



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Burgers tegen beleid : een analyse van dynamiek in politieke betrokkenheid

Verhoeven, I.

Publication date

2009

Document Version

Final published version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

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

General rights

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

Disclaimer/Complaints regulations

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

4

DE POLITIEK: BRON VAN HET ANTI-ANNEXATIEPUBLIEK

Niet alle agonistische publieken ontspringen aan dezelfde bron. Er zijn veel situaties waarin een agonistisch publiek ontstaat, omdat politici en burgers tegenover elkaar komen te staan. Dit gebeurt als politici het onderling eens zijn over het beleid, maar er niet in slagen om burgers te overtuigen. Een andere bron van agonistische publieken ligt bij politici en bestuurders zelf. Op het moment dat ze onderling geen overeenstemming bereiken, worden hun tegengestelde belangen inzet van een beleidscontroverse die zich openbaart als een politieke machtsstrijd. Dit is het geval bij processen van gemeentelijke herindeling en de anti-annexatiepublieken die daarbij kunnen ontstaan.

Anti-annexatiepublieken vinden hun oorsprong in beleidscontroverses tussen politici die met elkaar in een discours verwickeld zijn dat zich verplaatst van de beslotenheid van vergaderzalen, werkkamers of wandelgangen naar de openbaarheid. Ze proberen met hun frames een publiek aan te spreken en te overtuigen van hun constructie van een beleidsprobleem. Als ze eenmaal de aandacht hebben, proberen ze de agonistische politieke betrokkenheid van zo'n publiek te mobiliseren. Hoe construeert de politiek annexatie als probleem? Hoe activeren ze het anti-annexatiepubliek voor agonistische vormen van politieke betrokkenheid? Het antwoord op deze vragen komt uit het onderzoek naar de gemeentelijke herindeling van Den Haag en omgeving. Het ging om een ingewikkelde beleidsinterventie met een specifieke voorgeschiedenis. Omdat de Haagse herindeling het materiaal biedt voor meerdere hoofdstukken, beschrijf ik eerst de achtergronden en belangrijkste fasen van dit proces. Vervolgens ga ik in op de probleemconstructie waarmee het anti-annexatiepubliek werd aangesproken. Ter afronding analyseer ik de mobilisatie van dat publiek door de politiek.

1. De politieke strijd om grondgebied

Bestuurlijke vernieuwing loopt vast

Op woensdag 22 mei 1997 nam de Tweede Kamer de moties De Cloe (PVDA), Scheltema (D66) en Remkes (VVD) aan. Vooral de motie Remkes was van belang, omdat deze het beginpunt vormde van de gemeentelijke herindeling in Den Haag en omgeving. Inzet van de drie moties was het beslechten van een hoogoplopend conflict binnen de Paarse coalitie over de invoering van stadsprovincies. Voor de achtergrond van dit conflict gaan we terug naar eind jaren tachtig. In 1989 bracht de commissie-Montijn een rapport uit over de effectiviteit van het grote stedenbeleid. Een van de belangrijkste adviezen was bestuurlijke schaalvergroting van de vier grote steden naar het niveau van agglomeratiegemeenten. De grote steden moesten meer bestuurlijke invloed krijgen over de voorsteden en buurgemeenten in hun omgeving, omdat in de onderlinge verhoudingen de samenhang tussen betalen, beslissen en profijt was scheefgegroeid in het voordeel van de kleinere gemeenten. De regering bracht als reactie op deze voorstellen tussen 1990 en 1993 drie nota's uit onder de titel Bestuur op Niveau, kortweg BoN I, II en III genoemd. In de BoN nota's werden twee mogelijke invullingen besproken van de wens tot bestuurlijke schaalvergroting, namelijk via stadsprovincies en via gemeentelijke herindelingen (Bordewijk 2002, Mok 2004).

De politieke discussie werd in de jaren negentig gedomineerd door de variant van de stadsprovincies. In deze regionale bestuursorganen zouden de grote steden een leidende rol gaan vervullen. Het centrale punt in de discussie was de herschikking van bestuurlijke structuren, bevoegdheden en autonomie (Pröpper & Te Velde 1997, Mok 2004: 44). Over de aanpak van deze herschikking bestonden sterke politieke meningsverschillen. Een mogelijkheid was het opheffen van provincies ten gunste van stadsprovincies, een andere was invoering van stadsprovincies als aanvulling op de bestaande provinciale structuur. Door deze meningsverschillen zijn er geen eenduidige keuzes gemaakt bij de vormgeving van de stadsprovincies. Als enige stond vast dat er niet getornd zou worden aan het model van drie bestuurslagen, zoals wij dat sinds Thorbecke kennen. Los van de precieze vormgeving werd in 1994 de Kaderwet bestuur in verandering van kracht. Hierin werden zeven 'kaderwetgebieden' benoemd, waarin bestuurlijke samenwerking op een aantal beleidsterreinen via een regionaal bestuur verplicht werd gesteld. Het ging om de gebieden Amsterdam, Rotterdam, Eindhoven, Utrecht, Arnhem/Nijmegen, Den Haag en Hengelo/Enschede (Mok 2004: 35-39).

De weg naar bestuurlijke schaalvergroting door stadsprovincies werd voortvarend ingeslagen. In de regio Den Haag werd het stadsgewest Haaglanden opgericht dat in 1998 zou overgaan in de stadsprovincie Haaglanden. In de regio Rotterdam werd het Overlegorgaan Rijnmondgebieden (OOR) omgezet naar een regionaal openbaar lichaam, dat moest uitmonden in een 'provincie nieuwe stijl'. In de regio Amsterdam, ten slotte, werd het Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA) opgericht dat als voorloper gold van de

beoogde stadsprovincie Amsterdam (Mok 2004, Van Dam et al. 1996, Pröpper & Te Velde 1997). Na een veelbelovend begin ontstonden er problemen. In Rotterdam ging veel energie zitten in discussies over structuren, bevoegdheden en autonomie. Bovendien leidde het vertrek van een aantal sleutelpersonen na de verkiezingen van 1994 tot een verzwakking van de koppeling tussen participanten, probleempercepties en oplossingen (Koppenjan & Zaaijer 1997). In Amsterdam was het draagvlak onder de deelnemende gemeenten niet al te sterk. Gemeenteraden verschilden van mening met hun eigen colleges van B&W en in de meeste gemeenten waren de burgers niet geïnteresseerd in, of zelfs tegen, de komst van een stadsprovincie (Van Dam et al. 1996). Binnen het stadsgewest Haaglanden ontstonden er problemen, omdat de betrokken gemeenten te veel verschillende opvattingen hadden over wat samenwerking in moest houden. De oorzaak hiervan waren de sterk tegengestelde belangen. Den Haag zag in het proces een versterking van haar positie. De buurgemeenten deden mee, in de hoop dat Den Haag af zou zien van een politieke lobby voor grenscorrectie of gemeentelijke herindeling. Er ontspannen zich rond 1995 moeizame discussies over de buitengrenzen en binnengrenzen van de beoogde stadsprovincie. Vooral de discussie over de binnengrenzen stond op scherp, omdat hierbij de grenzen van de stad Den Haag moesten worden vastgesteld. Door deze discussies werd een nog controversiëler thema vermeden: de verdeling van gelden binnen de nieuw te vormen stadsprovincie. De betrokken gemeenten wilden hun financiële autonomie niet opgeven. Ten slotte traineerde de provincie Zuid-Holland het proces, omdat zowel de stadsprovincies Rotterdam als Haaglanden haar positie zouden verzwakken (Mok 2004: 35-85).

Begin 1995 ontwikkelde de planvorming voor de stadsprovincies in Rotterdam en Amsterdam zich dusdanig dat de regierol van de centrumgemeenten werd ingeruild voor de idee van een intermediair bestuur voor de regio. Het accent verschoof van lokaal bestuur naar provinciaal bestuur. De idee van de stadsprovincie werd steeds minder stad en steeds meer provincie (Derksen 1996). De gemeentebesturen van Rotterdam en Amsterdam begonnen te twijfelen aan het concept stadsprovincie, omdat ze zich afvroegen of deze de grootstedelijke taken wel goed kon waarnemen. Ze besloten een referendum te organiseren over de vraag of de stad mocht verdwijnen (Rotterdam), respectievelijk mocht verdwijnen en worden opgedeeld ten gunste van de stadsprovincie (Amsterdam). De uitslag van beide referenda was vernietigend. In Rotterdam stemde 86,4 procent van de opgekomen kiezers tegen, in Amsterdam was dat zelfs 92,6 procent. Deze afwijzingen vormden een belangrijk keerpunt in de discussie over bestuurlijke schaalvergroting, maar zeker niet het enige. Er had al een veel geleidelijker omslag in het denken onder bestuurders plaatsgevonden, omdat ze de grip op het veranderingsproces waren kwijtgeraakt. Er ontstonden te veel compromissen waar niemand echt tevreden over was (Derksen 1996, Koppenjan & Zaaijer 1997). Voor de gemeente Amsterdam vormde de uitslag van het referendum de laatste druppel. Amsterdam trok zich terug uit het proces van stadsprovincievorming, omdat het toch al zwakke draagvlak onder bestuurders, politici en burgers definitief was verdwenen (Van Dam et al. 1996).

Na de referenda raakten de onderhandelingen over stadsprovincies in de regionale organen verder in het slop, met als resultaat dat vooral de lokale spelers in Rotterdam en ten dele in Haaglanden hun blik verlegden naar de landelijke besluitvorming. Binnen het kabinet woedde inmiddels een stevige discussie over de stadsprovincies. Minister-president Kok bleef voorstander, ondanks de vernietigende uitslagen van de referenda en de bestuurlijke gang van zaken, terwijl minister van Binnenlandse Zaken Dijkstal zijn al langer bestaande weerzin steeds sterker begon te uiten. De discussie raakte zwaar gepolitiseerd. Vanwege afspraken in het regeerakkoord werd in 1995 toch besloten aan de invoering van stadsprovincies vast te blijven houden (Mok 2004: 55-59). De politieke meningsverschillen woerden voort binnen en tussen de Tweede Kamerfracties van de PVDA en de VVD. Uiteindelijk leidde begin 1996 een amendement in de Tweede Kamer ertoe dat het kabinet haar plannen voor de stadsprovincie Rotterdam introk. De oorzaak hiervan was dat zowel minister Dijkstal (VVD) als staatssecretaris Van de Vondervoort (PVDA) de plannen niet langer steunden. Binnen het kabinet kwamen hierdoor de tegenstellingen verder op scherp te staan. Er ontbrandde in de loop van 1996 een hevige strijd tussen de PVDA en de VVD. De belangrijkste inzet was de vorming van de stadsprovincie Haaglanden. Nu de stadsprovincie Rotterdam van de baan was en Amsterdam er zelf mee was gestopt, resteerde de vraag hoe het Kabinet zonder al te veel politieke risico's van de stadsprovincie Haaglanden af kon komen. Het behoud van de Paarse coalitie stond hierbij centraal.

De uitweg werd gevonden in een compromis, waarbij een al eerder door staatssecretaris Van de Vondervoort voorbereid scenario van gemeentelijke herindeling als oplossing voor Haaglanden van stal werd gehaald. Met deze herindeling werd de wens van de VVD ingewilligd dat er geen grondige vernieuwing van het openbaar bestuur plaatsvond en tegelijkertijd werd aan de wens van de PVDA voldaan om de bestuurskracht van de grote gemeenten uit te breiden (Mok 2004: 60-63). De motie Remkes bezegelde dit compromis. De Paarse coalitie kon zonder kleerscheuren en vol vertrouwen over een vervolg in Paars II de verkiezingen van 1998 in. De gemeentelijke herindeling van Den Haag en omgeving vormde hierbij het noodzakelijke politieke wisselgeld.

Het maatkostuum van de motie Remkes

Het aantal gemeenten in Nederland is in ruim anderhalve eeuw gedaald van 1209 in 1850 naar 443 begin 2007 (Van den Heuvel & Huijben 2003: 156, Binnenlands Bestuur 2005: 21, Thie 2007). Vooral vanaf 1980 is de daling spectaculair te noemen. In vijftientig jaar tijd verdwenen er in totaal 368 gemeenten. Dat is bijna evenveel als in de periode 1850-1980 toen er 398 gemeenten verdwenen. Gemeentelijke herindeling is in vrijwel al deze gevallen de oorzaak van de daling. Deze bestuurlijke ingreep kan van onderop door gemeenten zelf worden geïnitieerd of van bovenaf door de provincie en soms door het Rijk worden opgelegd. In het eerste geval besluiten gemeenten vrijwillig tot een fusie, omdat ze krachtiger kunnen optreden bij het ontwikkelen van bouwlocaties,

bedrijventerreinen en recreatiegebieden of omdat ze daarmee herindeling bij een grote gemeente kunnen voorkomen. Bij opgelegde herindelingen worden kleinere gemeenten volgens een voorstel van de provincie of van de Tweede Kamer met een centrumgemeente samengevoegd. Voor hogere overheden is opgelegde herindeling een aantrekkelijk instrument om bestuurlijke vernieuwing door te voeren, omdat het politiek gezien veel minder gevoelig ligt dan veranderingen in de structuur van de drie Nederlandse bestuurslagen, zoals bij de stadsprovincies aan de orde was. Ondanks dat er niet getornd wordt aan het 'huis van Thorbecke', zijn opgelegde herindelingen zeer controversiële beleidsinterventies. De kleine gemeenten waren zich vaak tegen de 'annexatie' door de grote centrumgemeente. Lokale politici en burgers slaan de handen ineen om de herindeling te voorkomen. Zo ontstaan er niet alleen langdurige beleidscontroverses tussen verschillende overheden, maar ook praktijken van agonistische politieke betrokkenheid van burgers bij beleid. Voorbeelden zijn de herindelingen van Rosmalen bij Den Bosch (1990-1996), Tegelen bij Venlo (1996-2001), Vleuten-De Meern bij Utrecht (1996-2001), delen van vijf buurgemeenten bij Den Haag (1997-2002), Wehl bij Doetinchem (1999-2005), Bathmen bij Deventer (1999-2005) en Swalmen bij Roermond (2003-2007).

De Haagse herindeling is van al deze voorbeelden een bijzonder geval, omdat ze een uitweg moest bieden voor een vastgelopen poging tot bestuurlijke vernieuwing in de vorm van stadsprovincies. De belangrijkste coalitiepartijen namen op de koop toe dat er weerstand zou komen en dat de verhoudingen tussen verschillende lagere overheden zouden worden verstoord door een hevige beleidscontroversie. Het bijzondere karakter van deze herindeling komt tot uitdrukking in de tekst van de motie Remkes, die het begin vormde van een politieke machtsstrijd tussen de gemeente Den Haag, de provincie Zuid-Holland en het ministerie van Binnenlandse Zaken enerzijds en de gemeenten Leidschendam, Nootdorp, Pijnacker, Rijswijk en Voorburg anderzijds. Bijzonder aan de motie was dat er specifiek een aantal randvoorwaarden voor de gemeentelijke herindeling van Den Haag werd benoemd. Dit blijkt uit de belangrijkste passages:

"(...) van mening, dat de stad Den Haag, indien de financiële gevolgen daarvan per saldo positief zijn, versterkt moet worden met de bouwlocaties Ypenburg, Leidschenveen en het nog resterende deel van Wateringseveld en een corridor om Den Haag een zelfstandige regiefunctie te geven over dit gebied; (...) voorts van mening, dat op korte termijn een snelle en fundamentele sanering van de financiële positie van Den Haag noodzakelijk is, waarbij ook de rijksoverheid een financiële verantwoordelijkheid heeft (...) nodigt de regering uit hiertoe met voorstellen te komen" (TK 1996-1997).

Een aantal formuleringen in deze passages was cruciaal. Op twee plaatsen werd aangegeven dat de herindeling een verbetering van de financiële positie van Den Haag moest opleveren. Sanering van schulden door het Rijk en uitbreiding van het gemeentelijk grondgebied met bouwlocaties vormden hierbij de meest opvallende voorbeelden. Minder duidelijk, maar wel van groot belang, was de formulering over de corridor die

Den Haag een zelfstandige regiefunctie moest opleveren over dit gebied. De genoemde bouwlocaties grensden niet direct aan Haags grondgebied. De corridor moest de beide grondgebieden verbinden, waardoor Den Haag aanspraak kon maken op een hogere uitkering uit het gemeentefonds. De formulering van de corridor diende dus evenzeer de versterking van de financiële positie van Den Haag. Uit deze formuleringen valt op te maken dat het lenigen van de financiële nood en ruimtenood van de stad Den Haag de belangrijkste motieven vormden om tot herindeling over te gaan.

Het motief van de ruimtenood sloot aan bij klassieke argumenten voor gemeentelijke herindeling. Vanaf het begin van de twintigste eeuw kwamen grote gemeenten in ruimtenood als gevolg van industrialisatie en verstedelijking. Andere gebruikelijke motieven voor gemeentelijke herindeling zien we niet terug in de motie. Er werd geen woord besteed aan het 'vergroten van bestuurskracht' van gemeenten, de 'reductie van regiobesturen' als tussenlaag in het huis van Thorbecke, of het motief van 'vrijwillige fusie' tussen kleine gemeenten om samenvoeging met grote centrumgemeenten te voorkomen (vgl. Berghuis & Herweijer 1995: 10-12). Omgekeerd kwam het in de motie zo prominent aanwezige financiële motief bij andere herindelingen nooit eerder zo expliciet naar voren.

De belangrijkste argumenten in de motie Remkes vonden hun oorsprong in de discussie over de grootstedelijke problematiek van Den Haag eind jaren tachtig. Den Haag was toen qua grootte de derde stad van Nederland. De stad was nauw met de omringende regio verweven, zowel op het gebied van de arbeidsmarkt – veel inwoners van de buurgemeenten werkten in Den Haag – als voor het gebruik van voorzieningen. Met ongeveer 6500 inwoners per vierkante kilometer was Den Haag tevens de dichtstbevolkte gemeente van Nederland. Kortom, er was sprake van veel bedrijvigheid en voorzieningengebruik binnen een kleine ruimte. Ruimtegebrek vormde daarom een steeds terugkerend probleem, omdat het lastig was om een gedifferentieerd woningaanbod tot stand te brengen dat aantrekkelijk is voor de middenklasse. Een gevolg hiervan was dat de inwoners in de midden- en hogere inkomensklassen wegtrokken naar de buurgemeenten. Tussen 1960 en 2000 was er in Den Haag sprake van een bevolkingsafname van 26 procent, ruim 8 á 10 procent meer dan in andere grote steden. Dit leidde tot bekende grootstedelijke problemen zoals economische en etnische segregatie, het ontstaan van achterstandswijken, stijgende criminaliteit, stijgende werkloosheid, dalende koopkracht, een lage economische groei en een toenemend aantal groepen allochtonen met achterstandsproblemen. De 'vlucht' van de hogere en middeninkomens betekende bovendien een enorm verlies aan inkomsten voor de stad, omdat de opbrengsten aan Onroerend Zaakbelasting daalden en omdat Den Haag een verminderde aanspraak kon maken op gelden uit het gemeentefonds. De inkomstendaling vormde een bedreiging voor het in stand houden van het vereiste niveau van gemeentelijke voorzieningen (Mok 2003: 46-51, TK 2000-2001: 3-7).

De belangrijkste oplossing voor deze problemen was het ontwikkelen van nieuwe woningen om de middenklasse terug de stad in te halen. Daarbij was het noodzakelijk

om het bedrijfsleven verder te stimuleren, onder andere door bedrijventerreinen te ontwikkelen. Het ontwikkelen van nieuwbouw en bedrijventerreinen bood Den Haag bovendien een inkomstenbron, omdat er meer geld vrij zou komen via uitkeringen uit het Gemeentefonds en via extra belastinginkomsten. Er was binnen de stadsgrenzen geen ruimte om de stad dusdanig te ontwikkelen dat deze oplossingen gerealiseerd konden worden. Daarom werd aanvankelijk gestreefd naar het versterken van de bestuurlijke regierol in de regio, zodat andere gemeenten sterker betrokken zouden raken bij het oplossen van de Haagse problemen. Een andere mogelijkheid was uitbreiding van het grondgebied, zodat Den Haag binnen de eigen gemeentegrenzen haar problemen kon oplossen (TK 2000-2001: 3-7, Mok 2003: 46-51).

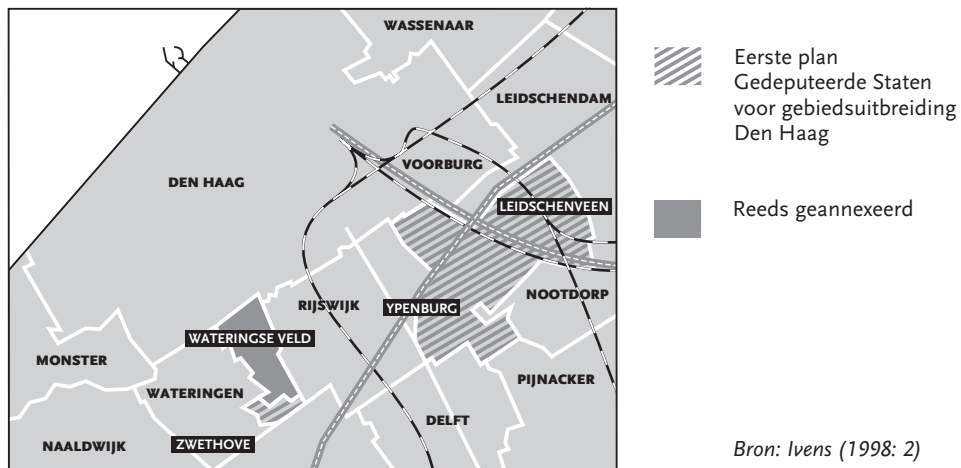
De lijn van versterking van bestuurlijke regie werd grotendeels verlaten door de mislukking van de stadsprovincies. Uitbreiding van het grondgebied door gemeentelijke herindeling was een logisch alternatief, althans vanuit het perspectief van de gemeente Den Haag, de provincie Zuid-Holland en het Rijk. De vijf buurgemeenten Leidschendam, Nootdorp, Pijnacker, Rijswijk en Voorburg waren opgelucht en tegelijkertijd geschokt door de motie Remkes. De meeste zagen niets in de stadsprovincie, maar ze zagen ook niets in herindeling. Tussen deze politiek-bestuurlijke actoren begon in de loop van 1997 een fel discours te ontstaan met argumenten pro en contra herindeling. Dit discours vormt de basis van het anti-annexatiepubliek, zoals verderop zal blijken.

De poging tot grenscorrectie van de provincie Zuid-Holland

Op basis van een gunstig financieel rapport en na informeel overleg met de gemeente Den Haag, besloot de provincie Zuid-Holland om de motie Remkes integraal uit te gaan voeren. Procedureel gezien zou de uitvoering de vorm krijgen van een grenscorrectie. Volgens de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi) is er sprake van een grenscorrectie die door de provincie zonder tussenkomst van de wetgever mag worden uitgevoerd, als per gemeente minder dan 10 procent van de inwoners overgaat naar een andere gemeente. Boven deze norm is er sprake van een gemeentelijke herindeling die wettelijk door de Tweede Kamer moet worden vastgesteld. De grenscorrectie had als voordeel dat de motie Remkes snel kon worden uitgevoerd. Er moest dan wel haast worden gemaakt met de plannen. Zodra de inwonersaantallen van de in de motie genoemde nieuwbouwlocaties Ypenburg en Leidschenveen te sterk zouden stijgen, zou de provincie op grond van de 10 procent norm voor grenscorrecties niet langer bevoegd zijn om het proces te regisseren. Verwacht werd dat het kritieke punt van de inwonersgroei eind 1998 zou worden bereikt. De procedure moest daarom voor die tijd worden afgerond. In september 1997 werd de arhi-procedure 'Ruimte voor Den Haag' opgestart om uiteindelijk in november 1997 officieel van start te gaan met een open overleg (Mok 2003, TK 2000-2001). Ondertussen groeide in het anti-annexatiekamp de weerstand tegen de plannen. De vijf gemeenten dienden alternatieve plannen in om de bestuurlijke samenwerking in de regio te versterken, in de hoop hiermee de gemeentelijke herindeling te voorkomen.

Veel overleg met voorstanders en tegenstanders verder, kwam de provincie op 7 mei 1998 met haar plan voor grenscorrectie naar buiten. Het plan ging uit van de motie Remkes. Uit figuur 4.1 kunnen we opmaken dat het donkergekleurde gebied volgens het eerste provinciale plan naar Den Haag zou gaan. Het ging om de nieuwbouwlocaties Ypenburg en Leidschenveen en om het bedrijventerrein Forepark bij Leidschendam. Ypenburg lag op grondgebied van Nootdorp, Pijnacker en Rijswijk, terwijl Leidschenveen volledig op grondgebied van Leidschendam lag. Verder zou het resterende deel van Wateringse Veld worden overgeheveld, nadat enkele jaren daarvoor al delen waren ingelijfd door Den Haag. Ten slotte werd er invulling gegeven aan de in de motie Remkes genoemde 'corridor' om Den Haag 'een zelfstandige regiefunctie' te geven. Deze corridor zou dwars door het westelijke deel van Voorburg-West lopen, door de Rijswijkse wijken Cromvliet en Leeuwendaal en door de wijk Park Leeuwenberg van Leidschendam (TK 2000-2001: 11). Ongeveer 6.000 inwoners van deze corridorgebieden zouden Hageenaar worden. Het directe financiële voordeel voor Den Haag zou 14 miljoen euro bedragen en in de toekomst mogelijk nog eens 45 miljoen euro (Mok 2003: 85). Dit plan lag voor de vijf gemeenten ter inzage tot september, waarna in november 1998 definitieve besluitvorming door Provinciale Staten moest plaatsvinden.

Figuur 4.1 Het eerste provinciale plan voor grenscorrectie van 7 mei 1998



De vijf gemeenten reageerden meteen door hun afkeer van de plannen kenbaar te maken en nogmaals hun alternatieve voorstel voor bestuurlijke samenwerking naar voren te schuiven. De gemeente Den Haag was evenmin tevreden en probeerde nog een aantal extra gebieden in het voorstel opgenomen te krijgen. Onder druk van massale protesten van burgers – waarover straks meer – legde Gedeputeerde Staten op 29 september een afgeslankt voorstel aan Provinciale Staten voor. In dit voorstel werd de omstreden corridor drastisch ingeperkt tot een strook grond van ongeveer 25 meter breedte onder en langs de

Trekvlief, zodat de meeste van de ongeveer 6.000 inwoners in de wijken Voorburg-West, Park Leeuwenberg, Cromvlief en Leeuwendaal weer opgelucht adem konden halen. Tegelijkertijd werden er stukjes Nootdorp aan de plannen toegevoegd. Ten slotte waren de delen van Wateringse Veld uit het plan geschrapt. De bedoeling was dat Provinciale Staten op 6 november over dit voorstel zou besluiten, zodat de grenscorrectie nog steeds voor 1 januari 1999 kon worden gerealiseerd (TK 2000-2001: 11-12, Mok 2003: 86).

De provincie maakte bij het voorleggen van haar tweede plan een cruciale proceduurefout. Door de grenscorrectie zouden de buurgemeenten kleiner worden en zou hun ambtenarenapparaat moeten inkrimpen. Er stonden in totaal 68 banen op de tocht bij de gemeenten Rijswijk, Leidschendam en Nootdorp. De provincie was daarom wettelijk verplicht om advies over haar plannen te vragen aan de ondernemingsraden van de gemeenten. Dit detail werd door de provincie over het hoofd gezien, maar niet door de ondernemingsraden. Zij spanden een kort geding aan waarin zij verzochten de besluitvorming over de grenscorrectie op te schorten totdat zij waren gehoord. Zij werden door de Ondernemingskamer van het Amsterdamse Gerechtshof in het gelijk gesteld, met als gevolg dat de provincie de procedure noodgedwongen stop moest zetten totdat alle betrokkenen waren gehoord (Mok 2004: 121-122). Ondertussen begon de provincie in tijdnood te komen. De inwonersaantallen van de nieuwbouwwijken groeiden dusdanig dat de 10 procent grens, die de arhi-procedure rechtvaardigde, in zicht begon te komen. Tegelijkertijd sloeg de politieke stemming binnen Gedeputeerde Staten om, vanwege de vrees dat boze buurgemeenten en boze burgers grote gevolgen zouden hebben voor de provinciale statenverkiezingen van 3 maart 1999. Op 4 december 1998 besloot Gedeputeerde Staten daarom de grenscorrectieprocedure stop te zetten. De uitvoering van de motie Remkes werd teruggegeven aan de minister van Binnenlandse Zaken. De provinciale politici konden hun wonden gaan likken. De bestuurlijke verantwoordelijkheid en de strijd met de vijf buurgemeenten was afgewenteld naar het Rijk.

De minister van Binnenlandse Zaken hakt knopen door

Door de teruggave aan de minister van Binnenlandse Zaken kreeg het herindelingsproces een andere dynamiek. Landelijke politici en bestuurders hadden altijd op de achtergrond een oogje in het zeil gehouden toen de provincie het proces leidde. Nu moesten ze nadrukkelijker op de voorgrond treden, omdat een door de minister geleide gemeentelijke herindeling bij wet moest worden vastgesteld en daarmee ook een parlementaire behandeling noodzakelijk werd. De provincie verdween nagenoeg uit beeld. De gemeente Den Haag en de vijf buurgemeenten gingen zich nadrukkelijker op de lobby bij de minister en het parlement richten om een goed resultaat uit dit proces te slepen.

Bram Peper, de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, begon het herindelingsproces met een verkennende fase waarin de vijf buurgemeenten en Den Haag hun visie konden geven. Daarna werden er in februari en maart 1999 twee rondetafelgesprekken georganiseerd, om naar overeenkomsten en verschillen in de visies te

zoeken. Hieruit bleek dat de meningen van de betrokken gemeenten niet waren veranderd. Den Haag bleef opteren voor gemeentelijke herindeling, omdat de stadsprovincie geen haalbare kaart meer was. De vijf buurgemeenten bleven tegen herindeling en voor bestuurlijke samenwerking die uiteindelijk moest uitmonden in een regionale bestuursautoriteit (TK 2000-2001: 13). Na afronding van de verkennende fase eind maart 1999 en na overleg met de Tweede Kamer, werd op 18 juni besloten om een gemeentelijke herindelingsprocedure te starten. Hiermee werd niet alleen gehoor gegeven aan de motie Remkes, maar ook aan passages in het regeerakkoord van Paars II, waarin de gemeentelijke herindeling van Den Haag inmiddels was vastgelegd (Ministerie van AZ 1998: 73). Algemeen bekend was toen al dat de herindeling slechts een korte termijnoplossing kon bieden voor de problemen van Den Haag en dat strategische samenwerking tussen de buurgemeenten en Den Haag op de lange termijn veel meer perspectief bood (TK 2000-2001: 13). Met de keuze voor gemeentelijke herindeling werd deze kennis genegeerd. De politieke rationaliteit van eerder gesloten compromissen en regeerakkoorden verdrong het zoeken naar duurzame oplossingen.

De start van de herindelingsprocedure werd in juni 1999 gemarkeerd door een open overleg. Bedoeling van dit overleg was om de inhoud van de herindeling te bespreken met de betrokken gemeenten. Er stonden verschillende herindelingsvarianten ter discussie, waarvan sommige uitgebreider waren dan verwoord in de motie Remkes. Na maanden van overleg en een serie rapporten die door verschillende betrokkenen waren uitgezet, presenteerde de minister uiteindelijk op 27 april 2000 zijn herindelingsplan. Het vormde een mix van de twee plannen die de provincie eerder had ontwikkeld. De vinexlocaties Leidschenveen en Ypenburg gingen in hun geheel naar Den Haag. Hetzelfde gold voor het Leidschendamse bedrijventerrein Forepark. Een gebied tussen de Vliet en de A4 en de A13 op Rijswijks en Leidschendamse grondgebied (de Vlietzone) werd eveneens aan Den Haag toebedeeld. Leidschendam zou hierdoor de Zeeheldenwijk kwijtraken. De zeer omstreden corridor van de motie Remkes werd ingevuld met de A12, de Trekvlief die langs Rijswijk en Voorburg loopt en het gebied tussen beide. Dit betekende dat de wijk Voorburg-West in het geheel zou overgaan naar Den Haag. Er werd conform het eerste provinciale plan voorgesteld om toch het resterende deel van Wateringse Veld aan Den Haag toe te voegen, alsmede de te ontwikkelen wijk Essellanden en het bedrijventerrein Zwethove, allemaal onderdelen van de gemeente Wateringen. Ten slotte werd de gemeente Nootdorp aangeraden om naar een goede fusiepartner te zoeken (Mok 2004: 151-153). Dit laatste element was volledig nieuw in de plannen.

Het herindelingsplan lag tot 16 juli 2000 ter inzage. De raden van de betrokken gemeenten hadden bovendien tot 16 september 2000 de tijd om te reageren. Ze bleven grotendeels bij hun eerdere standpunten. De enige verandering was dat Pijnacker en Nootdorp tot een fusie besloten, om zodoende sterker te staan in de regio. Tijdens de behandeling in de ministerraad werden de plannen van de minister onder druk van hernieuwde massale protesten uit de buurgemeenten afgeslankt. Het gebied Wateringse Veld bleef buiten schot, evenals de historische wijk Voorburg-West. Verder werd de Vlietzone inge-

krompen zodat Leidschendam de Zeeheldenwijk behield, terwijl Rijswijk het kantoren-complex Hoornwijk en de Rijswijkse golfbaan niet hoefde af te staan. Uiteindelijk diende de minister op 29 januari 2001 een verder uitgedund wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in. Hierin werd voorgesteld om Den Haag uit te breiden met Leidschenveen, het grootste deel van Ypenburg, het bedrijventerrein Forepark, de Vlietzone en een beperkte corridor (lopend onder de Trekvlief op de grens van Rijswijk en Voorburg) die Den Haag verbindt met Ypenburg en Leidschenveen. In het wetsvoorstel werd tevens de fusie van Pijnacker en Nootdorp geregeld. Kort na indiening van het wetsvoorstel besloten de gemeenten Leidschendam en Voorburg ook tot een fusie, om evenals Pijnacker en Nootdorp sterker te staan in de regio. Na overleg met de Tweede Kamer werd besloten deze fusie alsnog in het wetgevingstraject op te nemen (Mok 2004: 165-172, TK 2000-2001: 21-26).

Tijdens de parlementaire behandeling is een aantal aanpassingen op het wetsvoorstel verricht, waardoor verschillende buurgemeenten nog wat meer grondgebied konden behouden. Uitzondering was de gemeente Pijnacker die alsnog het bedrijventerrein de Bras kwijtraakte. Op 29 mei 2001 keurde de Tweede Kamer het geamendeerde wetsvoorstel goed. Het slotakkoord in de parlementaire behandeling vond zoals altijd plaats in de Eerste Kamer. In juni 2001 hield de Eerste Kamer een hoorzitting en de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken behandelde het wetsvoorstel. De vijf gemeenten probeerden via hun lobby's om kamerleden te beïnvloeden. Binnen de VVD-fractie bestond twijfel over het nut van de plannen. Vier fractieleden wilden tegenstemmen, omdat ze het voorstel onevenwichtig vonden en het nut voor de regio er niet van inzagen. Op deze fractieleden werd binnen de partij veel druk uitgeoefend om uiteindelijk voor te stemmen. Het was immers de VVD die groot belang bij de herindeling had, omdat de partij de stadsprovincie niet zag zitten en met de motie Remkes de herindeling had afgedwongen. Uiteindelijk werden de fractieleden overgehaald om toch voor te stemmen (Mok 2004: 172-191). Ook binnen andere fracties bestonden twijfels over de plannen. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer sprak onder andere D66-er Jan Terlouw grote twijfels uit of de plannen wel een duurzame oplossing zouden bieden voor de problemen van Den Haag. Hij constateerde bovendien dat sinds de nota's Bestuur op Niveau begin jaren negentig de politiek niets had bereikt op het dossier van bestuurlijke schaalvergroting: "Toen de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken met concrete oplossingen probeerde te komen in BoN-3, deugden die echter niet, ook in mijn ogen. Toen is een en ander weggeleden. Zo zijn wij voortdurend bezig. Het is goed om dat te erkennen" (EK 2000-2001). Uiteindelijk stemde ook D66 voor het wetsvoorstel, omdat men inzag dat er op dat moment geen betere oplossing haalbaar was. Op 10 juli 2001 werd het wetsvoorstel door de Eerste Kamer aanvaard.

De Wet gemeentelijke herindeling Den Haag en omgeving werd op 1 januari 2002 van kracht. Het eindresultaat was dat de gemeente Den Haag bouwcapaciteit voor 17.000 woningen erbij kreeg en ongeveer 300 hectare bedrijventerrein (Mok 2004: 172-191). Volgens de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken Klaas de Vries, zou Den Haag met deze herindeling in ieder geval vooruit kunnen tot 2015 (TK 2000-2001: 29).

2. Twee beleidsframes, een publiek

Om te begrijpen vanuit welke processen van betekenisgeving het anti-annexatiepubliek is ontstaan, is het goed om kort in te gaan op de voorgeschiedenis van herindelingsplannen in de regio rond Den Haag. De eerste schermutselingen dateren al van 1903, toen Den Haag voorstelde om Voorburg geheel in te lijven. In de tweede helft jaren twintig was er sprake van een plan om Voorburg en Rijswijk volledig bij Den Haag te voegen. Een volgende poging om Voorburg en Rijswijk en een deel van Leidschendam bij Den Haag te krijgen volgde in 1954. Belangrijke argumenten toentertijd waren dat Den Haag te maken had met een onevenwichtige bevolkingsopbouw, met een explosieve bevolkingsgroei en dat de stad ruimtegebrek kende. Alle genoemde herindelingsplannen zijn steeds van tafel gegaan, omdat de argumenten van Den Haag voor herindeling onvoldoende werden bevonden door Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland (in de jaren twintig) en omdat voorstellen voor herindeling binnen de Haagse Gemeenteraad sneuvelden, vanwege alternatieve plannen voor samenwerking binnen een district (in de jaren vijftig) (Dijkman 2000a).

Na een lange periode zonder herindelingsplannen begon in 1988 de onderlinge spanning tussen Den Haag en haar buurgemeenten toe te nemen. De aanleiding hiervoor was de nota *Geef Den Haag de ruimte!*, waarin Den Haag haar grootstedelijke problemen uiteenzette en met vergelijkbare argumenten als in de jaren vijftig grenscorrecties bepleitte, die tot een 'Groot Den Haag' moesten leiden. Een belangrijk verschil in de argumentatie was dat nu niet zozeer de bevolkingsgroei werd geassocieerd met ruimtegebrek (zoals in de jaren vijftig), maar dat ruimtegebrek werd opgevoerd als oorzaak van de bevolkingsafname en de dalende inkomsten (Mok 2004: 15-23). De herindelingswensen van Den Haag vormden een belangrijke motivatie voor de vijf buurgemeenten om in de jaren negentig mee te werken aan bestuurlijke samenwerking in het stadsgewest Haaglanden. Samenwerking met Den Haag werd door hen verkozen boven gemeentelijke herindeling.

De voorgeschiedenis laat zien dat er in de Haagse regio geregeld sprake was van bestuurlijke kampen die tegenover elkaar stonden. Toen eind mei 1997 de motie Remkes werd aangenomen, werden de rijen snel gesloten. Aan de ene kant ontstond het kamp van de gemeente Den Haag, de provincie Zuid-Holland en later in het proces ook het ministerie van Binnenlandse Zaken, die pro herindeling waren. Daar tegenover stond het kamp van de vijf buurgemeenten, die zich zeer snel hadden verenigd in de Stuurgroep tot behoud van autonomie (de stuurgroep BAUT). Deze stuurgroep stelde zichzelf als doel om met legale middelen sturing te geven aan het verijdelen van 'annexatieplannen' en 'corridorplannen'. Opvallend was de snelheid waarmee de beide kampen zich vormden. In politiek-bestuurlijke netwerken kent iedereen in een regio elkaar, omdat er vele regionale overlegorganen bestaan. Zonder veelvuldige contacten tussen burgemeesters en wethouders zouden de vijf buurgemeenten zich niet zo snel hebben verenigd in de stuurgroep BAUT. Deze bestuurders zagen de herindeling al enige

tijd op zich af komen en hadden vooroverleg gevoerd over wat te doen als er inderdaad voor deze oplossing van bestuurlijke problemen zou worden gekozen. Niettemin waren de handen snel ineen geslagen om de dreigende ‘annexatie’ een halt toe te roepen. Het pro-herindelingskamp zat iets minder eendrachtig in elkaar, omdat de gemeente Den Haag en de provincie tot elkaar veroordeeld waren. Toen het Den Haag duidelijk werd dat een invloedrijke positie binnen de stadsprovincie er niet in zat, ontstond er een samenwerking tegen wil en dank met de provincie Zuid-Holland.

De twee bestuurlijke kampen benaderden het herindelingsproces vanuit sterk tegen-gestelde denkkaders. Een analyse van belangrijke nota's en rapporten pro en contra herindeling door Juriaan Glas (2004: 31-32) maakt aannemelijk dat de voorstanders herindeling als vanzelfsprekende oplossing zagen, omdat de hele regio rond Den Haag gebaat zou zijn bij een gezonde centrumstad. Specifieke problemen van Den Haag werden binnen dit denkkader beschouwd als regionale problemen, die op korte termijn moesten worden opgelost. De politiek-bestuurlijke tegenstanders van herindeling analyseerden de problemen vanuit het denkkader van de regio als complementair stedelijk netwerk, waarvan Den Haag onderdeel uitmaakt. Vanuit dit denkkader is het logisch om bestuurlijke samenwerking te bepleiten en herindeling te verwerpen. De tegengestelde denkkaders waren richtinggevend voor de strategieën die beide kampen ontwikkelden om hun belangen te behartigen. Er werd druk gelobbyd tussen de verschillende actoren. De gemeente Den Haag begon een lobby bij de provincie Zuid-Holland om zoveel mogelijk nieuw grondgebied en financieel voordeel aan de herindeling over te houden. De vijf buurgemeenten lobbyden op hun beurt bij de provincie om de plannen te verijdelen. Een andere strategie was om steeds inhoudelijk te reageren op de officiële stukken en procedures van het herindelingsproces. Zowel voor- als tegenstanders gaven veelvuldig commentaar op de herindelingsplannen via de media. Ze probeerden bovendien hun eigen gelijk te rechtvaardigen en dat van de ander onderuit te halen met een niet aflatende stroom aan rapporten en nota's (zie Glas 2004, Mok 2004). Ten slotte probeerden beide kampen via de media de publieke opinie in de richting van de eigen standpunten te beïnvloeden. Deze strategieën werden ingezet in de wetenschap dat alle betrokken politiek-bestuurlijke actoren op elkaar waren aangewezen. Zonder argumenten of lobby pro herindeling is het voor de tegenstanders immers moeilijker om het eigen gelijk contra herindeling ergens tegen af te zetten en vice versa.

Via hun eigen communicatiekanalen en via de media begonnen de politiek-bestuurlijke voor- en tegenstanders hun opvattingen in de openbaarheid te brengen. Ze begonnen een publiek aan te spreken. Beide kampen ontwikkelden daartoe na de motie Remkes eigen beleidsframes, één om herindeling te rechtvaardigen en één om herindeling tegen te houden. Deze beleidsframes laten zich vatten in twee politieke slogans die de perceptie van het probleem koppelden aan de oplossing. De politieke slogan pro herindeling was ‘Geef Den Haag de ruimte’. Contra herindeling luidde de slogan ‘Samenwerken ja, annexatie nee’. We zien in deze politieke slogans nadrukkelijk de voorgeschiedenis van

de ruimtelijke problematiek van Den Haag en van de bestuurlijke samenwerking naar voren komen. De twee beleidsframes werden verder uitgewerkt in een aantal normatieve verhaallijnen, waarin de problematiek en de gewenste oplossingen werden geschetst.

Vanuit het frame 'Geef Den Haag de ruimte' ontstonden er in 1997 en in de loop van 1998 normatieve verhaallijnen over 'grootstedelijke problemen', 'ruimtegebrek', 'financiële problemen', de 'revival van de grote stad' en de idee van een 'Groot Den Haag' (opgevat als agglomeratiegemeente). Deze verhaallijnen richtten zich op de diagnose van de Haagse problemen. Ter illustratie een voorbeeld uit de berichtgeving van *de Haagsche Courant*:

"Wethouder Engering (vvd, financiën) en burgemeester Deetman legden er gisteren aan de vooravond van het gesprek de nadruk op, dat in de eerste plaats de oude schuld van Den Haag van ruim een miljard gulden moet worden afgelost. Vervolgens moet worden voorkomen, dat Den Haag door gebrek aan ruimtelijke armslag weer in financiële problemen komt" (stadsnieuws 11-6-1997).

Over de diagnose van de Haagse problematiek waren de meeste politiek-bestuurlijke voorstanders het wel met elkaar eens. Ze waren minder eenduidig in hun opvattingen over de beste oplossing voor deze problemen. Binnen het gemeentebestuur van Den Haag bestond er verschil van mening of gemeentelijke herindeling dan wel bestuurlijke samenwerking de beste oplossing was (Mok 2004: 33). Aanvankelijk uitte ook burgermeester Deetman van Den Haag zijn twijfels bij de plannen voor herindeling, zoals blijkt uit *de Haagsche Courant*:

"Deetman zuinigjes: 'Zulke grenscorrecties helpen natuurlijk wel iets om de ruimtenood van Den Haag te verlichten. Maar in een stadsprovincie kunnen de grote problemen beter worden opgelost' (...) Per saldo steekt Deetman niet de vlag uit voor het paarse compromis. Hij houdt vol: 'Een sterke stadsprovincie Haaglanden zou na het oplossen van de financiële problemen van Den Haag principieel de betere oplossing zijn'" (stadsnieuws 22-5-1997).

Vergelijkbare twijfels waren er ook binnen provinciale staten van Zuid-Holland. Lang niet alle statenleden waren overtuigd dat herindeling de beste oplossing bood. Pas toen duidelijk werd dat de stadsprovincie politiek niet langer haalbaar was, schaarde de gemeente Den Haag zich achter de herindeling en begon normatieve verhaallijnen te ontwikkelen die vraagtekens plaatsten bij bestuurlijke samenwerking. Hetzelfde gold voor de provincie. Tijdens de planvorming door de provincie begonnen zowel de gemeente Den Haag als de provincie bovendien het nut van de herindelingsplannen te onderbouwen met cijfers. Wederom voorbeelden uit *de Haagsche Courant*:

"Deetman heeft voor degenen die twijfelen aan het financiële nut van toedeling van de nieuwbouwwijken aan Den Haag actuele cijfers. In tien jaar tijd leveren de nieuwe wijken

Den Haag minstens vierhonderd miljoen gulden op en mogelijk zelfs 1,1 miljard. ‘Dat laatste getal meld ik met een glimlach’, zegt de Haagse burgemeester met een verwijzing naar de 1,1 miljard gulden die Den Haag eerder kreeg om oude schulden af te lossen” (stadsnieuws 8-4-1998).

“De motie (Remkes, IV) noemde wel als voorwaarde dat de hele operatie een duidelijk financieel voordeel voor de stad Den Haag zou moeten opleveren. En dat is met 30 miljoen gulden per jaar het geval, concludeert de provincieleiding vandaag. ‘Het positieve financieel effect is betrekkelijk indien men de bedragen relateert aan de totale begroting van Den Haag (vijf miljard, red), maar aanmerkelijk indien men de bedragen koppelt aan de tekorten van het Haags grondbedrijf en de mogelijkheid tot herstel van de financiële reserve” (stadsnieuws 7-5-1998).

Tegenover deze problemdiagnoses, discussies over oplossingen en de rechtvaardiging daarvan ontwikkelden de politiek-bestuurlijke tegenstanders van herindeling hun eigen normatieve verhaallijnen. Zij gaven allereerst een diagnose van de mogelijke gevolgen voor hun inwoners. De afstand tussen bestuur en bevolking zou veel groter worden en de lasten van burgers zouden omhoog gaan. In een speech die de vijf burgermeesters tegelijkertijd gaven bij de installatie van nieuwe raadsleden is een aantal van deze verhaallijnen te vinden:

“Annexatie van Leidschenveen en Ypenburg en de inrichting van een corridor kunnen grote gevolgen hebben voor de inwoners van onze gemeenten. Denkt u daarbij niet alleen aan de bewoners van deze bouwlocaties en de mensen die wonen in de corridor. Het gevaar bestaat immers dat een volgende stap volledige annexatie van onze gemeente(n) is. Zo kunnen onze inwoners worden geconfronteerd met een stijging van de OZB. Een ander nadelig gevolg is dat het gemeentebestuur op een dermate grote afstand van de inwoners komt, dat het voor burgers ondoenlijk is om bepaalde zaken bij u als raadslid of bij ons als college aan de orde te stellen” (fragment speech van de vijf burgemeesters die integraal als opinieartikel in *de Haagsche Courant* werd weergegeven 15-4-1998).

Behalve diagnoses over de gevolgen ontwikkelden de politiek-bestuurlijke tegenstanders uitgebreide verhaallijnen over de wenselijkheid van bestuurlijke samenwerking als beste en de ‘annexatie’ van grondgebied als onwenselijke oplossing. Dit blijkt uit vele berichten in *de Haagsche Courant*:

“De provincie moet uitstijgen boven zichzelf en haar regierol in deze gaan vervullen’, vindt de Leidschendamse burgemeester Bloemendaal. Zij blijft met haar vier collega’s inzetten op behoud van samenwerking in deze regio. ‘Wij onderkennen nog steeds de problemen van Den Haag en willen ook graag met deze gemeente een nieuw samenwerkingsverband aangaan. Maar dan moet Deetman wel ophouden te zeuren over annexatie’ (stadsnieuws 11-4-1998).

“Annexatie is ongewenst en onnodig”, zei burgemeester J. de Prieëlle van Pijnacker. Hij en zijn vier collega’s van de andere gemeenten zijn tevreden over de huidige samenwerking met Den Haag. “Die moet worden gecontinueerd” (stadsnieuws 15-4-1998).

Het bleef niet alleen bij het benoemen van de gevolgen en van de meest wenselijke oplossing voor de bestuurlijke problematiek. De politiek-bestuurlijke tegenstanders ontwikkelden gaandeweg de planvorming in 1998 en 2000 aanvullende normatieve verhaallijnen, gericht op de concrete ontwikkelingen in het proces. Ze richtten zich onder andere op de ‘slechte financiële onderbouwing van de herindelingsplannen’, ‘onduidelijkheid van het nut van de plannen’, ‘ondoorzichtig bestuurlijk handelen’, ‘gebrekkige invloed van burgers’ op de besluitvorming en de ‘ondeugdelijkheid van het wetsontwerp’ (BPRA 1998a, Voorlichters Vliet- en Hofland gemeenten 2000, Van Egmond & Van der Jagt 1998). Enkele voorbeelden uit de berichtgeving van *de Haagsche Courant*:

“De overgang van de nieuwbouwlocaties Leidschenveen en Ypenburg naar Den Haag heeft geen toegevoegde waarde. De annexatie heeft wél negatieve gevolgen voor de goede samenwerking tussen de randgemeenten en Den Haag. En wat een ‘corridor’ is, is volledig duister” (officiële reactie vijf buurgemeenten op motie Remkes in stadsnieuws 18-4-1998).

“Deetman denkt onterecht dat inlijving van grondgebied van een aantal randgemeenten de financiële en ruimtelijke problemen van Den Haag zal oplossen. Diverse onderzoeken hebben inmiddels het tegendeel aangetoond. Annexatie helpt Den Haag noch op de korte, noch op de lange termijn. De problemen van Den Haag kunnen alleen worden opgelost door een goede samenwerking in de regio en een redelijke verdeling van de lusten en lasten” (Burgemeester Schartman van Nootdorp in stadsnieuws 25-4-1998).

“Het blijft nog even gissen welk gebied exact wordt bedoeld. Het is een slechte zaak dat men de bewoners zo in onzekerheid laat zitten”, aldus burgemeester M. van Haersma Buma van Voorburg. “Het lijkt erop dat GS simpelweg een lijn trekt bij tien procent. Dat is dus geen inhoudelijk, maar een procedureel argument. Het is allemaal slecht onderbouwd. Daarom verwacht ik dat het alsnog wordt teruggedraaid” (stadsnieuws 8-5-1998).

“Ik hoopte op minister De Vries, en dan valt het voorstel tegen. Maar in de Tweede Kamer komt een openbaar debat. Voor het eerst. De voordelen voor Den Haag van grenswijzigingen zijn achterhaald: regie op bouwlocaties is niet meer mogelijk en van financiële voordelen is geen sprake. We hopen ook op de Eerste Kamer. Die hecht waarde aan de stem van de bevolking, zoals we zagen bij het besluit over Twentestad” (burgemeester Bloemendaal van Leidschendam in een uitgebreid interview 6-5-2000).

Achter alle normatieve verhaallijnen van de politiek-bestuurlijke tegenstanders schuilde een sterke consensus over de gevolgen, de beste oplossing en de bezwaren die er waren

in te brengen over de gang van zaken tijdens de planvorming. Door deze consensus waren ze snel in staat om met hun eigen problematisering van herindeling bij de politiek-bestuurlijke voorstanders te lobbyen voor een andere oplossing. Maar ze waren hierdoor ook in staat om hun inwoners als publiek te bereiken. Ze boden dit publiek met hun normatieve verhaallijnen een perspectief op de problematiek dat er op gericht was om hen te overtuigen dat annexatie onwenselijk was en moest worden tegengehouden. Daarmee ontwikkelden ze een groot potentieel van actieve burgers die zich tegen de herindelingsplannen konden keren. Vervolgens was het zaak om dit potentieel te activeren.

3. De vijf gemeenten activeren het anti-annexatiepubliek

De politiek licht voor en maakt actieplannen

Toen de provincie Zuid-Holland in de loop van 1998 haar plan voor grenscorrectie begon vorm te geven, maakten de vijf buurgemeenten zich gereed om leden van het anti-annexatiepubliek politiek te activeren. De stuurgroep BAUT ontwikkelde aanvullende strategieën naast de eerdergenoemde gericht op lobby, reageren op stukken en procedures en het beïnvloeden van de publieke opinie via de media. Ze besloten om lokale actiegroepen te stimuleren en om zelf burgers voor een aantal acties te activeren (Stuurgroep Behoud Autonomie 2000). De uitwerking van deze strategieën werd namens de stuurgroep BAUT verzorgd door communicatiespecialisten en voorlichters van de vijf gemeenten, met ondersteuning door externe bureaus.

Begin 1998 werd het Haagse *public relations* bureau BPRA ingehuurd om een campagne op te zetten, gericht op het coördineren van acties langs de genoemde strategische lijnen. Dit bureau begon allerlei plannen te ontwikkelen, waarvan er uiteindelijk een aantal gerealiseerd is. Bij het stimuleren van actiegroepen kon worden aangesloten bij initiatieven die in sommige gemeenten al door burgers werden genomen. Volgens BPRA kon er ook een beroep worden gedaan op ‘slapende actiecomités’ (opgericht bij andere gelegenheden), op bewonersverenigingen en op betrokken inwoners en middenstanders die konden worden uitgenodigd om ‘de kar te trekken’ (BPRA 1998a). Deze actiegroepen zijn er in alle gemeenten gekomen onder de naam ‘stichtingen tegen annexatie’. Ze hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan zowel het discours waarmee het publiek werd aangesproken als aan het organiseren van politieke activiteiten. Hun bijdrage komt apart aan de orde in het volgende hoofdstuk. De vijf gemeenten zijn ook zelf burgers gaan activeren om tegen de herindelingsplannen in actie te komen.

Het was volgens BPRA belangrijk om met de organisatie van acties voor burgers goed aan te sluiten bij de besluitvorming door de provincie Zuid-Holland. De juiste timing werd daarbij als doorslaggevende succesfactor beschouwd (BPRA 1998a). De bredere activering van burgers werd daarom gelaagd opgebouwd. In het begin lag de nadruk op het informeren over de “bedreiging van de eigen identiteit” en de “nadelige gevolgen die

deze bedreiging zou gaan hebben voor de inwoners van de onderscheiden gemeenten". Hiertoe werden informatieavonden georganiseerd en advertentiecampaagnes opgezet. Het was de bedoeling om de informatieavonden per gemeente afzonderlijk te organiseren, zodat bij de eigen burgers 'draagvlak' werd opgebouwd voor de standpunten tegen annexatie en enthousiasme werd gekweekt voor politieke betrokkenheid tegen herindelingsavonden (BPRA 1998a). De voorlichtingsavonden vonden eind april en begin mei plaats. De gemeenten slaagden er in om veel burgers op de been te brengen. In Rijswijk kwamen 700 inwoners bijeen in de schouwburg, in Leidschendam ging het om 800 inwoners die in de hal van het gemeentehuis bijeenkwamen, terwijl zich in Nootdorp 500 Nootdorpers en Pijnackenaren verzamelden. Er werd niet alleen voorlichting gegeven. De actiecomités in oprichting werven leden en er konden petitie's tegen annexatie worden ondertekend. De Leidschendamers lieten hun ongenoegen over de annexatie van Leidschenveen (een wijk waar toen nog niemand woonde) op ludieke wijze blijken door een zelf gecomponeerd 'anti-annexatielied' te zingen. Ook in Nootdorp werden dergelijke liederen gezongen. Door deze voorlichtingsavonden maakten de vijf gemeenten het anti-annexatiepubliek voor het eerst zichtbaar.

Na de informatiefase waren er volgens BPRA (1998b) diverse mogelijkheden om acties voor burgers te organiseren. BPRA stelde voor om een bezwaarschriftenactie tegen het provinciale herindelingsplan te organiseren. Dit idee was overgenomen van acties tegen de herindeling van Vleuten-De Meern bij Utrecht, waar zo'n actie het besluitvormingsproces sterk had beïnvloed. Deze actie is uitgevoerd, maar volledig onder regie van de stichtingen tegen annexatie (zie hoofdstuk 5). Hetzelfde geldt voor een raamposteractie die door BPRA werd bedacht. In juni 1998 werden er in de vijf gemeenten huis-aan-huis ongeveer 100.000 raamposters verspreid. Aan de actie werd massaal meegeedaan. Zelfs in 2005, tijdens het onderzoek in de vijf gemeenten, waren er achter sommige ramen nog posters aan te treffen. Een andere aanleiding voor acties zag BPRA in een voorlichtingsavond die de provincie in de zomer van 1998 hield over haar plannen. Het was de bedoeling dat er een massale opkomst van burgers zou zijn in combinatie met protesten. Deze actie is eveneens volledig onder eigen regie uitgevoerd door de stichtingen tegen annexatie (zie hoofdstuk 5). Er werd door BPRA nog een aantal andere acties bedacht om burgers bij te betrekken, zoals massaal deelnemen aan inspraakmogelijkheden van de provincie, het organiseren van een 'platform bedrijven in bedreigde gebieden' en het organiseren van een wandeling door de te annexeren gebieden. De meeste van deze acties zijn uiteindelijk niet uitgevoerd.

De campagne voor de volksraadpleging

De belangrijkste politieke campagne die door de vijf gemeenten werd opgezet, was gericht op massale deelname van burgers aan een volksraadpleging op 14 oktober 1998. Deze actie is grotendeels door de stuurgroep BAUT uitgevoerd, met ondersteuning van de stichtingen tegen annexatie. Het is interessant om even wat uitvoeriger bij deze cam-

pagne stil te staan, omdat er door de communicatiespecialisten en voorlichters van de vijf gemeenten strategisch gebruik werd gemaakt van de emotionele en inhoudelijke aspecten van betekenisgeving. Terugkijkend op de politieke acties tegen de plannen van de provincie Zuid-Holland, schreven zij in 2000: "Onze inwoners zijn gevoelig voor concrete argumenten (OZB, bestuur dichter bij de burger etc.), weten goed deel te nemen in de openbare discussie en moeten daartoe bij voortduring worden uitgedaagd." Maar ook met het inspelen op emoties hadden de voorlichters in de voorgaande jaren ervaring opgedaan door "(...) het zorgvuldig introduceren en stelselmatig hanteren van sfeervolle en opvallende beeldspraak" (Voorlichters Vliet- en Hofland gemeenten 2000). Zij beseften heel goed dat communicatie op emoties via symbolen en metaforen even belangrijk kan zijn als inhoudelijke communicatie via normatieve verhaallijnen. De socioloog Joseph Gusfield (1981: 51) heeft dit inzicht ooit mooi verwoord: "We live in a forest of symbols on the edge of a jungle of fact." Beleidscontroverses zijn doorgaans inhoudelijk zeer complex. Om burgers erbij te betrekken is het van belang om via goed gekozen symbolen of metaforen hun aandacht op een selectie van feiten te richten die in de jungle aan inhoudelijke argumenten aanwezig zijn.

Door de volksraadpleging te organiseren, creëerden de vijf gemeenten voor hun burgers een mogelijkheid om actief deel te nemen aan het protest tegen annexatie. Anders gezegd, ze boden hun de mogelijkheid om zichzelf zichtbaar te maken als lid van het anti-annexatiepubliek. Om hen daartoe te motiveren werd er gebruikgemaakt van metaforiek die gevoelens van ongerustheid of angst activeerde. De voorlichters van de vijf gemeenten waren zich zeer bewust dat de politieke betrokkenheid van de bevolking deels gebaseerd was op de angst dat delen van gemeenten verdwijnen, op angst voor de complexiteit van de procedure en op angst voor een 'ondoordringbaar web van beleid' (Voorlichters Vliet- en Hofland gemeenten 2000). Bij de campagne voor de volksraadpleging lag het daarom voor de hand dat ze op zoek gingen naar metaforen die op deze emoties in zouden spelen. Zoals eerder besproken in hoofdstuk 3, is de essentie van een metafoor dat we iets begrijpen en ervaren in termen van iets anders. Het dreigende gevaar van annexatie werd tijdens de campagne voor de volksraadpleging gevat in de metafoor van een haai (zie figuur 4.2).

De haai symboliseert de provincie Zuid-Holland. Centraal staat de uitspraak van de provincie: "De zelfstandigheid van de gemeenten zal na de herindeling uiteraard gerespecteerd worden", een uitspraak van de gedeputeerde die namens de provincie Zuid-Holland het proces van grenscorrectie leidde. Het beeldmateriaal is tegenstrijdig met de als vertrouwenwekkend bedoelde uitspraak. De uitspraak wordt verbonden aan de achterliggende dreiging van de haai die de vijf gemeenten zal opslokken. Het ogenschijnlijk redelijke optreden van de provincie wordt door de metafoor van de haai omgezet naar een acute dreiging. De boodschap is duidelijk: pas op voor de provincie, want die zegt wel dat de herindeling geen grote gevolgen zal hebben, maar ondertussen gaan ze ons wel opslokken als we geen actie ondernemen.

Figuur 4.2 De metafoor van de haai en van de ooievaar



Bron: campagnemateriaal volksraadpleging 1998, Dijkman (2000b: 25).

De keuze voor de metafoor van de haai is geen toevallige, omdat deze appelleert aan de 'landhonger' van de voorstanders van gemeentelijke herindeling. Het thema landhonger is een terugkerend fenomeen in de annexatiegeschiedenis van de buurgemeenten met de gemeente Den Haag. In 1926 werd in een spotprent de ooievaar, het symbool van de stad Den Haag, als metafoor gebruikt voor de dreiging van annexatie (zie figuur 4.2). We zien het thema van de landhonger verbeeld door de ooievaar die de gemeenten Voorburg en Rijswijk dreigt op te slokken. De metafoor van de hongerige ooievaar is binnen de gemeente Voorburg anno 1998 overigens opnieuw gebruikt in de actiebuttons die onder de bevolking werden uitgedeeld. Het beeld van de haai was slim gekozen, omdat het appelleerde aan de oudere beeldvorming over landhonger. Het was een beeld dat cultureel gezien 'resoneerde' (Williams 2002) met oudere betekenissen die aan annexatie werden gegeven. De zeer herkenbare metafoor van de haai werd in de periode voorafgaand aan de volksraadpleging wijd verspreid via actiefolders, ballonnen, vlaggetjes, buttons en stickers, die door promotieteams op markten en in winkelcentra werden uitgedeeld. Maar ook op verkiezingsborden en via huis-aan-huis verspreide posters was de haai onontkoombaar in het straatbeeld.

De campagne voor de volksraadpleging werd niet alleen gevoed door de metafoor van de haai en de gevoelens van ongerustheid of angst die deze activeerde. Er werd ook inhoudelijke informatie geboden via de uitgave van een *Annexatie nee nieuwsbrief* door

de afdelingen communicatie van de vijf gemeenten. De nieuwsbrief is meerdere malen verschenen in een oplage van ongeveer 75.000 exemplaren. In de eerste editie werd de bevolking onder andere voorgelicht over de voorgeschiedenis van de stadsprovincie, over de motie Remkes, over de provinciale procedure en over een aantal acties die in de zomer van 1998 waren gehouden. Verder bevatte de nieuwsbrief een rubriek 'meest gestelde vragen', waarin een aantal van de normatieve verhaallijnen van het 'samenwerken ja, annexatie nee' frame uiteen werden gezet (Gemeenten Leidschendam Nootdorp Pijnacker Rijswijk en Voorburg 1998a). Naast de nieuwsbrief werd de inhoudelijke betekenisgeving van de volksraadpleging onder de aandacht gebracht via advertenties in plaatselijke bladen, radio- en tv-spotjes én een oproep om te gaan stemmen, die samen met de stichtingen tegen annexatie huis-aan-huis als brief werd verspreid. Ten slotte werd op de dag voor de volksraadpleging een straatactie gehouden waarin alle inwoners door politici, ambtenaren en leden van de stichtingen tegen annexatie huis-aan-huis werden gevraagd om te gaan stemmen (Commedia 1998, Gemeenten Leidschendam Nootdorp Pijnacker Rijswijk en Voorburg 1998c).

De combinatie van goed gekozen metaforiek en inhoudelijke informatie die beide onder de aandacht kwamen via een intensieve campagne was zeer effectief. De opkomst bij de volksraadpleging was overweldigend. Van de in totaal 121.715 opgeroepen inwoners van de vijf gemeenten namen er 90.385 aan de volksraadpleging deel, dat is een opkomstpercentage van 74 procent. De vraag die aan de bewoners werd voorgelegd luidde: "Bent u voor of tegen het plan van de provincie Zuid-Holland om delen van de randgemeenten over te laten gaan naar de gemeente Den Haag?" (Mok 2004: 118). In totaal stemden 1.670 mensen voor herindeling, 88.562 stemden tegen en 153 stemmen werden ongeldig verklaard (Gemeenten Leidschendam Nootdorp Pijnacker Rijswijk en Voorburg 1998b). Een vergelijking met gegevens van CBS-statline over de herindelingsverkiezingen in 2001 en de reguliere gemeenteraadsverkiezingen van 2002, leert dat de opkomst voor de volksraadpleging in alle betrokken gemeenten aanzienlijk hoger lag: Leidschendam en Voorburg (+36%), Pijnacker en Nootdorp (+34%) en Rijswijk (+17%). Ondanks deze hoge opkomst en de vernietigende uitslag zetten de provincie Zuid-Holland en de gemeente Den Haag hun plannen onverminderd door.

Verandering van tactiek tegenover de minister van BZK

Nadat de provincie de grenscorrectieprocedure in december 1998 had stopgezet en de uitvoering van de motie Remkes aan de minister van Binnenlandse Zaken had teruggegeven, werd er door de stuurgroep BAUT in 2000 een nieuw plan van aanpak ontwikkeld. Er werd opnieuw nagedacht over de beste tactiek waarmee de planvoering door de minister kon worden beïnvloed. De stuurgroep bleef uitgaan van de eerder gekozen strategieën, maar die werden wel anders tegen elkaar afgewogen. Centraal element werd de strategie van intensieve politieke lobby onder kamerleden, fractiemedewerkers, ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken en partijbesturen. Vanaf 2000 werd

er binnen de stuurgroep BAUT in samenwerking met BPRA gewerkt met lobbydossiers, waarin goed werd bijgehouden wie met wie aan het lobbyen was en met welke personen of organisaties nog moest worden gelobbyd. Hierbij werden ook leden van de stichtingen tegen annexatie betrokken. Naast het lobbyen werd er voor gekozen om flink te investeren in onderzoeksrapporten van externe experts, om de eigen argumenten naar de minister te kunnen onderbouwen. Er werd onder andere een sterkte-zwakke analyse van de regio gemaakt door Eduard Bomhoff en zijn instituut Nyfer en er werd een rapport geschreven over de sociale infrastructuur van de Haagse stedelijke regio door Han Entzinger (Mok 2004: 140, 147, Stuurgroep Behoud Autonomie 2000).

Van de eerder opgezette publieksgerichte strategieën kreeg vooral het benaderen van de media veel meer aandacht. Het tweede spoor was de begeleiding en advisering van de stichtingen tegen annexatie. BPRA trad als bemiddelaar op tussen de comités en de stuurgroep BAUT, onder andere door een activiteitenoverzicht van de stichtingen bij te houden, zodat de stuurgroep op de hoogte was van de acties die werden gepland. De stuurgroep hoopte dat de comités hun acties zouden intensiveren naarmate de parlementaire behandeling haar hoogtepunt naderde. Er werd voor gekozen om van tevoren vanuit de politiek niet al te veel eigen acties voor burgers te bedenken, maar uit te gaan van een “dynamisch in te vullen planning van activiteiten” waarbij snel op ontwikkelingen kon worden ingespeeld (Stuurgroep Behoud Autonomie 2000). Er heerste grote onzekerheid over de plannen van de minister, vanwege geruchten dat minister Peper Den Haag meer grond wilde geven dan de gebieden die werden genoemd in de motie Remkes (Mok 2004: 146-147). In deze fase van onzekerheid was het vrij logisch dat de vijf gemeenten zich behoudender opstelden in het bedenken en organiseren van politieke acties, omdat ze geen vaste referentiepunten hadden om tegenin te gaan. De meeste hoop was gevestigd op de stichtingen tegen annexatie, waarvan doelgerichte acties op maat werden verwacht. De beste manier van handelen voor de vijf gemeenten was zoveel mogelijk achter de schermen de schade beperken en verder van moment tot moment bekijken wat geschikte acties waren. Deze open benadering leidde in de loop van 2000 nog tot een aantal acties.

Het eerste ministeriële herindelingsplan van eind april 2000 ontketende in de meeste gemeenten grote verontwaardiging. De gemeente Leidschendam werd onaangenaam verrast door de plannen, waarbij het onder andere een bedrijventerrein en een hele woonwijk zou verliezen. Ook in Voorburg kwamen de plannen hard aan toen bleek dat de wijk Voorburg-West in haar geheel op de nominatie stond om naar Den Haag over te gaan. Beide gemeenten moesten gebieden afstaan die niet in de motie Remkes werden vermeld. In Leidschendam riep de lokale politiek haar bevolking op om massaal in actie te komen tegen de plannen van de minister. Maar ook in Voorburg en Rijswijk liepen de gemoederen weer hoog op. Een voorlichtingsbijeenkomst van het ministerie over de plannen, half juli in Voorburg, werd bezocht door 2.000 mensen die luid teksten scandeerden als: “Voorburg strijdt met ere; onthoudt dat goed Haagsche here...!” In Rijswijk vond ook zo’n voorlichtingsbijeenkomst plaats. Onbekend is hoeveel mensen

hierbij aanwezig waren (Mok 2004:157-158). Een belangrijke actie die in deze periode van commotie ontstond, was de oproep om massaal een 'reactie aan de minister' op zijn herindelingsplan te sturen. Dit was formeel mogelijk, omdat er een inspraakprocedure op het herindelingsplan van toepassing was. Deze actie is volledig onder regie van de stichtingen tegen annexatie uitgevoerd, waarover meer in hoofdstuk 5.

Duidelijk is dat de politiek in de vijf gemeenten zich in 2000 veel behoudender opstelde bij het activeren van burgers. Op enkele voorlichtingsavonden en oproepen in de media na, werd de mobilisatie van burgers overgelaten aan de stichtingen tegen annexatie. Zeker nadat de minister begin 2001 zijn aangepaste herindelingsplan indiende als wetsvoorstel aan de Tweede Kamer, had het activeren van burgers voor de lokale politici geen zin meer. Al hun aandacht richtte zich op de lobby met leden van de Tweede- en Eerste Kamer.

De prijs van politieke activering

Over de gehele periode 1998-2001 heeft de stuurgroep BAUT veel tijd, geld en energie gestoken in publieksgerichte strategieën en acties. In alle vijf gemeenten zijn stichtingen tegen annexatie opgericht. Zij hebben soms meegewerkt aan de acties van de gemeenten, zoals de volksraadpleging, en hebben verder veel acties in eigen regie uitgevoerd (zie hoofdstuk 5). De media zijn gedurende het gehele proces ruimschoots bereikt. Alleen al *de Haagsche Courant* heeft in de periode 1997-2001 ongeveer 3.300 artikelen en stukjes over het herindelingsproces geplaatst, waarin de vijf gemeenten veel aandacht hebben gekregen (zie hoofdstuk 6).

De meest opvallende publieke strategie van de stuurgroep BAUT was de activering van de bevolking bij de eigen gemeentelijke voorlichtingsavonden en vooral bij de deelname aan de volksraadpleging. Deze activering kwam tot stand tegen een flinke prijs. De vijf gemeenten hebben stevig geput uit de hulpbronnen die hen ter beschikking stonden. Met pieken en dalen is een groot deel van het ambtenarenapparaat ingezet. De bestuurders hebben zich eveneens sterk ingespannen om de regie te voeren. De stuurgroep BAUT kwam in de periode 1997-2001 tachtig keer bijeen (Mok 2004: 88). Ook de financiële inzet was fors. Naar schatting heeft de hele campagne tegen annexatie de vijf gemeenten in totaal 2,27 miljoen euro gekost (Mok 2004: 193). Daarvan werden niet alleen de eigen acties gefinancierd, maar werden eveneens de stichtingen tegen annexatie financieel ondersteund. Deze inzet van mensen, tijd en geld heeft de gemeentelijke herindeling uiteindelijk niet tegengehouden. Wel zijn de provinciale plannen én de plannen van het Rijk onder druk van de protesten fors ingekrompen.

4. Conclusies

De beleidscontroverse over de gemeentelijke herindeling van Den Haag en omgeving speelde zich af onder bijzondere omstandigheden. De hoge politieke druk door de problemen met de stadsprovincies en de geografische ligging in de achtertuin van de lan-

delijke politiek, droegen daaraan bij. Toch vormt de Haagse herindeling een leerzame casus over de rol van overheid en politiek bij het ontstaan van agonistische publieken. We kunnen concluderen dat de politiek-bestuurlijke tegenstanders zeer effectief zijn geweest in het aanspreken van hun eigen burgers als anti-annexatiepubliek. Ze waren bovendien zeer effectief in het activeren van leden van dit publiek voor deelname aan acties tegen annexatie. De effectiviteit werd bepaald door een mix van beleidsframing en framing van collectieve actie en door aandacht voor zowel inhoudelijke als emotionele aspecten van betekenisgeving, in combinatie met een ruime inzet van mensen.

De mix van beleidsframing en framing van collectieve actie was van groot belang voor het aanspreken van het publiek. Zowel de politiek-bestuurlijke voorstanders als de tegenstanders ontwikkelden een diagnose van het probleem en een prognose van de wenselijke oplossingen. De voorstanders gebruikten hun beleidsframe 'Geef Den Haag de ruimte' om het vertrouwen in het herindelingsplan te fixeren (vgl. hoofdstuk 3). Door de beleidsinterventie te rationaliseren en te rechtvaardigen probeerden ze zowel de politiek-bestuurlijke tegenstanders als burgers ervan te overtuigen dat herindeling een goede oplossing bood voor de Haagse problemen.

De politiek-bestuurlijke tegenstanders waren er in eerste instantie op gericht om via lobby, via inhoudelijke reacties op officiële stukken en procedures en via de media de voorstanders ervan te overtuigen dat samenwerken wel en annexatie geen goede oplossing zou bieden. Ze ontwikkelden daartoe vanuit hun eigen beleidsframe een aantal normatieve verhaallijnen. Toen bleek dat ze met hun beleidsmatige argumenten de politiek-bestuurlijke voorstanders niet op andere ideeën konden brengen, begonnen ze hun burgers bij het probleem te betrekken. Ze begonnen hun beleidsframe 'Samenwerken ja, annexatie nee' in te zetten om een anti-annexatiepubliek aan te spreken. Hun beleidsframe werd ingezet om het vertrouwen van burgers in de eigen problematisering van herindeling te fixeren en tegelijkertijd wantrouwen te creëren over de plannen van de politiek-bestuurlijke voorstanders. Om onder hun burgers consensus in de door hun gewenste richting te creëren, gebruikten ze in eerste instantie de problemdiagnose en prognose van de beste oplossing die ze al in hun beleidsframe hadden ontwikkeld. Maar vervolgens gingen ze zich bij de communicatie van hun normatieve verhaallijnen stelselmatig afzetten tegen de argumenten en praktijken van de politiek-bestuurlijke voorstanders. Daardoor ontwikkelden ze een 'wij' waarmee hun burgers zich konden identificeren tegenover de 'zij' van de politiek-bestuurlijke voorstanders van herindeling. De ontwikkeling van zo'n wij-zij tegenstelling is een typerend element voor de framing van collectieve actie. Het biedt binnen een breder politiek discours met verschillende beleidsframes het onderscheidende criterium waarmee een visie op een probleem gekoppeld wordt aan een publiek, dat zich daardoor aangesproken zou moeten voelen. Door hun eigen argumenten en door het contrast te accentueren met de argumenten van de politiek-bestuurlijke voorstanders, werd duidelijk wat 'wij' wilden en wat 'zij' van plan waren. De boodschap aan het publiek was helder. Annexatie was onwenselijk en moest worden tegengehouden en om dat voor elkaar te krijgen was het nodig om actie te

ondernemen tegen de politiek-bestuurlijke voorstanders. Met deze problematisering en de bijbehorende identificaties boden de politiek-bestuurlijke tegenstanders het publiek een duidelijk afgebakende ruimte, waarbinnen ze zich op de kwestie konden oriënteren in de door hun gewenste richting, namelijk tegen annexatie.

Het bleef voor veel leden van het anti-annexatiepubliek niet bij oriënteren op het probleem. De campagne van de volksraadpleging laat zien dat de vijf gemeenten hun burgers probeerden te activeren door zowel op inhoudelijke als emotionele aspecten van annexatie in te gaan. De wij-zij tegenstelling met de provincie werd versterkt door de metafoor van de haai. Deze koppelde gevoelens van ongerustheid en angst aan het handelen van de provincie. Tegelijkertijd kregen burgers veel inhoudelijke informatie waarin het probleem nog eens werd uitgelegd vanuit het perspectief van de politiek-bestuurlijke tegenstanders. Burgers werden er zodoende op gewezen dat er sprake was van een vervelend probleem waar concreet iets aan moest gebeuren. Ze kregen bovendien de mogelijkheid om hier iets aan te doen door deel te nemen aan de volksraadpleging, wat ze ook massaal deden.

Het waren niet alleen processen van betekenisgeving die de hoge opkomst veroorzaakten. Dat burgers door deze processen van een concrete handelingsmotivatie werden voorzien was een ding. Dat ze vervolgens actief werden benaderd met de vraag om deel te nemen aan de volksraadpleging was een ander cruciaal element. Door een grote inzet van medewerkers van de gemeenten en van vrijwilligers was het mogelijk om burgers *face to face* te vragen of ze zouden gaan deelnemen aan de volksraadpleging. Burgers werd gevraagd om hun motivatie concreet om te zetten in daden. Door burgers te activeren, gaven de politiek-bestuurlijke tegenstanders het anti-annexatiepubliek een gezicht. De actieve burgers maakten duidelijk dat er zo'n publiek bestond en dat het tegenhouden van annexatie breed leefde in de vijf gemeenten.

Hoewel ze onmiskenbaar aan de basis ervan stonden, is duidelijk dat de politiek-bestuurlijke tegenstanders niet alleen vorm hebben gegeven aan het anti-annexatiepubliek en de uitingen van agonistische politieke betrokkenheid. De stichtingen tegen annexatie hebben eveneens actief hieraan bijgedragen door zelf betekenissen aan het discours toe te voegen, door vele acties te organiseren en door burgers daar op hun eigen wijze voor te benaderen.