



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.



DE HAAGSCHE COURANT: BOODSCHAPPER OF SPELER?

De media zijn de boodschapper van ontwikkelingen in de politiek. Ze doen kritisch verslag van actuele beleidsdiscussies en het politieke spel. Vanuit deze rol vervullen ze een belangrijke functie in het zichtbaar maken van publieken, zo betoogde ik in hoofdstuk 3. Hun nieuwsframing brengt met enige distantie politieke discoursen in beeld en biedt daarmee inzicht in probleemconstructies en het aanspreken van publieken door collectieve politieke actoren. Ik betoogde eveneens dat de kritische distantie van de media tot de politiek onder druk staat. We zien dat de media zich ook als collectieve politieke actor gaan gedragen en daarmee zelf een bijdrage bieden aan de constructie van problemen of zelfs aan de politieke mobilisatie van een publiek. Wat zien we van deze ontwikkelingen terug als we gaan kijken naar een agonistisch publiek, zoals het Haagse anti-annexatiepubliek? Zien we de media hierbij alleen in de rol van boodschapper, of manifesteren ze zich ook als politieke speler?

Beleidscontroverses krijgen meestal veel media-aandacht, omdat het voor de media verleidelijk is om uitvoerig verslag te doen van politieke conflicten (zie hoofdstuk 2). Dat gold ook voor de Haagse herindeling. Uiteenlopende media zoals de lokale gratis kranten, het regionale dagblad *de Haagsche Courant* en de regionale radio- en televisiezender rtv West hebben aandacht besteed aan de Haagse herindeling. Het viel buiten de mogelijkheden van dit onderzoek om de rol van al deze media te onderzoeken. Uiteindelijk heb ik er voor gekozen om een gedetailleerde analyse te maken van berichtgeving in *de Haagsche Courant*. De keuze voor *de Haagsche Courant* lag voor de hand, omdat deze zeer goed werd gelezen in Den Haag en omgeving en bovendien veel aandacht aan het herindelingsproces heeft besteed.²⁵ De rol van *de Haagsche Courant* bij het herindelingsproces zal ik analyseren door in te gaan op de inhoudelijke positie die de redactie koos, door de nieuwsframing van het herindelingsproces te reconstrueren en door te onderzoeken of de krant zelf aan politieke mobilisatie van burgers heeft gedaan.

1. De redactie kiest inhoudelijk positie

Vanaf het begin in mei 1997 berichtte *de Haagsche Courant* over het herindelingsproces. Uit hoofdredactionele commentaren en nieuwsanalyses kunnen we opmaken welke opvattingen de redactie er over deze kwestie op nahield. Ze besteedde veel aandacht aan de financiële problemen van de stad Den Haag en het gebrek aan financiële steun van het Rijk. Evenals bij andere grote steden achtte de redactie het redelijk als het Rijk de schuldenlast van Den Haag zou saneren. Daarnaast was de redactie een voorstander van bestuurlijke samenwerking in de regio via een stadsprovincie. De stad Den Haag zou door de combinatie van schuldsanering en bestuurlijke samenwerking haar grootstedelijke problematiek beter kunnen aanpakken. De redactie zag als bijkomend voordeel van bestuurlijke samenwerking dat de buurgemeenten autonoom zouden blijven. Het alternatief van gemeentelijke herindeling werd als onnodig beschouwd, mits de stadsprovincie voldoende bevoegdheden zou krijgen om over gemeentegrenzen heen de problemen van Den Haag op te lossen. Het volgende citaat uit een hoofdredactioneel commentaar vat de verschillende elementen van de redactionele opvattingen mooi samen:

“Na het wegwerken van het financiële vuiltje uit het verleden is bestuurlijke vernieuwing nodig, bijvoorbeeld in de vorm van een stadsprovincie (annexatie van buurgemeenten is immers onbespreekbaar) om te voorkomen dat in de Haagse regio de lusten en lasten onevenwichtig verdeeld blijven tussen de armlastige grote stad en de rijkere randgemeenten” (hoofdredactioneel commentaar 18-4-1997).

Na aanneming van de motie Remkes op 22 mei 1997 werd duidelijk dat de stadsprovincie Haaglanden politiek gezien geen haalbare kaart meer was. De redactie besteedde dezelfde dag en op 23 mei met nieuwsberichten, een nieuwsanalyse en twee hoofdredactionele commentaren veel aandacht aan de gevolgen van de besluitvorming. Ze was zeer fel in haar oordeel over het politiek machtsspel dat de VVD en de PVDA speelden. Tegelijkertijd bepleitte de redactie dat de schade die het bestuurlijk optreden teweegbracht, kon worden beperkt door de al langer bestaande bestuurlijke samenwerking binnen het stadsgewest Haaglanden tussen de gemeente Den Haag en haar buurgemeenten te versterken:

“Nu het perspectief voor een stadsprovincie in Haaglanden is verdwenen, is het zaak voor de verantwoordelijke bestuurders in Den Haag en omgeving om het hoofd koel te houden. Den Haag heeft altijd gezegd met de omliggende gemeenten te willen samenwerken in een sterke stadsprovincie. De omliggende gemeenten hebben zich veelal verzet tegen zo'n bestuurlijke annexatie, maar zij hebben wel altijd beweerd dat zij in de Haagse regio willen samenwerken. (...) Het komt er nu op aan de in het stadsgewest Haaglanden opgebouwde samenwerking in stand te houden en verder uit te breiden. Als het niet anders kan desnoods maar onder dwang van het provinciaal bestuur van Zuid-Holland dat zijn verantwoordelijkheid niet meer mag ontlopen” (hoofdredactioneel commentaar 23-5-1997).

Een van de politiek redacteuren beschreef in een nieuwsanalyse de consequenties van de plannen voor burgers:

“Acht jaar bezig met voorbereidingen. Maar op een achternamiddag besluiten drie ‘paarse’ kamerleden om de stadsprovincie Haaglanden gewoon af te blazen. Den Haag, Zoetermeer, Delft en het Westland mogen zich dus niet afscheiden van Zuid-Holland. Geen eigen mini-provincie. Wat betekent dit nu voor de doorsnee burger? Die moet om te beginnen niet denken dat hiermee een eind komt aan alle discussie over de toekomst van de Haagse regio. Integendeel. Waarschijnlijk was het tot nu toe zelfs rustig in de tent, vergeleken bij de turbulentie die komend (verkiezings)jaar te verwachten is. (...) Reken maar dat dit tumult gaat geven in de betrokken gemeenten. De bestuurders van Leidschendam, Rijswijk, Nootdorp, Pijnacker, Wateringen en ook Voorburg zullen er alles aan doen om deze annexatieplannen te verijdelen. In de aanloop naar de verkiezingen (voor de Tweede Kamer en voor nieuwe gemeenteraden) zullen de inwoners van die gemeenten dus ongetwijfeld worden bestookt met oproepen om ‘nee’ te stemmen tegen Haagse gebiedsuitbreidingen” (nieuwsanalyse 23-5-1997).

De redacteur bediscussieerde verder de mogelijke financiële gevolgen voor burgers. Hij nuanceerde de gedachte dat herindeling zou leiden tot hogere lokale lasten en berede-nerde zelfs dat herindeling tot lastenverlichting zou kunnen leiden. Ten slotte ging hij uitgebreid in op de successen die bestuurlijke samenwerking in het stadsgewest Haag-landen tot dan toe had opgeleverd en de verstorende werking die de herindelingplannen op deze samenwerking konden hebben.

Opvallend element in zowel het hoofdredactioneel commentaar als in de nieuwsanalyse van 23 mei 1997 is de associatie die werd gemaakt tussen het proces van gemeentelijke herindeling en een proces van ‘annexatie’. Het gebruik van deze term onderstreepte de redactionele afkeuring voor gemeentelijke herindeling. Woorden als ‘annexatie’ of ‘landje pik’ werden vanaf dit moment regelmatig door redacteuren gebruikt. Ook in de nieuws-verslaggeving van journalisten begonnen deze termen een normaal onderdeel te worden van de woordenschat waarin het proces van gemeentelijke herindeling werd verbeeld.

Toen in het voorjaar van 1998 de uitvoering van de motie Remkes door de provincie Zuid-Holland concretere vormen aannam, begon de redactie van *de Haagse Courant* zich explicieter tegen gemeentelijke herindeling te keren en bleef zij haar pleidooi voor samenwerking als oplossing voor de problemen van de stad Den Haag kracht bijzetten. In een hoofdredactioneel commentaar werd mede namens de ‘mondige burger’ de gang van zaken veroordeeld:

“Het provinciaal bestuur van Zuid-Holland heeft lef, lef en nog eens lef nodig. Lef om af te wijken van het onzalige plan van de Tweede Kamer om Den Haag te compenseren voor het niet doorgaan van de stadsprovincie door enkele nieuwe woonwijken aan de stad toe te voegen. Lef om de bestuurlijke onthouding die het ten opzichte van Den Haag (en trouwens

ook Rotterdam) lange tijd heeft betracht, te laten varen. En vooral lef om de regering te laten weten dat annexaties in de Haagse regio uitvloeisel van de motie van de VVD'er Remkes onnodig, onrechtvaardig en inconsequent zijn. De mondige burger begrijpt niets van bestuurders die elkaar te lijf gaan als middeleeuwse landjepikkers. En al helemaal niet als de belaagde partij de dreigende confiscatie van grondgebied probeert af te kopen met een bom duiden. Burgers verlangen praktische oplossingen voor regionale en grootstedelijke problemen als resultaat van redelijk overleg en goede samenwerking. Als dat in de Haagse regio niet goedschiks zou kunnen, moet het provinciaal bestuur dat maar afdwingen. Voor dit soort werk bestaat de provincie. Maar dan moet zij wel uit haar schulp kruipen en lef tonen." (complete tekst van het hoofdredactioneel commentaar 2-5-1998).

De opvattingen van de redactie waren duidelijk. De provincie moest het herindelingsproces afblazen om de onverantwoorde beslissing van de landelijke politiek over gemeentelijke herindeling terug te draaien. Bestuurlijke samenwerking werd nogmaals, maar nu namens burgers, als beste alternatief naar voren geschoven. Hetzelfde standpunt bleek nog een keer na de ter inzage legging van het eerste herindelingsplan door het dagelijks bestuur van de provincie Zuid-Holland:

"Het is nu aan provinciale staten van Zuid-Holland om het annexatievoorstel van het dagelijks bestuur van de provincie tegen te houden. Zo niet dan zal bij de provinciale verkiezingen in 1999 de afstraffing ongetwijfeld volgen. Het 'landje pik' waar Den Haag min of meer toe wordt gedwongen is volledig uit de tijd. Samenwerken in een Haags stadsgewest is nuttig en nodig. Annexeren ondergraaft elke vorm van samen doen in de Haagse regio" (hoofdredactioneel commentaar 11-6-1998).

De redactionele afwijzing van 'annexatie' en 'landje pik' alsmede de voorkeur voor bestuurlijke samenwerking sloot goed aan bij het beleidsframe 'Samenwerken ja, annexatie nee', dat de vijf buurgemeenten van Den Haag vanaf medio april 1998 ontwikkelden om hun campagne tegen de plannen van de provincie vorm te geven. Tegelijkertijd was de redactie niet tegen de gemeente Den Haag. Integendeel. Meerdere citaten maken duidelijk dat de provincie met een oplossing moest komen die Den Haag uit de problemen zou helpen. De betrokkenheid van Den Haag bij het herindelingsproces werd de stad niet aangerekend. Hiervan getuigde de uitspraak in het laatste citaat dat de gemeente 'min of meer wordt gedwongen' tot landje pik. De redactie bleef begrip houden voor de problemen van de stad Den Haag en ze bleef consequent de al in 1997 omarmde oplossing van bestuurlijke samenwerking voor Den Haag bepleiten.

De inhoudelijke opvattingen van de redactie pro oplossing problemen Den Haag, pro bestuurlijke samenwerking, maar contra de politiek-bestuurlijke besluitvorming over gemeentelijke herindeling door Rijk en provincie, bleef ook in latere hoofdredactionele commentaren, nieuwsanalyses en opinies door redacteurs terugkeren. Er vielen geregeld harde woorden aan het adres van de Tweede Kamer, de provincie Zuid-Holland

of de minister van Binnenlandse Zaken. Tegen de achtergrond van deze opvattingen maakte de redactie keuzes die bepalend waren voor de framing van het anti-annexatie-publiek in de berichtgeving.

2. De nieuwsframing van herindeling

De aandacht van media voor beleidscontroverses kan sterk variëren. Bij kortstondige controverses ontstaat wat Gadi Wolfsfeld (2001) een *political wave* noemt: een korte uitbarsting van media-aandacht voor een probleem, de reacties daarop van politici en van de publieke opinie. Compleet tegengesteld aan *political waves* is de media aandacht voor langdurige beleidscontroverses zoals het herindelingsproces. De berichtgeving krijgt een thematisch karakter, waarbij de betrokken actoren veelvuldig in de media verschijnen om hun visie te geven. Door de thematische aandacht ontstaat in de berichtgeving over een kwestie een geheel eigen dynamiek. Het wordt mogelijk om uiteenlopende aspecten van een proces te problematiseren en om te benoemen wie de consequenties daarvan zullen ondervinden. Kortom het wordt mogelijk om een publiek aan te spreken en het zichtbaar te maken.

Redacteuren en journalisten zijn de poortwachters van het nieuws. Zij maken keuzes die de nieuwsframing sterk beïnvloeden en daarmee bepalen hoe een publiek en zijn probleem in de berichtgeving naar voren komt. Hierbij gaat het overigens niet alleen om inhoudelijke keuzes. Er worden ook keuzes gemaakt die te maken hebben met welke personen of organisaties interessant zijn om over te berichten en welke rubrieken er worden gebruikt voor de berichtgeving. Deze keuzes zijn te beschouwen als sturende selecties achter het inhoudelijke nieuws. Als we terug gaan naar de inhoud, dan maken redacties vaak keuzes tussen framing van het beleid en framing van het politieke spel om de macht. Beide aspecten van nieuwsframing komen veelvuldig voor in Nederlandse politieke verslaggeving (Tiemeijer 2006: 265-266), zo ook in de berichtgeving over het herindelingsproces.

Doorgaans worden in het nieuws de frames van verschillende politieke spelers met elkaar geconfronteerd, omdat daarmee evenwichtige verslaggeving ontstaat. Soms wordt een van de frames dominant in de berichtgeving. Dit was het geval na 9-11, toen de framing van de *war against terrorism* in de Amerikaanse berichtgeving domineerde (Entman 2003). In situaties van frame dominantie richten de media zich op een select aantal sprekers, worden veel accenten hetzelfde gezet en sluit de karakterisering van uitspraken nauwer op elkaar aan. In dit proces kan de voorkeur uitgaan naar specifieke discursieve coalities, dat wil zeggen groepen actoren die binnen een handelingscontext gedurende een bepaalde tijdsperiode dezelfde verhaallijnen delen en toepassen (Hajer 2005: 302). We zullen straks zien of de berichtgeving van *de Haagsche Courant* veelzijdig was of dat sommige frames en discursieve coalities domineerden.

Ten slotte maken redacteuren en journalisten – vaak impliciet – keuzes in de taal waarmee zij hun berichtgeving kleuren. Ze kiezen bepaalde metaforen en gebruiken

retorische technieken. Bij die laatste kan het gaan om inhoudsgerichte technieken zoals probleemdefinities, gevolgenredenties of suggesties voor oplossingen. Het kan ook gaan om actorgerichte technieken zoals causale attributie van een probleem aan actoren of morele oordelen over actoren (zie hoofdstuk 3). Ook deze keuzes zijn van belang, omdat ze de toonzetting bepalen waarmee een probleem en de consequenties daarvan aan een publiek worden overgedragen.

Om een beeld te kunnen vormen van de manier waarop in de nieuwsframing het anti-annexatiepubliek zichtbaar werd, zal ik verschillende keuzes van de redactie verder analyseren. Ik begin met de selecties achter het nieuws, gevolgd door de veranderende nieuwsframing van de problematiek in 1997, 1998 en 2000. Ten slotte maak ik een analyse van de constructie van annexatie als probleem in de berichtgeving.

Selecties achter het nieuws

Een belangrijke selectie achter het nieuws is de indeling van de berichtgeving over verschillende rubrieken. Het maakt voor de inhoudelijke berichtgeving uit of de redactie een journalist op pad stuurt om een stukje te schrijven voor een nieuwspagina of voor een achtergrondartikel. Uit tabel 6.1 blijkt dat verreweg het grootste deel van de berichtgeving binnen de rubriek stadsnieuws is verschenen (in totaal 230 artikelen). In deze rubriek werd verslag gedaan van nieuwswaardige gebeurtenissen tijdens het herindelingsproces. In 1997 was de discussie rond de stadsprovincie actueel en in 1998 was er een uitvoerige discussie gaande over nut en noodzaak van de provinciale herindelingsplannen.

Tabel 6.1 Veranderingen in gebruik van rubrieken #

	1997		1998		2000		Totaal	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
<i>Rubriek</i>								
Stadsnieuws	33	70,2	152	59,1	45	52,9	230	59,1
Ingezonden brieven	-	-	49	19,1	7	8,2	56	14,4
Human interest	2	4,3	25	9,7	11	12,9	38	9,8
Achtergrond artikel	1	2,1	8	3,1	12	14,1	21	5,4
Opinie	2	4,3	9	3,5	4	4,7	15	3,9
Hoofdredactioneel commentaar	4	8,5	7	2,7	2	2,4	13	3,3
Nieuwsanalyse	5	10,6	1	0,4	2	2,4	8	2,1
Opinie door redacteurs	-	-	6	2,3	2	2,4	8	2,1
Totaal	47	100	257	100	85	100	389	100

De keuze voor een analyse van berichtgeving in de jaren 1997, 1998 en 2000 wordt toegelicht in bijlage 2.

Bron: de Haagsche Courant, WIC Media. Alle bewerkingen: Imrat Verhoeven.

Op gepaste afstand – maar zoals verderop zal blijken niet minder relevant – vinden we de rubriek ingezonden brieven. Medio mei 1998 opende de redactie een ingezonden brievenrubriek onder de naam ‘Landjepik’ en begin juli was er kort sprake van zo’n

rubriek onder de naam 'Vertoning'. Landjepik bevatte brieven waarin burgers breed uit hun ongenoegen over zeer verschillende aspecten van het herindelingsproces uitten. Vertoning was een korte serie brieven over de gang van zaken tijdens de voorlichtingsavonden van de provincie Zuid-Holland. Burgers kwamen niet alleen aan het woord bij de ingezonden brieven. Er verschenen regelmatig artikelen die we kunnen benoemen als *human interest*. Kenmerkend voor *human interest* artikelen is dat ze het nieuws vertellen vanuit het perspectief van de lezer (McQuail 2005: 377). Het ging vaak om artikelen waarin sfeerimpressies werden gegeven over de opvattingen over herindeling in een buurt of wijk, door verschillende bewoners aan het woord te laten. In totaal verschenen er 38 van dit soort artikelen. Het materiaal bevat verder vijftien opinieartikelen, waarin een aantal lokale gemeenteraadsleden en (ex)ambtenaren van het rijk hun mening geven. De ingezonden brieven, *human interest* artikelen en opinieartikelen bieden samen een vrij scherpe indruk van de ontwikkelingen in de publieke opinie over het herindelingsproces.

Het herindelingsproces werd 'gecontextualiseerd' via 21 achtergrondartikelen. Hierin werden experts of bestuurders geïnterviewd, de historie van eerdere herindelingsconflicten werd geduid of er werd ingegaan op inhoudelijke aspecten van de plannen. Ten slotte bevat het materiaal dertien hoofdredactionele commentaren, acht nieuwsanalyses en acht opinieartikelen van eigen redacteurs. De impliciete retorische claim van kranten is doorgaans dat hun nieuws feitelijk en onafhankelijk is: het nieuws als spiegel van de realiteit. Deze claim staat in de praktijk vaak onder druk, omdat redacteurs in nieuwsanalyses toch opinies en interpretaties geven van het nieuws (Pan & Kosicki 1993: 62). Bij *de Haagse Courant* was dit zeker het geval, zoals bleek uit de eerder besproken inhoudelijke positie die de redactie innam.

Als we de drie jaren qua percentages vergelijken dan valt op dat in 1997 veel ruimte werd besteed aan stadsnieuws en aan redactionele meningen. In 1998 trad er een duidelijke verschuiving op, waarbij meer ruimte werd geboden aan de publieke opinie. Er kwam minder nadruk te liggen op het harde nieuws en meer op meningen van burgers. Opvallend is dat de redactie zich relatief gezien terughoudender opstelde in het profileren van haar opvattingen, hetzelfde gold in 2000. De publieke opinie kreeg nog steeds ruim baan, maar nu nadrukkelijker via *human interest* artikelen dan via ingezonden brieven. Er verschenen bovendien meer achtergrondartikelen, wat duidt op een keuze om de herindelingsthematiek nadrukkelijker te contextualiseren.

Tot zover de indeling van de berichtgeving, over naar de nieuwswaardigheid. De selecties achter het nieuws worden nadrukkelijk gevoed door wat een redactie wel en niet nieuwswaardig acht. Het gaat hierbij niet zozeer om de intrinsieke kwaliteiten van een gebeurtenis, maar om de inschattingen die journalisten daarvan maken (Tiemeijer 2006: 264). Nieuwswaardigheid kan worden bepaald door overwegingen van geografische nabijheid, bekendheid en prestige van een spreker, de mate van conflict over een thema, de relevantie van een probleem, mogelijkheden voor dramatisering en personalisering en, ten slotte, het nieuwe van een verhaal (Koopmans 2004: 373). De inzet van nieuwswaardigheid als bundeling van selectiecriteria is niet geheel subjectief. Normen

over wat wel en niet als nieuwswaardig geldt kunnen sterk worden beïnvloed door de cultuur binnen een redactie en de doelgroepen waar deze zich op richt. Dit geldt ook voor *de Haagsche Courant* en de keuzes die de redactie maakte bij de nieuwsframing van het herindelingsproces. Wie waren daarbij nieuwswaardig?

Tabel 6.2 Veranderingen in nieuwswaardigheid van typen sprekers #

	1997 N=47		1998 N=257		2000 N=85		Totaal N=389	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
<i>Type spreker</i>								
Politiek-bestuurlijke tegenstanders	30	64%	114	44%	32	38%	176	45%
Individuele burgers	2	4%	74	29%	16	19%	92	24%
Politiek-bestuurlijke voorstanders	15	32%	36	14%	14	16%	65	17%
Stichtingen tegen annexatie	-	-	23	9%	15	18%	38	10%
Redactie HC	7	15%	16	6%	5	6%	28	7%

De verandering in nieuwswaardigheid van typen sprekers is uitgedrukt in aantallen artikelen waarin ze voorkomen en is gepercenteerd over het totaal aantal onderzochte artikelen. De absolute aantallen tellen niet op tot het totale aantal onderzochte artikelen per jaar, omdat in sommige artikelen verschillende typen sprekers aan het woord komen. De percentages tellen niet op tot 100%, omdat steeds het absolute aantal artikelen waarin een type spreker voorkomt is gepercenteerd op het totale aantal onderzochte artikelen in een jaar. Dit leest wat lastig, maar biedt een goede indruk van de relatieve verschuivingen in nieuwswaardigheid. De keuze voor een analyse van berichtgeving in de jaren 1997, 1998 en 2000 wordt toegelicht in bijlage 2.

Bron: *de Haagsche Courant*, WIC Media. Alle bewerkingen: Imrat Verhoeven.

Om een indruk te krijgen van de nieuwswaardigheid heb ik er voor gekozen om na te gaan welke typen sprekers in de berichtgeving voorkwamen.²⁶ We kunnen uit tabel 6.2 opmaken dat de politiek-bestuurlijke tegenstanders van het herindelingsproces meteen vanaf 1997 de meeste aandacht hebben gekregen. Vergeleken met de politiek-bestuurlijke voorstanders komen ze minimaal twee keer zo vaak in de berichtgeving voor en in 1998 – tijdens het heetst van de strijd – zelfs drie keer zo vaak. De politiek-bestuurlijke voorstanders kregen los daarvan structureel minder aandacht. Procentueel gezien halveerde hun aandeel zo ongeveer in de berichtgeving in 1998 en 2000. Hoewel ook de politiek-bestuurlijke tegenstanders vanaf 1998 wat minder aandacht kregen, bleven zij nog steeds de meest nieuwswaardige spreker. Burgers en stichtingen tegen annexatie waren in diezelfde periode sterk in opkomst, hetgeen niet verwonderlijk is gezien hun grote betrokkenheid in die periode. In 2000 bleef dit beeld grotendeels intact, zij het dat de stichtingen tegen annexatie nieuwswaardiger werden dan individuele burgers. Deze verschuivingen maken duidelijk dat de redactie keuzes achter het nieuws maakte die in het voordeel waren van de tegenstanders van het herindelingsproces. Zij werden nieuwswaardiger bevonden dan de voorstanders.

Zoals blijkt uit de selecties achter het nieuws vonden er tussen 1997 en 2000 in de berichtgeving behoorlijke verschuivingen plaats in het gebruik van rubrieken en in de nieuwswaardigheid van typen sprekers. Deze ontwikkelingen hangen nauw samen met

de inhoudelijke berichtgeving. Om een beeld te vormen van de inhoudelijke constructie van het probleem en zijn gevolgen in *de Haagsche Courant* analyseer ik voor de jaren 1997, 1998 en 2000 de framing van het beleid en het politieke machtsspel, de discursieve coalities die daarbij ontstonden, de mate van framedominantie en de taal waarin over herindeling werd gesproken.

1997: Veel inhoud maar ook kritiek

In 1997 richtte de berichtgeving zich vooral op de inhoud van het beleid. Het werd vrij snel duidelijk dat zich twee bestuurlijke kampen hadden gevormd. De politiek-bestuurlijke voorstanders kwamen aan het woord over de financiële problemen van Den Haag, de ruimteproblematiek waar de stad mee kampte en over de voor- en nadelen van bestuurlijke samenwerking. Deze thema's kwamen overeen met een aantal normatieve verhaallijnen uit het beleidsframe 'Geef Den Haag de ruimte' (zie hoofdstuk 4). De redactie van *de Haagsche Courant* legde eveneens veel nadruk op de financiële problemen van de gemeente Den Haag en op bestuurlijke samenwerking als oplossing. Bij de politiek bestuurlijke tegenstanders waren de financiële nadelen van het verlies van grondgebied en de bestuurlijke samenwerking de belangrijkste elementen waarover zij in 1997 aan het woord kwamen. Hiermee werden slechts zeer beperkt elementen van het beleidsframe 'Samenwerken ja, annexatie nee' in de berichtgeving gereproduceerd. Op zich is dit niet vreemd, omdat het frame zich pas in 1998 sterk zou ontwikkelen en ook als politieke slogan naar buiten werd gebracht.

Opvallend was dat zowel de voorstanders, de tegenstanders als de redactie van *de Haagsche Courant* discussieerden over bestuurlijke samenwerking. Ze vonden elkaar in hun kritiek op de motie Remkes, waarin een gebiedsuitbreiding van Den Haag werd voorgesteld. De gemeente Den Haag vond de voorstellen aanvankelijk een slecht alternatief voor de stadsprovincie, de buurgemeenten waren onder druk van de dreigende herindeling voor bestuurlijke samenwerking en de redactie van *de Haagsche Courant* benadrukte bestuurlijke samenwerking als beste oplossing voor de Haagse problemen. De redactie van *de Haagsche Courant* koos hierbij niet alleen inhoudelijk positie, zoals we al eerder zagen, maar zette ook de toon. De politiek verantwoordelijke minister Dijkstal van Binnenlandse Zaken werd in niet mis te verstane woorden gekapitteld:

"Minister Dijkstal van binnenlandse zaken is een bestuurlijke fierefluiter. In de paar jaar dat hij het ministerie nu beheert heeft hij op het punt van de bestuurlijke vernieuwing de ene na de andere uitvlucht verzonnen om besluiten te ontlopen. (...) In het licht van de serieuze en grote financiële problemen waarmee regeringsstad Den Haag kampt, is het paarse handjeklapp, uitgelokt door fierefluiter Dijkstal, een aanfluiting. De erfenis van de liberale staatsman Thorbecke is bij deze minister van binnenlandse zaken niet in goede handen. Met dit soort geflutter zou een liberaal politicus niet voor de dag moeten durven komen." (hoofdreactioneel commentaar 22-5-1997).

Het was niet de redactie die in 1997 de meeste kritiek uitte op de landelijke politiek. De politici en bestuurders uit de vijf buurgemeenten van Den Haag lieten zich veel vaker kritisch uit over de gang van zaken en de krant bracht deze opvattingen naar buiten:

“‘Deprimerend’ noemt de Leidschendamse burgemeester W. de Vreeze het besluit van de meerderheid van de Tweede Kamer om de bouwlocaties Leidschenveen en Ypenburg aan Den Haag over te dragen. ‘Er is een onthutsend, echt onthutsend, gebrek aan kennis bij de Kamerleden die daar gisteravond over spraken’” (stadsnieuws 23-5-1997).

“Gezamenlijk hebben de bestuurders uit de genoemde gemeenten zich deze week groen en geel geërgerd tijdens het Kamerdebat over de bestuurlijke toekomst van Haaglanden. ‘Er is een coup gepleegd in het parlement’, meent burgemeester Schartman van Nootdorp, die in het verleden zelf Kamerlid was voor het CDA. ‘Enkele mensen zijn met elkaar een hapje gaan eten en vervolgens hebben zij vriend en vijand verbaasd door enkele strepen te trekken op de kaart’” (stadsnieuws 24-5-1997).

Er werd ook in de weken na de besluitvorming rond de stadsprovincie en de motie Remkes nog verslag gedaan van de politieke reacties in de buurgemeenten van Den Haag. De gemeenteraadsvergaderingen over de besluitvorming kregen vrij veel aandacht. Hierbij werd de berichtgeving gelardeerd met kritische citaten van burgemeesters en andere politici.

De taal waarin over herindeling werd gesproken was vrij zakelijk. Er zijn slechts enkele voorbeelden te vinden van een dramatiserend gebruik van metaforen, waarbij werd gesproken over een ‘bedreiging’ of waarbij oorlogsmetaforen werden gebruikt. Ook in de retorische technieken blijkt een zakelijke toon. De berichtgeving bevat vooral gevolgenredaties en discussies over oplossingen. Alleen bij de kritiek op de landelijke politiek maakten de politiek-bestuurlijke tegenstanders en ook de redactie van *de Haagsche Courant* gebruik van morele oordelen. Deze vorm van dramatisering was sporadisch in de berichtgeving te vinden en staat in schril contrast met de toonzetting die we in 1998 zullen tegenkomen.

1998: De voorstanders liggen permanent onder vuur

Er veranderde veel in de berichtgeving over het herindelingsproces toen de provincie Zuid-Holland in 1998 uitvoering begon te geven aan de motie Remkes (zie hoofdstuk 4). Eerder zagen we dat er tussen 1997 en 1998 een omslag zat in de selecties die de redactie achter het nieuws maakte. Er werd veel ruimte gecreëerd voor de publieke opinie van burgers. Tegelijkertijd bleven de politiek-bestuurlijke tegenstanders relatief vaak in het nieuws, hoewel zij ook wat ruimte binnen de berichtgeving verloren. De consequentie hiervan was dat de argumentatie pro herindeling vanuit het ‘Geef Den Haag de ruimte’ frame stagneerde. Er ontstond een situatie waarin de berichtgeving zich sterker richtte

op de politiek-bestuurlijke argumenten tegen herindeling vanuit het ‘samenwerken ja, annexatie nee’ frame. De politiek-bestuurlijke tegenstanders van herindeling kwamen veelvuldig aan het woord over de voordelen van bestuurlijke samenwerking en de nadelen van herindeling. Bij die nadelen zien we nieuwe argumenten terug over de gevolgen voor de bevolking. Het ging om de mogelijke lastenverzwaring, de toenemende afstand tussen bestuur en bevolking en in een beperkt aantal artikelen werd de bedreiging van de lokale identiteit naar voren geschoven (zie ook hoofdstuk 4). Deze drie normatieve verhaallijnen vormden eveneens de belangrijkste beleidsgerichte thema’s die burgers via ingezonden brieven en in *human interest* artikelen naar voren brachten. De zorgen over het verlies van identiteit wogen voor burgers het zwaarst. Een aantal citaten illustreren het belang van lokale identiteit:

“Natuurlijk heeft de grote stad te maken met grote problemen, en wij zijn graag bereid om mee te denken over een oplossing. Maar van onze eigenheid moet Den Haag afblijven. Rijswijk moet Rijswijk blijven” (citaat van een burger uit een *human interest* artikel 4-4-1998).

“Ik ben het niet eens met de plannen van de provincie om van welke gemeente dan ook enige grenscorrecties dan wel annexaties uit te voeren. Ik ben geboren en getogen Voorburger en, hoewel ik (vooralsnog) niet in een bedreigd gebied woon, wil ik wel graag Voorburger blijven” (citaat van een burger uit een ingezonden brief 8-7-1998).

Ook de mogelijke lastenverzwaring woog voor burgers zwaarder dan voor de politiek-bestuurlijke tegenstanders. Vooral toekomstige inwoners van de nieuwe wijken Leidschenveen en Ypenburg maakten zich zorgen, omdat een lastenverzwaring niet was meegerekend in hun budget toen zij hun nieuwbouwhuizen aanschafte:

“Als mijn nieuwe huis straks in Den Haag komt te staan, in plaats van in Leidschendam, dan kunnen we de vakanties wel vergeten... Als Hagenaars zijn we namelijk zo duur uit dat we ons vakantiegeld nodig zullen hebben voor allerlei hogere lasten” (citaat van een burger in een *human interest* artikel 9-5-1998).

“Hoe denkt Deetman dat wij ons voelen als toekomstige bewoners van Ypenburg? Je koopt een huis op Rijswijks grondgebied. Je berekent je vaste lasten van de hypotheek en je neemt daarin uiteraard alle belastingen mee. En na het tekenen van de koopovereenkomst lijkt steeds zekerder te worden dat je straks toch weer in het duurdere Den Haag woont” (ingezonden brief 1-7-1998).

Tegelijkertijd waren er in de berichtgeving ook tegenargumenten te horen waarin de lastenverzwaring werd gerelativeerd. Volgens makelaars en financieel deskundigen zouden de Haagse tarieven de komende jaren gaan dalen, waardoor de lasten in de grote stad en in de buurgemeenten naar elkaar toe zouden groeien.

Het argument van de toenemende afstand tussen bestuur en bevolking herkennen we uit het politiek-bestuurlijke discours van hoofdstuk 4. Het waren niet alleen politici die met dit argumenten kwamen, ook burgers maakten zich zorgen over de afstand tot het bestuur:

“Er zijn allerlei argumenten om te strijden voor een zelfstandige gemeente. De korte afstand tussen burger en bestuur vind ik zelf heel belangrijk. Als ik naar de markt ga, kan ik onze raadsleden daar aanspreken op het politieke beleid. Ik weet niet precies hoe dat in Den Haag zit, maar ik kan me niet voorstellen dat de raadsleden daar geregeld naar de markt gaan” (citaat van een burger in een human interest artikel 4-4-1998).

Zeer opvallend is dat de redactie van *de Haagsche Courant* zich niet in deze discussies mengde. Zij bleef wel aandacht geven aan de voordelen van bestuurlijke samenwerking. De veranderende discussie over de consequenties van het beleid voerde niet de bovenaan in de berichtgeving van 1998. Er ging veel meer aandacht uit naar de concrete plannen van de provincie, het politieke machtsspel bij de planvorming en het protest daartegen van de vijf buurgemeenten en de bevolking.

Toen de provincie Zuid-Holland in mei 1998 haar eerste herindelingsplan presenteerde, raakten de gemoederen in de vijf buurgemeenten zowel onder politici als burgers behoorlijk verhit. De oplopende verontwaardiging richtte zich op het nut en noodzaak van de plannen als geheel en van de voorgenomen corridor over het grondgebied van de buurgemeenten in het bijzonder. De krant bood ruimte om deze kritiek te uiten. Ik geef twee voorbeelden uit vele:

“Met verbijstering heeft de VVD-fractie Leidschendam kennisgenomen van de voorgenomen annexatieplannen van de provincie. Het besluit is te gek voor woorden en in het geheel niet gebaseerd op argumenten en realiteit. Neen, het gaat om geld om de wederom te verwachten tekorten van Den Haag via ordinair OZB-belastingverhoging aan te vullen. (...) Gedeputeerde Staten hebben de procedure laten prevaleren uit angst en lafheid en een besluit genomen dat volledig voorbijgaat aan de belangen van vele duizenden gezinnen en burgers” (lokaal VVD-politicus in een ingezonden brief 15-5-1998).

“Maar het dieptepunt in de plannen blijft toch wel de gedwongen Anschluss (sic!) van de oude bewoonde gebieden in Voorburg en Rijswijk in de zogenaamde corridor. Leeuwendaal, een van de oudste en meest Rijswijkse wijken, gaat eraan. Voorburg-West wordt in stukken gehakt. Hier heeft de idiotie van het annexatievirus aan onbehoorlijk bestuur grenzende proporties bereikt” (ingezonden brief, 18-6-1998).

De redactie van *de Haagsche Courant* deelde de kritiek op de plannen van de provincie. Eerder zagen we al dat de redactie de provincie gebrek aan lef verweet om de uitvoering van de motie Remkes naast zich neer te leggen. Maar ook de plannen voor de corridor werden door de redactie bekritiseerd. Zodoende ontstond er rond de planvorming een

discursieve coalitie tussen de politiek-bestuurlijke tegenstanders, burgers en de redactie van *de Haagsche Courant*, die de inhoud van de plannen bekritiseerde.

De kritiek op de inhoud van de plannen viel in het niet bij het collectieve ongenoegen dat uitbrak over het optreden van de provincie Zuid-Holland en van de gemeente Den Haag. Hen werd verweten over de hoofden van de politici en burgers van de vijf buurgemeenten een politiek machtsspel te spelen. De kritiek op de gemeente Den Haag werd verwoord door een discursieve coalitie van bestuurders en burgers. De bestuurders richtten hun pijlen op het bestuurlijk optreden van burgemeester Deetman. Hij wekte de indruk een dubbelspel te spelen, waarbij hij enerzijds claimde open te staan voor verdere discussie over bestuurlijke samenwerking en anderzijds de provincie probeerde te beïnvloeden om zo veel mogelijk gebiedsuitbreiding uit het vuur te slepen. De gemeente stuurde op 8 april een pleitnota aan de provincie waarin zij haar motieven voor gebiedsuitbreiding uiteenzette. Daarnaast reageerde burgemeester Deetman kritisch op een voorstel van de vijf gemeenten om nieuwe vormen van samenwerking te zoeken. De verontwaardigde reacties van bestuurders uit de buurgemeenten lieten niet lang op zich wachten:

“Eindelijk wordt de ware aard van Den Haag duidelijk: een gemeente die al jaren koste wat het kost wil annexeren. Zelfs toen Den Haag nog samen met de andere regiogemeenten nadacht over de vorming van een stadsprovincie Haaglanden, had de stad al rapporten waarin de voordelen van annexatie uitvoerig werden beschreven” (burgemeester Schartman van Nootdorp in stadsnieuws 10-4-1998).

“Eerder betoogde de burgemeester nog dat het protest vooral niet tegen Den Haag gericht moest zijn, maar tegen de motie van het Tweede-Kamerlid Remkes. Daar denkt hij nu anders over. ‘Ik ben strijdbaarder geworden tegen Den Haag’, gaf hij toe. ‘De manier waarop de gemeente Den Haag ons voorstel tot samenwerking heeft afgewezen, heeft ons buitengewoon teleurgesteld’. ‘Nu wordt het langzamerhand menens. Den Haag zet wel erg hoog in. Uit de rapporten blijkt dat het afkoerst op annexatie van Voorburg-West en een deel van Rijswijk’” (burgemeester Van Haersma Buma van Voorburg in stadsnieuws 15-4-1998).

“De verregaande regionale samenwerking die Nootdorp, Pijnacker, Rijswijk, Leidschendam en Voorburg voorstellen als alternatief voor annexatie van hun grond, wordt door Den Haag nog steeds op hooghartige toon afgewezen. De stad wil haar problemen oplossen door groter dan groot te groeien en is daarmee in onze ogen veel te ambitieus. Het wordt tijd dat de stad haar grenzen leert kennen’, schamperde Roscam Abbing. Hij raakte nu goed op dreef: ‘Den Haag gaat er prat op dat zij regeringsstad is, maar lapt terzijde wel de grondwet aan haar laars. Honderdvijftig jaar geleden bedacht Thorbecke een systeem met drie onderling samenwerkende bestuurslagen (regering, provincies en gemeenten). Den Haag drijft deze bestuurslagen nu uit elkaar en verwerpt dus in feite het principe van samenwerking’” (burgemeester Roscam Abbing van Rijswijk in stadsnieuws 28-5-1998).

De kritiek van burgers op Den Haag richtte zich op het slechte financiële beheer van de gemeente, onkundig bestuur, blunders met projecten zoals de 'tramtunnel' en het bestuurlijk optreden van de burgemeester tijdens het herindelingsproces. Twee voorbeelden ter illustratie:

"Den Haag probeert zijn financiële problemen op te lossen door omliggende gemeenten stukken grond af te pakken. Ik vind dat bestuurlijk onbehoorlijk en eigenlijk ook tamelijk ordinair. Afgezien daarvan is het nog maar zeer de vraag of de uitbreiding van Den Haag ook daadwerkelijk leidt tot een betere financiële positie" (citaat van een burger in een *human interest* artikel 4-4-1998).

"Annexatie (lees: amputatie) van aangrenzende dorpswijken is rechtvaardig, want zij maken gebruik van Haagse voorzieningen'. Dat is een excuus van Willem de Veroveraar, vanuit zijn peperdure witte paleis aan het Spui, om zijn amputatie-driften te vergoelijken. (...) Nog een tip. Laat die rare corridor-kronkels toch varen. Bouw gewoon tunnels onder de randgemeenten naar uw veroverde gebieden. Ja, het is bekend, uw tunnels staan meestal onder water. Geen nood! De corridorianen schenken u en uw gemeenteraad mooie witte roeiboten als zoenoffer. Dat is nog nuttig ook. Zo leert u roeien met de riemen die u heeft" (ingezonden brief 3-6-1998).

Wat opvalt in de kritiek van bestuurders en burgers is dat de bestuurders zich vooral in suggestieve bewoordingen uitlieten over machtsmisbruik en ondemocratische praktijken. Burgers gaven veel nadrukkelijker hun mening en ze reageerden niet zozeer op de actuele gebeurtenissen van dag, maar op de algemenere gang van zaken tijdens het herindelingsproces en vanuit hun perceptie van Den Haag en haar burgemeester. Het verschil in stijl en toon is belangrijk voor de aard van de nieuwsframing van het politieke machtsspel. Het waren immers de brieven van burgers en hun meningen in *human interest* artikelen die van de redactie veel ruimte kregen.

De kritiek op de provincie Zuid-Holland werd breder gedeeld. Naast bestuurders en individuele burgers mengden ook stichtingen tegen annexatie en de redactie van *de Haagsche Courant* zich in de discussie. De redactie bleef bij haar standpunt dat de provincie een stokje voor de herindeling moest steken door de landelijke politiek op haar fouten te wijzen. Haar kritiek richtte zich daarom op het gebrek aan lef en daadkracht van de provincie. De kritiek van de andere tegenstanders ging veel nadrukkelijker over het optreden van de provincie tijdens een aantal cruciale momenten in het herindelingsproces. Hierbij zien we hetzelfde patroon als bij de kritiek op de gemeente Den Haag. Bestuurders lieten zich alleen in suggestieve bewoordingen kritisch uit over dat optreden. Zij spraken gedurende het provinciale herindelingsproces van 'gelegenheidspolitiek', de 'belangen van burgers' waaraan voorbij werd gegaan, een 'beschamende houding' van Gedeputeerde Staten, een 'onzorgvuldige werkwijze' en 'postcode-planologie'. Een uitzondering hierop vormde een ingezonden brief van de VVD-fractie in Leidschen-

dam. Zij bood openlijk haar excuses aan bij haar kiezers, omdat de eerste plannen van de provincie bekend werden gemaakt een dag na de Tweede Kamerverkiezingen op 6 mei 1998. Individuele burgers waren veel duidelijker in hun oordeel over deze gang van zaken, die als ondemocratisch werd beschouwd:

“Uitgerekend láát op verkiezingsdag 6 mei komen Gedeputeerde Staten (GS) Zuid-Holland (VVD/PVDA-meerderheid) met stap 1: annexatie van grote delen van Rijswijk, Voorburg, Leidschendam, Nootdorp, Pijnacker en Wateringen. (...) Wij, burgers van de randgemeenten, hebben de bui al lang zien hangen, maar staan met de rug tegen de muur. Eenmaal gekozen maakt een kleine groep politici de dienst uit. Dat is altijd al zo geweest en zal altijd wel zo blijven. Ik hoop vurig, dat het de B&W's van de randgemeenten met vereende krachten lukt dit grote onrecht te keren. Democratische samenwerking is de weg, niet annexatie” (ingezonden brief 16-5-1998).

De plannen zelf werden eveneens geassocieerd met ondemocratisch handelen en machtsmisbruik. Het waren wederom burgers die via ingezonden brieven vrij expliciet uiting gaven aan deze kritiek:

“Eindelijk zou het provinciaal bestuur van Zuid-Holland zich waar kunnen maken en aan burgers tonen dat het bestaat uit echte bestuurders met kennis van zaken – geen bestuurders die misbruik maken van hun macht. Maar nee: in plaats daarvan komt het met voorstellen tot annexatie van levenskrachtige, goed bestuurde gemeenten” (ingezonden brief 6-6-1998).

Het totale aantal bewoners van de vijf bedreigde gemeenten bedraagt meer dan 150.000 mensen, dat is circa eenderde van het aantal inwoners van Den Haag. Daar kan Provinciale Staten toch niet ongestraft overheen walsen. Doen ze dat toch, dan is politiek smerig en ondemocratisch en zijn hun afgevaardigden huichelaars. Eens kijken of ze het aandurven dit onzinnige en onrechtvaardige besluit over de verkiezingen van het volgend jaar heen te tillen. Het referendum komt eraan! (ingezonden brief 19-6-1998).

De kritiek op de provincie werd nog heftiger toen zij de twee voorlichtingsavonden over haar plannen voor grenscorrectie organiseerde (zie hoofdstuk 5). De kritiek richtte zich hierbij op de arrogante houding van de provinciale bestuurders. De redactie van *de Haagsche Courant* onthield zich van commentaar, maar bood burgers wel extra ruimte om hun ongenoegen te uiten. Dit gebeurde via *human interest* artikelen waarin impressies werden gegeven van de voorlichtingsavonden en via de ingelaste brievenrubriek ‘Vertoning’. Enkele citaten ter illustratie van de onvrede over de gang van zaken:

“Ik heb mij zeer geërgerd aan de zeer arrogante wijze waarop de bestuurders van onze provincie de informatieavond over de annexatieplannen – o, pardon grenswijzigingen – hebben afgehandeld. De commissaris van de koningin en de verantwoordelijke provincie-

bestuurders zijn er door hun nietszeggende – soms onverstaanbaar bekakte – woordenbrij goed in geslaagd om ruim 4500 burgers in dezelfde onzekere toestand weer naar huis te sturen. (...) Met heel veel moed werden namelijk zeer inhoudelijke vragen gesteld, terwijl het panel zat te smoezen om vervolgens een nietszeggend antwoord te brouwen. Deze hele gang van zaken tijdens deze ‘verplichte schijnvertoning’ is typerend voor het gebrek aan respect van deze bestuurders voor alle betrokken burgers uit de Haagse prooigemeenten” (ingezonden brief 1-7-1998).

“Eerst was ik niet van plan iets te schrijven over de informatiebijeenkomst in Forum Kwadraat te Voorburg op 24 juni. Ik betrap mijzelf er echter steeds weer op hoezeer deze avond mij heeft aangegrepen. Nog ben ik verbaasd en verontwaardigd over het verloop ervan. Toch maar even mijn hart luchten. Ik denk bijvoorbeeld aan het arrogante optreden van de commissaris van de koningin in Zuid-Holland, mevrouw Leemhuis-Stout. Je merkte de hele avond heel duidelijk dat het houden van deze informatieavond voor haar alleen maar een ongewenst verplicht nummer was” (ingezonden brief 10-7-1998).

Ook de vertegenwoordigers van de stichtingen tegen annexatie werden enkele malen geïnterviewd om hun mening over de voorlichtingsavonden te geven. Zij spraken van “een grof schandaal”, “slecht voorbereide bestuurders” en “een debacle”. Ze waren gematigder in hun bewoordingen dan de individuele burgers via hun ingezonden brieven. Hetzelfde gold voor politiek-bestuurlijke tegenstanders. Zij lieten zich wederom in gematigde suggestieve termen over de gang van zaken uit: “de ivoren toren van de provincieleiding”, “bestuur dat ver van haar burgers af staat”.

De taal van de berichtgeving in 1998 sluit naadloos aan op de veranderende situatie. Er was geen sprake meer van een zakelijke toon toen de provincie met haar plannen kwam. De hele berichtgeving was doorspekt met metaforen voor herindeling, grenscorrectie, annexatie of het politiek bestuurlijke besluitvormingsproces in abstractere zin. Sporadisch werden deze begrippen of processen verwoord in spelmetaforen (het spel dat word gespeeld), griezelmataforen (het spook van grenscorrecties/annexatie), begeerte-metaforen (landhonger). Iets frequenter werd er gebruikgemaakt van theatermetaforen (de regiefunctie van de provincie, een rol spelen in de regio, doomsenario’s). De berichtgeving werd verreweg gedomineerd door metaforen van bedreiging en oorlog. Hoewel deze in alle jaren van de onderzochte berichtgeving zijn aan te treffen, zien we naar verhouding een enorme uitbarsting in 1998. De bedreigingsmetafoor werd iets vaker gebruikt dan de oorlogsmetafoor.

We zien in de berichtgeving een zeer uiteenlopend gebruik van de bedreigingsmetafoor. “Annexatie dreigde”, “wijken werden bedreigd”, “vrees en angsten kwamen uit”, “verlies van stukken grond dreigde”, “gemeenten liepen gevaar”, er was sprake van “dreigende grenswijzigingen of grenscorrecties”, “dreigende Haagse landjepik”, “het naderende kwaad”, “vrees voor verlies van zelfstandigheid”, “bedreigde gemeenten”, “ongeruste bewoners” en “bedreigd gebied”. Het waren vooral de politiek-bestuurlijke

tegenstanders, op enige afstand gevolgd door individuele burgers en in nog iets mindere mate leden van stichtingen tegen annexatie, die deze metafoor gebruikten. Maar ook in het taalgebruik van de redactie en journalisten was de bedreigingsmetafoor ruim aanwezig. Het gebeurde vrij vaak dat journalisten in de nieuwsverslaggeving en in *human interest* artikelen de bedreigingsmetafoor gebruikten om uitspraken van bestuurders of burgers mee te framen. Kortom, de bedreiging die van het probleem uitging zat diep in ieders taalgebruik ingebakken. De breed levende bezorgdheid en ongerustheid in de Haagse buurgemeenten werd ermee tot uitdrukking gebracht.

De oorlogsmetaforiek kende eveneens allerlei varianten. De gemeenten “vormden een front”, burgemeesters riepen inwoners op tot “verzet tegen annexatie”, “de bevolking zou worden gemobiliseerd”, er was sprake van “strijd tegen gebiedswijzigingen”, burgemeesters claimden “nog heel wat kruut achter de hand te hebben”, “de slag werd verloren maar de oorlog niet”, “het wapen van het referendum zou worden ingezet”, er was sprake van “vertragingstactieken en vergelijkbare strategieën” en “er zou een hete zomer volgen”. Deze oorlogsmetaforiek komen we het meest tegen in de uitspraken van de politiek-bestuurlijke tegenstanders, maar in mindere mate ook bij individuele burgers en de stichtingen tegen annexatie. Opvallend is dat deze metaforiek meer in hun eigen taalgebruik zat dan de bedreigingsmetaforiek die vaker door journalisten werd gehanteerd bij het framen van hun meningen. De redactie van *de Haagsche Courant* refereerde zeer beperkt aan oorlog en verzet, alleen om haar afkeuring van het bestuurlijke conflict kenbaar te maken. De redactie was weliswaar anti-annexatie, maar ook anti-bestuurlijke oorlog, vanwege haar voorkeur voor bestuurlijke samenwerking. Daardoor ging zij in haar gebruik van oorlogsmetaforiek niet mee met de andere sprekers. De oorlogsmetaforiek verwoordde niet zozeer de bezorgdheid of ongerustheid in de Haagse buurgemeenten, maar het ongenoegen en de onvrede over de gang van zaken. Gezamenlijk boden de bedreigingsmetaforiek en de oorlogsmetaforiek een taal van bezorgdheid en ongerustheid enerzijds en ongenoegen en onvrede anderzijds.

De taal van de berichtgeving in 1998 werd niet alleen door de twee metaforen gekleurd. Er werd veelvuldig gebruikgemaakt van op personen of organisaties gerichte retorische technieken. De met afstand meest gebruikte retorische techniek was het vellen van morele oordelen over actoren. Deze techniek sloot nauw aan bij de framing van het politieke machtsspel en werd veel door individuele burgers toegepast. De Tweede Kamer, de provincie en de gemeente Den Haag moesten het daarbij ontgelden. Vaak ging dit in keurige bewoordingen over “bestuurlijke onbehoorlijkheid”, “afspraken die te weinig waard zijn”, “er bestuurlijk niets van bakken” en “de eigenheid waar Den Haag vanaf moest blijven”. Soms was de taal harder: “dit pikken we niet”, “dit kunnen ze niet maken”, “het is een schande”, “we worden gechanteed”; er was sprake van “verbijstering” over “arrogantie, afstandelijkheid, demagogie en onbuigzaamheid”. Politiek-bestuurlijke tegenstanders gaven ook regelmatig morele oordelen, meestal aan het adres van de gemeente Den Haag en de provincie, zij het op een gematigder toon. Bovendien combineerden zij morele oordelen opvallend vaak met inhoudelijke retoriek over

samenwerking als oplossing van de problemen. De redactie van *de Haagsche Courant* heeft eveneens morele oordelen uitgesproken, maar op een gematigder toon: “paars handjeklap”, “een laffe provincie”, “de Tweede Kamer die het spoor bijster is”, “dwaze annexatie-ideeën”, “tekentafel-bestuur” en vergelijkbare argumenten. De stichtingen tegen annexatie hebben in verhouding tot de andere tegenstanders vrij weinig morele oordelen uitgesproken. Als zij een oordeel velden was dat doorgaans hard: “ondemocratische en feodale grenswijzigingsplannen”, “hautaine neerbuigendheid”, “Deetmania” (manisch geldgebrek en een onbestemde expansiedrift) en andere varianten.

De combinatie van nieuwe inhoudelijke argumenten over gevolgen van herindeling viel in 1998 in het niet bij de uitvoerige kritiek en verontwaardiging over het politieke machtsspel en de verharding in de taal, die we in de berichtgeving waar kunnen nemen. 1998 was een uitzonderlijk jaar, omdat er besluitvorming over de herindeling plaats zou vinden. Toen de provincie niet op tijd in staat bleek om de grenscorrectie te realiseren, kwam de minister van Binnenlandse Zaken aan zet. In 2000 bereikte zijn planvorming een hoogtepunt.

2000: De inhoud staat weer voorop

De berichtgeving in 2000 werd nog steeds gedomineerd door de politiek-bestuurlijke tegenstanders en in iets mindere mate individuele burgers. De meeste normatieve verhaallijnen uit het in 1998 zo dominante ‘Samenwerken ja, annexatie nee’ frame keerden hierbij terug, zij het in andere gradaties. De argumenten over samenwerking als oplossing voor de problemen van Den Haag bleven de meeste aandacht opeisen en ze werden zowel door politiek-bestuurlijke tegenstanders als burgers geuit. Daarnaast bleven de bestuurders in het nieuws komen met hun argumenten over de financiële nadelen voor hun gemeenten en ze bleven over het nut van de plannen discussiëren. Burgers bleven argumenten aanvoeren over de lokale identiteit – zij het in veel mindere mate dan in 1998 – en over de grotere afstand tot het bestuur. Helemaal weggefallen uit de berichtgeving waren de argumenten over lastenverzwaring. Verder waren er nauwelijks argumenten te vinden die pasten binnen de verschillende normatieve verhaallijnen van het ‘Geef Den Haag de ruimte’ frame van de politiek-bestuurlijke voorstanders. Het was vrijwel alleen minister de Vries van Binnenlandse Zaken die aan het woord kwam namens de voorstanders. Daarbij ging het meestal om feitelijke berichtgeving over de procedure die hij zou volgen en over de concrete voorstellen die hij zou doen. De redactie van *de Haagsche Courant* bleef bij haar inhoudelijke standpunten uit 1997 en 1998 tegen annexatie, maar voor bestuurlijke samenwerking als oplossing voor de Haagse problemen. Hiervan getuigt onder andere het volgende citaat uit een hoofdredactioneel commentaar:

“Minister De Vries ziet in de gegeven politieke omstandigheden geen andere mogelijkheid dan dit ‘vuilte achter de brillenglazen van de coalitie’ zo snel mogelijk weg te werken en de grenscorrecties met harde hand door te zetten. De Tweede Kamer zou er verstandig aan

doen om nog dit jaar de minister op het goede spoor te zetten: intergemeentelijke samenwerking in de regio rondom Den Haag. Er is al teveel tijd en energie verspild aan een ‘oplossing’ voor de ruimtenood van Den Haag die maar tien of hooguit vijftien jaar toereikend zal zijn, zoals ook de minister toegeeft” (hoofdreactioneel commentaar 28-4-2000).

Het was in de redactionele optiek niet langer de provincie die de landelijke politiek van herindeling af moest houden, maar de Tweede Kamer die de minister voor een fout moest behoeden. De boodschap bleef dezelfde: geen annexatie en wel samenwerking in de regio om de problemen van Den Haag op te lossen.

In vergelijking tot 1998 was de massale kritiek op het politieke machtsspel geluwd. Terwijl de gemeente Den Haag en de provincie Zuid-Holland destijds op zeer forse kritiek konden rekenen, was er slechts marginaal sprake van kritiek op het optreden van de minister. De redactie had geen speciale brievenrubrieken meer voor het thema en onthield zich grotendeels van commentaar. De politiek-bestuurlijke tegenstanders richtten zich nadrukkelijk op beïnvloeding van de minister en landelijke politiek achter de schermen (zie hoofdstuk 4). Zij uitten in de openbaarheid geen kritiek meer op politieke voorstanders. Er kwam eigenlijk alleen nog kritiek van de stichtingen tegen annexatie. Zij appelleerden aan ondemocratische elementen in het bestuurlijk optreden. Het ministerie van BZK kreeg het verwijt dat het niet luisterde naar burgers. Zij werden volgens de stichtingen ‘buitenspel gezet’. Individuele burgers stuurden een beperkt aantal brieven aan de krant, waarin ze lieten blijken dat het ministerie de duidelijke signalen van de bevolking rond de volksraadpleging in oktober 1998 en de provinciale statenverkiezingen in maart 1999 niet kon negeren.

De zeer beperkte aandacht voor het politieke machtsspel in 2000 maakt duidelijk dat de berichtgeving weer inhoudelijker van aard was geworden. Dit beeld wordt bevestigd door het taalgebruik. De metaforiek van bedreiging en oorlog kwam nog wel voor, maar was in vergelijking met 1998 marginaal aanwezig. De politiek-bestuurlijke tegenstanders bedienden zich nog wel eens van deze metaforen, vooral van de oorlogstaal. Ook in het gebruik van retorische technieken zien we een kentering. Hoewel er nog steeds door individuele burgers en stichtingen tegen annexatie morele oordelen werden geveld, was er veel meer ruimte voor inhoudelijke gevolgen redematies en voor discussie over oplossingen. De berichtgeving in 2000 lijkt daarmee qua toon veel meer op die van 1997.

De constructie van annexatie als probleem

De langdurige en intensieve aandacht van *de Haagsche Courant* voor het proces van gemeentelijke herindeling toont ons de constructie van annexatie als probleem in de berichtgeving. Vanaf 1997 werd duidelijk dat er een herindeling op komst was. Politiek-bestuurlijke voor- en tegenstanders gaven hun visie over het voornemen tot herindeling en ze uitten kritiek op de landelijke politiek, die geen andere oplossing wist te bedenken voor de vastgelopen stadsprovincies. Er was veel onduidelijkheid over de concrete plan-

nen. Dit zien we terug in de berichtgeving die zich concentreerde op hard nieuws over de politieke ontwikkelingen en pogingen tot duiding door de redactie. Door de politiek-bestuurlijke tegenstanders meer aan het woord te laten, kreeg hun 'Samenwerken ja, annexatie nee frame' meer aandacht. Omdat de redactie herindeling ook verwierp (zie par. 2) ontstond er al snel een beeld dat herindeling problematisch was en dat de landelijke politiek over de hoofden van de bevolking van de vijf gemeenten een onwenselijke en onnodige verandering door zou voeren.

De constructie van het probleem werd sterk verbreed en geïntensiveerd in de berichtgeving van 1998. De voorstanders van herindeling kwamen steeds minder aan het woord. De politiek-bestuurlijke tegenstanders kregen daardoor nog meer ruimte om hun visie op het probleem en haar consequenties voor hun burgers te verwoorden. Vooral toen de plannen van de provincie bekend werden intensiverde de berichtgeving in *de Haagsche Courant* (zie bijlage 2). De politieke tegenstanders kregen bovendien alle ruimte om kritiek te uiten op de plannen en de manier waarop de gemeente Den Haag en de provincie het politieke spel speelden. Deze tweeledige kritiek werd verhevigd door de ingezonden brieven en de *human interest* artikelen die *de Haagsche Courant* begon te plaatsen. Duidelijk werd dat de kritiek breed leefde onder de bevolking van de vijf gemeenten. De krant ging met de berichtgeving dicht op het anti-annexatiepubliek zitten. Ze koos een koers die doet denken aan *civic journalism*. Doel daarvan is om vanuit het perspectief van burgers actief bij te dragen aan de problemen die zij zien en te helpen zoeken naar oplossingen (Tiemeijer 2006: 277). Door individuele burgers in brieven en artikelen veel aan het woord te laten, maakte de krant bovendien leden van het anti-annexatiepubliek zichtbaar. Het werd duidelijk dat het probleem herindeling niet alleen leefde in de hoofden en harten van politici en van de redactie, maar dat ook burgers de gang van zaken afkeurden.

Door deze individuele burgers aan het woord te laten werd het probleem verbreed van een inhoudelijke ingreep met gevolgen, tot een interventie die op onrechtvaardige wijze tot stand kwam. Het veelvuldig gebruik van op politieke actoren gerichte morele oordelen in de retoriek getuigt hiervan. Het hele complex van tegenargumenten werd bovendien geïntensiveerd door metaforen die herindeling benoemden als een bedreiging of als oorlog. Deels is deze beeldvorming het gevolg van de woorden die politici en individuele burgers kozen. Belangrijker was de rol van de redacteurs en journalisten van *de Haagsche Courant*, die de meningen van anderen geregeld 'contextualiseerden' door gebruik te maken van bedreigings- of oorlogsmetaforiek. Door de verharding in de toonzetting ontstond er een emotionele kern in de berichtgeving die appelleerde aan herkenbare gevoelens van angst en woede onder het publiek. Angst dat er iets vervelends met de leefomgeving zou gaan gebeuren en woede over de bestuurlijke gang van zaken. De stevige kritiek op de politieke gang van zaken en de verharding van de toonzetting verbreedde en intensiverde niet alleen het probleem, maar maakte ook duidelijk wie de tegenstanders waren. Het werd duidelijk op wie deelnemers aan het publiek hun agonistische politieke betrokkenheid bij het probleem konden richten.

De constructie van het probleem veranderde toen de berichtgeving in 2000 zich veel nadrukkelijker richtte op de inhoud van de problematiek. De kritiek op het politieke machtspeel was vrijwel volledig verdwenen, waardoor het probleem weer versmalde tot een inhoudelijke kwestie met gevolgen voor de lokale verhoudingen tussen overheid en burgers. Dit was merkbaar in de taal, die minder in termen van bedreigingen en oorlog sprak en die zich in het gebruik van retorische technieken sterker richtte op gevolgenredenties en argumentatie over oplossingen. De op actoren gerichte morele oordelen waren grotendeels weer naar de achtergrond verdwenen. Alleen bij acties van de stichtingen tegen annexatie verheugde de berichtgeving bij tijd en wijle, omdat zij zich zo ongeveer als enige nog wel kritisch uitlieten over de politieke gang van zaken. Door geen aparte rubrieken voor brieven van burgers meer op te nemen, verdween het publiek grotendeels uit beeld. Alleen door verslag te doen van concrete acties werd het af en toe nog zichtbaar gemaakt.

De analyse van de berichtgeving laat zien dat *de Haagsche Courant* een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de constructie van het annexatieprobleem. Duidelijk is dat de krant een sterke sympathie had voor de tegenstanders van herindeling, omdat de redactie zelf geen brood zag in deze oplossing voor de problemen van de gemeente Den Haag. De vraag is hoe ver deze sympathie ging. Bleef het bij afbakening van probleem en publiek vanuit berichtgeving die de tegenstanders meer ruimte gaf, of ondernam de krant ook pogingen om de agonistische politieke betrokkenheid van de leden van het anti-annexatiepubliek te mobiliseren?

3. Informatie, *agency* of actieve mobilisatie?

Om na te gaan of *de Haagsche Courant* zelf burgers heeft gemobiliseerd voor acties beperk ik de analyse tot de berichtgeving over 1998, toen de strijd tegen herindeling het hevigst was. In hoofdstuk 3 betoog ik dat nieuwsmedia de politieke betrokkenheid van burgers kunnen stimuleren door onder andere veel concrete informatie te geven over acties die eraan komen en door burgers het gevoel te geven dat het zinvol is om in actie te komen (een gevoel van *agency* creëren). Ze zouden burgers uiteraard ook kunnen mobiliseren door ze rechtstreeks op te roepen tot deelname aan acties of door zelf acties te organiseren. Hoe is *de Haagsche Courant* in haar berichtgeving met deze zaken omgegaan?

De krant bood veel informatie over acties

De berichtgeving over acties kwam medio april 1998 op gang toen de burgemeesters van de vijf buurgemeenten aankondigden dat zij een campagne zouden starten tegen annexatie, te beginnen met een informatieavond. De aankondiging kreeg enkele keren aandacht in de berichtgeving. Daarbij was de toon vrij neutraal. De locaties van de avonden werden genoemd. Er werd uitgelegd dat de burgemeesters hun standpunten uiteen

zouden zetten en dat vertegenwoordigers van stichtingen tegen annexatie toelichting zouden komen geven over hun voorgenomen acties. Een voorbeeld ter illustratie:

“De burgemeesters van Nootdorp, Pijnacker, Voorburg, Leidschendam en Rijswijk lossen vanavond het startschot voor een gezamenlijke campagne tegen mogelijke annexatie van delen van hun grondgebied door Den Haag. (...) Hun actie richt zich komende weken vooral op de bevolking. Die zal vanaf donderdag via advertenties worden benaderd over de in de lucht hangende annexatie. Ook willen de burgemeesters op dinsdag 28 april in alle vijf gemeenten een informatie-avond houden voor hun inwoners. Verwacht wordt dat Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland volgende week een belangrijke knoop doorhakken over de annexatie-plannen in de Haagse regio. GS doen dat op grond van het onderzoek dat ze afgelopen maanden hebben gehouden naar de diverse gevolgen van de annexatie-voorstellen” (stadsnieuws 14-4-1998).

Vergelijkbare berichtgeving ontstond rond de bekendmaking van de slogan ‘Samenwerken ja, annexatie nee’ enkele dagen later en bij de speeches van de vijf burgemeesters ter gelegenheid van de installatie van nieuwe raadsleden. Ook eind april bij de officiële presentatie van de stichtingen tegen annexatie zagen we dit soort berichtgeving. De lezers kregen informatie over het wanneer en waar van bijeenkomsten, maar er werd door de journalisten of redacteuren niet veel aan toegevoegd. Hetzelfde patroon deed zich voor bij de berichtgeving over de volksraadpleging die in oktober zou plaatsvinden. Steeds als er in een van de vijf gemeenten door de gemeenteraad werd ingestemd met een volksraadpleging dan berichtte de krant daarover. Toen eind mei een van de burgemeesters bekend maakte dat er waarschijnlijk in alle vijf gemeenten een volksraadpleging zou komen, werd er aan deze informatie een lijst met officiële data van het provinciale besluitvormingsproces toegevoegd. Ook als er nieuws was over de planvorming door de provincie werden er data genoemd van belangrijke bijeenkomsten, besluitvormingsmomenten en soms ook van mogelijkheden om hier iets tegen te doen:

“Dinsdag bepalen Gedeputeerde Staten hoe de corridor precies komt te lopen. Dat zal kort daarna bekend worden gemaakt. Daarmee is het annexatievoorstel compleet. Er volgen dan drie maanden waarin schriftelijke reacties kunnen worden ingediend. Op 21 en 22 oktober zijn een hoorzitting en een eerste politieke peiling van Statencommissies gepland, op 18 oktober moeten Provinciale Staten de finale beslissing nemen” (stadsnieuws 6-6-1998).

Toen de plannen van de provincie bekend werden gemaakt verwees de krant uitvoerig naar de mogelijkheden om kennis te nemen van de voorstellen via websites, via de ter inzage legging in het provinciehuis en bij de vijf gemeenten.

De acties van de stichtingen tegen annexatie werden op een vergelijkbare wijze onder de aandacht gebracht. Bij de oprichting van het platform tegen annexatie werden actievoerders geïnterviewd over hun verhouding tot de gemeenten en over de plannen voor

acties. Telkens als de stichtingen acties verzonnen, werd daar de nodige aandacht aan besteed. Er werden aankondigingen gedaan over de momenten dat actievoerders met kramen op de markt stonden. De posteractie werd aangekondigd, evenals de bezwaarschriftenactie tegen de plannen van de provincie. Een voorbeeld:

“De complete bevolking van Leidschendam, Rijswijk, Voorburg, Nootdorp en Pijnacker kan de komende dagen laten zien wat zij van het Haagse landjepik vindt. De vijf anti-annexatiecomités hebben de krachten gebundeld en deponeren vanaf vandaag huis-aan-huis een nieuw raambiljet in de brievenbus. ‘Grenscorrectie nee, corridor nee, annexatie nee’ prijkt in rode en zwarte letters op de posters, waarvan er 100.000 zijn gedrukt. ‘Ons verzet wordt nu visueel gemaakt’, oordeelt de Rijswijkse actievoerder Philip Koring. ‘We gaan ervan uit dat vanaf komend weekeinde wel duidelijk is hoe groot onze achterban precies is. De boosheid van de burgerij kan op die manier zichtbaar worden’” (stadsnieuws 12-6-1998).

In hetzelfde bericht werd ook gewag gemaakt van de bezwaarschriftenactie en de ondersteunende informatie die daartoe via een anti-annexatiekrant door de stichting in Rijswijk aan de bevolking zou worden geboden. Ook bij de eerste voorlichtingsavond van de provincie op 24 juni kregen de stichtingen tegen annexatie veel aandacht. Dit begon al medio juni toen de stichtingen een eerste oproep deden om massaal te gaan protesteren tijdens deze avond. In de opeenvolgende berichtgeving volgden aankondigingen voor de verzamelplaatsen en de tijdstippen waarop de demonstratie zou beginnen. Naarmate de datum van de protestactie dichterbij kwam werd de berichtgeving hierover intensiever, maar bleef de toon van de verslaggeving vrij neutraal en zakelijk.

De meeste informatie over data in het besluitvormingstraject en over acties verscheen in de rubriek stadsnieuws. Het waren vaak politici of actievoerders zelf die hierbij aan het woord kwamen of er werden punten opgesomd die zij naar voren hadden gebracht. Zoals gezegd, gebeurde dit op een vrij neutrale en zakelijke toon, die suggereert dat de krant zelf niet veel betekenis toevoegde aan de informatie. Dat de krant ruimte bood aan de informatie over acties is bovendien vrij logisch. De aankondigingen van politici en actievoerders waren nieuwswaardige gebeurtenissen. De informatiestroom bleef de hele zomer van 1998 op gang, omdat er steeds weer vervolgstappen werden gezet door de betrokken actoren. Naast deze informatie zien we berichtgeving over concrete acties. Hoe werd hier door de krant mee omgegaan? Was deze berichtgeving eveneens neutraal en zakelijk, of werd er een gevoel van *agency* geconstrueerd?

Constructie van agency?

De berichtgeving over acties was op allerlei punten doorspekt met verwijzingen naar de bereidheid om deel te nemen, de massaliteit van acties en het succes daarvan. We komen dit soort verwijzingen naar *agency* minder frequent tegen dan de eerder besproken informatie over acties. Soms zaten ze verwerkt in de citaten van bestuurders, die

stelden dat de animo voor deelname aan stichtingen tegen annexatie of voor bepaalde acties groot was. In brieven van of interviews met burgers komen we uitspraken tegen dat ze aan een bepaalde actie mee hadden gedaan of dat ze graag bereid waren om aan protestacties deel te nemen, als de kansen daarvoor zich aandienen. Soms voorspelden burgers grote acties, of ze riepen medeburgers op om de stichtingen tegen annexatie te steunen. De stichtingen zelf waren eveneens in het nieuws. Bij hun aankondigingen van acties legden ze vaak uit waarom deelname zinvol was. Ze claimden eveneens dat er bij acties geen gebrek was aan vrijwilligers: “de meeste mensen helpen graag”, “men biedt het spontaan aan”.

De intensieve berichtgeving over de demonstratie op 24 juni 1998 tijdens de voorlichtingsavond van de provincie bevat veel verwijzingen naar *agency*. De stichtingen tegen annexatie kregen in de twee weken voorafgaand aan de demonstratie ruime aandacht. Woordvoerders van de stichtingen kregen de gelegenheid om de opzet van het protest uit te leggen. Zo komen we tegen dat de bijeenkomst “een chaos” zou worden of dat het bijeenkomst “lichtelijk uit de hand zou lopen”, maar dat de protesten wel “fatsoenlijk” moesten blijven. Ook spraken de woordvoerders de hoop uit dat er zoveel demonstranten zouden komen dat de provincie een tweede voorlichtingsavond zou moeten organiseren. In de nasleep van het succes van de demonstratie riepen ze op tot het grootschalig indienen van bezwaarschriften. Ze voorspelden nog een “lange en hete zomer”. In andere reacties stelden woordvoerders van de stichtingen dat de protestmars pas het begin was, dat de stichtingen nog meer in petto hadden en dat ze overtuigd waren dat ze de inwoners weer op de been zouden krijgen voor volgende acties. Ook individuele burgers werden in de berichtgeving over de demonstratie geciteerd of geparafraseerd. Er werd bijvoorbeeld in een verslag van de avond gebruikgemaakt van kreten van aanwezigen om de sfeer te duiden:

“‘Jullie trekken je niets aan van burgers, dat jullie zo ver weg zitten is symbolisch’ (...) ‘Landjepik, een onvrijwillig verjaardagscadeau voor het 750-jarig Den Haag’ en ‘kolonisatie’ zijn de woorden die de protesterende inwoners in de mond nemen” (stadsnieuws 25-6-1998).

Het beeld van *agency* in de berichtgeving over de demonstratie werd grotendeels door de journalisten bepaald. Zij besloten welke quotes van stichtingen of individuele burgers ze wel of niet zouden opnemen. Maar ze verwezen zelf ook in hun verslaggeving over de activiteiten tijdens de demonstratie naar *agency*. Ze noemden aantallen deelnemers binnen en buiten de zaal, verwezen naar volgepakte touringcars met Nootdorpers en naar de langgerekte massa deelnemers tijdens de protestmars naar de locatie van de voorlichtingsavond. In *human interest* artikelen schetsten ze de sfeer:

“X en Y zijn, samen met honderden andere Rijswijkers, op weg naar het station in Voorburg. Daar ziet het inmiddels zwart van de demonstranten uit de andere door annexatie bedreigde gemeenten: Voorburg, Leidschendam, Nootdorp en Pijnacker. ‘Annexatie?’, galmt een stem

uit een megafoon. 'Nee!', gilt de menigte. (...) En onder het strijdlustige tromgeroffel van de Voorburgse muziekvereniging Forum Hadriani komt de massa in beweging. In wat een eindeloze stoet van rode petjes en spandoeken lijkt, lopen zij, via de Parkweg en de Rozenboomlaan, naar sporthal Forum Kwadraat waar de provincie een informatiebijeenkomst heeft belegd (...) Op het plein voor de sporthal worden de toestromende protesteers nog eens extra opgejut. Door een megafoon klinken kreten als 'Den Haag heeft twee gaten: één in de begroting en één in de tramtunnel'. De massa juicht en joelt. Opeens gaan de deuren open en in een mum van tijd klinkt het bericht dat de zaal vol is. Buiten staan nog vele honderden mensen. Hun aantal groeit uit tot drieduizend. Voor hen is een beeldscherm opgesteld, bestaande uit zestien tv's. De vijftig klapstoeltjes vallen hierbij volledig in het niet" (human interest artikel 25-6-1998, anonimisering IV).

Door het noemen van aantallen deelnemers en het schetsen van sfeerbeelden droegen journalisten bij aan de impressie dat de demonstratie op 24 juni een geslaagde actie was, die door verschillende lagen in de bevolking werd gesteund: de 'zwijgzame meerderheid' kwam in opstand. Hiermee ontstond een suggestie dat actie zinvol was en voor iedereen binnen bereik lag. De berichtgeving over de protesten op 24 juni stond daarin niet op zichzelf. Vergelijkbare berichtgeving komen we tegen bij de tweede ingelaste voorlichtingsavond van de provincie op 2 juli 1998. Ook de eerder georganiseerde en massaal bezochte voorlichtingsavonden van de vijf buurgemeenten op 28 april 1998 werden op vergelijkbare manieren beschreven. Hierbij vinden we eveneens combinaties van aantallen bezoekers, kreten die tegen annexatie werden geuit, verwijzingen naar verdere actiebereidheid en grote aantallen opgehaalde handtekeningen tegen annexatie. Zeer sporadisch berichtten journalisten overigens ook over situaties die *agency* ondermijnden. Dit gebeurde in een artikel waarin werd gesuggereerd dat alleen inwoners van de bedreigde wijken actief zouden zijn of in een artikel dat de weerstand tegen annexatie niet leefde in de gemeente Pijnacker. Maar bij deze twee stukken bleef het in 1998.

De aard en toonzetting van de berichtgeving wekt niet de indruk dat de redactie of journalisten doelbewust bezig zijn geweest met een constructie van *agency*. Ze volgden de actualiteit door verslag te doen in nieuwsrubrieken. Daarbij is het logisch dat woordvoerders van de stichtingen en individuele deelnemende burgers aan het woord kwamen, omdat zij op dat moment het object van het nieuws vormden. Hetzelfde gebeurde op het moment dat beleidsbeslissingen aan de orde waren. Dan kwamen politici of bestuurders aan het woord. Omdat het om verslaggeving over acties ging, is het daarom niet vreemd dat er onbewust een beeld van betrokkenheid en *agency* ontstond. De onbewustheid van deze beeldvorming wordt bevestigd door de berichtgeving over acties in 2000. Toen was de actiebereidheid in vergelijking met 1998 stevig bekoeld. Bestuurders werden beschreven als veel gematigder in hun opstelling en hun verlangen naar genormaliseerde politieke verhoudingen werd belicht. In de aanloop naar voorlichtingsbijeenkomsten kwamen er mensen aan het woord die verwachtten dat de animo niet groot zou

zijn. Toen er toch nog flinke aantallen deelnemers kwamen opdagen, werd de verbazing beschreven over deze opkomst. Er werd bovendien gewag gemaakt van tekorten aan vrijwilligers voor het opzetten van acties en van de desondanks grote aantallen bezwaarschriften tegen het plan van de minister. Kortom, er werden allerlei zaken besproken die eerder het beeld van *agency* ondergraven dan ondersteunen en tegelijkertijd werd er wel gesproken over de grote aantallen deelnemers bij voorlichtingsbijeenkomsten en grote aantallen bezwaarschriften. Ook hier volgden de journalisten de actuele ontwikkelingen en deden daar zowel zakelijk als in sfeerbeelden verslag van.

Actieve mobilisatie?

De informatiestroom over bijeenkomsten van gemeenten, procedures van de provincie en acties van stichtingen tegen annexatie bevatte geregeld oproepen tot deelname. Eerder beschreef ik al dat die oproepen doorgaans werden gedaan door burgemeesters of woordvoerders van de stichtingen. De redactie nam deze oproepen vrij kritiekloos over. Dit gebeurde bijvoorbeeld bij de eerste oproep om massaal te komen demonstreren tijdens de voorlichtingsavond van de provincie op 24 juni 1998, waaraan de krant veel aandacht schonk. Duidelijk is dat de krant wel met de acties sympathiseerde. Deze suggestie wordt bevestigd door verschillende artikelen de dag voor de demonstratie die nog eens uitlegden waar de demonstratie over ging, waar mensen zich konden verzamelen en hoe laat. Ook hierbij waren steeds de vertegenwoordigers van de stichtingen tegen annexatie aan het woord, maar ze kregen daartoe wel de ruimte van de redactie. In de hele berichtgeving van 1998 is welgeteld één bericht te vinden waarin sprake is van een rechtstreekse oproep van de krant om aan acties deel te nemen:

“Inwoners van de regio, u weet het toch? Vanavond is het actieavond van alle randgemeenten, die bij stukjes en beetjes door Den Haag dreigen te worden opgeslokt. U kunt blijk geven van uw eendrachtigheid m.b.t. de annexatieplannen op de provinciale voorlichtingsavond in Forum Kwadraat, De Vliegerlaan 2 in Voorburg. De avond begint om 19.30 uur. Vertegenwoordigers van de provincie zullen de annexatieplannen toelichten en uw vragen beantwoorden. Nog vragen?” (aankondiging in stadsnieuws 24-6-1998).

Eerder zagen we dat de krant een fervent tegenstander was van herindeling als oplossing voor de Haagse problemen, omdat zij andere oplossingen in de sfeer van bestuurlijke samenwerking veel vruchtbaarder vond. Door de acties van de vijf gemeenten en vooral van de stichtingen tegen annexatie veel en soms ook vroegtijdig aandacht te geven, droeg *de Haagsche Courant* in ieder geval passief bij aan de mobilisatie voor acties. Ze bood een platform voor de tegenstanders om de bevolking te mobiliseren. Dit punt wordt bevestigd bij de berichtgeving over meerdere acties. Bij de mobilisatie voor de bezwaarschriftenactie, die volgde op de demonstraties tijdens de voorlichtingsavonden, werden de oproepen voor deelname voorzien van concrete informatie over de

datum, locatie en tijdstippen waarop de stichtingen tegen annexatie schrijfmiddagen en -avonden organiseerden. Voor mensen die niet naar de bijeenkomsten konden, werden namen en telefoonnummers van actievoerders vermeld die konden helpen om toch een bezwaarschrift in te dienen. Steeds waren het de stichtingen tegen annexatie die in de berichtgeving de ruimte kregen om dit soort informatie naar voren te brengen. Dit bevestigt het beeld van de passieve steun van *de Haagsche Courant* voor de acties. Zij sympathiseerde en faciliteerde, maar deed zelf – op één uitzondering na – geen oproepen voor deelname aan acties.

4. Conclusies

De langdurige en intensieve berichtgeving van *de Haagsche Courant* over het proces van gemeentelijke herindeling biedt zicht op de functies die nieuwsmedia kunnen vervullen bij het ontstaan van agonistische publieken. Deels deed *de Haagsche Courant* wat alle nieuwsmedia doen, namelijk verslag uitbrengen van actuele gebeurtenissen waarbij altijd problemen en hun consequenties worden benoemd en waarbij altijd een publiek wordt aangesproken. De krant was daarbij de boodschapper van de betekenissen die andere collectieve politieke actoren ontwikkelden. Tegelijkertijd ging *de Haagsche Courant* ging wel wat verder dan dat. We kunnen concluderen dat de krant zich ook als een politieke speler heeft gedragen die een belangrijke bijdrage leverde aan de constructie van annexatie als probleem.

Door de uitgebreide aandacht gedurende meerdere jaren kon *de Haagsche Courant* haar stempel drukken op het proces van betekenisgeving. Gedreven door haar opvatting dat herindeling geen deugdelijke oplossing zou bieden voor de problemen van Den Haag, liet de krant de politieke tegenstanders structureel veel uitgebreider aan het woord dan de voorstanders. Het frame ‘samenwerken ja, annexatie nee’ en de bijbehorende normatieve verhaallijnen die het probleem benoemden en consequenties schetsten, waren daardoor nadrukkelijker in de openbaarheid aanwezig dan het concurrerende frame van de voorstanders van herindeling. Een belangrijke toevoeging van de krant aan de constructie van het probleem was de gelegenheid die zij aan individuele burgers bood om hun mening over de gang van zaken te geven. Door zoveel aandacht te schenken aan de publieke opinie werd het probleem verbreed. Herindeling werd door de burgers die aan het woord kwamen niet alleen geïdentificeerd als inhoudelijke beleidsmatige ingreep met belangrijke gevolgen voor de lokale bevolking, maar ook als een ondemocratisch proces. Het politieke optreden werd bekritiseerd en daarmee werd een extra argumentatie geboden om tegen annexatie te zijn. Eerder in dit hoofdstuk lezen we dat de media altijd graag aandacht besteden aan het politieke machtsspel. De enorme ruimte die de krant bood aan de kritiek op het politieke optreden gaat verder dan deze belangstelling. We kunnen eerder spreken van een politieke interventie van de krant, die haar eigen opvatting verwoord zag door anderen en hen daarom volop de ruimte bood. Ten slotte leverde *de Haagsche Courant* een belangrijke bijdrage aan de constructie

van annexatie door de toonzetting van de berichtgeving. Het waren vaak journalisten die de uitspraken van de betrokken actoren plaatsten in een metaforiek van bedreiging of oorlog. Hierdoor werd de beeldvorming van het probleem verbonden met voor burgers herkenbare emotionele associaties van angst of woede. Angst voor verandering en woede over de bestuurlijke gang van zaken.

Met de bijdrage aan de constructie van annexatie als probleem is niet alles gezegd over de rol van *de Haagsche Courant* als politieke speler. De krant bood burgers veel informatie over belangrijke data in het politiek-bestuurlijke proces en de tegenstanders kregen veel ruimte om hun acties aan te kondigen. Daarnaast werd door de uitgebreide verslaggeving over acties onbewust een beeld van *agency* geconstrueerd. Onbewust, omdat de redactie vrij nadrukkelijk verslag deed van de actualiteit van acties. Doordat de redactie hierbij veel gebruikmaakte van *human interest* artikelen, ontstond het beeld van *agency* grotendeels vanuit een burgerperspectief. Door individuele burgers aan het woord te laten, maakte de krant het anti-annexatiepubliek zichtbaar. De inwoners die de consequenties van de beleidsinterventie moesten dragen kwamen aan het woord en lieten blijken wat ze er van vonden. De deelname van burgers aan acties tegen annexatie kreeg ook veelvuldig en uitgebreid aandacht. Door deze zichtbaarheid konden de niet-actieve leden van het publiek zien dat hun medeburgers in actie kwamen en dat het zinvol kon zijn om zelf ook in actie te komen. Ten slotte vormde de frequente en soms vroegtijdige aandacht voor acties van de vijf gemeenten en de stichtingen tegen annexatie een passieve bijdrage aan de mobilisatie voor acties. *De Haagsche Courant* bood de tegenstanders van annexatie een platform om de agonistische politieke betrokkenheid van burgers bij het herindelingsproces te mobiliseren.

De berichtgeving bevat een aantal elementen die we doorgaans tegenkomen in collectieve actieframes van sociale bewegingen. De kritiek op het machtsproces en de verharding in toonzetting is te interpreteren als een constructie van onrechtvaardigheidsgevoelens en wij-zij identificaties. De onbewuste beeldvorming over *agency* maakte het aannemelijk dat actievoeren zinvol kon zijn en de ruimte voor de aankondigingen en oproepen voor acties hielp de tegenstanders van annexatie om een breed publiek te bereiken in haar mobilisatieprocessen. *De Haagsche Courant* heeft daarmee zelf geen collectief actieframe geconstrueerd, maar heeft door de verwerking van elementen van een collectief actieframe in de berichtgeving het anderen wel makkelijker gemaakt om binnen de afgebakende problematiek de inmiddels opgebouwde aandacht van het publiek te benutten voor de mobilisatie van politieke betrokkenheid. De krant was hierbij sympathiserend en faciliterend, maar niet actief mobiliserend. Toch bood het gebruik van een burgerperspectief in de berichtgeving veel nadrukkelijker een handelingsperspectief aan de lezers dan het geval zou zijn geweest bij objectievere verslaggeving.

De rol van *de Haagsche Courant* als politieke speler was een vrij subtiele, zeker als we deze vergelijken met media die openlijk aan manufacturing of dissent doen of die expliciet politiek campagne voeren (zie hoofdstuk 3). Tegelijkertijd was deze subtiele politieke

invloed wel van groot belang, omdat de krant destijds een groot bereik had in de regio. Er werd met de berichtgeving een groot publiek aangesproken dat gefocust raakte op de problematisering van annexatie die de krant bood. Hiermee ontstond een groot potentieel van burgers op *stand-by* die in actie konden komen. Ik claim dat de invloed van collectieve politieke actoren waaronder de media hierbij van doorslaggevend belang is. Of dat ook zo is, zal blijken in het volgende hoofdstuk waarin achtergronden van het *online* gedrag van actieve agonistische burgers centraal staan.