullende dimensie zijn om de nu geschepte dominantie van de politieke factoren te nuanceren.

Logischerwijze heeft dit onderzoek een aantal beperkingen, waardoor de derde hypothese niet overtuigend is beantwoord. Het is daarom nuttig om meer onderzoek te doen naar de rol van het algemeen belang op de mate van toegangsverlening binnen stedelijke context. Verder is het onderscheid tussen toegangsverlening en invloed in dit onderzoek niet gemaakt en is het onderscheid tussen het legitimerend narratief en *framing* arbitrair te noemen. Het empirische deel rust op een beperkte externe validiteit, wat de generaliseerbaarheid van de eindconclusie beperkt. En door de beperking in tijd is enkel de zendende kant geïnterviewd, wat een beperkt perspectief oplevert. Een vervolgonderzoek met meer casussen en interviews is wenselijk. Bij aanvang van dit onderzoek beperkte gentrificatieonderzoek en media-aandacht zich tot Amsterdam en Rotterdam. Inmiddels is daar Den Haag aan toe te voegen. Gentrificatiebeleid en het verzet daartegen neemt in toenemende mate toe. Het onderzoeken van dat speelveld mag daarom niet achterblijven.

Bibliografie

Literatuur

Adams, B. (2007). *Citizen Lobbyists*. Philadelphia: Temple University Press.

Albrechts, L. (2002). The Planning Community Reflects on Enhancing Public Involvement. Views from Academics and Reflective Practitioners. *Planning Theory and Practice* 3(3): 331-347.

Alemanno, A. (2017). *Lobbying for change. Find your voice to create a better society*. Londen: Icon.

Arnstein, S. R. (1969) A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35(4): 216–224.

Baiocchi, G. & E. Ganuza (2017). *Popular democracy: The paradox of participation*. Stanford: Stanford University Press.

Baumgartner, F. R. (2009). *Lobbying and policy change: who wins, who loses, and why*. Chicago: University of Chicago Press.

Bleijenbergh, I. L. (2015). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Den Haag: Boom Lemma.

Boeijs, H., 't Hart, H., & Hox, J. (2009). *Onderzoeksmethoden*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Bruycker, I. de, (2017). Framing and advocacy: a research agenda for interest group studies. *Journal of European Public Policy* 24(5): 775–787.

Christof & Majoor (2021). Amsterdam. In M. van der Veen & J.W. Duyvendak (Red.), *Participate! portraits of cities and citizens in action*: 40-61. Rotterdam: nai010 uitgevers.

Cobb, R. W. & M.H. Ross (1997). *Cultural strategies of agenda denial: avoidance, attack, and redefinition*. Lawrence: University Press of Kansas.

Crouch, C. (2004). *Post-democracy*. Oxford: Polity Press.

Cuthill, M. (2004). Community Visioning: Facilitating Informed Citizen Participation in Local Area Planning on the Gold Coast. *Urban Policy and Research* 22(4): 427-445.

- Dewey, J. (1981-1990). In J. A. Boydston (Red.). *John Dewey the later works, 1925-1953*. Carbondale: Southern Illinois University Press.
- Dickens, C. (1859). *A Tale of Two Cities*. Londen: Chapman & Hall.
- Dinjens, M. (2010). Burgerparticipatie in de lokale politiek: Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie. *Instituut voor Publiek en politiek*.
- Druckman, J. N. (2004). Political Preference Formation: Competition, Deliberation, and the (Ir)relevance of Framing Effects. *The American Political Science Review* 98(4): 671–686.
- Dür, A., & G. Mateo (2013). Gaining access or going public? Interest group strategies in five European countries. *European Journal of Political Research* 52(5): 660–686.
- Ernst, O. & B. Doucet (2014). A Window on the (Changing) Neighbourhood: The Role of Pubs in the Contested Spaces of Gentrification. *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie* 105(2): 189–205.
- Flyvbjerg, B. (1998). *Rationality and Power: Democracy in Practice*. Chicago: University of Chicago Press.
- Foucault, M. (1982). The Subject and Power. *Critical Inquiry*, 8(4): 777-795.
- Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review* 66(1): 66–75.
- Gent, W van, & W. Boterman (2018). Gentrification Of the Changing State. *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie* 110(1), 35–46.
- Graaf, P. van der, & L. Veldboer (2009). The Effects of State-Led Gentrification in the Netherlands. In F. Hendriks (Red.) *City in Sight*: 61–80. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Guzmán, J. (2018). *The Whiteness Project of Gentrification: The Battle over Los Angeles' Eastside*. [Dissertatie, University of Denver].
- Hackworth, J. & N. Smith (2001). The changing state of gentrification. *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie* 92(4), 464–477.

- Hendriks, F. (1996). *Beleid, cultuur en instituties: Het verhaal van twee steden*. [Dissertatie, Universiteit Leiden]
- Hilbrandt, H. (2017). Insurgent participation: consensus and contestation in planning the redevelopment of Berlin-Tempelhof airport. *Urban Geography*, 38(4): 537–556.
- Hochstenbach, C. (2017). *Inequality in the gentrifying European city*. [Dissertatie, Universiteit van Amsterdam].
- Hochstenbach, C. (2017). State-led Gentrification and the Changing Geography of Market-oriented Housing Policies. *Housing, Theory, and Society* 34(4), 399–419.
- Innes, J. & D. Booher (2004). Reframing public participation: strategies for the 21st century. *Planning Theory & Practice* 5(4): 419-436.
- Kant, E. (1911). Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht. In P. Menzer (Red.), *Kants Populäre Schriften*: 203-224. Berlijn: Georg Keimer
- Kamp, L. van de, & S. Welschen (2019). Sociale cohesie in gentrificerende arbeiderswijken van Amsterdam-Noord. *Beleid en maatschappij* 46(3): 366–389.
- Keivins, A., & B. Vis (2021). Do Public Consultations Reduce Blame Attribution? The Impact of Consultation Characteristics, Gender, and Gender Attitudes. *Political Behavior*.
- Klüver, H. (2011). The contextual nature of lobbying: Explaining lobbying success in the European Union. *European Union Politics* 12(4): 483–506.
- Klüver, H., C. Braun & J. Beyers (2015). Legislative lobbying in context: towards a conceptual framework of interest group lobbying in the European Union. *Journal of European Public Policy* 22(4): 447-461.
- Kollman, K. (1998). *Outside lobbying: public opinion and interest group strategies*. Princeton: Princeton University Press.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lin, J. (2021). Boulevard Transition, Hipster Aesthetics, and Anti-Gentrification Struggles in Los Angeles. In C. Lindner & G. Sandoval (Red.), *Aesthetics of Gentrification: Seductive Spaces*

- and Exclusive Communities in the Neoliberal City*: 9-26. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Lindner, C. & G. Sandoval (2021). Introduction: Aesthetics of Gentrification. In C. Lindner & G. Sandoval (Red.), *Aesthetics of Gentrification: Seductive Spaces and Exclusive Communities in the Neoliberal City*: 9-26. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Lowndes, V., L. Pratchett & G. Stoker (2001). Trends In Public Participation: Part 1 - Local Government Perspectives. *Public Administration (London)* 79(1): 205–222.
- Löw, M. (2012). The intrinsic logic of cities: towards a new theory on urbanism. *Urban Research & Practice* 5(3): 303–315.
- Löw, M. (2021). Foreword. In M. van der Veen & J.W. Duyvendak (Red.), *Participate!: portraits of cities and citizens in action*: 12-21. Rotterdam: nai010 uitgevers.
- Milikowski, F. (2018). *Van wie is de stad: de strijd om Amsterdam*. Amsterdam: Uitgeverij Atlas Contact.
- Nicholls, W. & J. Uitermark (2016). Introduction: Planning/resistance. *Urban Geography* 28(4): 512-520.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard: Harvard University Press.
- Van Ostaaijen, J., C.C. Wagenaar & L. Kloos (2018). *Wat kan een gemeente met burgerparticipatie?: Aanbevelingen voor een handreiking meervoudige democratie*.
- Pearsall, H. (2012). Superfund Me. *Urban Studies* 50(11): 2293–2310.
- Ritchie, H. & M. Roser (2018). Urbanization. *Our World In Data*. Geraadpleegd op 5 januari 2022, van <https://www.ourworldindata.org/urbanization>.
- Rosol, M. (2014). On resistance in the post-political city: conduct and counter-conduct in Vancouver. *Space & Polity* 18(1): 70–84.
- Sakizlioglu, B., & J. Uitermark (2014). The symbolic politics of gentrification: the restructuring of stigmatized neighborhoods in Amsterdam and Istanbul. *Environment and Planning A* 46(6): 1369–1385.

- Sennett, R. (2018). *Building and dwelling: ethics for the city*. Londen: Allen Lane.
- Smith, D. H. (1997). Grassroots Associations are Important: Some Theory and a Review of the Impact Literature. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 26(3): 269–306.
- Stapper, E. (2020). *Do contracts have politics? Contracts, planning consultants, and urban development in the age of participation*. [Dissertatie, Universiteit van Amsterdam].
- Stapper, E. & J. Duyvendak (2020). Good residents, bad residents: How participatory processes in urban redevelopment privilege entrepreneurial citizens. *Cities* 12(107).
- Teernstra, A. (2015). Contextualizing state-led gentrification: Goals of governing actors in generating neighbourhood upgrading. *Environment and Planning A* 47(7): 1460-1479.
- Thiel, S. van, (2010). *Bestuurskundig Onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Timmermans, A. et al. (2019). *Public affairs in maatschappelijk perspectief: Professional tussen wetenschap en praktijk*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Trumbull, G. (2012). *Strength in Numbers: The Political Power of Weak Interests*. Cambridge & Londen: Harvard University Press.
- Uitermark, J., J. Duyvendak & R. Kleinhans (2007). Gentrification as a governmental strategy: social control and social cohesion in Hoogvliet, Rotterdam. *Environment and Planning A* 39(1): 125–141.
- Venetië, E. van, & J. de Haan (2018). *Door Haagse ogen: Kamerleden en topambtenaren tillen de gemeentelijke lobby naar een hoger niveau*. Amsterdam: Brave New Books.
- Wagenaar, (2003). Gentrification van de Oude Pijp en de Jordaan. In C. Cortie et al. (Red.), *Stad en land: over bewoners en woonmilieus: opstellen aangeboden aan Rob van Engelsdorp Gastelaars bij zijn afscheid als hoogleraar sociale geografie aan de Universiteit van Amsterdam*. Rotterdam: Aksant.
- Weltevrede, A. et al. (2018). *Nieuwe burens: Een onderzoek naar de veranderende sociale compositie in drie Rotterdamse wijken*. Rotterdam: Risbo.
- Yin, R. (1994). *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks: SAGE.

Žižek, S. (1999). *The ticklish subject: the absent centre of political ontology*. Londen: Verso.

Nieuwsartikelen

Algemeen Dagblad (14 augustus 2019). Eerste bewoners Tweebosbuurt voor de rechter: nog 49 anderen ook gedaagd door Vestia. Via <https://www.ad.nl/rotterdam/eerste-bewoners-tweebosbuurt-voor-de-rechter-nog-49-anderen-ook-gedaagd-door-vestia~a38f5414/>.

Algemeen Dagblad (24 juni 2021). Mensenrechten Rotterdam niet geschonden, zegt Aboutaleb: 'Dat weiger ik te accepteren'. Via <https://www.ad.nl/rotterdam/mensenrechten-rotterdam-niet-geschonden-zegt-aboutaleb-dat-weiger-ik-te-accepteren~a29d840e/>.

Algemeen Dagblad (11 juli 2021). Politieke gevolgen sloop Tweebosbuurt worden duidelijk: 'Bedonderd door eigen coalitiegenoten'. Via https://www.ad.nl/rotterdam/politieke-gevolgen-sloop-tweebosbuurt-worden-duidelijk-bedonderd-door-eigen-coalitiegenoten~a2147f8f/?cb=6620a68fb91327f9939920bbe3591145&auth_rd=1.

Algemeen Dagblad (16 oktober 2021). Mustapha (47) vocht voor zijn woning, maar verloor: 'Toen de sloopkogel door de gevel ging, kwamen de tranen'. Via <https://www.ad.nl/rotterdam/mustapha-47-vocht-voor-zijn-woning-maar-verloor-toen-de-sloopkogel-door-de-gevel-ging-kwamen-de-tranen~a67a5c2a/>.

BNR (22 januari 2022). 'MINDER INSPRAAK BURGERS BIJ BELANGRIJKE BESLUITEN DREIGT DOOR NIEUWE WET'. Via <https://www.bnr.nl/nieuws/binnenland/10466355/minder-inspraak-burgers-bij-belangrijke-besluiten-dreigt-door-nieuwe-wet>.

De Groene Amsterdammer (30 juni 2021). Nieuwbouw-paniek. Via <https://www.groene.nl/artikel/nieuwbouw-paniek>.

Het Parool (24 januari 2013). Wiebes: halveer sociale woningbouw Amsterdam. Via <https://www.parool.nl/nieuws/wiebes-halveer-sociale-woningbouw-amsterdam~bd9fe61f/>.

Het Parool (2 december 2020). 'Gemeente Amsterdam, geef bewoners écht zeggenschap'. Via <https://www.parool.nl/columns-opinie/gemeente-amsterdam-geef-bewoners-echt-zeggenschap~bf3ad949/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.nl%2F>.

Het Parool (24 augustus 2021). Alle wethouders in gesprek met Noorderlingen: 'We werden echt gehoord – voor het eerst'. Via <https://www.parool.nl/nieuws/alle-wethouders-in-gesprek-met-noorderlingen-we-werden-echt-gehoord-voor-het-eerst~b64def04/?referrer=https%3A%2F%2F>.

Het Parool (1 februari 2022). Amsterdam-Noord strijdt tegen tweedeling: 'Wij zien de consequenties'. Via <https://www.parool.nl/amsterdam/amsterdam-noord-strijdt-tegen-tweedeling-wij-zien-de-consequenties~b5d20032/>.

NOS (18 juni 2021). VN-rapporteurs uiterst kritisch op woonbeleid Rotterdam. Via <https://nos.nl/artikel/2385604-vn-rapporteurs-uiterst-kritisch-op-woonbeleid-rotterdam>.

NOS (21 juni 2021). Rotterdamse Tweebosbuurt gesloopt: goed voor de leefbaarheid? Via <https://nos.nl/artikel/2385983-rotterdamse-tweebosbuurt-gesloopt-goed-voor-de-leefbaarheid>.

NRC (6 september 2019). De sloop van een buurt die nog niet 'op' is. Via <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/09/06/de-sloop-van-een-buurt-die-nog-niet-op-is-a3972481?t=1647789733>.

NRC (10 oktober 2019). 'Vestia komt 180 miljoen tekort voor volkshuisvesting'. Via <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/10/10/vestia-komt-180-miljoen-te-kort-voor-volkshuisvesting-a3976326?t=1648898147>.

NRC (15 januari 2020). Rechter blokkeert sloop van Rotterdamse Tweebosbuurt, maar de coalitie blijft vóór. Via <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/01/15/rechter-blokkeert-sloop-van-de-tweebosbuurt-maar-de-coalitie-blijft-voor-a3986893>.

NRC (1 april 2021). Recht op de Stad wil een ander Rotterdams woonbeleid: voor bewoners. Via <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/04/01/gebundeld-protest-tegen-woonvisie-a4037788?t=1648898123>.

NRC (12 juli 2021). Vestia: 'We hadden de bewoners van de Tweebosbuurt eerder bij de sloop moeten betrekken'. Via <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/07/12/vestia-we-hadden-de-bewoners-van-de-tweebosbuurt-eerder-bij-de-sloop-moeten-betrekken-a4050773>.

Nul20 (27 augustus 2021). 'Wij zijn hier al en gaan niet weg'. Via <https://www.nul20.nl/dossiers/eva-bollen-wij-zijn-hier-al-en-gaan-niet-weg>.

Red Amsterdam Noord. Via <https://www.redamsterdamnoord.nl/>.

Red Amsterdam Noord (maart 2021). STOP! TIME OUT! AAN DE RAADSLEDEN VAN DE GEMEENTE AMSTERDAM. Via <https://www.redamsterdamnoord.nl/>.

Red Amsterdam Noord (24 januari 2022). Wat doet Red Amsterdam Noord? Via: <https://www.redamsterdamnoord.nl/wat-doet-red-amsterdam-noord/>.

Rijnmond (5 juli 2018). Leefbaar demonstratief afwezig bij debat coalitieakkoord. Via <https://www.rijnmond.nl/nieuws/170431/leefbaar-demonstratief-afwezig-bij-debat-coalitieakkoord>.

The New York Times (12 april 2012). Once Unfashionable, Noord District of Amsterdam Gains Cachet. Via <https://www.nytimes.com/2012/04/13/greathomesanddestinations/once-unfashionable-noord-district-of-amsterdam-gains-cachet.html>.

Trouw (8 juni 2018). Wat er in Rotterdam gebeurt, is niet des Rotterdams. Via <https://www.trouw.nl/nieuws/wat-er-in-rotterdam-gebeurt-is-niet-des-rotterdams~b024205a/>.

Trouw (26 juni 2018). Het nieuwe Rotterdamse college maakt korte metten met het oude beleid. Via https://www.trouw.nl/nieuws/het-nieuwe-rotterdamse-college-maakt-korte-metten-met-het-oude-beleid~bd940db0/?utm_source=link&utm_medium=app&utm_campaign=shared%20content&utm_content=free.

Vers Beton (28 oktober 2020). Burgemeester en wethouder in de Tweebosbuurt: zij kwamen, zij zagen en vertrokken weer. Via <https://www.versbeton.nl/2020/10/burgemeester-en-wethouder-in-de-tweebosbuurt-zij-kwamen-zij-zagen-en-vertrokken-weer/>.

Vice (2 mei 2018). In Den Haag werd gisteren gedemonstreerd tegen de veryupping van de stad. Via <https://www.vice.com/nl/article/zmgaj8/in-den-haag-zitten-ze-helemaal-niet-te-wachten-op-rijke-mensen-die-hun-stad-overnemen>.

Volkskrant (18 juni 2021). Hun Rotterdamse buurt gaat op de schop. 'Hier worden geen woningen gesloopt, maar een gemeenschap'. Via https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/hun-rotterdamse-buurt-gaat-op-de-schop-hier-worden-geen-woningen-gesloopt-maar-een-gemeenschap~b3043984/?utm_source=link&utm_medium=app&utm_campaign=shared%20content&utm_content=free.

Data, beleid, notulen & rapporten

- AlleCijfers (25 december 2021). Verkiezingsuitslagen voor de gemeente Rotterdam. Via <https://allecijfers.nl/verkiezingsuitslagen/gemeente-rotterdam/>.
- BZK (2020). Nationale Omgevingsvisie: Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving.
- BZK (2021). Atlas van Afgehaakt Nederland: Over buitenstaanders en gevestigden.
- Coalitieakkoord Amsterdam (2018). Een nieuwe lente en een nieuw geluid.
- Coalitieakkoord Rotterdam (2018). Nieuwe energie voor Rotterdam.
- Commissie Deetman/Mans (2011). Kwaliteitssprong Zuid: ontwikkeling vanuit kracht.
- Compendium voor de Leefomgeving (26 mei 2021). Hoogopgeleiden, 2020. Via <https://www.clo.nl/indicatoren/nl2100-opleidingsniveau-bevolking>.
- De Rechtspraak (10 januari 2020). Uitspraak RECHTBANK ROTTERDAM 7989753. Via <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBROT:2020:125&showbutton=true&keyword=rotterdam>.
- Gemeente Amsterdam (2018). Verkiezingen Gemeenteraad 2018 – uitslagen per stemlocatie. Via <https://maps.amsterdam.nl/gemeenteraad2018/>.
- Gemeente Amsterdam (2021a). Beleidskader Participatie.
- Gemeente Amsterdam (2021b). Omgevingsvisie Amsterdam 2050.
- Gemeente Amsterdam (9 juni 2021). Vergadering Raadscommissie Wonen en Bouwen. Via <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/778065>.
- Gemeente Amsterdam (7 september 2021). Beleidskader Participatie.
- Gemeente Rotterdam (2018a). Uitslagen verkiezingen Rotterdam 2018. Via <https://rotterdam.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=2678da0b1fa549909564e452d725a229>.
- Gemeente Rotterdam (2018b). Fracties, gemeenteraadsleden en burgerleden. Via <https://www.rotterdam.nl/gemeenteraad/fracties-en-raadsleden/>.

Handelingen II, 98, nr. 4, 2021 (7 juli 2021). Tweeminutendebat Woningbouwopgave.

Motie Beckerman (7 juli 2021). Kamerstukken II 2020/21, 32 847, nr. 770.

Motie Nooren (28 januari 2020). Kamerstukken I 2019/20, 34 986, AA.

Red Amsterdam Noord (maart 2021). PARTICIPATIE PROTOCOL.

Red Amsterdam Noord (2022). Plan voor Noord.

Rotterdamse Klimaat Alliantie (2019). Rotterdamse Klimaatakkoord.

Verenigde Naties (19 april 2021). AL NLD, nr. 3, 2021.

Interviews

De transcripten van de interviews met Eva Bollen en Mustapha Eaisaouiyyen zijn op aanvraag beschikbaar via dirkvanvugt@live.nl.