



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Nieuws, beleid en criminaliteit : over de wisselwerking tussen lokale media en criminaliteitsbestrijders

Gestel, B. van

Citation

Gestel, B. van. (2006, June 22). *Nieuws, beleid en criminaliteit : over de wisselwerking tussen lokale media en criminaliteitsbestrijders*. Aksant Academic Publishers, Amsterdam. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4543>

Version: Corrected Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4543>

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

Nieuws, beleid en criminaliteit



Nieuws, beleid en criminaliteit

Over de wisselwerking tussen lokale media en criminaliteitsbestrijders

Proefschrift

ter verkrijging van
de graad van Doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van Rector Magnificus Dr. D.D. Breimer,
hoogleraar in de faculteit der Wiskunde
en Natuurwetenschappen en die der Geneeskunde,
volgens besluit van het College voor Promoties
te verdedigen op donderdag 22 juni 2006
klokke 16.15 uur

door

Barbra van Gestel

geboren te Laren
op 11 augustus 1966

Promotiecommissie:

Promotores:

Prof. dr. G.J.N. Bruinsma (Universiteit Leiden en NSCR)
Prof. dr. K.L.K. Brants (Universiteit Leiden en Universiteit van Amsterdam)
Prof. dr. H. Elffers (Universiteit Antwerpen en NSCR)

Referent:

Prof. dr. F. Bovenkerk (Universiteit Utrecht, Willem Pompe Instituut)

Overige leden:

Prof. dr. W.G.J. Duyvendak (Universiteit van Amsterdam)
Prof. dr. L.E. de Groot - van Leeuwen (Radboud Universiteit Nijmegen)
Prof. dr. mr. E.R. Muller (Universiteit Leiden)
Prof. dr. C.H. de Vreese (Universiteit van Amsterdam)
Prof. mr. J.L. de Wijkerslooth (Universiteit Leiden)

Van dit proefschrift is een handelseditie verschenen bij uitgeverij Aksant te Amsterdam, onder ISBN 90 5260 218 2

© Barbra van Gestel, Amsterdam

Foto omslag: Hollandse Hoogte/Caro Bonink
Ontwerp omslag: Elfriede Bril/www.prima-forma.nl
Vormgeving en opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Inhoud

1	Inleiding	9
1.1	Vraagstelling	11
1.2	Nieuws over criminaliteit en de effecten daarvan	13
1.3	Veiligheidsgevoel als richtlijn voor criminaliteitsbeleid	16
1.4	Aanpak	18

DEEL I: THEORIE EN METHODEN

2	Overheidsbeleid en nieuwsmedia	23
2.1	Inleiding	23

DEEL A: BESLUITVORMING EN BEÏNVLOEDING

2.2	Het politieke beleidsproces	27
2.3	Democratie en mediafuncties	29
2.4	Drie richtingen van beïnvloeding	32
2.5	Theoretische veronderstellingen en vraagstelling	38

DEEL B: SPELERS IN DE BELEIDSPRAKTIJK

2.6	Burgers en maatschappelijke groepen als initiators	43
2.7	De overheid als initiator	51
2.8	Journalisten als initiators	59
2.9	Tot slot	67

3	Onderzoeksopzet	69
3.1	Een gevalsstudie	69
3.2	Twee fasen onderzoek	72
3.3	Materiaalverzameling en analyse hoofdfase van onderzoek	76

DEEL II: DRUGSOVERLAST IN HET RAAMKWARTIER

	Inleiding	89
--	-----------	----

4	Problemen, beleid en berichtgeving	91
4.1	Drugsoverlast in het Raamkwartier	91
4.2	Beleid van de lokale overheid	99
4.3	Media-aandacht voor drugsoverlast	100
4.4	Problemen, beleid en berichtgeving door de tijd	102

5	Nachtsluiting voor de raamprostitutie	109
	Inleiding	109
5.1	Agendavorming en beleidsvoorbereiding	111
5.2	Lokale politieke besluitvorming	122
5.3	Uitvoering van beleid	128
5.4	Evaluatie	131
5.5	Frames	135
5.6	Conclusies	137

DEEL III: BULGAREN IN ZANDSTAD

	Inleiding	143
--	-----------	-----

6	Problemen, beleid en berichtgeving	147
	Inleiding	147
6.1	Lokale problemen	147
6.2	Beleid van de lokale overheid	152
6.3	Media-aandacht voor Bulgaren	155
6.4	Problemen, beleid en berichtgeving door de tijd	156

7	Opkomst van het probleem	163
	<i>(Agendavorming)</i>	
	Inleiding	163
7.1	Bulgaren op de agenda van de bestuursdienst	163
7.2	Armoede en illegaliteit	165
7.3	Illegale pensions	172
7.4	Vervalsing van paspoorten	177
7.5	Overlast op straat	184
7.6	Frames	189
7.7	Conclusies	192

8	Lokale politieke besluitvorming	195
	<i>(Beleidsvoorbereiding en besluitvorming)</i>	
	Inleiding	195
8.1	De interne ambtelijke notitie	195
8.2	De nota 'Aanpak infrastructuur illegalen'	205
8.3	Berichten en beleid na het raadsbesluit	210
8.4	Conclusies	215

9	Invalen en uitzettingen	219
	<i>(Uitvoering van beleid en evaluatie)</i>	
	Inleiding	219
9.1	De avond van de eerste grootschalige politieactie	220
9.2	Aandacht van de media in de dagen na de politieactie	225
9.3	Beleid en berichtgeving in de periode na de eerste grote politieactie	235
9.4	De tweede grootschalige politieactie, november 2002	247
9.5	Derde grootschalige politieactie, februari 2003	256
9.6	Vierde grootschalige politieactie, juli 2003	258
9.7	Laatste grootschalige politieactie, november 2003	266
9.8	Conclusies	279
10	Samenvatting en conclusies	283
10.1	Theoretische veronderstellingen	283
10.2	Onderzoeksopzet	284
10.3	Empirische bevindingen	285
10.4	Sturende burgers?	296
10.5	Sturende overheid?	299
10.6	Sturende journalisten?	301
	Summary	305
	Bijlagen	311
	Literatuur	313
	Woord van dank	321
	Over de auteur	323



Inleiding

In een koude winter opent ergens in Nederland een regionale krant haar zaterdageditie met de kop ‘*Centraal Station ’s nachts vrijstaat zwervers*’. Volgens de krant bivakkeren er elke nacht honderdvijftig tot tweehonderd zwervers en daklozen op en rondom het Centraal Station, mede door de recente toestroom van Oost-Europeanen en de sluiting van een nachtopvang voor daklozen in de buurt. Het station is een toevluchtsoord geworden voor zwervers en junks en de criminaliteit rond het station neemt de laatste tijd toe, aldus de krant.

De lokale autoriteiten zijn niet blij met het stuk, in hun ogen heeft de krant de problematiek erg zwaar aangezet. Problemen met verslaafden en daklozen rond het station zijn niet van vandaag of gisteren en bestaan al veel langer, zo menen zij, en ook bestaat er al een tijd een ambtelijke werkgroep waarin functionarissen van politie en gemeente nadenken over oplossingen voor de veiligheidsproblemen rond het CS. Niettemin worden na verschijning van het bericht extra agenten vrijgemaakt om in en rond het station te surveilleren, agenten die zich voorheen concentreerden op straatrovers in de binnenstad. De reeds bestaande werkgroep komt met spoed bijeen en stelt in een mum van tijd een concreet Plan van Aanpak op.

In dit voorbeeld uit de beleidspraktijk is het de mediaberichtgeving die de lokale autoriteiten aanspoort tot handelen. Gemeente en politie reageren in deze casus niet op een feitelijke toename van de criminaliteit – die betwijfelen ze zelfs – maar komen in actie *nadat* de krant aandacht schonk aan de problemen rond het station. Deze gang van zaken, waarbij media de agenda lijken te bepalen van criminaliteitsbestrijders, zal velen bekend voorkomen. Iedereen is er wel eens getuige van geweest dat een bericht in de krant of op televisie over een ‘wantoestand’ direct werd gevolgd door het optreden of ingrijpen van de overheid. De chronologie van gebeurtenissen wekt in zo’n geval de indruk dat niet zozeer cijfermatige gegevens over criminaliteit ten grondslag liggen aan de interventies van de overheid, maar dat bestuurders en politiefunctionarissen zich laten leiden door berichtgeving in de media.

Maar is de opvatting dat mediaberichten het optreden van criminaliteitsbestrijders beïnvloeden eigenlijk wel juist? Is het zo dat criminaliteitscijfers niet de richtlijn voor

het beleid van de overheid vormen maar dat autoriteiten pas in actie komen nadat reportages zijn verschenen in krant of op televisie? Veel empirisch bewijs voor dit *common sense* idee kan ik in de bestaande literatuur niet vinden en systematisch onderzoek naar de betekenis van media-aandacht voor de ontwikkeling en van uitvoering van criminaliteitsbeleid is tot nu toe nauwelijks verricht. Dit onderzoek richt zich op die leemte en probeert de betekenis van media voor het lokale criminaliteitsbeleid van de overheid te achterhalen.

Eenduidig is de invloed van media in ieder geval niet, dat blijkt als we bovengestand voorbeeld nader onder de loep nemen. De vraag is dan of de krant inderdaad de agenda van de criminaliteitsbestrijders bepaalt, zoals het voorbeeld doet vermoeden. Als we de totstandkoming van het bericht over zwervers reconstrueren, wordt namelijk duidelijk dat het initiatief voor de media-aandacht niet bij de krant ligt maar bij een commissaris van politie. Als chef van een wijkbureau waaronder ook het Centraal Station valt en als lid van de genoemde en in zijn ogen slapende werkgroep, heeft de commissaris er bij de gemeente verschillende keren op aangedrongen dat het station veiliger moet worden, dat er nachtopvang voor drugsverslaafden moet komen en dat het sluiten van de nachtelijke 'soepbus' de situatie heeft verergerd. Keer op keer blijkt echter dat de CS-problematiek bij de gemeente lage prioriteit heeft en dat de problemen telkens weer op het bord van de politie terechtkomen.

In een nieuwe poging de aandacht van de gemeente te trekken, benadert de commissaris van politie dan enkele Tweede Kamerleden en leidt ze op een nacht door de hallen van het station. De Kamerleden schrikken van de vele zwervers, junks en psychiatrische patiënten die ze er aantreffen en stellen de week erop Kamervragen over de wantoestanden op het station. Over die vragen faxen ze een persbericht naar verschillende nieuwsredacties. Een politieverlaggever die het persbericht in handen krijgt, gaat met het onderwerp aan de slag en schrijft een artikel dat onder de kop '*Centraal station 's nachts vrijstaat zwervers*' de volgende dag op de voorpagina van een regionale krant verschijnt.

Nu blijkt hoe de informatie uit het krantenbericht over de vele zwervers en de recente toename van criminaliteit op het station grotendeels te herleiden is tot de politiecommissaris. Deze is opgetogen over het effect van de media-aandacht omdat de gemeente zich na verschijning van het bericht sterker is gaan bemoeien met de problemen rond het station, zo meent hij. Via de Tweede Kamerleden en de daarop volgende aandacht van de media heeft de politiefunctionaris het probleem hoog op de agenda van het gemeentebestuur weten te plaatsen.

Uit dit voorbeeld komt naar voren dat media en criminaliteitsbestrijders van invloed zijn op elkaars doen en laten, echter op een minder vanzelfsprekende manier dan we op het eerste gezicht zouden denken. Want wie volgt nu eigenlijk wie, en wie beïnvloedt wie? Lopen beleidsmakers achter de media aan of lopen politieverlaggevers aan de leiband van de overheid? Als we willen weten welke invloed media uitoefenen op het criminaliteitsbeleid en hoe criminaliteitsbestrijders op hun beurt de inhoud van media (proberen te) beïnvloeden, is het nodig nauwkeurig te achterhalen hoe berichtgeving en beleid

precies tot stand komen en hoe die twee zich in verschillende fasen van het beleidsproces tot elkaar verhouden. Welke invloed hebben mediaberichten op het verloop van het beleidsproces? Waar reageert de overheid eigenlijk op als zij beleid ontwikkelt om onveiligheid op straat tegen te gaan? Op criminaliteitscijfers, op klachten van burgers of op berichten in de media? En hoe reageren media op de plannen en acties van de overheid? Deze studie gaat over al deze verbanden en richt zich op de wisselwerking tussen lokale media en lokaal criminaliteitsbeleid.

1.1 Vraagstelling

De algemene vraag van dit onderzoek luidt:

Op welke wijze beïnvloeden lokale media en lokale criminaliteitsbestrijders elkaar?

Onder lokale media versta ik in deze studie *nieuwsberichten* in de regionale krant en op de regionale televisie, evenals de *producenten* (journalisten, verslaggevers) van die nieuwsberichten. Onder lokale criminaliteitsbestrijders versta ik de lokale actoren die namens de overheid invloed uitoefenen op het criminaliteitsbeleid, dus zowel politie, lokaal bestuur, lokale beleidsmakers als leden van het Openbaar Ministerie.

De algemene vraag naar wederzijdse beïnvloeding vindt zijn oorsprong niet in een theoretisch geschil of academisch vraagstuk, maar komt primair voort uit de maatschappelijke ophef over de rol van de media. Want ondanks de veelgehoorde opvatting dat mediaberichten het optreden van criminaliteitsbestrijders beïnvloeden, is in Nederland nog niet eerder systematisch empirisch onderzoek verricht naar de gevolgen van media-aandacht voor het criminaliteitsbeleid van de overheid. Er kan nauwelijks worden teruggegrepen of voortgeborduurd op een wetenschappelijke onderzoekstraditie of theoretische stroming die recht doet aan alle aspecten van de vraagstelling (beïnvloeding, media én criminaliteitsbeleid).

Om die reden is na een eerste verkennende fase van veldonderzoek¹ besloten met behulp van inzichten uit verschillende wetenschappelijke disciplines een nieuw theoretisch kader op te stellen. Vooral uit de bestuurskunde en de communicatiewetenschap zijn relevante begrippen en schema's ontleend die in combinatie met elkaar een nieuw conceptueel model vormen voor de empirische bestudering van wederzijdse beïnvloeding. In dat model wordt een ideaaltypisch beleidsproces beschreven en komen drie ideaaltypische richtingen van beïnvloeding voor. In de eerste richting nemen *burgers en maatschappelijke groepen* het initiatief voor berichtgeving en beleid, in de tweede richting neemt *de overheid* het initiatief voor het beleids- en nieuwsproductieproces, en in de derde richting ligt het initiatief bij *journalisten*. Uitgangspunt van het voor dit onderzoek

¹ Zie hoofdstuk 3 voor een beschrijving van die eerste verkennende onderzoeksfase.

geconstrueerde model is dat niet één beïnvloedingsrichting dominant is tijdens de vorming van beleid maar dat alledrie de richtingen zich gedurende het beleidsproces manifesteren. Het conceptuele model geeft aan in welke beleidsfase we welke beïnvloedingsrichting kunnen verwachten. De drie beïnvloedingslijnen worden nader uitgewerkt in hoofdstuk 2, eerst conceptueel (deel 1) en daarna aan de hand van bestaande studies die passen binnen de betreffende richting van beïnvloeding (deel 2). Aan het einde van hoofdstuk 2 wordt de algemene vraagstelling op grond van het theoretische raamwerk en de besproken literatuur aangescherpt en gespecificeerd.

Dit onderzoek past binnen de zogenaamde *hypothese georiënteerde etnografie*: de theoretische veronderstellingen die uit het conceptuele model voortvloeien, geven richting aan het vervolg van het veldonderzoek.² Het model wordt in de rest van de studie met behulp van twee gevalstudies toegepast, nader uitgewerkt en verdiept. In hoofdstuk drie wordt uitvoerig ingegaan op de gebruikte methodologie.

Criminologische relevantie

Hoewel voor dit onderzoek primair gebruik wordt gemaakt van theorieën en begrippen uit de bestuurskunde en de communicatiewetenschap, sluit de vraag naar media-invloed aan bij een algemeen criminologisch vraagstuk, namelijk welke rol de beleving van burgers speelt voor de vaststelling van 'veiligheid'. Niet de feitelijke aanwezigheid van allerlei bedreigingen van buitenaf bepaalt het veiligheidsgevoel van mensen, zo stelt de hedendaagse criminologie, maar de wijze waarop burgers die bedreiging beleven.³

Het idee dat mediaberichten van grote betekenis zijn voor het criminaliteitsbeleid van de overheid vloeit logischerwijs voort uit twee opvattingen die sterk met dit veiligheidsconcept samenhangen. De eerste opvatting is dat de overheid zich bij de ontwikkeling en uitvoering van criminaliteitsbeleid laat leiden door onveiligheidsgevoelens van burgers en minder afgaat op objectieve criminaliteitsanalyse. Dat stelde althans Van Swaaningen in 1996 en dat werd in 2003 door Bijleveld en Van de Bunt opnieuw geconstateerd.⁴ De tweede hiermee samenhangende opvatting is dat mediaberichten over criminaliteit de onveiligheidsgevoelens van burgers op een negatieve manier beïnvloeden.

Als nu de beleving van burgers in sterke mate het criminaliteitsbeleid van de overheid bepaalt (opvatting 1) en men veronderstelt invloed van de media op die beleving (opvatting 2), dan zal berichtgeving in de ogen van beleidsmakers van belang zijn voor het succes of falen van dat beleid.

Deze opvattingen over veiligheidsgevoelens worden in dit onderzoek verder niet empirisch onderzocht. Ze geven wel de criminologische achtergrond aan waartegen dit onderzoek geplaatst kan worden. De veronderstelde relatie tussen veiligheidsbeleving en criminaliteitsbeleid geeft aan waarom de vraag naar wederzijds beïnvloeding tussen media en criminaliteitsbestrijders ook relevant is voor de criminologie. In de rest van

2 O.a. Spradley 1980; Hutjes 1992.

3 O.a. Vanderveen 1999, 2006.

4 O.a. Van Swaaningen 1996; Bijleveld & Van de Bunt 2004; Elffers & De Jong 2004.

deze inleiding worden beide opvattingen daarom nader toegelicht. Eerst staan we in paragraaf 2 stil bij de aandacht van media voor misdaad en de mogelijke effecten daarvan op het (veiligheids-)gevoel en gedrag van burgers. Vervolgens gaan we in paragraaf 3 in op de opvatting dat subjectieve veiligheid de richtlijn is geworden van het hedendaagse criminaliteitsbeleid en welke consequenties dat heeft voor de prioriteiten van criminaliteitsbestrijders.

1.2 Nieuws over criminaliteit en de effecten daarvan

Nieuws over criminaliteit verschijnt frequenter dan nieuws over welk ander maatschappelijk probleem ook. Het is een van meest prominente onderwerpen waar te allen tijden over wordt gerapporteerd in krant en op radio en televisie.⁵ Uit hedendaagse overzichtsstudies – die vooral uit het buitenland komen – blijkt dat criminaliteit relatief veel media-aandacht krijgt in vergelijking met andere ‘urgente’ sociale kwesties. Schattingen van het aandeel van berichten over criminaliteit lopen uiteen van vijf tot vijftwintig procent van het totaal aantal berichten in krant, afhankelijk van de definitie en de tijd en plaats van het onderzoek.⁶ Verder blijkt uit overzichtsstudies dat over geweldsdelicten en interpersoonlijke criminaliteit (vooral seksgerelateerde delicten) sterk wordt overgerapporteerd en dat over vermogenscriminaliteit sterk wordt ondergerapporteerd.⁷

In de Verenigde Staten staat de verhouding tussen berichten over geweldsdelicten en berichten over vermogensdelicten als 8:2. In officiële criminele statistieken daarentegen, ligt deze verhouding omgekeerd, namelijk 1:9. In Engeland zijn in de jaren negentig soortgelijke uitkomsten gevonden.

Overzichtsstudies laten verder zien dat gedetailleerde en gepersonaliseerde verhalen over incidenten en gebeurtenissen de berichtgeving in de media domineren: het gaat vooral over excessieve voorvallen, over de daders, de slachtoffers en het falen van politie, justitie en andere professionals. Artikelen over de achtergrond en de maatschappelijke oorzaken van criminaliteit zijn spaarzaam. In de zogenaamde kwaliteitskranten zijn over het algemeen wat meer achtergronden en analyses te vinden. De aard van de berichtgeving op televisie is te vergelijken met de berichtgeving van populaire kranten, de zogenaamde ‘downmarket’ kranten of, zo men wil, de ‘boulevardpers’.⁸

In Nederland is dergelijk kwantitatief onderzoek naar misdaadverslaggeving nog nauwelijks verricht. Resultaten uit het spaarzame onderzoek dat wel is gedaan stroken in grote lijnen met bovengenoemde bevindingen uit de Angelsaksische literatuur. Een studie van Coenen uit de jaren zeventig laat zien dat Nederlandse kranten in hun misdaadverslaggeving eveneens de nadruk leggen op ernstige geweldsdelicten zoals moord en doodslag. Vermogensdelicten en verkeersdelicten worden daarentegen door de kranten

5 O.a. Gans 1980.

6 O.a. Ericson 1989; March 1991; Surette 1992; Reiner 1997; Van de Plasse 1991.

7 O.a. March 1991; Iyengar 1997.

8 O.a. Ericson 1991; Cumberbatch 1995.

vrijwel genegeerd.⁹ Van de Plasse, die in 1991 zes weken alle berichten in Nederlandse kranten en weekbladen heeft geteld en geanalyseerd, constateert eveneens een overrapportage van moord en doodslag in de verslaggeving over criminaliteit.¹⁰ Verder blijkt uit het onderzoek van Van de Plasse dat gemiddeld zes procent van de openingsartikelen in de Nederlandse kranten aan criminaliteit is gewijd. Het aandeel artikelen over criminaliteit in de gehele redactionele ruimte lag lager, bij De Telegraaf lag dat percentage op vijf procent, bij het Algemeen Dagblad op vier procent en bij De Volkskrant op twee procent.¹¹

Belangstelling van media én publiek voor criminaliteit is niet nieuw. Al in 1873 werd in Nederland een tijdschrift opgericht dat zich primair richtte op ‘Buitengewone Voorvallen, Misdaad en Ongelukken’. Het blad, dat de titel ‘Geïllustreerd Politienieuws’ droeg, deed wekelijks gedetailleerd met naam en toenaam verslag van onderwerpen als moord, doodslag, verkrachting en roof. Dat naast de weekbladen ook reguliere kranten in het begin van de twintigste eeuw ruime aandacht besteedden aan criminaliteit, blijkt onder meer uit een verslag dat in 1932 door de Tweede Kamer bij de justitiebegroting werd gevoegd. Kamerleden maakten zich zorgen over de verderfelijke invloed die krantenpublicaties over misdaad op de jeugd zouden kunnen hebben. Zij drongen er bij de Minister op aan met de pers afspraken te maken over ‘matiging’ van dergelijke publicaties.¹² De toenmalige Minister Donner ging niet in op dit verzoek en ondernam verder geen actie richting pers.

Ook de wetenschappelijke bestudering van berichtgeving over criminaliteit is niet nieuw. Al in 1939 promoveerde de jurist Klaassen in Utrecht bij strafrechtsgeleerde Willem Pompe op een studie over misdaadverslaggeving. In zijn proefschrift *Misdaad en Pers* verklaart Klaassen de voortdurende fascinatie van mensen voor criminaliteit op de volgende wijze:

‘Het is niet te verwonderen dat de misdaad zoo’n voorname plaats in den kranteninhoud inneemt, want er zijn maar weinig onderwerpen, die zich zoo eigenen voor een sensationele bespreking, dat’s menschens sluimerende instincten prikkelt op zoo’n wijze, dat de zucht naar een sensatie wel bevredigd wordt, maar tevens het verlangen naar een nieuwe sensatie ontstaat.’¹³

9 Coenen 1974: 9. e.v.

10 Van de Plasse 1991.

11 Van de Plasse 1991. Vergeleken met de misdaadberichtgeving in de Verenigde Staten en Engeland (gemiddeld 5 tot 25 procent), besteedt de Nederlandse pers in 1991 dus relatief weinig ruimte aan criminaliteit.

12 Historische reconstructie van Van de Plasse (1991:27)

13 Klaassen 1939.

Bezorgdheid over de ruime aandacht van media voor geweld en criminaliteit ging en gaat meestal gepaard met de veronderstelling dat mediaberichtgeving kwalijke invloeden heeft op kijkers, lezers en luisteraars.¹⁴ Effectstudies die zich richten op misdaadverslaggeving kunnen globaal in twee stromingen worden ingedeeld.¹⁵ Aan de ene kant is er een onderzoeksstroming die zich richt op mogelijke gedragsveranderingen, met name bij jongeren. De veronderstelling is dat mensen die worden blootgesteld aan criminaliteit en geweld op televisie zelf ook gewelddadig en crimineel gedrag gaan vertonen. Media vormen in deze benadering een bedreiging voor de bestaande orde, ze zetten mensen immers aan tot deviant gedrag.

Aan de andere kant wordt onderzoek verricht naar de invloed van de mediaberichtgeving op de onveiligheidsgevoelens van mensen. Hier wordt verondersteld dat gedetailleerde verhalen over en beelden van geweld en criminaliteit de angst- en onveiligheidsgevoelens van mensen versterken. Media cultiveren in deze opvatting de angst van mensen om zelf slachtoffer te worden van criminaliteit. Als gevolg van die angst zullen mensen pleiten voor repressief beleid, voor harder politie-optreden en voor strengere straffen. In deze onderzoekstraditie gaat men er vanuit dat media dus indirect de staatscontrole versterken, de roep van burgers om strakke handhaving van de openbare orde luider doen klinken en een daadkrachtig optreden van de overheid stimuleren.¹⁶

Uit de vele studies die inmiddels zijn gedaan naar de invloed van misdaadnieuws op onveiligheidsgevoelens van burgers komen geen eenduidige conclusies naar voren.¹⁷ Empirische bevindingen spreken elkaar tegen en als wel eens een effect wordt aangetoond, relativeren anderen dat weer weg op grond van methodologische tekortkomingen. Wel is in de loop der jaren redelijke overeenstemming bereikt over het feit dat *lokaal* nieuws over *lokale* situaties en gebeurtenissen meer impact heeft op mensen dan nieuws over gebeurtenissen die zich verder van huis afspelen. Berichten over criminaliteit in de eigen buurt of eigen stad veroorzaken grotere onveiligheidsgevoelens dan nieuws dat gaat over misdrijven in steden of buurten waar mensen zelf niet wonen.¹⁸ In het verlengde hiervan blijkt dat de invloed van lokale media op onveiligheidsgevoelens van burgers iets groter is dan het effect van de landelijke media. Zo stelt Chiricos e.a. *'that when*

¹⁴ Studies die zijn verricht naar het effect van media op de houding en het gedrag van mensen heeft tot nu toe niet veel 'harde feiten' opgeleverd, ondanks het feit dat media over het algemeen veel macht wordt toegeschreven. De grote moeilijkheid bij dit type effectonderzoek blijkt telkens het vaststellen van causaliteit. Als er al een samenhang wordt gevonden tussen media en het gedrag of de attitude van burgers, blijkt het problematisch om de richting van het effect te achterhalen en het causale verband aan te tonen. Inachtnemend de talloze variabelen die kunnen interveniëren wordt binnen de communicatiewetenschap wel gesproken over de 'beperkte effecten' van media. Desondanks wordt in de communicatiewetenschap nog volop onderzocht in welke specifieke situaties en onder welke omstandigheden media wel aantoonbaar van invloed zijn op de houding en het gedrag van mensen. Zie onder andere de studie van De Vreese naar de effecten van nieuwsframes op kijkers (De Vreese, 2003).

¹⁵ Reiner 1997.

¹⁶ Terwijl de eerste onderzoekstraditie zich dus richt op potentieel daderschap, richt de tweede zich op de vrees van burgers voor mogelijk slachtofferschap.

¹⁷ Voor een recent overzicht onder andere Ditton e.a. (2004).

¹⁸ Vrij & Winkel 1990; Chiricos, Padgett & Gertz 2000.

*the news is closer to the everyday lives of viewers, it will have more input to their fears.*¹⁹ Volgens Vanderveen speelt de mate waarin mensen zich kunnen identificeren met het slachtoffer uit het nieuwsitem een rol bij de beïnvloeding van angstgevoelens. Zij veronderstelt dat identificatie met slachtoffers van misdrijven angst voor persoonlijke victimisatie kan veroorzaken.²⁰ Naarmate een misdrijf waarvan in de media verslag wordt gedaan dicht bij huis is, zal identificatie met het slachtoffer gemakkelijker worden en het gevoel van onveiligheid als gevolg daarvan toenemen.

Dit onderzoek richt zich op de wisselwerking tussen media en criminaliteitsbeleid en uitdrukkelijk *niet* op de effecten van media op het gedrag en het gevoel van burgers. Niettemin kunnen *veronderstellingen* over die media-effecten wel van invloed zijn op het verloop van het criminaliteitsbeleid en op de wijze waarop de overheid informatie naar buiten brengt. De overheid kan op grond van een veronderstelde toename van onveiligheidsgevoelens immers in actie komen, nog los van de vraag of die angstgevoelens van burgers werkelijk zijn toegenomen en beïnvloed door mediaberichten.

1.3 Veiligheidsgevoel als richtlijn voor criminaliteitsbeleid

Dat angst van burgers voor criminaliteit niet alleen te maken heeft met de feitelijk gepleegde criminaliteit maar evenzeer met de subjectieve beleving van onveiligheid, is inmiddels gemeengoed onder bestuurders, beleidsambtenaren en politiefunctionarissen. In de tweejaarlijkse politiemonitor bijvoorbeeld, wordt onder andere onderzocht hoe burgers de veiligheid en criminaliteit in de eigen buurt beleven en ervaren. De monitor wordt gebruikt als instrument om het regionale criminaliteitsbeleid te evalueren, te beoordelen en eventueel bij te sturen. De kwaliteit van het werk van de politie wordt zodoende in niet geringe mate afgemeten aan de onveiligheidsgevoelens van burgers. Meer in het algemeen stellen Bijleveld en Van de Bunt, in navolging van Van Swaaningen, dat

‘het subjectieve element, het onveiligheidsgevoel van de burger, een belangrijke toetssteen is geworden bij het vaststellen, uitvoeren en evalueren van politie- en justitiebeleid. (...) Wanneer subjectieve onveiligheid het kompas wordt waarop het criminaliteitsbeleid vaart, veranderen ook de prioriteiten en komen zelfs niet-strafrechtelijke gedragingen, zoals ‘criminogeen gedrag’ of ‘overlastgedrag’ in beeld als voorwerp van strafrechtelijke bemoeienis.’²¹

19 Chiricos, Padgett & Gertz 2000.

20 Vanderveen 1999, 2006.

21 Bijleveld & van de Bunt 2003.

De gerichtheid van criminaliteitsbestrijders op angstgevoelens van burgers heeft als consequentie dat allerlei overlastgevend gedrag relatief veel aandacht van beleidsmakers krijgt en ‘echte’ misdrijven zoals diefstal, inbraak en mishandeling relatief weinig. Verschillende auteurs hebben er recentelijk op gewezen dat gevoelens van onveiligheid dikwijls door andere factoren dan criminaliteit worden beïnvloed.²² Overlast van hangjongeren, lawaai, wildplasserij, vuilnis op straat, vreemde onverstaanbare buurtgenoten; het zijn ‘onbetamelijkheden’ die het onveiligheidsgevoel van burgers mede beïnvloeden. Overlast en criminaliteit worden min of meer synoniemen van elkaar en criminaliteitsbestrijders worden geacht een groot deel van hun werk te besteden aan de bestrijding van openbare orde problemen, eenvoudigweg omdat burgers die problemen ervaren en definiëren in termen van criminaliteit.²³

Als het zo is dat criminaliteitsbestrijders zich bij de vorming en uitvoering van beleid vooral laten leiden door het gevoel van burgers, zullen de bedreigingen die zich zichtbaar op straat voordoen als eerste worden aangepakt. *‘Rondhangende jongeren en bedelende verslaafden vormen het concrete gezicht van de voor het overige zo onzichtbare grootstedelijke dreigingen’*, zo schrijven Bijleveld en Van de Bunt.²⁴

De tendens naar het subjectieve gevoel als richtlijn voor het hedendaagse criminaliteitsbeleid kan gevolgen hebben voor de betekenis van mediaberichtgeving voor dat beleid, en wel op twee manieren. In de eerste plaats vanwege de invloed die media mogelijk uitoefenen op de angstgevoelens van burgers, in de tweede plaats vanwege het feit dat criminaliteitsbestrijders via reportages in de media kennis kunnen nemen van de angst- en onveiligheidsgevoelens van burgers en van de zichtbare dreigingen die zich voordoen in de openbare ruimte. Veiligheidsproblemen die burgers ervaren kunnen dus zowel via media aan het licht komen als via media worden beïnvloed en verergerd.

Dit onderzoek richt zich op veiligheidsproblemen die zich zichtbaar in de openbare ruimte manifesteren, problemen waarvan verwacht kan worden dat het (subjectieve) gevoel van burgers een voorname rol speelt bij het al dan niet bestrijden van het probleem door de overheid. Juist bij die problemen, die zich bevinden op het snijvlak van criminaliteit en overlast, verwachten we immers dat wederzijdse beïnvloeding tussen mediaberichten en criminaliteitsbeleid zich voor zal doen.

22 O.a. Vanderveen 1999, 2002; Bijleveld & Van de Bunt 2003; Bruinsma e.a. 2004; Elffers & De Jong 2004.

23 O.a. Elffers & De Jong 2004, 2005.

24 Bijleveld & Van de Bunt 2003.

1.4 Aanpak

De vraag naar wederzijds beïnvloeding wordt in dit onderzoek beantwoord aan de hand van twee gevalsstudies. De eerste richt zich op drugsoverlast in een straat waar raamprostitutie wordt bedreven, de tweede op de vestiging van Bulgaarse migranten in een stedelijke woonwijk. Beide studies spelen zich af in een grote stad in Nederland, die stad wordt in dit boek *Zandstad* genoemd. Hieronder volgt een korte introductie van beide gevalsstudies.

Drugsoverlast

Drugsoverlast is een probleem dat zich al jaren voordoet in en rondom de prostitutiestraten van Zandstad. We moeten dan denken aan verschillende activiteiten die zich, al dan niet in combinatie met elkaar, op straat voor kunnen doen: de handel in harddrugs, het zichtbare gebruik van heroïne en cocaïne, tasjesroof, zakkenrollerij, inbraak in auto's, intimidatie, et cetera. In 1999 kondigen de lokale autoriteiten nieuwe maatregelen aan om de drugsoverlast tegen te gaan. Zij richten zich op een herziening van de prostitutiebranche en besluiten onder andere strikte sluitingstijden in te voeren voor raamprostituees. Zowel exploitanten uit de seksbranche als bewoners uit de buurt bemoeien zich actief met de wijze waarop de gemeente de drugsoverlast te lijf gaat; ze stellen een rapport op waarin ze eigen plannen presenteren en zoeken voor hun ideeën aandacht van de media. In deze gevalsstudie wordt bekeken welke actoren invloed uitoefen op het lokale drugsoverlastbeleid en op de berichtgeving daarover. En ook naar de wijze waarop berichtgeving, beleid en cijfers over drugsoverlast zich tot elkaar verhouden. Het verloop van het beleids- en nieuwsproductieproces wordt goeddeels achteraf gereconstrueerd voor de periode 1997- 2002.

Bulgaarse arbeidsmigranten

In het voorjaar van 2001 neemt in korte tijd het aantal Bulgaren toe dat naar Zandstad komt om werk te vinden. Op initiatief van een buurtbewoner verschijnen in de zomer van dat jaar de eerste reportages op de regionale televisie over de vele Bulgaren die zich in de stad hebben gevestigd. Volgens de televisieberichten wonen de Bulgaren hutje-mutje in brandgevaarlijke panden, werken ze illegaal, bezitten ze valse paspoorten, hangen ze rond op straat en bezorgen ze buurtbewoners een onveilig gevoel. Na die eerste media-berichten grijpen landelijke politici de publieke aandacht aan om hun eigen standpunt over illegaliteit en criminaliteit voor het voetlicht te brengen. Het lokale bestuur reageert dan nog terughoudend op de televisieberichten en plaatst vraagtekens bij de ernst van het probleem zoals dat door de media wordt geschetst. Een jaar later, in het najaar van 2002, vinden dan op initiatief van het gemeentebestuur de eerste grootschalige politie-invallen plaats, ze zijn gericht op de 'slaappanden' waar Bulgaren illegaal verblijven. Over die invallen en uitzettingen doen media uitgebreid verslag. We kijken in deze gevalsstudie hoe media-aandacht en beleidsaandacht zich in de periode 2001-2003 tot elkaar verhouden en welke actoren van invloed zijn op het beleids- en nieuwsproductieproces. Tijdens het onderzoek is beleid en berichtgeving ten aanzien van Bulgaarse migranten op de voet gevolgd en *on the spot* geobserveerd.

Beide gevalsstudies richten zich op problemen die zich zichtbaar op straat afspelen en waarbij niet op voorhand vaststaat of het nu gaat om overlast of om criminaliteit. In beide gevallen rijst het vermoeden dat de veiligheidsbeleving van burgers een rol speelt in de wijze waarop het probleem wel of niet door de overheid wordt aangepakt. Mede om die reden is gekozen voor deze gevallen.²⁵ Juist aan de hand van veiligheidsproblemen waar van te voren geen heldere definitie over bestaat, kan de richting van beïnvloeding goed worden bestudeerd. Zowel bij drugsoverlast als bij de Bulgaarse migranten kunnen we ons afvragen wat nu het feitelijke probleem is waar de overheid tegen op moet treden. Gaat het om overlast of gaat het om criminaliteit? Hoe beschrijft de overheid het probleem? Wat is er volgens de media aan de hand? En wie neemt wiens verhaal over? Spelen objectieve criminaliteitscijfers (nog) een rol in de verhalen van media en criminaliteitsbestrijders? Wie benoemt als eerste het probleem en wie neemt het daarna over?

Naast de overeenkomsten tussen de gevalsstudies, verschillen de studies in één belangrijk opzicht van elkaar. De studie naar drugsoverlast behelst een al langer bestaand ‘prototypisch’ bekend en alledaags lokaal probleem, terwijl de studie naar Bulgaarse migranten gaat over een nieuw, onbekend lokaal verschijnsel. Door differentiatie aan te brengen in de gevallen is na te gaan of het beïnvloedingsproces bij een ‘oud’ beleidsprobleem anders verloopt dan bij een ‘nieuw’ onallegaals lokaal probleem. Vindt het proces van beïnvloeding bij een nieuw beleidsprobleem anders plaats dan bij een al langer bestaand verschijnsel?

De vraag naar wederzijdse beïnvloeding wordt per gevalsstudie beantwoord aan de hand van een kwalitatieve en kwantitatieve reconstructie van het beleidsproces en het nieuwsproductieproces. De reconstructies zijn gebaseerd op documentenanalyse van beleidsstukken en mediaberichten, op politiecijfers, interviews en observaties. Door gecombineerde toepassing van verschillende methoden, door gebruik van uiteenlopende bronnen en door intensieve bestudering van de feitelijke empirische gang van zaken, onderscheidt deze studie zich van het onderzoek dat tot dusver is verricht naar media, criminaliteit en of de mogelijke effecten van berichtgeving.²⁶ Zo’n uitvoerige reconstructie is alleen mogelijk door strikte afbakening van het studieobject tot het lokale niveau. Om gedetailleerd zicht te krijgen op alle relevante aspecten van de wisselwerking, is het noodzakelijk het onderzoek te beperken tot *lokale* problemen, *lokale* berichtgeving en *lokaal* criminaliteitsbeleid.²⁷

25 In hoofdstuk 3 wordt in paragraaf 3.2 uitvoeriger ingegaan op de selectie van de gevallen en op de keuze voor twee gevallen in plaats van één.

26 Dit onderzoek is uitdrukkelijk *niet* gericht op het ontstaan en het gevolg van mediahypes. Gekeken wordt naar het werkelijke verloop van het alledaagse beleidsproces en het alledaagse nieuwsproductieproces en de vraag is hoe die twee elkaar beïnvloeden in de praktijk van alledag. Een mediahype kan gedurende het beleidsproces wel ontstaan, het vormt dan echter niet het uitgangspunt van dit onderzoek maar kan eerder gezien worden als een mogelijke uitkomst.

27 Daar komt bij dat de invloed van berichtgeving op de angstgevoelens van mensen zich vooral blijkt te manifesteren in lokale situaties. Ook om die reden richt dit onderzoek zich primair op het lokale niveau.

Opbouw van het boek

Dit boek is opgebouwd uit drie delen. In deel één (hoofdstuk 2 en 3) wordt het theoretische en methodologische raamwerk uiteen gezet. Hoofdstuk 2 gaat in op theorieën en inzichten uit de bestuurskunde en de communicatiewetenschap die licht werpen op het beleidsproces, het nieuwsproductieproces én het proces van beïnvloeding. Hoofdstuk 3 beschrijft de onderzoeksopzet, motiveert de keuze voor de gevallen en behandelt de wijze waarop het onderzoeksmateriaal is verzameld.

Het tweede deel handelt over de gevalsstudie naar drugsoverlast en bestaat uit twee hoofdstukken (hoofdstuk 4 en 5). Deel drie gaat over de gevalsstudie naar Bulgaarse migranten en telt vier hoofdstukken (hoofdstuk 6 tot en met 9).

Bij de rapportage van de gevalsstudies is uitgegaan van het chronologische principe: de chronologische ontwikkeling is het uitgangspunt voor de beschrijving van de onderzochte beleidsprocessen. Om de controleerbaarheid van het onderzoek te optimaliseren, is gekozen voor een gedetailleerde en uitvoerige beschrijving van de bestudeerde gevallen. De beschrijving van de Bulgarencasus neemt aanzienlijk meer ruimte in beslag dan de casus over drugsoverlast. Dit komt doordat meer (gedetailleerd) onderzoeksmateriaal verzameld kon worden over het beleids- en nieuwsproductieproces ten aanzien van de Bulgaarse migranten. In het methodenhoofdstuk (hoofdstuk 3) wordt daar nader op ingegaan. Het boek sluit af met conclusies.

Dit onderzoek is niet gericht op specifieke personen, diensten of organisaties, maar op vermeerdering van kennis in algemene zin. Het gaat bij de beschrijving van de resultaten ook niet om een beoordeling van personen of diensten maar om een inzicht in algemene mechanismen en processen. Daarom worden plaatsen, wijken, personen en organisaties in dit boek niet met name genoemd. De stad waar het onderzoek plaatsvindt noemen we *Zandstad*, de wijk waar de drugsoverlast zich voordoet *Het Raamkwartier* en het plein waar de Bulgaarse migranten vertoeven *Het V-plein*. Alle personen worden onherkenbaar opgevoerd en hebben soms, vanwege de leesbaarheid, een gefingeerde naam gekregen.

Deel I

Theorie en methoden



Overheidsbeleid en nieuwsmedia

2.1 Inleiding

De overheid doet voortdurend pogingen om maatschappelijke ontwikkelingen te sturen. De plannen, acties en maatregelen die zij daarvoor bedenkt en uitvoert, noemen we overheidsbeleid.¹ Een politiek beleidsproces kunnen we vervolgens beschrijven als een dynamisch verloop van handelingen en interacties met betrekking tot dat overheidsbeleid.² De dynamiek in zo'n beleidsproces bestaat uit de onderling samenhangende handelingen en kenmerkend bij totstandkoming van beleid is dan ook de wederzijdse beïnvloeding van factoren en actoren. Bij factoren kunnen we denken aan de juridische, economische, culturele en technische omstandigheden waaronder beleid tot stand komt. Bij actoren gaat het om allerlei handelende personen en groepen, die zich binnen of buiten het openbaar bestuur bemoeien met het onderwerp: wethouders, raadsleden, politiefunctionarissen, ambtenaren, maar ook politieke partijen, belangengroepen, bedrijven, actiegroepen en burgers. Actoren hanteren allemaal hun eigen doelstelling en oefenen – bedoeld of onbedoeld – invloed uit op elkaars doen en laten, en daarmee op het beleidsproces. Gedurende het gehele proces strijden zij om voortgang of juist vermindering van het beleidsproces en zij gebruiken daarbij *realisatiemacht* (het vermogen om beleid tot stand te brengen) of *hindermacht* (het vermogen om beleid tegen te houden).³

Bovengenoemde actoren kunnen grofweg worden onderverdeeld in twee categorieën: gouvernementele en niet-gouvernementele actoren. Onder de eerste verstaan we alle actoren die tot de overheid behoren en verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Op lokaal niveau zijn dat onder meer gemeentebesturen (het college van Burgemeester en Wethouders), gemeenteraden, het Openbaar Ministerie, de politie en lokale ambtelijke diensten. Onder niet-gouvernementele actoren verstaan we zowel 'individuele' personen als burgers die zich (tijdelijk) georganiseerd hebben om gemeenschappelijke belangen te behartigen. Op lokaal niveau kunnen we denken aan bewonersorganisaties en winkeliersverenigingen. In het vervolg van deze studie

1 Bovens, 't Hart, Twist & Rosental 2001.

2 Hoogerwerf & Herweijer 2003.

3 De termen realisatiemacht en hindermacht zijn ontleend aan Bovens e.a. (2001: 142 e.v.)

gebruik ik de termen ‘overheid’ en ‘burgers’ gemakshalve als synoniemen voor ‘gouvernementele’ en ‘niet-gouvernementele’ actoren.⁴

Overheid en burgers zijn in beginsel elkaars ‘natuurlijke partner’ in de ontwikkeling van lokaal criminaliteitsbeleid. Burgers kunnen slachtoffer worden van lokale criminaliteits- en veiligheidsproblemen en zijn van belang voor een tijdige signalering van die problemen. De overheid is verantwoordelijk voor de bestrijding van die problemen. Voor een voorspoedig verloop van het beleidsproces is interactie tussen beide daarom cruciaal. Naast het directe contact dat overheid en burgers met elkaar onderhouden – via brieven, gesprekken, vergaderingen en inspraakreacties – vindt een groot deel van de communicatie tussen hen plaats via massamedia zoals krant, radio en televisie. Om die reden zijn media ook ‘spelers’ in het beleidsveld; zij kunnen – bedoeld of onbedoeld – invloed uitoefenen op andere actoren en daarmee op het politieke beleidsproces.⁵

De wisselwerking tussen media en criminaliteitsbeleid wordt in dit hoofdstuk theoretisch uitgewerkt. In het eerste deel (paragraaf 2 tot en met 5) staan enkele theoretische concepten centraal die het mogelijk maken veronderstellingen te genereren over de richting van beïnvloeding tussen media en beleid. Aan bod komt het politieke beleidsproces en de opeenvolgende fasen daarin (paragraaf 2) en het normatief model van democratie en de daaruit voortvloeiende mediafuncties (paragraaf 3). Uit de mediafuncties kunnen vervolgens ideaaltypische modellen geconstrueerd worden, die helder en inzichtelijk maken wat de belangrijkste denkbare beïnvloedingsrichtingen nu eigenlijk zijn (paragraaf 4). Als we deze modellen tot slot verbinden met het beleidsproces, kunnen we theoretische verwachtingen formuleren over de relatie tussen fasen in het beleid en de richting van beïnvloeding (paragraaf 5). Deze veronderstellingen vormen de theoretische basis van dit onderzoek.

In het tweede deel van dit hoofdstuk worden de drie conceptuele beïnvloedingsrichtingen uit het eerste deel gepreciseerd en geïmpliciteerd aan de hand van empirische studies, (wetenschappelijke) beschouwingen en recente inzichten. Per paragraaf staat telkens één actor centraal die invloed uitoefent op de andere ‘spelers’ in het beleidsveld. In paragraaf 6 wordt de (mogelijke) invloed van burgers en maatschappelijke groepen nader uitgewerkt aan de hand van de agendabouwbenadering uit de bestuurskunde. Ook de toegangskansen tot de media van burgers en groepen komen in deze paragraaf

4 De socioloog Dahrendorf maakt onderscheid tussen ‘aktive Oeffentlichkeit’ (het actieve publiek, deel van de samenleving dat deelneemt aan de macht) en de ‘passive Ofenlichkeit’ (het passieve publiek dat slechts als kiezer deelneemt aan het politieke besluitvorming). (Dahrendorf 1974) Onder actieve overheid schaaft Dahrendorf ook sociale bewegingen en organisaties die zich actief met het politieke proces bemoeien. Ik maak daarentegen onderscheid tussen overheid en niet-overheid, tussen regeerders en geregeerden.

5 In deze tekst versta ik onder media zowel de producten (mediaberichten) als de producenten (journalisten), tenzij in de tekst anders staat vermeld. Daar waar ik dat nodig acht, splits ik de begrippen ‘mediaberichten’ en ‘journalisten’ en benoem ik ze apart.

aan de orde. Daarna staan in paragraaf 7 onderzoeksbevindingen centraal die zijn gericht op de invloed van overheidsactoren op de media. Begrippen als ‘primaire definiëerders’ en nieuwsmanagement worden hier uitgewerkt. De laatste paragraaf behandelt de rol die journalisten spelen in het beleidsproces, aan de hand van theorieën en beschouwingen over medialogica, mediahypes en het toenemende belang van concurrentie tussen nieuwsmedia. Het hoofdstuk sluit af met onderzoeksvragen.



Besluitvorming en beïnvloeding

2.2 Het politieke beleidsproces

Een politieke beleidsproces kan volgens een min of meer vast patroon in deelprocessen of *fasen* worden opgesplitst.⁶ Het proces zou dan beginnen met de fase van agendavorming en zou eindigen met een fase waarin het beleid wordt geëvalueerd en eventueel weer teruggekoppeld naar het beginstadium van de cyclus. Dit idee van opeenvolgende fasen is inmiddels sterk bekritiseerd in de bestuurskunde.⁷ Van een scherpe scheiding tussen verschillende fasen is in de praktijk vaak geen sprake, zo menen critici. De bestuurlijke werkelijkheid kenmerkt zich volgens hen door chaos en permanente strijd en het beleidsproces zou zich in de praktijk veel grilliger en irrationeler voordoen dan in de geordende fase-indeling wordt voorgesteld.⁸ Hoewel voor deze argumentatie veel is te zeggen, is het onderscheid in opeenvolgende fasen analytisch toch nuttig. De fase-indeling biedt namelijk een analyseschema om handelingen en gebeurtenissen te rangschikken en om de werkelijkheid mee te vergelijken. In het vervolg van dit hoofdstuk

6 Door auteurs zijn in de afgelopen decennia uiteenlopende termen bedacht voor de verschillende stadia waarin sociale problemen terecht kunnen komen als zij onderwerp worden van politieke besluitvorming. In 1941 hadden de Amerikaanse auteurs Fuller en Myers het over *awareness* (de fase van bewustwording van een probleem), *policy determination* (het bepalen van het beleid) en *reform* (de uitvoering van beleid). Simon (1960) maakt een indeling in *intelligence* (herkenning en erkenning van problemen), *design* (het bedenken van alternatieve oplossingen) en *choice* (het kiezen van een oplossing).

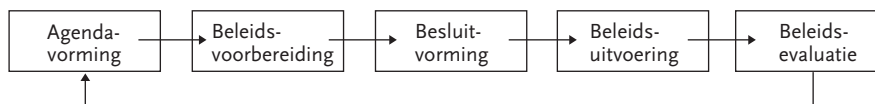
7 O.a. Bovens e.a. 2001.

8 O.a. Kingdon 2003; Wildavsky 1992; Lindblom 1968. De visie van de critici wordt ook wel aangeduid met de term 'politieke visie' terwijl de visie van de fase-denkers ook wel 'analytische visie' wordt genoemd. Volgens de politieke visie gaat erkenning van een probleem bijvoorbeeld lang niet altijd vooraf aan een oplossing. Groeperingen kunnen fervent voorstander zijn van bepaalde oplossingen en daardoor op zoek zijn naar een passend maatschappelijk probleem (Bovens e.a. 2001).

beschouw ik de fase-indeling niet als realistische weergave van de werkelijkheid, maar veeleer als een *ideaaltype* van het beleidsproces.⁹

Het ideaaltypische beleidsproces dat ik hier presenter, is ontleend aan verschillende theoretische modellen en begrippen uit de bestuurskunde.¹⁰ Het gaat uit van doelbewust en zuiver rationeel handelende personen, groeperingen en instituties (in de praktijk zullen we zo'n keurig rationeel geordend beleidsproces nimmer aantreffen, het gaat om een *ideaaltype*.) Gezien de focus van deze studie op *lokale* media en *lokale* interventies, ga ik bij de beschrijving van het beleidsproces uit van *lokale* actoren. Ik onderscheid de fasen agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en beleids-evaluatie.¹¹ In onderstaand schema zijn ze weergegeven.

Figuur 2.1 Het gefaseerde politieke beleidsproces als ideaaltype



In de eerste fase, de fase van *agendavorming*, komen maatschappelijke problemen onder de aandacht van de politiek. In een ideaaltypisch rationeel beleidsproces doen zich *objectieve* problemen voor en vragen mensen aandacht voor kwesties die zich feitelijk voordoen. Burgers, actiegroepen, belangengroepen en andere sociale groeperingen presenteren hun wensen, eisen en problemen aan een groter publiek en aan de overheid. Zij proberen politici attent te maken op het bestaan van bepaalde problemen. Als het gemeentebestuur (burgemeester en Wethouders) zich vervolgens serieus buigt over deze maatschappelijke kwesties, staan de onderwerpen zagezegd op 'de politieke agenda'.¹²

9 De socioloog Weber verstond onder ideaaltype een rationalistische constructie van de empirische werkelijkheid die bewust een wat overtrokken karakter heeft en als zodanig in de praktijk 'in zuivere vorm' niet voorkomt. Ideaaltypen worden geconstrueerd op basis van *doelbewust* en *rationeel handelende* personen en instituten en zij dienen volgens Weber om de werkelijkheid mee te vergelijken of daaraan te meten. Een ideaaltype kan daarom goed dienst doen als uitgangspunt voor de formulering van verwachtingen. (Verhoogt (1980:67 e.v.), oorspronkelijk in Weber (Gezamelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, 1920/1921).

10 Voor een deel ontleen ik het ideaaltype aan het zogenaamde barrièremodel. Dat barrièremodel gaat uit van allerlei hindernissen die genomen moeten worden om overheidsbeleid te realiseren. Alleen als alle barricades succesvol overwonnen zijn, is volgens het barrièremodel pas echt sprake van beïnvloeding. In het hier gepresenteerde ideaaltypische model van het beleidsproces staan de hindernissen niet centraal maar is de focus primair gericht op de deelprocessen en op de beïnvloeding en mediafuncties per deelproces. Een ander verschil is dat het barrièremodel zich primair richt op de vorming van beleid, het is minder gefocust op de fasen die zich *daarna* voordoen. Het ideaaltypische model dat ik hier presenter richt zich op het gehele beleidsproces, van agendavorming tot en met evaluatie.

Verder ontleen ik het cyclisch element uit het systeemmodel van de politicoloog Easton – die spreekt over de fasen invoer, conversie en uitvoer. Zie verder voor een beschrijving van het beleidsproces o.a. Hoogerwerf 2003; Van Deth & Vis 1990; Bovens e.a. 2001.

11 Bovens e.a. 2001; Hoogerwerf & Herweijer 2003; Van Deth & Vis 1990.

12 O.a. Hoogerwerf & Herweijer 2003; Bovens e.a. 2001; Van de Graaf & Hoppe 1996; Van Deth & Vis 1990.

Nadat politici het onderwerp erkennen als geschikt probleem voor politieke besluitvorming, gaan in de fase van *beleidsvoorbereiding* ambtenaren met het onderwerp aan de slag. Zij verzamelen informatie en proberen de oorzaken van het probleem in kaart te brengen. Op grond van een oorzaak-gevolg analyse ontwikkelen ze in overleg met externe partijen, experts en betrokkenen een of meer beleidsontwerpen, wat uiteindelijk uitmondt in een beleidsnota. In de nota staan doeleinden, middelen en tijdstippen van interventies beschreven.

Nadat de nota door het bestuur is geaccordeerd, neemt de politiek het in de daaropvolgende fase van *besluitvorming* weer over van de beleidsambtenaren. De nota wordt opgestuurd naar lokale politici (de gemeenteraadsleden) en vanaf dat moment is de nota in principe ook openbaar. Politici maken op grond van de beleidsnota een keuze over de inhoud van het beleid. Uiteindelijk volgt tijdens een raadsvergadering een stemming over invoering van de voorgestelde beleidsmaatregelen. Tijdens deze vergadering krijgen burgers ook gelegenheid om 'in te spreken' en zo hun mening omtrent de beleidsplannen kenbaar te maken.

Daarna worden de gekozen middelen in de fase van *beleidsuitvoering* concreet ingezet door uitvoerende instanties. Lokale overheidsinstanties zoals de politie, de Sociale Dienst en de dienst Burgelijke Zaken brengen het beleid in de praktijk door de nieuwe wetten en maatregelen toe te passen en te implementeren.

Tot slot wordt het beleid in de fase van *beleidsevaluatie* beoordeeld op de totstandkoming en op de effectiviteit van de maatregelen. Hebben de ingezette middelen wel geleid tot de gewenste resultaten? Op grond van de behaalde resultaten kan het beleid worden voortgezet, bijgesteld of worden beëindigd. Burgers kunnen reageren op de uitkomsten van het beleid door nieuwe eisen en verlangens te formuleren en die opnieuw op de politieke agenda van de gemeenteraad en het stadsbestuur te zetten. Na de evaluatie kan dus een terugkoppeling volgen naar de fase van agendavorming, waarna het beleidsproces als het ware opnieuw begint. Een nieuwe ronde in het beleidsproces kan dus voortkomen uit conclusies over het succes of falen van beleid dat reeds is uitgevoerd. Het hier beschreven ideaaltypische beleidsproces gaat impliciet uit van een democratische samenleving waarin burgers invloed uit kunnen oefenen op de politieke besluitvorming.

2.3 Democratie en mediafuncties

In een democratie bestuurt de overheid het land 'namens het volk' en bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid moet het daarom op de hoogte blijven van de wensen, problemen, meningen en ideeën van burgers. Periodieke verkiezingen vormen niet het enige moment dat burgers hun stem kunnen laten horen, ook door petitie, brieven, inspraakreacties, demonstraties en protestacties kunnen mensen hun wensen en ongenoegens kenbaar maken en zich zodoende bemoeien met het beleid van de overheid. De overheid hoort zich niet alleen tijdens verkiezingen 'responsief' op te stellen, want in een democratie wordt gedurende het gehele proces van politieke besluitvorming een open en ontvankelijke houding van haar verwacht.

Aan de andere kant verwachten we in een democratie dat mensen op de hoogte gehouden worden van het doen en laten van de overheid. Burgers kunnen zich immers alleen een mening vormen en deelnemen aan het politieke debat als ze weten waar de politieke elite precies mee bezig is. De voornemens, plannen en procedures ten aanzien van het overheidsbeleid horen in een democratie om die reden openbaar te zijn, transparant en toegankelijk. Alleen 'geïnformeerde burgers' kunnen zich immers een mening vormen over politieke kwesties en actief meedenken over gewenste en minder gewenste oplossingen.

In dit zogenaamde *normatieve democratiemodel* beslissen alle burgers dus mee over zaken waarvan ze ook de gevolgen ondervinden.¹³ Het gaat uit van een rationeel handelende overheid én van rationele burgers die openstaan voor de mening van anderen en op beredeneerde wijze hun mening vormen. Uit dit model volgt logischerwijs dat het nodig is dat overheid en burgers met elkaar communiceren. De overheid moet immers weten hoe mensen denken over zaken en andersom is het voor burgers nodig te weten waar de overheid precies mee bezig is. Met andere woorden: overheid en burgers horen in een democratie van elkaars doen en laten op de hoogte te blijven. Maar voor de overheid is het onmogelijk om rechtstreeks met alle burgers te communiceren en andersom kunnen burgers maar zeer beperkt met eigen ogen het politieke proces waarnemen. Media zijn om die reden cruciaal voor het goed functioneren van de democratie, omdat ze geacht worden als brug te fungeren tussen regeerders en geregeerden en een aantal specifieke functies te vervullen.

Functies van de media en beïnvloeding

In het normatieve democratiemodel zijn media allereerst van belang voor het informeren van mensen omtrent het beleid van de overheid, ze vervullen zogezegd een *informatiefunctie*.¹⁴ Alleen als burgers optimaal geïnformeerd worden over politieke kwesties en over de verschillende beleidsalternatieven kunnen zij zich – passief of actief – bemoeien met het beleid van de overheid.

Tegelijkertijd worden media geacht een platform te bieden voor burgers en groepingen, zowel door het brengen van feitelijke nieuwsverslagen en achtergrondverhalen als door het plaatsen van opiniestukken en ingezonden brieven. Media vormen in een democratie als het ware een publieke ruimte, waarin het debat plaatsvindt en waarin voortdurend ideeën, meningen en visies van personen en uiteenlopende sociale groepingen de revue passeren. In literatuur wordt ook wel gesproken over de *expressiefunctie* van de media of van de *platformfunctie*.¹⁵ In een ideaaltypische democratie vormen media

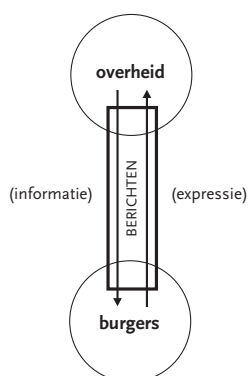
13 Bonger 1934; Scholten 1982. Gelijkheid, een term die vaak geassocieerd worden met 'democratie', komt in dit model dus tot uiting in de formele regels die bestaan voor de vorming van beleid en niet zozeer in de uitkomsten van dat beleid. In dat laatste geval spreken we niet van een *normatief* democratiemodel maar van een *materieel* democratiemodel: in een materieel model wordt een democratie omschreven aan de hand van de inhoud van politieke besluiten, dat wat een democratie geacht wordt voort te brengen, bijvoorbeeld gelijke ontplooiingskansen (o.a. Scholten 1982: 6).

14 O.a. Scholten 1982; Bakker 1993; De Ridder & Scholten 1993.

15 O.a. Scholten 1982; Bakker 1993; De Ridder & Scholten 1993; Brants & Van Praag 2005.

een afspiegeling van de diversiteit in een samenleving en leveren ze op zo'n wijze een bijdrage aan de meningsvorming van mensen. In deze context duikt het begrip *pluriformiteit* vaak op: media zouden de uiteenlopende visies en denkbeelden die in de samenleving circuleren moeten weerspiegelen, zodat burgers op een weloverwogen manier tot hun eigen mening kunnen komen. De brugfunctie die media volgens het normatieve democratiemodel zouden moeten vervullen kan – in navolging van de communicatiewetenschapper Scholten – op de volgende wijze worden weergegeven.¹⁶

Figuur 2.2

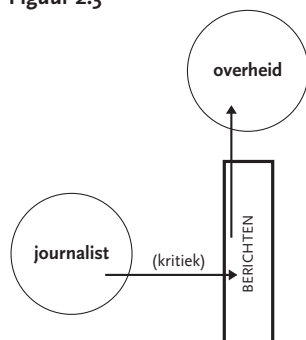


Naast het fungeren als doorgeefluik wordt van journalisten ook verwacht dat zij de handel en wandel van de overheid en de machthebbers kritisch volgen en controleren. Gezien hun onafhankelijke status worden media geacht als ‘waakhond’ te fungeren en kritiek uit te oefenen op het beleid of juist op het ontbreken daarvan.¹⁷ Onder deze zogenaamde *kritiekfunctie* van de media valt bijvoorbeeld ook het autonoom verslag doen van maatschappelijke problemen en ontwikkelingen, zonder dat daar in eerste instantie door burgers, belangengroepen of de overheid aandacht voor wordt gevraagd. Schematisch kan de kritiekfunctie op de volgende wijze worden weergegeven:

¹⁶ Scholten presenteert in zijn proefschrift ‘Krant en Democratie’ (1982) een schema aan de hand van Dahrendorfs’ begrippen ‘aktive Oeffentlichkeit’ en ‘passive Oeffentlichkeit’. In het schema van Scholten is geen apart onderscheid gemaakt tussen de expressie- en kritiekfunctie van de media en is de actieve, initiërende rol van de journalist evenmin gespecificeerd.

¹⁷ Scholten 1982; De Ridder & Scholten 1993: 334; Brants & Van Praag 2005.

Figuur 2.3



Vanuit het ideaaltype van de democratie kunnen dus drie mediafuncties worden onderscheiden:¹⁸

1. een expressiefunctie – media informeren de overheid over de problemen, wensen en eisen van de bevolking ten aanzien van het overheidsbeleid en alles wat daarmee samenhangt;
2. een informatiefunctie – media informeren burgers over overheidsbeleid en alles wat daarmee samenhangt;
3. een kritiekfunctie – media controleren de overheid en bekritisieren het bestuur, het beleid of het ontbreken van beleid.

2.4 Drie richtingen van beïnvloeding

Uit bovengenoemde mediafuncties kunnen we nu drie richtingen van beïnvloeding destilleren. De functies zijn immers gebaseerd op de mogelijke gevolgen voor de ontvanger van de mediaberichtgeving. De expressiefunctie impliceert dat burgers en maatschappelijke groepen dominant met hun mening in de mediaberichten aanwezig zijn en zodoende de overheid beïnvloeden. De informatiefunctie impliceert dat de overheid dominant met haar visie in de berichtgeving aanwezig is en zodoende burgers beïnvloedt. De kritiekfunctie impliceert dat journalisten autonoom, zonder actieve bron van buitenaf, zelf de media-aandacht richten op beleid of op het ontbreken daarvan en zodoende de overheid beïnvloeden.

¹⁸ De indeling in drie functies is oorspronkelijk afkomstig van Wildenmann & Kaltefleiter (1973) en daarna door diverse auteurs overgenomen (O.a. Scholten 1982; Bakker 1993; Van Cuilenburg e.a. 1982).

Tabel 2.1 Functies van de media voor het democratische beleidsproces en de richting van beïnvloeding tijdens het beleidsproces

Functie nieuwsmidia in democratie	Initiator van mediaberichtgeving en richting van beïnvloeding	
	Initiator / actieve actor	Ontvanger / passieve actor
Expressiefunctie	Burger →	Media, Overheid (andere burgers)
Informatiefunctie	Overheid →	Media, Burgers
Kritiekfunctie	Journalist →	Overheid (en burgers)

Als we wat nauwkeuriger willen weten hoe het proces van beïnvloeding plaatsvindt, is het nodig te kijken naar de wijze waarop maatschappelijke problemen worden gedefinieerd. Actoren zullen namelijk niet alleen hun best doen een probleem onder de aandacht te brengen, zij zullen ook proberen de definitie van een probleem te beïnvloeden om zodoende greep te krijgen op het beleid waar uiteindelijk voor wordt gekozen.¹⁹

Probleemdefinitie

De wijze waarop burgers, belangengroepen, journalisten of de overheidsactoren een probleem beschrijven, werkt door in het beleid dat zich op dat probleem richt. De bestuurskundige Hoogerwerf heeft aandacht geschonken aan de relatie tussen probleemdefinities en beleidsmaatregelen. Hij definieert een probleem als 'een discrepantie tussen een maatstaf en een voorstelling van een bestaande of een verwachte situatie.'²⁰ Deze definitie is voor deze studie vooral van belang vanwege het begrip *voorstelling*. Het gaat, met andere woorden, bij een probleem niet zozeer om de objectieve werkelijkheid, maar veeleer om het beeld dat mensen hebben van die werkelijkheid. Dat beeld zal van invloed zijn op de definitie die mensen van het probleem hanteren. Of anders gezegd, op het verhaal dat mensen over het probleem construeren. Verschillende maatschappelijke groeperingen kunnen verschillende definities van een probleem hanteren, afhankelijk van hun morele maatstaven en hun voorstelling van de situatie. Er zijn dus verschillende probleemdefinities mogelijk en elke definitie verwijst impliciet naar bepaalde oplossingen en laat andere oplossingen buiten beschouwing:

'probleem definition is a framework within which certain interventions are considered – and indeed defined – as solutions. Without this framework the same actions would make no sense.'²¹

19 O.a. Van Deth & Vis 1990:31; Hoogerwerf & Herweijer 2003.

20 Hoogerwerf 1987.

21 Deny 1984.

Framing

Het begrip ‘framing’ sluit aan bij het begrip probleemdefinitie, maar de strekking van het begrip is ruimer.²² Het begrip ‘frame’ verwijst naar de wijze waarop een onderwerp (bijvoorbeeld in de media) wordt ‘ingekaderd’, de manier waarop een onderwerp wordt gepresenteerd en geïnterpreteerd. Welke aspecten van het onderwerp worden naar voren worden gehaald, en welke aspecten worden verzwegen? Een frame bepaalt niet alleen *waarover* mensen denken, maar ook *hoe* ze over iets denken. Of zoals de Amerikaanse politicoloog Entman schrijft:

‘Framing entails selecting and highlighting some facets of events or issues, and making connections among them so as to promote a particular interpretation, evaluation, and/or solution. The words and images that make up the frame can be distinguished from the rest of the news by their capacity to stimulate support or opposition to the sides in a political conflict.’²³

Met behulp van het begrip frame kan achterhaald worden op welke manier een tekst – of dat nou een beleidsnota, een toespraak van de hoofdcommissaris of een nieuwsitem is – een interpretatiekader biedt voor mensen. Elke tekst bevat een frame, dat overigens niet altijd bewust tot stand is gekomen. Frames beïnvloeden de wijze waarop mensen een bepaald verschijnsel interpreteren en beoordelen en dragen in die zin bij aan de sociale constructie van een maatschappelijk verschijnsel.

Volgens Entman bestaat een frame uit de volgende vier onderdelen, die echter niet noodzakelijkerwijs tegelijk in één tekst voor hoeven te komen: (a) een definitie van het probleem, (b) een diagnose van de oorzaak van het probleem, (c) een moreel oordeel over het probleem en tot slot (d) de meest geschikte en gewenste oplossing voor het probleem.²⁴ Uit een frame volgt logischerwijs *wat* er aan het probleem gedaan moet worden en, niet minder belangrijk, *wie* verantwoordelijk is om er iets aan te doen.

Voor autoriteiten die steun van de bevolking nodig hebben voor de uitvoering van beleid, is het van groot belang invloed te kunnen uitoefenen op het frame van nieuws-

22 Het begrip framing is geïntroduceerd door de socioloog Goffman (1963) en daarna toegepast in verschillende onderzoekstradities. In de communicatiewetenschap is framing oorspronkelijk een onderdeel en afgeleide van de agenda setting traditie. ‘Research on framing is characterized by theoretical and empirical vagueness’, zo begint de Amerikaanse communicatiegeleerde Scheufele in 1999 zijn artikel over ‘framing as a theory of media effects’. Hij stelt dat het begrip framing vaak en in veel verschillende contexten is gebruikt zonder het duidelijk te operationaliseren. In de oorspronkelijke betekenis is het begrip vooral gebruikt om effecten van media-inhoud op publiek te meten. Verschillende auteurs hebben het begrip framing nader uitgewerkt. Iyengar en Reeves (1991) bijvoorbeeld, wijzen op het belang van een onderscheid tussen episodische frames en thematische frames van nieuwsberichten. In het episodische frame staat een concrete gebeurtenis of verhaal centraal, in het thematische frame wordt een issue in een bredere maatschappelijke context geplaatst. Iyengar e.a. menen dat te veel nieuwsberichten worden gedomineerd door een episodische frame, waardoor mensen uiteindelijk weinig te weten komen over achterliggende oorzaken van geschetste problemen en weinig inzicht krijgen in het verschijnsel. In deze studie wordt het begrip framing gebruikt in de betekenis van Entman.

23 Entman 2003.

24 Entman 1993.

berichten in kranten en op televisie. Entman wijst op de betekenis van het begrip frame voor politici:

‘Politicians seeking support are thus compelled to compete with each other and with journalists over news frames. Framing in this light plays a major role in the exertion of political power, and the frame in a news text is really the imprint of power – it registers the identity of actors or interests that competed to dominate the text.’²⁵

Het dominante frame in een tekst geeft impliciet of expliciet aan hoe door de overheid gehandeld dient te worden en welke beleidsmaatregelen op de meeste steun kunnen rekenen. Om die reden voeren actoren gedurende het gehele beleidsproces strijd om het in omloop zijnde frame naar eigen hand te zetten. Burgers en belangengroepen doen pogingen hun frame dominant in berichtgeving aanwezig te laten zijn, om zo invloed uit te oefenen op het beleidskeuzes van de overheid. De overheid op haar beurt, probeert het frame dat zij hanteert in beleidsnota’s – het zogenaamde *beleidsframe* – door de media over te laten nemen, om zo steun te verwerven voor het voorgenomen of uitgevoerde beleid.²⁶ De berichtgeving over een issue kan gedomineerd worden door één frame, maar er kunnen ook alternatieve frames in de media gepresenteerd worden (men spreekt wel van een *gefragmenteerd* frame versus een *dominant* frame)²⁷. Als bron van het nieuws kunnen actoren invloed uitoefenen op de inhoud en het frame van de mediaberichtgeving.

Overheid en burgers als bronnen van het nieuws

Zowel gouvernementele als niet-gouvernementele actoren zullen tijdens het beleidsproces proberen in de positie van *nieuwsbron* te komen. Onder bron verstaan we in deze studie een persoon of instantie aan wie een journalist informatie ontleent. Bronnen zijn verschaffers van informatie op grond waarvan de journalist een nieuwsbericht opstelt.²⁸ Op basis van bovengenoemde ideaaltypische mediafuncties verwachten we dat journalisten

25 Entman 1993.

26 De begrippen probleemdefinitie en framing zullen in de tekst van dit hoofdstuk allebei terugkomen, afhankelijk van de theoretische onderzoekstraditie die in de paragrafen aan de orde is. In bestuurskundige theorieën over agendabouw (paragraaf 4) is het begrip probleemdefinitie vooral in omloop terwijl in recente theorieën over politieke communicatie (paragraaf 5) het begrip framing gemeengoed is. In zijn algemeenheid gaat het begrip probleemdefinitie uit van het bestaan van een probleem, hoe subjectief dat probleem ook is. Vanuit het gesignaleerde probleem komt een definitie tot stand. Bij het begrip frame daarentegen, vormt het probleem niet het uitgangspunt maar juist de wijze waarop een maatschappelijk verschijnsel als probleem wordt geïnterpreteerd door overheid en andere actoren. Beleid vormt bij framing het startpunt voor de constructie van een frame. In de tekst van dit hoofdstuk gebruik ik de twee begrippen vooralsnog allebei, afhankelijk van de theoretische context.

27 Verschillende auteurs wijzen op het belang van de vraag in hoeverre een mediaframe gefragmenteerd is of gedomineerd wordt door een actor. (O.a. Paletz 1998: 224; McQuail 2000: 334; ‘An important question is the degree to which frames are fragmentary and diverse or monopolistic in terms of meaning. Where large political or strategic influences are involved there are very active efforts to determine how events are framed. The more distant the events, the easier it is to achieve some consensual framing, since the sources of alternative views have less access and the audience is less personally involved.’

28 Een definitie die afkomstig is van de Tilburgse massacommunicatiegeleerde Rennen (2000:39).

een evenwichtige selectie maken van bronnen van het nieuws en dat zij aan uiteenlopende actoren gelijke aandacht besteden. Bij deze veronderstelling past ook de suggestie die van de term *bron* uitgaat, namelijk dat journalisten bij de productie van nieuws actieve actoren zijn, op zoek naar informatieverschaffers, en dat bronnen een passieve en afwachtende houding innemen. In werkelijkheid zien we echter dat bronnen zelf vaak actief op zoek gaan naar aandacht van de media, om zichzelf in de positie van bron te brengen.²⁹ Het initiatief om iemand als bron te gebruiken voor een nieuwsbericht kan uitgaan van de journalist, maar evengoed van de belanghebbende bron zelf.

Overheid, burgers en maatschappelijke groeperingen zijn potentiële informatieverschaffers en bepalen daardoor mede de inhoud en het frame van het nieuws in krant en op televisie. Met andere woorden: ook niet-journalistieke actoren zijn actief betrokken bij de productie van nieuws. Of zoals de Engelse mediasocioloog McNair stelt in zijn ‘sociologie van de journalistiek’:

‘In democratic political systems media function both as transmitters of political communication which originates outside the media organizations itself, and as senders of political messages constructed by journalists.’³⁰

De activiteiten die niet-journalistieke actoren ondernemen om in de positie van bron te komen om zo het nieuws en het mediaframe te beïnvloeden, wordt ook wel *nieuwsmanagement* genoemd. Een cruciale rol daarbij speelt het vermogen om nieuwswaardige informatie aan te leveren, bijvoorbeeld door het creëren van een nieuwswaardige gebeurtenis of door het doen van een nieuwswaardige uitspraak over een gebeurtenis, situatie of maatschappelijk verschijnsel. De overheid die een persconferentie geeft over nieuwe veiligheidsmaatregelen, winkeliers die een ludieke open dag organiseren om steun te verwerven voor behoud van ruime openingstijden of bewoners die luidruchtig de straat opgaan en de weg versperren om te protesteren tegen drugsoverlast; zij allen proberen aandacht van de media te winnen door het organiseren van een zogenaamde ‘media event’, ook wel ‘pseudo-gebeurtenis’ genoemd.³¹ De socioloog Gans spreekt over ‘eager sources’, daarmee verwijzend naar de gretigheid waarmee bronnen over het algemeen informatie aanleveren om publiciteit te krijgen voor hun verhaal.³²

Naast *beschikbaarheid* van bronnen is het vervolgens aan journalisten om een inschatting te maken van de *geschiktheid* van bronnen. Want bronnen kunnen zich wel aandienen met nieuwswaardige informatie, het is de journalist die uiteindelijk beslist welke bronnen hij gebruikt en welke hij onbenut laat. Inherent aan het vak van de journalistiek is immers de macht om te selecteren, om bepaalde verschijnselen zichtbaar te maken en anderen te negeren, om bepaalde gebeurtenissen tot nieuws te verheffen en anderen onberoerd te laten. Terwijl de journalist gezien kan worden als de poortwachter van het

29 O.a. Sigal 1973; Gans 1979; Vasterman & Aerden 1995: 122 e.v.; Rennen 2000; Van Ginniken 2002.

30 McNair 1998: 15, zie ook Rennen (2000) en Schlesinger & Tumber (1994).

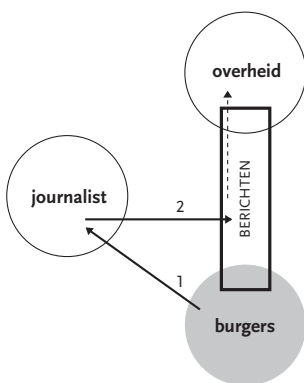
31 O.a. Gans 1979: 122 e.v.; Rennen 2000: 89, 100.

32 Gans 1979: 117. Vgl. Prenger en van Vree (2004)

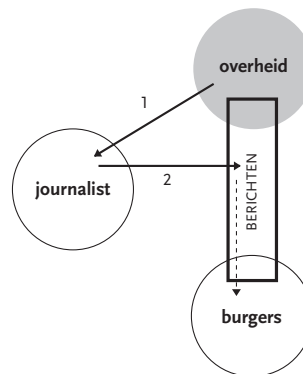
nieuws, bepalen de bronnen wat er zoal te kiezen valt. Kortom, net zoals het overheidsbeleid mede wordt bepaald door niet-gouvernementele actoren, zo wordt de inhoud van mediaberichtgeving mede bepaald door niet-journalistieke actoren.

Uit de beïnvloedingsrichtingen die in tabel 2.1 zijn weergegeven kunnen nu, tezamen met de conceptualisering van framing en bronnen van het nieuws, drie modellen van beïnvloeding worden gedestilleerd. In figuur 2.4, 2.5 en 2.6 zijn ze schematisch uitgewerkt, met daarbij de positie van journalisten en mediaberichtgeving elke keer apart aangegeven. De doorlopende pijlen in de modellen geven het moment weer waarop actoren actief invloed uit kunnen oefenen op het frame, de grijsgetinte cirkels geven aan welke actor het initiatief heeft genomen voor de mediaberichtgeving.

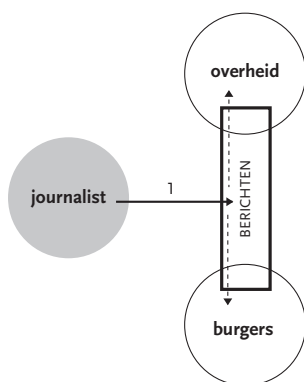
Figuur 2.4
Beïnvloedingsrichting I: burgers sturen
 (media oefenen expressiefunctie uit)



Figuur 2.5
Beïnvloedingsrichting II: de overheid stuurt
 (media oefenen informatiefunctie uit)



Figuur 2.6
Beïnvloedingsrichting III: journalisten sturen
 (media oefenen kritiekfunctie uit)



Gaan we uit van een normatief democratiemodel en bijbehorende mediafuncties, dan mag verwacht worden dat alledrie de beïnvloedingsrichtingen zich voor doen tijdens het politieke beleidsproces. In dit licht bezien is het dus bepaald niet verwonderlijk dat bestuurders bij de vorming van beleid rekening houden met berichtgeving in de media, je zou zelfs kunnen stellen dat het een essentiële voorwaarde is voor het goed functioneren van de democratie. De vraag is vervolgens echter, welke actor met zijn verhaal, zijn informatie of zijn probleem in welke fase van het beleidsproces in het nieuws komt en zo het beleidsproces probeert te beïnvloeden.

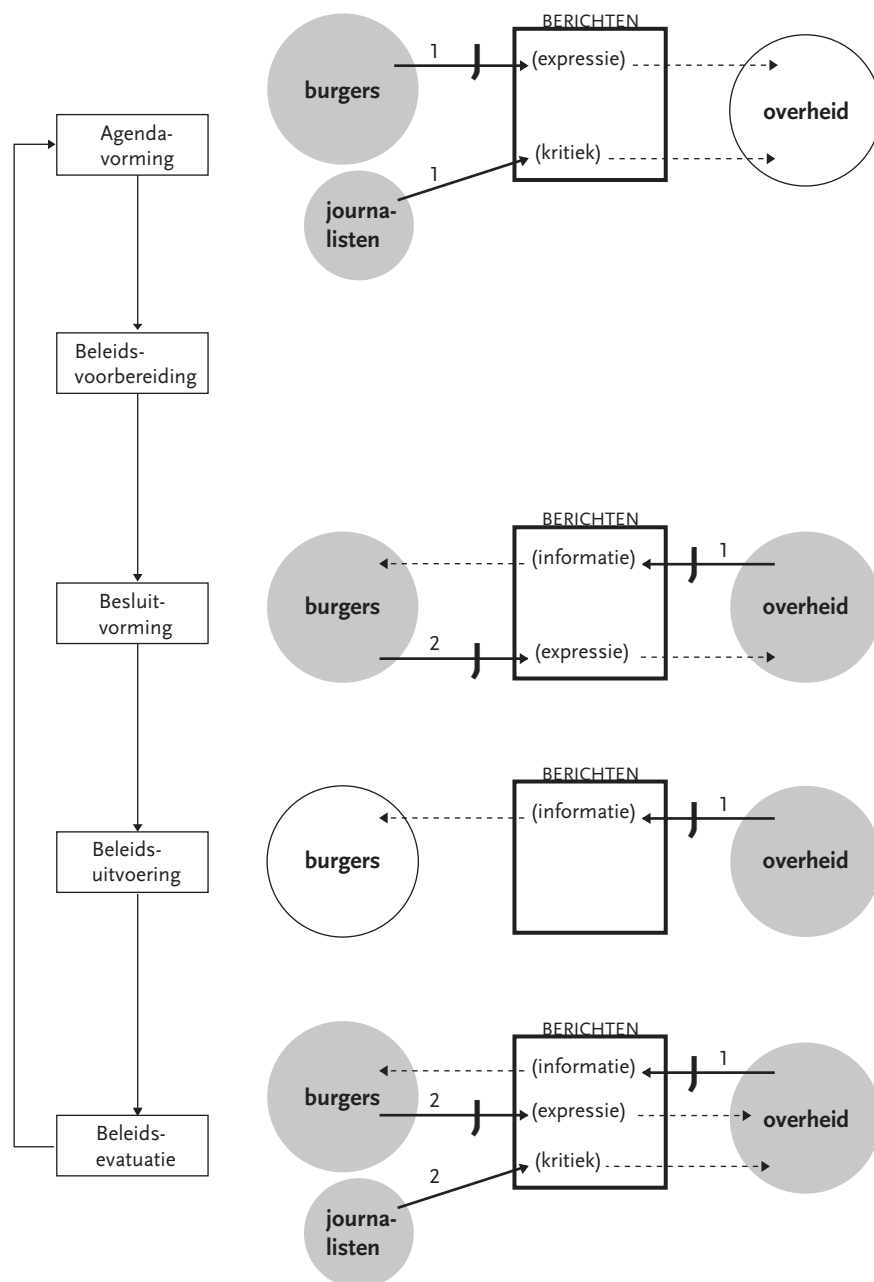
De algemene veronderstelling kan dus nader worden gespecificeerd door te kijken naar de afzonderlijke fasen van het beleidsproces. De vraag is dan welk type beïnvloeding zich in welke fase voor zal doen. Het is goed voorstelbaar dat niet in elke fase alle drie de mediafuncties zich voor doen, maar dat per fase een specifieke verwachting van de media en de beïnvloedingsrichting geformuleerd kan worden. Niet ondenkbeeldig is bijvoorbeeld dat media zich in de fase van agendavorming op een andere wijze manifesteren dan in de fase van beleidsvoorbereiding of beleidsuitvoering. In de volgende paragraaf verbinden we daarom de fasen uit het beleidsproces met de beïnvloedingsrichtingen die logisch volgen uit het normatieve democratiemodel.

2.5 Theoretische veronderstellingen en vraagstelling

In het volgende schema wordt per beleidsfase aangegeven welke mediafunctie en bijbehorende beïnvloedingsrichting te verwachten is, uitgaande van een normatief democratiemodel en een ideaaltypisch beleidsproces. Het schema geeft als het ware de theoretische verwachtingen weer die aan dit onderzoek ten grondslag liggen.

Figuur 2.7 Ideaaltypisch schema

Relatie tussen de ideaaltypische beleidsfasen en de ideaaltypische beïnvloedingsrichting. De vetgedrukte pijlen geven het moment weer waarop invloed uitgeoefend kan worden op het mediaframe. De J geeft de tussenkomst van de journalist weer. De cijfers geven de tijdsvolgorde weer.



Hieronder worden de verwachtingen uit het ideaaltypische schema per beleidsfase geëxpliciteerd.

Agendavorming

In deze eerste fase van het beleidsproces verwachten we dat media primair een expressiefunctie vervullen. Allerlei burgers en belangengroepen zullen proberen via de media aandacht te krijgen voor hun probleem en voor de bijbehorende wens ten aanzien van het optreden van de overheid. Zij zullen zichzelf in de positie van bron brengen en media zullen als doorgeefluik fungeren en in de berichtgeving aandacht besteden aan het standpunt van burgers en groepen. We verwachten dus dat in deze eerste fase burgers en groeperingen de media beïnvloeden, om zodoende druk uit te oefenen op het overheidsbeleid. In de berichtgeving van de media zal het frame van burgers en maatschappelijke groepen dominant aanwezig zijn.

Daarnaast kunnen we, vanuit de kritiekfunctie van de media, in deze fase ook verwachten dat journalisten uit zichzelf aandacht besteden aan maatschappelijke kwesties en ‘misstanden’ – zonder dat daarover in eerste instantie door burgers aan de bel wordt getrokken. In dit geval doen journalisten op eigen initiatief verslag van ‘objectieve’ problemen of verschijnselen die zich in de samenleving voordoen.

De algemeen in de samenleving heersende opvatting dat media ‘aanjagend’ zijn voor de agenda van politici, gaat impliciet ook uit van beïnvloeding in de fase van agendavorming. Men neemt immers aan dat de onderwerpen die veel aandacht van de media krijgen automatisch ook op de politieke agenda terechtkomen. Op grond van bovengenoemde mediafuncties kunnen we de uitdrukking ‘aanjagende media’ opsplitsen in ‘aanjagende mediaberichten’ enerzijds en ‘aanjagende journalisten’ anderzijds. In dat eerste geval zijn burgers/groeperingen de initiërende ‘aanjagers’ en treden journalisten op als intermediair en nemen een passieve/volgende rol in. In het tweede geval zijn journalisten de initiërende aanjagers en nemen zij een actieve, sturende positie in.

Beleidsvoorbereiding

In een – ideaaltypisch – beleidsproces verwachten we in de beleidsvoorbereidende fase weinig mediaberichtgeving over het issue en geen specifieke functie van de media. Het probleem is namelijk al onderwerp voor politieke besluitvorming en beleidsmakers zijn achter de schermen al aan het werk. Voor politici is het echter nog te vroeg om naar buiten te komen met plannen en oplossingen. Zowel burgers als overheid zullen in deze fase niet actief op zoek gaan naar media-aandacht. Wel kunnen vanuit de kritiekfunctie van de media achtergrondverhalen worden verwacht over mogelijke oorzaken van de betreffende problematiek.

Besluitvorming

In deze fase van het beleidsproces is de verwachting dat de overheid informatie naar buiten brengt over het beleid dat tijdens de politieke besluitvorming centraal staat.

De belangrijkste rol van de media in deze fase is daarom het verschaffen van informatie over het beleid en over allerlei aspecten die met dat beleid samenhangen. Het frame van de overheid zal dominant aanwezig zijn in de mediaberichtgeving.

Verder kunnen we verwachten dat betrokken burgers en groeperingen hun mening over de gepresenteerde overheidsplannen kenbaar willen maken en daarvoor media-aandacht zoeken. Ze zullen proberen invloed uit te oefenen op de besluiten die door politici genomen worden door zich publiekelijk te roeren in het debat. Media zullen in deze fase ook als expressiekanaal fungeren en de mening van burgers of groeperingen zal in de berichtgeving over het issue terug te vinden zijn.

Beleidsuitvoering

In deze uitvoerende fase is de verwachting dat de overheid informatie over de maatregelen die worden ingevoerd via de media naar buiten brengt. Burgers moeten immers op de hoogte gebracht worden van het nieuwe beleid en de eventuele nieuwe veranderende wetgeving. Van media is in deze uitvoerende fase daarom vooral een informatiefunctie te verwachten, de voorlichting van de overheid zal de berichtgeving domineren.

Beleidsevaluatie

Tijdens deze laatste fase van het beleidsproces kan logischerwijs verwacht worden dat de functies van de media zich alledrie voor zullen doen. In de eerste plaats brengt de overheid de resultaten uit de evaluatie naar buiten en is zij zodoende prominent aanwezig in de mediaberichtgeving. In de tweede plaats zullen burgers als reactie daarop hun persoonlijke visie en mening over de effectiviteit van het beleid voor het voetlicht willen brengen. Op grond van de resultaten van het beleid zullen zij opnieuw eisen en problemen op de agenda van de overheid zetten. Media zullen daarbij als platform fungeren.

In de derde plaats kan verwacht worden dat de kritiekfunctie van de media zich vooral in deze fase van het beleidsproces zal manifesteren. Nu zijn immers de resultaten van het overheidsbeleid bekend en mag van media verwacht worden dat zij het beleid ook zelf kritisch onder de loep nemen en becommentariëren. We verwachten dus niet dat één frame de mediaberichtgeving zal domineren, maar dat sprake zal zijn van een 'gefragmenteerd' mediaframe.

In de volgende drie paragrafen werpen we een nadere blik op de drie hiervoor gepresenteerde richtingen van beïnvloeding en de relatie met het beleidsproces. In elke paragraaf staat een actor centraal die invloed uitoefent op de andere spelers. Uit theoretische beschouwingen en empirische studies blijkt namelijk dat nogal wat valt af te dingen op het hiervoor geschetste conceptuele kader en ideaaltypische beïnvloedingsrichtingen.



Spelers in de beleidspraktijk

2.6 Burgers en maatschappelijke groepen als initiators

Burgers en maatschappelijke groepen die invloed willen uitoefenen op het politieke beleidsproces stappen over het algemeen niet meteen met hun klacht of eis naar de media toe, zo blijkt uit literatuur.³³ In de regel proberen ze eerst via parlementaire of ambtelijke weg hun wensen of eisen onder de aandacht van het overheidsbestuur te brengen. Afhankelijk van hun sociale netwerk en van hun afstand tot het bestuur, schrijven ze een brief, stappen naar het stadhuis, bezoeken een vergadering, bellen met een politicus, benaderen een bestuurder of drinken koffie met een ambtenaar. Naarmate een belangengroep sterker is georganiseerd, zal deze beter in staat zijn om via de politieke elite en via het zogenaamde 'lobbycircuit' een kwestie op de politieke agenda te plaatsen en invloed uit te oefenen op het beleidsproces. Via persoonlijke (informele) contacten binnen de overheid zal de belangengroep proberen het issue aan de kaak te stellen; aandacht van media zal daar in eerste instantie niet aan te pas komen. Uit literatuur althans, blijkt dat veel belangengroepen om tactische redenen tijdens hun 'lobby' niet meteen actief de publiciteit zoeken.³⁴ Mediaberichten over klachten of misstanden kunnen de relatie met de autoriteiten namelijk 'op scherp' zetten en de (inmiddels opgebouwde) vertrouwelijke band met hen beschadigen. '*Much of the time, therefore, pressure groups, even the more radical, will negotiate directly with (..) , avoiding publicity altogether*', zo schrijven de Engelse media-sociologen Schlesinger e.a.³⁵ Overigens is het *dreigen* met publiciteit over (vermeende) misstanden volgens Schlesinger e.a. soms al genoeg om iets van de overheid gedaan te krijgen.

33 O.a Kingdon 2003: 61; Schlesinger e.a. 1991.

34 Idem.

35 Schlesinger, Tumber & Murdock 1991: 103. Andersom komt het volgens Schlesinger e.a. voor dat burgers of belangengroepen juist door overheidsactoren worden aangespoord en aangemoedigd om de publiciteit te zoeken over een kwestie. Dat gebeurt als een overheidsdienst (bijvoorbeeld de politie) zelf ook van mening is dat de kwestie urgent is en de aandacht verdient van politici of andere actoren binnen de overheid. De aansporende overheidsdienst is dan zelf vanwege haar positie niet in staat of niet bereid openlijk de aandacht van de media te zoeken.

Als het burgers of groeperingen desondanks niet lukt via bureaucratische of parlementaire weg (genoeg) invloed uit te oefenen op het beleidsproces, kunnen zij er toe overgaan van hun probleem een publieke zaak te maken. Via media zoeken ze dan de steun van een breder publiek voor hun issue. In deze paragraaf beperken we ons tot theorievorming over burgers en groepen die hun problemen naar een groter publiek proberen uit te breiden om zo de druk op overheidsactoren op te voeren. Het idee dat niet-gouvernementele actoren hun stempel drukken op nieuwsberichten en daarmee op het overheidsbeleid (en media als platform en intermediair fungeren), sluit met name aan bij politologische theorievorming over agendabouw.

Agendabouw

Het proces waarbij mensen maatschappelijke problemen onder de aandacht van het publiek en de politiek brengen, wordt wel ‘agendabuilding’ ofwel ‘agendabouw’ genoemd. In de traditionele opvatting van agendabouw is altijd sprake van een probleem dat op een bepaald moment door een maatschappelijke groepering, een belangengroep of door individuele burgers wordt ‘ontdekt’. Deze niet-gouvernementele groep probeert publieke en politieke aandacht op te eisen voor het ontdekte probleem en moet daarbij concurreren met tal van andere maatschappelijke groeperingen en hun probleem.

Hilgartner en Bosk spreken van een ‘publieke arena’ waarbinnen verschillende sociale problemen met elkaar moeten concurreren om aandacht en erkenning.³⁶ De publieke ruimte is schaars en daardoor is slechts ruimte voor een beperkte hoeveelheid onderwerpen. Het aantal erkende problemen in een samenleving wordt volgens Hilgartner en Bosk niet bepaald door het aantal ‘objectieve problemen’ maar veeleer door de ‘*carrying capacity of public institutions*’. Mensen en maatschappelijke groepen die hun misstand of probleem op de agenda willen zetten, worden daardoor gedwongen tot ‘dramatisering’ van het probleem.³⁷

36 Hilgartner & Bosk 1988. Zie ook Gerritsen & De Vries (1994: 18 e.v.). Maatschappelijke problemen concurreren overigens niet alleen met elkaar maar ook met problemen die het openbaar bestuur zelf betreffen. Hoogerwerf (1987) spreekt over primaire en secundaire processen van de overheidsorganisatie. De eerste zijn gericht op de behandeling van maatschappelijke problemen, de tweede op het interne functioneren van de overheidsorganisatie. Bewindsvoerder zijn volgens Hoogerwerf geneigd zich te concentreren op bestuurlijke problemen waardoor maatschappelijke problemen als het ware concurreren met problemen die te maken hebben met doeltreffendheid, informatie, macht en coördinatie van de overheidsactoren in de beleidsprocessen. (1987: 174)

37 Hilgartner & Bosk 1988.

De sociologen Gerritsen en De Vries schrijven in hun 'historische sociologie van sociale problemen' dat het stileren en dramatiseren van problemen al eeuwen aan de orde van de dag is. Armen bijvoorbeeld, bedelden in de 16^e eeuw met veel vertoon en gevoel voor drama in het openbaar om de aandacht te vestigen op hun misère.³⁸ Tegelijkertijd stellen Gerritsen en De Vries dat veel leed in die tijd weinig overdrijving nodig had, omdat het van zichzelf al erg genoeg was. Maar de noodzaak tot dramatisering is volgens hen in de 20^e eeuw wel toegenomen, door uitbreiding van de parlementaire democratie (meer kiezers om een beroep op te doen en mee te dreigen) en door opkomst van de massamedia. Wilde men kans maken op een plek in de krant, dan moesten verhalen over misère en ellendige leefomstandigheden de kenmerken gaan vertonen van drama en fictie en voldoen aan de 'theaterwetten' van nieuwsmidia. Die verhalen kregen dankzij de massamedia wel een veel groter bereik dan voorheen en mogelijk ook een groter effect.³⁹

In onze huidige samenleving zijn massamedia niet meer weg te denken als we een probleem onder de brede publieke belangstelling willen brengen. Journalisten fungeren als poortwachter en bepalen door selectie uiteindelijk – bedoeld of onbedoeld – welke wensen, eisen en 'misstanden' bekend raken bij een breed publiek en over welke maatschappelijke kwesties we minder te weten komen. Mediasocioloog Vasterman spreekt in dit verband over media als 'managers van de publieke arena'.⁴⁰ Burgers en maatschappelijke groepen die publieke aandacht willen voor hun probleem, concurreren daarom met elkaar om een plek op de agenda van de media. Controle over de probleemdefinitie is in die strijd van wezenlijk belang.⁴¹

38 Gerritsen & De Vries 1994: 18. Socioloog De Swaan schrijft in 'Zorg en de Staat' over de bedelkunst van armen: 'Via subtiele nuances in gebaar en mimiek kon een bede om aalmoezen overgaan in een eis. (...) De zwakken bedelden bij voorkeur in het openbaar en met veel vertoon, op pleinen of bij kerken. Wat voor het publiek een zaak van moreel gevoel was, was voor hen die bedelden om den brode een kwestie van techniek: aandacht trekken, medelijden wekken, aanklagen en heimelijk bedreigen. Het bedelaarsvak heeft een lange traditie.' De Swaan 1993: 27-28.

39 Gerritsen & De Vries 1994: 18.e.v.; Hilgartner & Bosk 1998.

40 'Journalisten zien zich geconfronteerd met allerlei 'waarheidsclaims' van diverse bronnen, die allemaal hun 'feiten' naar voren proberen te schuiven. (...) In veel gevallen treedt de pers dan ook meer op als manager van de openbare arena, waarin tal van bronnen hun lezing als nieuws proberen te verkopen, dan als leverancier van enkel betrouwbare feiten. Het gevolg is dat de nieuwsfunctie naadloos overloopt in de platformfunctie, namelijk het doorgegeven wat anderen wereldkundig willen maken.' Vasterman & Aerden 1994: 117.

41 Hierbij moet worden opgemerkt dat media niet alleen door burgers of groeperingen worden ingezet om de politieke agenda te halen. Ook andere motieven kunnen een rol spelen, denk bijvoorbeeld aan het werven van (nieuwe) leden, medestanders, vrijwilligers of donateurs, het vergroten van gevoelens van solidariteit, het verwerven van status en aanzien. (O.a. Schlesinger e.a. 1991; Gusfield 1963; Gerritsen & De Vries 1994; Van Gestel 1994)

Issue-expansie

De strijd die burgers en groeperingen moeten leveren om een ‘issue’ en bijbehorende probleemdefinitie succesvol op de agenda te krijgen, is theoretisch uitgewerkt door de Amerikaanse auteurs Cobb en Elder. Zij onderscheiden een ‘publieke agenda’ en een ‘politieke agenda’.⁴² De publieke agenda bestaat uit issues die in de belangstelling staan bij een breed publiek, vaak onderwerpen die (ook) in de mediabelangstelling staan. De politieke agenda bestaat uit onderwerpen waar beleidsmakers en politici zich over buigen. In het traditionele agendabouwmodel van Cobb en Elder – het zogenaamde *outside initiative model* – moet een onderwerp eerst door niet-gouvernementele actoren op de ‘publieke agenda’ geplaatst worden alvorens het op de ‘politieke agenda’ terecht kan komen. Naast dit traditionele model onderscheiden zij een aantal varianten, te weten het *mobilization model* (waarbij de overheid een issue zelf op de politieke agenda plaatst en het daarna op de publieke agenda zet) en het *inside initiative model* (waarbij de overheid een onderwerp op de politieke agenda plaatst zonder zich verder te bekommeren om de publieke agenda).

In deze paragraaf beperken we ons tot behandeling van het traditionele basismodel waarbij van buitenaf door burgers of maatschappelijke groepen het initiatief wordt genomen om een onderwerp onder de brede belangstelling te brengen. Het gaat bij dit agendabouwmodel om burgers of sociale groepen die niet of nauwelijks direct toegang hebben tot de politieke besluitvormers en die genoodzaakt zijn via de publieke ruimte aandacht van de overheid te krijgen voor hun probleem.⁴³

Voordat een issue op de politieke agenda staat, moeten volgens Cobb e.a. vier fasen worden doorlopen. Allereerst moeten de *initiators* – de burgers of groepen die het initiatief nemen – hun klachten en ongenoegens onder woorden brengen en uitspreken. Dat is de fase van *initiation*. In die fase wordt voor de eerste keer een definitie van het probleem geformuleerd. Daarna moeten de klachten worden vertaald in specifieke wensen en eisen ten aanzien van het overheidsbeleid, dat is de fase van *specificatie*. Vervolgens moet voldoende druk of betrokkenheid vanuit de maatschappij gecreëerd worden om ook de aandacht van politici op het probleem gevestigd te krijgen, dat is de fase van *expansie*. In die fase wordt een onderwerp onder de brede publieke belangstelling gebracht.

Bij expansie van het issue naar een groter publiek komt de initiatiefnemende groep voor een dilemma te staan. Voor uitbreiding van het issue zal ze namelijk proberen nieuwe groepen te betrekken bij het probleem en ook zal ze proberen het issue te koppelen aan reeds bestaande sociale kwesties. Ze loopt door die uitbreiding echter de kans om de controle over het ‘eigen’ issue te verliezen.⁴⁴ Groepen met meer macht die betrokken raken bij het probleem kunnen immers een andere probleemdefinitie aan-

42 Cobb & Elder gebruiken de term ‘formal agenda’. In dit hoofdstuk zal het begrip ‘politieke agenda’ worden gebruikt.

43 Cobb & Elder 1976: 21.

44 Cobb, Ross & Ross 1976: 128.

dragen en daardoor de oorspronkelijke eisen van de initiatiefnemers van tafel vegen.⁴⁵ Expansie van het issue is voor de initiatiefnemers dus cruciaal, maar kan er tegelijkertijd toe leiden dat de oorspronkelijke probleemdefinitie al in een vroeg stadium wordt gewijzigd, juist door de bemoeienis van anderen.⁴⁶

Als tot slot beleidsmakers en politici zich serieus over het onderwerp buigen en de kwestie van de publieke naar de politieke agenda verschuift, zijn we terechtgekomen in de fase van *entrance*. Het is echter allerm minst vanzelfsprekend dat deze laatste fase ook werkelijk plaatsvindt. Politici hoeven het onderwerp niet op te pikken, ze kunnen het probleem bijvoorbeeld relativeren door het beeld van de bestaande of verwachte situatie anders voor te stellen of door het bestaan van een probleem geheel te ontkennen.⁴⁷ Bachrach en Baratz hebben opgemerkt dat het niet nemen van een beslissing ('non-decision making') meestal op hetzelfde neerkomt als het beslissen om aan een bestaande situatie niets te veranderen. Met andere woorden, politieke besluitvormers oefenen ook macht uit door te bewerkstelligen dat bepaalde voor hen belastende, nadelige of schadelijke onderwerpen niet op de politieke agenda terechtkomen. Bachrach en Baratz spreken ook wel van 'the second face of power', verwijzend naar het vermogen om agenda-vorming te verhinderen door problemen als 'non-issue' weg te definiëren.⁴⁸

Vanaf het moment dat mensen zich bewust worden van een probleem en hun klachten en wensen uitspreken, lopen zij dus het risico dat hun definitie van het probleem overschaduwd wordt door de definitie van een andere maatschappelijke groep of door de definitie van een politieke actor. Verschillende auteurs benadrukken overigens dat die wijziging van de in omloop zijnde probleemdefinitie meestal niet doelbewust plaatsvindt: *'Modification is usually the result of a process in which many take part but which few can really control'*, aldus politicoloog Outshoorn, die onderzoek deed naar de eisen van de vrouwenbeweging in de jaren zeventig en tachtig in Nederland.⁴⁹

45 Groepen met meer macht zijn bijvoorbeeld in staat om meer beschikbare kennis voor de probleemdefiniëring te mobiliseren en zo meer kans te maken hun probleemdefinitie in de officiële definitie om te zetten (zie ook Hoogerwerf 1987).

46 Cobb e.a. identificeren vier verschillende groepen die betrokken kunnen raken in een conflict als een issue zich uitbreidt verder dan de originele initiatiefnemers. In de eerste plaats leden van de *identificatiegroep*. Dat zijn mensen die in dezelfde problematische situatie zitten. In de tweede plaats leden van een *belangengroep*. Dat kan in principe ook een groep zijn met een tegengesteld belang. Ook al bepleit een belangengroep het tegenovergestelde, zij zorgt wel voor extra publiciteit over het issue. In de derde plaats onderscheiden Cobb e.a. als potentiële concurrerende groep het *aandachtige publiek*. Dat is vaak een kleine minderheid van de populatie die een sterke opinie heeft over veel maatschappelijke issues en zich vaak mengt in het publieke debat. Door uiting van de scherpe, vaak met elkaar in strijd zijnde standpunten, kan het onderwerp op extra aandacht rekenen van het publiek. In de vierde plaats wordt het *algemene publiek* onderscheiden. Deze laatste groep raakt zelden lange tijd betrokken bij een issue. Als een onderwerp echter breed genoeg kan worden gedefinieerd is de belangstelling van een *general public* vaak cruciaal voor het onder druk zetten van beleidsmakers en politieke besluitvormers. Cobb, Ross & Ross 1976: 129-130.

47 Hoogerwerf 1987: 166.

48 Bachrach & Baratz 1963; Vgl. Hoogerwerf 1987: 171; Brants & Brants 1990: 27 e.v.

49 Outshoorn 1991: 118.

Cobb en Elder menen dat succesvolle uitbreiding van een issue afhangt van een aantal kenmerken van de probleemdefinitie, die zij *issue characteristics* noemen.⁵⁰ De kans dat een breed publiek betrokken raakt bij een issue wordt groter naarmate:

- de probleemdefinitie dubbelzinniger is en minder eenduidig (*degree of specificity*);
- de probleemdefinitie duidt op grote maatschappelijke relevantie van een issue (*degree of social significance*);
- de probleemdefinitie duidt op de lange termijneffecten van het probleem (*degree of temporal relevance*) en
- de probleemdefinitie zo min mogelijk technische details bevat (*degree of complexity*).

Met andere woorden: hoe vager en hoe verstrekkender de definitie van een probleem, hoe groter de kans dat een issue wordt opgepikt door een groter publiek en de strijd zogezegd ‘overleeft’.⁵¹

Daarnaast wijzen Cobb e.a. op de strategie om het specifieke probleem in verband te brengen met emotioneel geladen symbolen die kunnen rekenen op een brede maatschappelijke consensus.⁵² Dat kunnen positief geladen symbolen zijn voor hetgeen volgens de probleemdefinitie moet worden nagestreefd (bijvoorbeeld ‘veiligheid’, ‘gelijkheid’ of ‘vrijheid’) of negatief geladen symbolen voor hetgeen zou moeten worden bestreden (bijvoorbeeld ‘gevaar’ of ‘bedreiging’ of ‘terreur’). De taal in een probleemdefinitie moet in ieder geval appelleren aan waarden die in de samenleving breed worden gedeeld.

Naast het gebruik van emotionele symbolen in de taal en de hierboven genoemde *issue characteristics*, is de mate waarin de initiërende groep is georganiseerd, sterk bepalend voor het met succes betrekken van publiek bij het issue, niet in de laatste plaats vanwege toegang tot de media. Voor het zichtbaar maken en voor de brede verspreiding van issues, probleemdefinities en bijbehorende symbolen zijn media immers van cruciaal belang.

Toegang tot de media

Uit onderzoek blijkt telkens dat grote en relatief ‘bekende’ belangenorganisaties sneller toegang hebben tot de media dan kleine en relatief onbekende groepen of individuele burgers.⁵³ Goed georganiseerde belangenorganisaties hebben de middelen om kennis te genereren en om te investeren in strategieën voor een efficiënt nieuwsmanagement. Zij

50 Cobb & Elder 1972: 86.

51 Het criterium ambigue lijkt in tegenspraak met de theorie van Galtung en Ruge (1965), die juist stellen dat ‘inambiguous’ naast ‘negativity’ het belangrijkste criterium is voor een onderwerp om het nieuws te halen. Galtung en Ruge hebben het echter over gebeurtenissen die primair gaan over ‘elite people’ en ‘elite nations’ in een politieke context. Hoe negatiever en hoe eenduidiger een verhaal over een persoon in een politieke machtspositie, hoe groter de kans dat nieuwsmedia daarover berichten. Cobb e.a. daarentegen, hebben het niet zozeer over nieuws over politieke of andere elite personen, maar beperken hun theorie tot expansie van definities van *problemen* en *maatschappelijke verschijnselen*, los van personen.

52 Cobb, Ross & Ross 1976: 130.

53 O.a. Cobb, Ross & Ross 1976; Schlesinger e.a. 1991; Bennet 2005; Mc Nair 1999; Vasterman 1999.

stellen zich op als ‘professionele’ informatieverschaffer en proberen niet alleen goede relaties te onderhouden met ambtenaren en politici maar investeren eveneens in de relatie met journalisten om als beschikbare bron bij nieuwsorganisaties bekend te raken. In die zin kunnen ze beschouwd worden als professionele spelers in het politieke veld en proberen ze aan te sluiten bij de ‘informatievraag’ van journalisten, door hun verhaal bijvoorbeeld kort en bondig in ‘hapklare brokken’ en met een paar mooie ‘quotjes’ te presenteren.

Andersom is het ook zo dat verslaggevers in hun dagelijkse routine vanwege tijdsdruk vooral afgaan op een beperkt aantal bronnen, die al bekend zijn en die zij betrouwbaar achten.⁵⁴ Voor een reactie op een nieuwe overheidsinterventie bijvoorbeeld, zullen ze hun oor eerder te luisteren leggen bij een grote en bekende belangenvereniging die al eerder heeft bewezen snelle en betrouwbare informatie te leveren, dan bij een kleine weinig gezaghebbende actiegroep. Met andere woorden: de kansen op toegang tot de media, de kansen om in de positie van bron terecht te komen, zijn niet gelijk verdeeld.

Verschillende auteurs wijzen erop dat marginale belangengroepen met weinig gezag en maatschappelijk aanzien vaak alleen op een negatieve manier het nieuws halen, of zoals Bennett schrijft: *‘When grassroots groups do make the news, it is often in the context of negatively perceived events like demonstrations, sit-ins and other protest activities that may offend the public and draw easy criticism from public officials.’*⁵⁵

Uit onderzoek uit de jaren ’80 naar berichtgeving in de VS kwam naar voren dat ruim driekwart van het binnenlandse nieuws ging over *bekende* personen, vooral mensen uit de politieke arena. Onbekende mensen die het nieuws haalden waren relschoppers, regelovertreders, demonstranten of juist slachtoffers van mensen die de maatschappelijke orde verstoorden. Ook in Nederland is het publiek *‘de Grote Onbekende van de journalist’*, zo constateren onder meer Vasterman en Aerden.⁵⁶ Onbekende burgers halen in Nederland met name het nieuws als zich negatieve incidenten of gebeurtenissen voordoen zoals ongelukken, rampen, stakingen of demonstraties. Terwijl we in achtergrondreportages en documentaires over maatschappelijke problemen wel zien dat gewone mensen centraal staan, spelen zij in het dagelijkse ‘harde nieuws’ een marginale rol.⁵⁷ Daarom is voor ‘onbekenden’ het organiseren van een gebeurtenis die nieuwswaarde heeft een manier om in de positie van bron te komen en zodoende toch media-aandacht te krijgen voor een probleem of standpunt, hoe negatief die aandacht dan ook is. Deze *pseudo gebeurtenissen of media events* – bijvoorbeeld het gooien met taarten of verbom-

54 O.a. Gans 1980; Vasterman & Aerden 1994; Rennen 2000; Van Ginniken 2004.

55 Bennett 2005: 118; Vgl. McQuail 2000: 258 e.v.

56 Vasterman & Aerden 1994.

57 idem: 134.

men, het blokkeren van de openbare weg of het houden van een hongerstaking – zullen de kans op een citaat in de krant of op televisie aanzienlijk vergroten.⁵⁸

Vanuit kritiek op de afwezigheid van burgers in het nieuws is vanaf eind van de twintigste eeuw een journalistieke beweging in de Verenigde Staten opgekomen die niet de agenda van gevestigde instituten, maar de agenda van burgers centraal wil stellen. Volgens deze zogenaamde ‘civiele journalistiek’ (*civic* of *public journalism*) zouden burgers sterker betrokken moeten worden bij de publieke zaak en zouden journalisten zich daarom meer met hen moeten identificeren, in plaats van met de ‘professionele spelers’ van het politieke beleidsproces. Het zou de kwaliteit van de democratie ten goede komen, zo menen pleitbezorgers van de civiele journalistiek, als het debat tussen burgers centraler zou staan in de media en niet uitsluitend het debat tussen hun vertegenwoordigers.⁵⁹ Oftewel, de visie en de leefwereld van burgers zou het vertrekpunt moeten zijn bij de nieuwsproductie en journalisten zouden in hun verslaggeving meer nadruk moeten leggen op de mening en de problemen van gewone mensen.

Terwijl op regionaal niveau bij media al langer veranderingen gaande zijn in deze richting, is in Nederland de discussie over civiele journalistiek in een stroomversnelling geraakt na de moord op Pim Fortuyn en de daarop volgende verkiezingsoverwinning van de Lijst Pim Fortuyn. De agenda van burgers zou door de reguliere journalistiek en door de gevestigde (paarse) politiek jarenlang zijn genegeerd, zo luidt de aanklacht, waardoor de onvrede en klachten van burgers nooit echt zijn erkend. Verschillende media doen sindsdien pogingen om de visie en opvattingen van individuele burgers sterker bij nieuws te betrekken, denk bijvoorbeeld aan de regelmatig terugkerende reportages ‘van de straat’ in het NOS journaal. Overigens bestaat er binnen de journalistiek geen overeenstemming over de zegeningen van deze ‘bottom up’ benadering. Critici wijzen op het gevaar van populisme en ‘provincialisme’ en menen dat sterke identificatie met burgers subjectiviteit in de hand kan werken.⁶⁰

Op het terrein van nieuws over criminaliteit en strafrechtspleging signaleren Brants en Brants recentelijk ook een trend in de richting van meer aandacht voor de visie van burgers. Hoewel lange tijd de stem van burgers nauwelijks aanwezig was in berichten over misdaad en straf, menen zij dat media nu steeds vaker een platform bieden voor mensen die weinig vertrouwen meer hebben in de vervolging en bestraffing van misdadigers en in de overheid in het algemeen. Met name in het zogenaamde *infotainment* genre zoals discussieprogramma’s en talkshows, krijgen slachtoffers van misdrijven en verontwaardigde

58 In Nederland kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de ‘Dwaze vader’ die verkleed als Spiderman een hoog overheidsgebouw beklom en daardoor aandacht van alle landelijke media kreeg voor zijn strijd voor de rechten van de vader. Of aan de Iraanse asielzoeker die met dichtgenaaiide mond op het Binnenhof verscheen om zijn hongerstaking publiekelijk te maken en zo te demonstreren tegen zijn uitzetting.

59 Drok 2002: 373 e.v.

60 Drok 2002: 382; Vasterman & Aerden 1994 : 117 e.v.

burgers uitvoerig de gelegenheid hun ongenoegens te uiten over criminaliteit en het (falende) optreden van de overheid. Brants en Brants schrijven:

‘In reality shows komen gevoelens naar boven die in de consensualiteit jarenlang gesmoord, ‘ingepolderd’ lijken. Het is een empathische journalistiek, waarin publieke zaak, individueel belang en wat het publiek interessant vindt samenvallen. Het biedt een platform aan publieke verontwaardiging en vormt zo de spreekbuis voor de achterdocht van de *vox populi* tegen een falende overheid, het regentendom en misschien wel tegen elke vorm van gezag.’⁶¹

Een verklaring zoeken de auteurs in de veranderende relatie tussen de journalistiek en politiek, waarbij onderling vertrouwen plaats heeft gemaakt voor wederzijdse achterdocht. Die (veranderende) relatie tussen overheid en journalisten komt in de nu volgende paragrafen uitvoeriger aan bod. Eerst gaan we in op de rol van de overheid bij de totstandkoming van mediaberichten (paragraaf 7), daarna op de invloed van journalisten op de berichtgeving en op het politieke beleidsproces (paragraaf 8).

2.7 De overheid als initiator

De overheid communiceert gedurende het beleidsproces niet alleen via de massamedia met burgers en maatschappelijke groepen. Tijdens de beleidsvoorbereiding vindt vaak ‘binnenskamers’ al overleg plaats met belangenorganisaties, (vertegenwoordigers van) burgers of andere groepen die direct betrokken zijn bij het nieuw te ontwikkelen beleid. Die ‘overlegpartner’ kan een belangengroep zijn die het issue op de agenda heeft gezet, het kan ook (de vertegenwoordiger van) een bevolkingsgroep zijn die de gevolgen van het nieuwe beleid direct ondervindt of waarvan medewerking noodzakelijk is voor implementatie van het beleid. Rechtstreeks contact tussen overheid en burgers komt verder tot stand door het openbare karakter van de vergaderingen van bestuur en volksvertegenwoordigers, naast journalisten kunnen ook burgers plaatsnemen op de publieke tribunes van vergaderzalen. Verder informeert de overheid burgers soms via directe post: informatiekantjes, folders of brieven die rechtstreeks bij mensen in de brievenbus vallen. Tot slot kunnen burgers via internet op de websites van gemeenten en departementen voorlicht worden over het beleid van de overheid.

Wil de overheid *alle* burgers informeren over politieke besluitvorming of over de uitvoering van beleid – en in veel gevallen is zij dat verplicht – dan is ze aangewezen op brede communicatiekanalen als krant en televisie. Vanaf de jaren zestig is als gevolg van de ontzuiling en de daarmee gepaard gaande roep om meer openheid, het aantal voorlichters bij de overheid sterk toegenomen.⁶² Bijna alle overheidsinstanties hebben nu een eigen voorlichtingsdienst die zich volledig toelegt op het beantwoorden van vragen van journalisten

⁶¹ Brants & Brants 2003: 24.

⁶² Daar is ook de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) uit voortgekomen.

en het verstrekken van informatie over beleid. Het openbaar maken van nieuwe wetten, maatregelen en agendapunten gebeurt in de regel via de dagelijkse stroom van persberichten die voorlichters opstellen en naar de redacties van nieuwsmedia sturen. Een groot deel van het nieuws dat we dagelijks krijgen voorgeschoteld, wordt gedomineerd door het zogenaamde ‘agendanieuws’, dat voorkomt uit die officiële en routinematige persberichten.

Nieuwsmanagement

Het nieuwsmanagement van de overheid is de afgelopen decennia sterk geprofessionaliseerd. Dat uit zich onder meer in het grote aantal woordvoerders, communicatie adviseurs en PR-functionarissen dat bij de overheid in dienst is getreden, met name op politiek terrein.⁶³ Terwijl toename van het aantal voorlichters oorspronkelijk voortkwam uit de roep om meer openheid en informatie, neemt overheidsvoorlichting volgens sommige auteurs nu vaak meer de gedaante aan van sturing en manipulatie van het nieuws.⁶⁴ Het communicatiebeleid van de overheid is niet alleen gericht op het overbrengen van beleidsinformatie, maar evenzeer op beeldvorming en imago, op beïnvloeding van politieke besluiten en beïnvloeding van andermans handelen, op het verwerven van publieke steun en legitimiteit.⁶⁵

Op tal van manieren probeert de overheid in de positie van bron te komen of juist *uit* de schijnwerpers van nieuwsmedia te blijven, om zo controle uit te oefenen op de inhoud van de berichtgeving. Gezien alle inspanningen die worden verricht om nieuwsberichten naar de hand te zetten, gaat de overheid er kennelijk vanuit dat media van grote invloed kunnen zijn op de publieke opinie en politieke besluiten. Dit geloof in media-invloed heeft volgens Rennen bijgedragen aan de professionalisering van ‘institutionele informatieleveranciers’.⁶⁶

Overheidsvoorlichters proberen goede vertrouwelijke relaties met journalisten op te bouwen door hen zo nu en dan off-the-record informatie toe te schuiven, daarbij rekening

63 ‘Op dit moment zijn de gecombineerde menskracht en middelen van dergelijke voorlichtingsdiensten vele malen groter dan de capaciteit van nieuwsorganisaties en media om informatie te verzamelen en te verifiëren’, aldus Van Ginniken (2002: 97).

64 O.a. Koole 2002; Van Ginniken 2002.

65 Het kabinet Balkekenende II maakt in een nota over politiek en media (2004) een duidelijk onderscheid tussen communicerende activiteiten van de overheid enerzijds en activiteiten die gericht zijn op nieuwsmanagement en *spindoctoring* anderzijds. In haar ogen is die laatste categorie niet wenselijk: ‘Spindoctoring houdt in, dat de feiten en de realiteit ondergeschikt worden gemaakt aan een gewenste beeldvorming. Voor een voorlichter/woordvoerder is het niet gewenst aan een dergelijke mediastrategie mee te werken. Ook hier geldt, dat integriteit hoog moet worden gehouden en de daarop gebaseerde geloofwaardigheid niet verloren gaat. Overheidsvoorlichting moet altijd zijn terug te voeren tot het openbaar maken van feiten en handelingen, het geven van toelichting daarop en het belichten van de achtergronden. De grens ligt bij de geloofwaardigheid: een voorlichter kan uitsluitend blijvend functioneren als zijn geloofwaardigheid volledig in tact blijft.’ (2004: 4.3)

66 Voor politici geldt dat nog sterker. Dit kan mede worden toegeschreven aan het feit dat door de ontzuijing het niet langer vanzelfsprekend is dat journalisten volgzzaam opschrijven wat politici uit de eigen zuil te zeggen hebben. Bovendien is het aantal zwevende kiezers toegenomen, zijn partijen sterker op elkaar gaan lijken en zijn inhoudelijke tegenstellingen goeddeels verdwenen. (Brants 2002: 91 e.v.)

houdend met de deadlines van de media en de gangbare journalistieke nieuwsselectie criteria. Het onverwachts aanleveren van nieuwswaardige en ‘exclusieve’ informatie over bijvoorbeeld een nieuw beleidsplan kan de band met de journalist ten goede komen. Die wordt immers geholpen in zijn dagelijkse zoektocht naar nieuwswaardige informatie en kan dankzij de toeschietelijke overheidsactor scoren met een primeur. In ruil voor die ‘informatiesubsidie’ krijgt de overheid publieke aandacht voor het plan of het idee en controle over de wijze waarop een onderwerp wordt belicht. Het oplaten van zulke proefballonnetjes – al dan niet via een lek – kan een manier zijn om te achterhalen hoe door andere relevante actoren gedacht wordt over het gelanceerde plan, hoe een bepaald idee valt bij andere ter zake doende partijen in het beleidsveld. Informatie kan ook off-the-record door een overheidsactor naar buiten worden gebracht om een politiek of bureaucratisch tegenstander in een negatief daglicht te plaatsen, of om een andere (overheids-) actor ertoe aan te zetten in actie te komen.

Het doorspelen van (quasi-)vertrouwelijke informatie naar een journalist heeft meer in het algemeen als grote voordeel dat het journalisten meestal gunstig stemt, wat weer van invloed is op de inhoud en toon waarop over de betreffende overheidsactor verslag wordt gedaan. ‘*One should not underestimate the degree to which the personal treatment of journalists can shape the tone of news coverage*’ schrijft Bennett.⁶⁷ En een goede relatie kan de bereidwilligheid van journalisten vergroten om op belangrijke momenten bepaalde informatie naar buiten te brengen of juist stil te houden. Andersom kunnen overheidsvoorlichters besluiten een journalist niet meer te trakteren op aardige nieuwtjes of vertrouwelijke informatie, als ‘straf’ voor onwelgevallige, onheuse of al te kritische berichten.⁶⁸

Een andere manier van de overheid om media-aandacht te krijgen voor een probleem of beleidsmaatregel is het organiseren van een *media event*, een gebeurtenis die een leuk of interessant beeld of een nieuwswaardige uitspraak oplevert. Bijvoorbeeld een toespraak, een persconferentie, een demonstratie van politie te paard of het bezoek van een bestuurder aan een achterstandswijk. Het beeld of verhaal dat door de voorlichter van te voren is geconstrueerd kan via mediaberichtgeving als icoon gaan dienen voor een probleem of oplossing. Ook van te voren bedachte positief of negatief geladen symbolen kunnen zich op initiatief van overheidsvoorlichters via media verspreiden en zo de beeldvorming beïnvloeden. Hier is dus sprake van framing: de overheid kadert een onderwerp op een bepaalde manier in en probeert zo via mediaberichtgeving het denkkader van het publiek te beïnvloeden.

De Amerikaanse politicoloog Bennett onderscheidt twee soorten symbolen, namelijk *referential symbols* en *condensational symbols*.⁶⁹ Bij referentiele symbolen wordt de betekenis

67 Bennett 2005:142. In dit verband spreekt men in Amerikaanse politieke kringen wel over ‘*Feeding the beast*’.

68 O.a. Van Zoonen 1999: 67.

69 Bennett 2005: 128 e.v.

van een onderwerp sterk afgebakend en ingeperkt en worden zo min mogelijk emoties gekoppeld aan de kwestie. Bij condensatieve symbolen daarentegen, wordt een verschijnsel zo breed mogelijk gedefinieerd en worden juist sterke emoties opgeroepen. Wil de overheid brede aandacht van het publiek voor een onderwerp, dan zal ze vooral gebruik maken van dit laatste type symbool. Wil ze daarentegen zo min mogelijk publieke aandacht voor een issue, bijvoorbeeld vanwege de te verwachten antipathie bij het publiek ten aanzien van een beleidsmaatregel, dan zal ze eerder gebruik maken van referentiele symbolen. Bennett wijst er op dat de overheid er baat bij kan hebben om beleid en de resultaten daarvan te beschrijven in droge technische, weinig tot de verbeelding sprekende termen, om publieke betrokkenheid bij een zaak en de daarmee gepaard gaande verontwaardiging te minimaliseren. Dat zal bijvoorbeeld het geval zijn bij de uitvoering van impopulaire maatregelen, als men veel verzet verwacht tegen een beleidsinterventie.⁷⁰

De inspanningen die de overheid levert om met haar verhaal het nieuws te halen, zijn in principe gericht op *free publicity*. Het is als het ware ‘gratis reclame’ voor een opvatting, idee, boodschap of standpunt. Daarnaast is de rijksoverheid zelf ook een kleine zendgemachtigde van de publieke omroep, zij heeft jaarlijks 23 uur zendtijd op televisie en 60 uur op de radio, die voornamelijk gevuld wordt met Postbus 51 spotjes.⁷¹

Naast de strategieën om nieuws te controleren en zodoende gratis publiciteit te genereren, doet de overheid soms ook aan *betaalde* media-aandacht. Ze koopt soms zendtijd bij de commerciële omroep om burgers voor te lichten, ‘wanneer specifieke doelgroepen niet of nauwelijks via de publieke omroep te bereiken zijn’, zo schrijft het kabinet Balkenende in een nota over politiek en media.⁷² Soms betaalt de overheid voor media-aandacht terwijl ze de suggestie wil wekken dat het om een onbetaald journalistiek product gaat. Dat was in 1992 bijvoorbeeld het geval, toen de overheid 65 duizend gulden aan RTL-4 betaalde om in de 5 uur show de toenmalige minister van financiën Kok een paar minuten als gast aan het woord te laten over de Rijksbegroting.⁷³ Het was bijna Prinsjesdag en het ministerie wilde, onder de dekking van onafhankelijke journalistiek, reclame maken voor zijn beleid. Hoe minder het op reclame lijkt, hoe geloofwaardiger de boodschap, zo moeten de PR-functionarissen bij de overheid gedacht hebben. Het grote voordeel van vrije publiciteit in nieuwsmedia is namelijk niet dat het dan geen geld kost (dat doet het immers wel gezien het aantal communicatie-experts dat door de overheid wordt ingehuurd om media te beïnvloeden) maar dat de initiërende informatie-verstrekende bron het eigen belang ondoorzichtiger maakt, doordat het etiket ‘journalistiek’ als het ware op de aangereikte informatie is geplakt. Rennen schrijft:

70 Bijvoorbeeld bij de militaire aanvallen tijdens de 1e en 2e Golfoorlog. Vgl. Bennett 2005: 128-129.

71 Gemeenten hebben vaak ook eigen zendtijd bij de lokale omroepen. Die vullen ze bijvoorbeeld met informatie over gemeentelijke wegwerkzaamheden of besteden ze aan programma's over het lokale ruimtelijke ordeningsbeleid.

72 Kabinetsreactie op adviezen RMO en ROB over politiek en media, 12 juli 2004.

73 O.a. Van Zoonen 1999: 68; Rennen 2000.

‘Belanghebbende bronnen hopen dat via de journalistieke weg de koppeling van hun belang aan de verstrekte informatie wat minder zichtbaar is en dat zij dankzij de vermeende ‘onafhankelijkheid’ en ‘objectiviteit’ van de boodschap brengende journalistiek aan geloof waardigheid winnen. Dat minder zichtbaar maken van het eigen belang kan nog verder worden doorgevoerd tot een doelbewust anonimiseren: lekken, off the record mededelingen, inschakelen van informatieverzorgende derden, doen organiseren van publieke debatten, allemaal voorbeelden van ‘undercover subsidy’.⁷⁴

Welke feitelijke invloed hebben al die inspanningen van de overheid om het nieuws naar haar hand te zetten nu op de inhoud van mediaberichten?

Toegang tot de media

Uit literatuur blijkt dat het voor overheidsactoren minder ingewikkeld is om toegang tot de media te krijgen dan voor burgers en groepen met weinig gezag, of zoals Gans schrijft:

‘While in theory sources can come from anywhere, in practice, their recruitment and their access to journalists reflect the hierarchies of nation and society. The president of the United States has instantaneuous access to all news media whenever he wants it; the powerless must resort to civil disturbances to obtain it.’⁷⁵

In studies over de productie van nieuws komt telkens naar voren dat politici, bestuurders en andere gevestigde overheidsactoren sneller aandacht van journalisten krijgen dan andere maatschappelijke actoren. In vijftig tot zeventig procent van de harde nieuwsberichten zijn overheidsactoren de primaire bron van de mediaberichtgeving, zo blijkt uit onderzoek dat in diverse landen in de afgelopen decennia is uitgevoerd.⁷⁶ De communicatiewetenschapper McQuail begint zijn inleiding in de massacommunicatietheorie dan ook met de stelling dat *‘the mass-media have gradually become an means of exercising power by virtue of the relatively privileged access that politicians and agents of government can generally claim from the media as a legitimate right.’*⁷⁷

Voorals nieuws over criminaliteit blijkt voor een groot deel afkomstig te zijn van professionele overheidsactoren, die belast zijn met orde- en rechtshandhaving zoals politie, Justitie en het Openbaar Ministerie.⁷⁸ Halverwege de jaren zeventig stelt de socioloog Fishman in zijn reconstructie van een *crime wave* in de media van New York City:

‘Crime news is really police news. What journalists do know of crime is formulated for them by law enforcement agencies. Newswriters will not know what the police do not routinely to detect or transmit to them. The police have both power to veto and promote

74 Rennen 2000: 104.

75 Gans 1979: 119.

76 O.a. McQuail 2000; Van Ginniken 2002; Kleinmijenhuis 2004; Bennett 2005.

77 McQuail 2000.

78 O.a. Chibnall 1977; Innes 1999; Brants 1991: 208; Beunders & Muller 2005.

the media's construction of crime. (...) Official sources not only control the supply of raw materials upon which crime news is based, but also the growth of crime waves.'

De lokale autoriteiten van New York – de politie voorop – leverden in de gevalstudie van Fishman voortdurend nieuwe feiten over straatcriminaliteit aan en bekrachtigde zo de heersende maatschappelijke waarden, aldus Fishman. Verslaggevers van de krant droegen bij aan bevestiging van die dominante ideologie door bij de productie van nieuws blindelings af te gaan op informatie van de politie. Fishman spreekt over een *ideological machinery* en sluit daarbij aan bij de (neo-)marxistische onderzoekstraditie die vooral in de jaren zeventig van de vorige eeuw furore maakte. Deze door het marxisme geïnspireerde traditie stelt de structurele politieke kaders centraal waarbinnen probleemdefinities tot stand komen. Op het terrein van de criminaliteit zijn het vooral Hall e.a. die wijzen op de dominante positie van de staat bij de selectie van nieuwsberichten en de geringe invloed van journalisten en andere actoren daarbij.⁷⁹ Hall e.a. spreken over *primaire definieerders*, daarmee doelend op politieke en economische machthebbers die bij de productie van nieuws als eerste door journalisten in de gelegenheid worden gesteld om een definitie van een gebeurtenis of maatschappelijk verschijnsel te geven. Media vervullen zodoende vooral een ondersteunende rol voor het optreden van de overheid, zij kanaliseren de ideologie en visie van de staat. Dankzij media is de overheid in staat de voorstellingen van burgers te beïnvloeden en de wijze waarop mensen verschijnselen definiëren en interpreteren. Met andere woorden, media zorgen voor reproductie van de dominante ideologie.

Hall e.a. menen verder dat mediaberichten over criminaliteit bijdragen aan een draagvlak voor handhaving van de bestaande orde middels stevig optreden van politie en justitie. De staat heeft in hun visie baat bij het accentueren en uitvergroten van criminele gedragingen en het bestempelen van afwijkend gedrag als 'bedreigend'. Door de aandacht te richten op de bedreigende en gevaarlijke aspecten van deviantie, kan een roep om 'hard op te treden' vanuit de samenleving gegeneerd worden. Het creëren of in stand houden van morele verontwaardiging over deviant gedrag en (vermeende) bedreiging zal de vraag naar een sterke hand van de overheid immers groter maken. Meer steun van burgers voor de heersende politieke macht en het daarbij behorende politie-apparaat is volgens Hall e.a. dus het gevolg van een ondersteunende, niet autonome rol van de media.

Op het marxistische gedachtegoed van Hall e.a. is veel kritiek gekomen, met name het begrip *primaire definieerders* is onder vuur komen te liggen. Het begrip impliceert dat andere (niet gouvernementele en of journalistieke) actoren in het veld nauwelijks invloed kunnen uitoefenen op het criminaliteitsbeeld dat door de media wordt overgebracht. Journalisten mogen bij de productie van nieuws dan wel geneigd zijn zich te richten op de politieke en economische elite, zo menen critici, dat wil niet zeggen dat ze geen enkele autonomie bezitten. In een studie naar de sociale constructie van fraude

⁷⁹ Hall, Clarke, Cricher, Jefferson & Roberts 1978.

benadrukken Brants en Brants het *dynamische* karakter van de constructie van maatschappelijke problemen. Zij verwijten auteurs als Hall een statische en deterministische denkwijze en stellen dat probleemdefinities niet van bovenaf worden opgelegd, maar in voortdurende strijd tussen actoren worden geconstrueerd, waarbij echter ook manipulatie en machtsuitoefening een rol spelen.⁸⁰ Deze opvatting van probleemdefiniëring als ‘voortdurende strijd’ sluit aan bij de agendabouwbenadering van Cobb e.a., die in de vorige paragraaf is besproken. Behalve dat in die benadering de aandacht voor structurele politieke kaders geheel ontbreekt.

Schlesinger, Tumber en Murdock pleiten ervoor om bij onderzoek naar de relatie tussen media en bronnen niet alleen te kijken naar de inhoud van media, maar ook oog te hebben voor het proces van definiëring zelf; voor de communicatie, de strijd en onderhandelingen die (mogelijk) vooraf zijn gegaan aan de primaire definitie, zoals die uiteindelijk door de overheid naar buiten wordt gebracht. Als men alleen de inhoud van mediaberichtgeving in ogenschouw neemt, blijft het achterliggende proces van definiëring door de nieuwsbron onderbelicht. Reagerend op de ideeën van Hall e.a. schrijven Schlesinger e.a.:

‘Our research has shown that the situation is much more complex. Oppositional and alternative entry into policy agenda process does take place, and raises questions about a conception of ‘primary definition’ that tends to assume a largely closed circle of definers. The influential analysis of Hall et al. failed to examine the multifold processes whereby the definitions of the powerful were themselves at times partially shaped by negotiations with those outside official circles. (...) The question of where ‘primary definitions’ originate and the ultimate ‘authorship’ of policy discourse may therefore be less obvious than would appear from studying media content alone.’⁸¹

Met andere woorden: aan de definitie die door de overheid naar buiten wordt gebracht kan al onderhandeling en strijd met andere (niet gouvernementele) actoren uit het veld vooraf zijn gegaan. Bij onderzoek naar de wisselwerking tussen media en criminaliteitsbestrijding zou het theoretische concept *primaire definieerder* daarom niet als uitgangspunt moeten dienen, maar veeleer als één van de mogelijke empirische uitkomsten. Ook Brants en Brants benadrukken in hun studie dat ze niet uitgaan van een *ideological closure*, maar dat die juist onderwerp van studie zou moeten zijn.

Daarnaast dragen Schlesinger e.a. nog een ander bezwaar aan tegen het begrip *primaire definieerder*. De term suggereert een tamelijk passieve rol van de overheid; toegang tot de media is door de sociale machtsstructuren en door de vanzelfsprekende autoriteit van regeerders al min of meer gegarandeerd, overheidsactoren hoeven weinig moeite meer te doen om hun versie van het verhaal voor het voetlicht te krijgen. Schlesinger e.a. bestrijden het idee van een automatische toegang van de overheid en

80 Brants & Brants 1991.

81 Schlesinger, Tumber & Murdock 1991.

wijzen op de energie en moeite die zij keer op keer steekt in het bereiken van de media en het verwerven van een positie als bron.⁸²

De Canadese auteurs Ericson, Baranek en Chan sluiten hierbij aan en gaan in hun onderzoek naar nieuws over criminaliteit een stap verder. Zij beschouwen het nieuwsproductieproces als een gezamenlijke onderneming van bronorganisatie en nieuwsorganisatie. Er is volgens hen sprake van twee op elkaar betrokken informatieverwerkende systemen. De institutionele bronorganisatie – de overheid dus – neemt volgens de auteurs meestal de eerste stap, maakt van een onderwerp een nieuwswaardig verhaal en bedenkt daar een nieuwswaardige gebeurtenis bij. Daarna neemt de nieuwsorganisatie het over en maakt van de aangedragen informatie een journalistiek product. Journalisten hoeven het verhaal echter niet klakkeloos over te nemen, ze kunnen de informatie herordenen, herdefiniëren, duidelijker maken of verwerken in een ander nieuwsverhaal.⁸³ Volgens Ericson e.a. is bij de productie van nieuws als het ware sprake van een coproductie tussen bron en journalist en bezitten journalisten in dat proces een relatieve autonomie.

Onbedoeld gevolg van het nieuwsproductieproces

Ondanks de kritiek op het deterministische gedachtegoed van Hall e.a., bestaat in de literatuur grote overeenstemming over de dominante aanwezigheid van overheidsactoren in het nieuws. In divers onderzoek dat zich richt op de organisatorische kenmerken van het nieuwsproductieproces komt naar voren dat journalisten zich in sterke mate oriënteren op gevestigde autoriteiten en professionele bronnen. Vanuit dit 'organisatorische perspectief' staan journalisten echter niet opzettelijk en doelbewust 'in dienst' van het staatsapparaat. Er is geen sprake van een complot maar de afhankelijkheid kan deels worden toegeschreven aan een onbedoeld gevolg van de routines in de beroepspraktijk van verslaggevers. McNair schrijft: *'Journalists are not necessarily biased towards the powerful – but their bureaucratic organisation and cultural assumptions make them conduits of that power.'*⁸⁴

Door de snelheid waarmee journalisten in de regel informatie verzamelen om deadlines te halen en door het tekort aan tijd en mensen, maken zij in de praktijk vooral gebruik van bronnen die met de regelmaat van de klok veel informatie kunnen leveren. De bron moet efficiënt en snel met informatie kunnen komen, de journalist wil vanwege chronisch tijdgebrek het liefst met zo min mogelijk bronnen zo veel mogelijk informatie boven tafel krijgen.⁸⁵ Eerder gebleken geschiktheid en betrouwbaarheid van de bron en het vermogen zich kort en bondig uit te drukken spelen voor de journalist een rol, zoals we in de vorige paragraaf over burgers ook zagen. De overheid met haar geprofessionaliseerde voorlichtingsdiensten is per definitie zo'n geïnstitutionaliseerde en anticiperende informatieverschaffer. Daar komt nog bij dat overheidsactoren in de

82 Schlesinger & Tumber 1994:26.

83 Ericson, Baranek & Chan 1987: 22 e.v. ; Rennen 2000:67, 68.

84 Mc Nair 1993. Zie ook Prenger & Van Vree (2004).

85 O.a. Gans 1979: 116 e.v.

ogen van journalisten gezaghebbende en geloofwaardige bronnen zijn, criteria die volgens Gans ook meespelen in de overweging met een bron in zee te gaan.⁸⁶

Vooraf over dat laatst genoemde criterium, de overheid als geloofwaardige bron, is recentelijk veel te doen. Nieuws zou zo sterk door de overheid worden gestuurd en gemanipuleerd, dat bij burgers en de pers weleens een wantrouwende en cynische houding zou kunnen ontstaan jegens *alle* informatie die door de overheid naar buiten wordt gebracht. Dat is althans waar De Wijkerslooth en Simons voor waarschuwen in een artikel waarin ze stilstaan bij de mogelijke averechtse effecten van intensief mediamanagement.⁸⁷ Het aanzien van politie en Openbaar Ministerie zou op lange termijn geschaad kunnen worden door een *té* pro-actieve media omgang, zo menen zij.

Tegelijkertijd constateren auteurs dat het voorlichtingsbeleid van de overheid in de afgelopen decennia juist mede is geprofessionaliseerd door de sterke groei van het aantal nieuwsprogramma's en nieuwsrubrieken en de veranderende maatschappelijke betekenis van media. In de woorden van McNair: *'The rise of a category of source professionals is the flipside of the process which has seen journalism grow in cultural significance throughout the twentieth century.'*⁸⁸ Dat de overheid zoveel energie steekt in het controleren van de media-inhoud en in het aanleveren van hapklare nieuwsbrokken die voldoen aan de gangbare journalistieke eisen, komt vooral door het toenemende belang van de media in onze samenleving en de veranderende werkwijze en ethiek van journalisten. Dat is althans een veelgehoorde uitspraak. De overheid zou zich, met andere woorden, noodgedwongen voegen in de logica van media en zich aanpassen aan de wetten van de 'dramademocratie'. Over die media logica en de mogelijke invloed van journalisten op de politieke agenda en het beleidsproces gaat de volgende paragraaf.

2.8 Journalisten als initiators

Naast het fungeren van brug tussen burgers en overheid, schrijven journalisten ook op eigen initiatief over maatschappelijke problemen en misstanden en bekritisieren zij het beleid van de overheid en gedrag van overheidsdienaren. In een democratische rechtstaat hebben zij het recht om overheidsactoren te controleren, op problemen te wijzen, op de huid te zitten, en vervolgens over hun bevindingen te publiceren.⁸⁹ De machtsbron van journalisten bestaat dus uit het naar buiten brengen van informatie die door hen is achterhaald over het functioneren en het falen van overheidsactoren. In die zin wordt

86 O.a. Gans 1979:116; Rennen 2000: 86 e.v.; Vasterman & Aerden 1995.

87 De Wijkerslooth & Simons 2002: 52 e.v.

88 McNair 1993: 144.

89 Onder meer op grond van artikel 7 van de grondwet. Artikel 7.1 van de grondwet luidt: 'Niemand heeft voorafgaand verlof nodig om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.' En artikel 7.2: 'De wet stelt regels omtrent radio en televisie. Er is geen voorafgaand toezicht op de inhoud van een radio- of televisieuitzending.' Van Schuur & Vis 2002: 115 e.v.

wel gesproken over de waakhond-, controle- of kritiekfunctie van de journalistiek. Het zogenaamde *aanjagende* effect dat als gevolg daarvan kan optreden, is legitiem vanuit het oogpunt van het democratische politieke beleidsproces.⁹⁰

In onderzoek binnen de criminologie naar de rol van de media, wordt die aanjagende initiërende functie van journalisten over het algemeen echter niet in verband gebracht met ‘een gezonde dosis kritiek’, maar veeleer met nodeloze ophef over een non-issue, poeha over een probleem dat eigenlijk nauwelijks bestaat. Media-aandacht voor een maatschappelijk verschijnsel of incident staat volgens veel auteurs in geen verhouding tot de feitelijke criminaliteitsproblemen en wakkert de onveiligheidsgevoelens van burgers alleen maar aan.⁹¹ Met andere woorden: de berichtgeving komt los te staan van de realiteit, maar heeft wél reële sociale gevolgen. Het nieuws zorgt voor paniek in de samenleving waardoor weer nieuwe media-aandacht ontstaat, die wederom nieuwe maatschappelijke reacties uitlokt. Hieronder gaan we aan de hand van enkele studies uitvoeriger in op het ontstaan van mediahypes en de daarmee gepaard gaande morele paniek. Door het geringe aantal Nederlandse studies wordt zowel Angelsaksische als Nederlandse literatuur aangehaald.

Mediahypes en morele paniek

Wellicht het bekendste onderzoek op het terrein van de criminaliteit naar de aanjagende rol van media is uitgevoerd door de Britse criminoloog Cohen.⁹² In zijn onderzoek naar rellen tussen twee bendes in de jaren zestig in Engeland – ‘*the creation of the mods and the rockers*’ – concludeert hij onder meer dat het vooral aan de media te danken is dat de rellen en de reacties daarop tot een mediahype leidden. De rellen vonden werkelijk plaats, zo meende Cohen, en wezen onder meer op een veranderende jeugdcultuur. De ruzies tussen de bendes kregen echter disproportionele media-aandacht en het groot-scheepse politieoptreden dat daarop volgde, werd vervolgens ook weer breed in de media uitgemeten. Cohen accentueert in zijn analyse de dominante rol van de media bij de constructie van *morele paniek*, die als gevolg van de berichtgeving bij gezagsdragers en het publiek ontstond. Als een maatschappelijk verschijnsel of een gebeurtenis opeens als een bedreiging van de maatschappelijke orde wordt gedefinieerd, is volgens Cohen sprake van morele paniek. Die paniek wordt gevoed door gelovigen, politici, experts en hulpverleners, maar media initiëren het proces en zwingelen de morele opwinding aan.

De Nederlandse criminoloog Franke kwam in de jaren tachtig op basis van berichtgeving over enkele vechtpartijen in de kustplaatsen Egmond, Bergen en Schoorl tot gelijksoortige bevindingen. De complete dagbladpers blies in de zomer van 1984 enkele van elkaar losstaande gebeurtenissen op tot een golf van ‘kustgeweld’ die over Noord-Holland zou zijn gespoeld, zo stelt Franke in zijn artikel ‘*kustgeweld of media-*

90 Je zou kunnen stellen dat door die controlefunctie media zelfs verplicht zijn om zo nu en dan berichten te brengen die – in de ogen van gevestigde autoriteiten – negatieve effecten teweegbrengen. Mc Quail: ‘It also can be argued that the critical role of the press may oblige it at times to act in an ‘irresponsible’ way, as defined by established institutions.’ (2000: 259)

91 O.a. Cohen 1972; Fishman 1978; Hall e.a. 1978; Franke 1986; Vasterman 2004.

92 Cohen 1972.

*geweld.*⁹³ In werkelijkheid was volgens Franke helemaal geen sprake van toenemend geweld, het was echter komkommertijd en de vechtpartijen kwamen de journalisten goed van pas. Zij schreven op basis van twee incidenten uitvoerig over de 'golf van geweld', met als gevolg dat 'het verzinsel' andere belanghebbenden wakker schudde, waaronder de plaatselijke politiekorpsen en gemeentebesturen. Die waren al een tijdlang ontevreden over de politiecapaciteit en probeerden nu middels de op gang gekomen publiciteit hun tekort aan politiepersoneel bij de Rijksoverheid aan de kaak te stellen. Zij gaven een nieuwe impuls aan de golf van media-aandacht door journalisten te vertellen dat caféruzijs, agressieve badgasten en geweldexplosies in hun gemeenten aan de orde van de dag waren en dat zij het probleem met het huidige aantal politieagenten niet langer aan konden. Spoedig kwamen toen de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken bijeen en besloten de betreffende gemeenten op acht extra agenten te trakteren, die de taak kregen om 's nachts te voet over de boulevards te patrouilleren. Toen het onderwerp eenmaal door overheidactoren was opgepakt konden media, gezien de reële sociale gevolgen van de berichtgeving, niet meer terug, ook al hadden sommige journalisten inmiddels in de gaten dat de kwestie was opgeblazen en door bestuurders werd gebruikt om eigen belangen te behartigen. Deze loop van omstandigheden tekent volgens Franke zowel de relatieve macht van de media in het definiëren van sociale werkelijkheid als hun relatieve onmacht.⁹⁴

In Nederland is door Vasterman systematisch onderzoek gedaan naar het ontstaan van mediahypes. Hij analyseert de speciale dynamiek die tijdens een mediahype op gang komt en stelt dat journalisten hypes niet alleen verslaan, maar ze vooral ook zelf creëren. Hij spreekt dan ook van '*nieuws maken door de opwindende te verslaan*'.⁹⁵ Bij een mediahype vormen de media en niet de feitelijke gebeurtenissen de belangrijkste motor achter de nieuwsgolf. Vasterman:

'De berichtgeving is vooral een rapportage van de door de media beïnvloede gebeurtenissen. De media maken zich niet los van de realiteit maar beïnvloeden deze juist en doen daar weer verslag van.'⁹⁶

De toename van het aantal nieuwsmomenten – steeds meer nieuwsberichten, nieuwsuitzendingen, nieuwsachtige televisiegenres op steeds meer momenten van de dag – draagt ertoe bij dat de problemen of verschijnselen die journalisten verslaan gemakkelijker in een amplificatiespiraal terecht kunnen komen: het issue wordt herhaald, door andere media overgenomen, vergeleken met soortgelijke gevallen in het verleden, in een bredere context geplaatst en van deskundig (politiek) commentaar voorzien, wat weer voor nieuwe reacties en daarmee nieuwe berichtgeving zorgt. '*Journalistieke belangstelling voedt zichzelf*', zo schrijft Brants, verwijzend naar Kitzinger en Reilly, die nieuws-

93 Franke 1986.

94 Franke 1986.

95 Vasterman 1999.

96 Vasterman 1999: 23.

waardigheid beschouwen als een tautologie. Als een onderwerp een bepaald nieuws-momentum heeft bereikt, krijgt het vanzelf meer aandacht en roept het nieuwe mediabelangstelling op.⁹⁷ Een onderwerp kan zo steeds grotere proporties aannemen en via maatschappelijke onrust en verontwaardiging leiden tot een publieke oproep aan de politiek om iets aan een probleem te doen. Media zijn dan aanjagend voor de politieke beleidsagenda, zij zorgen er immers voor dat een verschijnsel op de politieke agenda terecht komt, of het nu gaat om een reëel maatschappelijk probleem of om futiele kwesties waarbij sensatie en conflict ten behoeve van de verkoop- of kijkcijfers de boventoon van berichtgeving voeren.

Primeurdwang door toenemende concurrentie

Meer in het algemeen wordt door auteurs geconstateerd dat er in het afgelopen decennium een intensievere concurrentie tussen media is ontstaan, waarbij marketingstrategieën in toenemende mate bepalend zijn voor het optreden van journalisten.⁹⁸ Daar komt bij dat media als gevolg van de ontzuiling niet meer kunnen rekenen op een vaste achterban van luisteraars, kijkers of abonnees. Om nog kranten te kunnen verkopen en advertentie-inkomsten te kunnen genereren, moeten media een voortdurende slag om consumenten leveren en is nieuwswaardigheid een doorslaggevend criterium geworden om ergens aandacht aan te besteden.⁹⁹ Brants schrijft in zijn oratie, dat door de groei van het aantal media en door de groei van het aantal journalisten – er is meer tv-nieuws dan ooit tevoren – in Nederland de concurrentie tussen media groter is geworden. Dit heeft onder meer geleid tot de drang van journalisten om niet te missen wat de ander heeft en tegelijkertijd te scoren met primeurs. Over politieke journalisten schrijft hij :

‘Ze willen niet missen wat de ander heeft en ze willen scoren met wat de ander niet heeft. Het resultaat is dat enerzijds een papagaaiencircuit ontstaat (...) Anderzijds wil men de scoop hebben waarmee gescoord kan worden, de onthulling, het schandaal. Die zich vervolgens weer als een lopend vuurtje onder de andere media uitspreidt.’¹⁰⁰

Uit een onderzoek van Van Schuur en Vis naar parlementaire journalistiek komt naar voren dat journalisten ook zelf van mening zijn dat het op hun werkterrein gebruikelijk is elkaar na te praten. Ochtendbladen kijken naar de televisiejournaals de avond ervoor en avondbladen en -programma's zijn weer gefocused op de ochtendbladen van diezelfde dag.¹⁰¹

Een ander geconstateerd gevolg van de toenemende concurrentie tussen verschillende media is het onzorgvuldig hanteren van de gangbare journalistieke richtlijnen, zoals objectiviteit, betrouwbaarheid ('check and double check') en onafhankelijkheid.

97 Brants 2000:II; Kitzinger & Reilly 1997.

98 Ericson, Baranek & Chan 1991, 1989; Brants 2000, Vasterman 2004.

99 McQuail 2000; Koole 2002.

100 Brants 2000.

101 Van Schuur & Vis 2002: 126 e.v.

Brants: 'De concurrentie leidt media en journalisten ertoe op zoek te gaan naar andere stijlvormen en naar de grenzen van het toelaatbare in de nieuwsgaring. Een mooie scoop met een schandaal kan dan wel eens belangrijker worden dan de lakmoesproef van de betrouwbaarheid.'¹⁰² Door die zucht van journalisten naar primeurs neemt de macht van de bron ook toe, zo constateert Brants. Vertrouwelijke informatie, een roddel, gerucht of vaag verhaal – al dan niet gelekt – vormt niet meer het uitgangspunt voor nadere journalistieke research maar wordt nieuws op zichzelf.¹⁰³ Geïstitutionaliseerde bronnen maken ondertussen gebruik van die kennis over het haastige en door primeurs gedreven nieuwsproductieproces, door bijvoorbeeld vlak voor de deadline een nieuwtje naar een journalist door te spelen. Ze sluiten met hun voorlichtingspraktijken zogezegd aan bij de media logica, bij de toenemende behoefte van media aan nieuwswaardige verhalen, en proberen zo de inhoud van het nieuws naar hun hand te zetten.¹⁰⁴

Door de toenemende medialogica identificeren media-instituten zich niet langer met politieke partijen of de publieke zaak, maar richten zich op dat wat het publiek belangrijk en leuk zou vinden in de ogen van de journalist. Ofwel, dat wat verkoopt, wat mensen boeit, wat mensen graag horen of lezen. De medialogica leidt er toe dat journalisten alleen nog maar bezig zijn met onthullingen, schandalen en ruzies, ze informeren burgers nauwelijks meer over beleid en over de reële problemen en zorgen in de samenleving. Bennett concludeert op grond van de Amerikaanse nieuwsmidia dat van een overheid als primaire definieerder ook geen sprake meer is. De overheid wordt in de visie van Bennett door journalisten niet meer neergezet als de hoeder van de orde, maar nu vooral als oorzaak van de hedendaagse wanorde. Hij spreekt over een *authority-disorder bias*.¹⁰⁵ Het frame in de media van de overheid als betrouwbare ordehandhaver, is vervangen door een frame waarin de overheid voortdurend faalt, fouten maakt en problemen veroorzaakt. Dit 'falende overheid'-frame levert vertekeningen op en die brengt de democratie en het politieke burgerschap rechtstreeks in gevaar: burgers beschikken niet meer over de nodige informatie om tot een weloverwogen standpunt te komen. Bovendien

¹⁰² Brants 2000: 13,14.

¹⁰³ De mediajournalist Thea Dersjant (2000) laat in het boek 'Uit onbetrouwbare bron. De mooiste missers in de media' aan de hand van voorbeelden zien hoe eenvoudig het is voor bronnen om journalisten 'ertussen' te nemen en hen een verhaal op de mouw te spelden.

¹⁰⁴ De Amerikaanse auteurs Atheide and Snow (1979) hebben het begrip *media logica* voor het eerst gebruikt. Het begrip refereert aan een reeks van impliciete regels en normen die mediamakers hanteren bij de productie en presentatie van programma's. Die impliciete regels zijn niet alleen gebaseerd op de tijdsdruk waaronder programmamakers en journalisten werken maar ook op veronderstellingen over wat het publiek interessant zou vinden om te horen of te lezen. Het begrip media logica wijst op het belang dat media hechten aan de aandacht van een groot publiek. Publiek betekent immers adverteerders en adverteerders zorgen voor inkomsten. De inhoud van programma's wordt in deze logica ondergeschikt gemaakt aan de vorm. Ook journalistiek en nieuwsberichtgeving voldoen volgens Amerikaanse auteurs steeds vaker aan deze media logica. Het nieuws moet qua vorm *direct* zijn, bijvoorbeeld door het gebruik van dramatische foto's en filmfragmenten, door een snel tempo van presenteren, door een aantrekkelijke nieuwspresentator en door het gebruik van korte *sound bites*. Het politieke nieuws is daar waar mogelijk gepersonaliseerd, gedramatiseerd en gericht op strijd en meningsverschillen, alsof verslag wordt gedaan van een spannende voetbalwedstrijd. (Vgl. Bennett 2005.)

¹⁰⁵ Bennett 2005: 42 e.v.

worden burgers cynisch door de negatieve en wantrouwende toon van de berichtgeving over het politieke beleidsproces, aldus Bennett.¹⁰⁶

Die indruk bestaat althans over de politieke verslaggeving in de Verenigde Staten. De vraag is in welke mate ook in Nederland sprake is van zo'n door medialogica beheerste berichtgeving. De afgelopen jaren hebben in Nederland drie adviescommissies een rapport uitgebracht over het functioneren van de media.¹⁰⁷ In alle drie wordt bezorgdheid geuit over inhoud en werkwijze van journalisten. Over de jacht op primeurs, de media-hypes, het toenemende amusementsgehalte van informatieve programma's, over de gerichtheid op conflicten en over het feit dat media steeds vaker de politieke agenda bepalen. Nederland is volgens de rapporten in een *mediacratie* terecht gekomen waarin media en journalisten te veel invloed hebben op het politieke debat en het politieke beleidsproces. Het rapport van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) bijvoorbeeld, meent dat nieuws ook in Nederland door medialogica wordt gedomineerd: *'nieuws wordt in toenemende mate bepaald door eigenschappen en ontwikkelingen van het medium en in mindere mate door de inhoud van datgene waarover bericht wordt.'*¹⁰⁸ De raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) constateert in de inleiding van haar advies dat *'de media het publieke debat op dit moment meer lijken te beheersen dan politici en bestuurders'*. Verderop in het rapport stelt zij dat *'de keuzes die de journalistiek maakt bijdragen aan de vorming van de publieke opinie en in belangrijke mate de politieke agenda bepalen.'*¹⁰⁹ De adviescommissies hebben zich echter niet gebaseerd op systematisch empirisch onderzoek, maar op uitspraken, ideeën, veronderstellingen en ervaringen van uiteenlopende deskundigen uit het beleidsveld en uit de wetenschap.

De invloed van mediaberichtgeving op beleid

Alle analyses en beschouwingen over de aanjagende rol van mediaberichtgeving voor het politieke beleidsproces ten spijt, is het feitelijk effect van berichtgeving op beleid in Nederland nauwelijks empirisch onderzocht. Door Kleinnijenhuis e.a. is in de loop der jaren wel systematisch empirisch onderzoek verricht naar de relatie tussen de media-agenda, de publieksagenda en de agenda van de politiek. Kleinnijenhuis spreekt van 'zorgwekkende tendensen' en doelt daarmee op het feit dat het nieuws in de afgelopen 10 jaar minder inhoudelijk is geworden, maar daarentegen sterker gericht op conflicten,

106 Idem.

107 Raad voor het Openbaar bestuur 2003; Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling 2003; de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2004.

108 RMO 2003.

109 Het ROB meent tevens dat in navolging van de Verenigde Staten in Nederland ook sprake is van een pers die vanuit commerciële belangen vooral gericht is op fouten van de overheid en een *authority disorder bias* hanteert: 'Media zijn onderhevig aan de commercie en moeten diens gevolge telkens weer met nieuws komen. Hierdoor hebben media belangstelling voor feiten en gebeurtenissen die méér opleveren dan eenmalige nieuwsberichten. Politieke conflicten zijn aantrekkelijk, omdat daarop steeds weer gereageerd kan worden. Het maken van nieuws krijgt de overhand boven het verslaan van nieuws. Goed nieuws is daarom zelden nieuws en daarom is er meer aandacht voor fouten van de overheid. Succesvol beleid komt nauwelijks aan bod.' (2003:22 e.v)

op succes of falen van overheidsactoren en op emoties. Bovendien is de toon van het nieuws negatiever dan tien jaar geleden.¹¹⁰ Niettemin concludeert hij op basis van een kwantitatieve studie naar wederkerige invloedsrelaties dat we in Nederland niet in een *mediacratie* leven omdat het publiek de media volgt, die de politiek weer volgen. Kleinnijenhuis:

‘De media-agenda wordt tot op grote hoogte bepaald door de politieke agenda. De omgekeerde relatie is negatief. De publieke agenda wordt voor een deel bepaald door de media-agenda, zodat indirect de politieke agenda een effect uitoefent op de publieke agenda.’¹¹¹

Door gebrek aan andere systematisch empirische studies naar de invloed van berichtgeving op de politiek in Nederland, kijken we wederom naar onderzoek uit Amerika.¹¹² Uit politicologisch onderzoek in de Verenigde Staten komt eveneens naar voren dat de feitelijke media-invloed op de inhoud van het politieke beleidsproces zeer beperkt is. Politicoloog Kingdon meent in een studie naar spelers in het politieke beleidsproces dat ondanks alle aannames over media als machtige *agenda setters*, de aandacht van krant en televisie meestal van te korte duur is om werkelijke invloed uit te oefenen op de politieke agenda en het politieke besluitvormingsproces. ‘*The media report what is going on in government, by and large, rather than having an independent effect on governmental agendas.*’ Een journalist die in de studie van Kingdon aan het woord komt zegt: ‘*the press has the word’s shortest attention span. We don’t stick to a story for long enough to educate anybody. We move from one crisis to the next.*’¹¹³ Een onderwerp kan door toedoen van media wel kortstondig in de belangstelling komen te staan van overheidactoren, bijvoorbeeld als volksvertegenwoordigers naar aanleiding van de berichtgeving vragen stellen aan verantwoordelijk bestuurders en als gevolg daarvan andere actoren ook hun mening ventileren over de kwestie. Maar die politieke aandacht als gevolg van berichtgeving moet volgens Kingdon en andere Amerikaanse auteurs eerder beschouwd worden als een *short-term annoyance* dan als onderwerp met grote structurele relevantie.¹¹⁴

110 Kleinnijenhuis 2004.

111 Kleinnijenhuis 2004.

112 Wel zijn deelstudies verricht naar de rol van de media in grote publieke zaken die veel publieke belangstelling trokken, bijvoorbeeld naar de rol van de media bij de IRT-affaire en de rol van de media bij de gebeurtenissen in Srebrenica. In deze grote zaken wordt een duidelijk vertekening in de mediaberichtgeving geconstateerd die mogelijke invloed op de publieke opinie heeft uitgeoefend. Onderzoek naar de feitelijke consequenties van de berichtgeving voor het politieke beleid en naar de feitelijke invloed op de publieke opinie blijft in die studies achterwege. Daar komt bij dat de rol van de media voor de politiek vrijwel altijd pas onderwerp van onderzoek wordt als de mediahype eenmaal een feit is. De mediahype vormt het uitgangspunt van onderzoek en vervolgens wordt dan gereconstrueerd welke invloed de hype mogelijk heeft uitgeoefend. Ik richt me daarentegen hier op studies die het beleidsproces en de politieke agenda centraal stellen en van daaruit onderzoeken welke rol mediaberichtgeving speelt.

113 Kingdon 2003: 59.

114 O.a. Jacobs & Sharipo 2000; Zie ook Paletz (1998) over de ad hoc cultuur binnen nieuwsredacties.

Uit het onderzoek van Kingdon komt naar voren dat media wel op een andere manier invloed uit kunnen oefenen op het beleidsproces. Zij fungeren vaak als ‘communicator’ tussen verschillende overheidsdiensten, departementen of niveaus, waardoor een beleidskwestie na media-aandacht direct bovenaan de agenda van alle relevante overheidsactoren staat. Mediaberichten versnellen dan als het ware het besluitvormingsproces; een issue is ergens binnen het overheidsapparaat al onderwerp van beleid maar staat door toedoen van een mediabericht in een mum van tijd op de agenda van *alle* betrokken autoriteiten. Sommige spelers in het beleidsveld kunnen daar baat bij hebben, bijvoorbeeld als ze willen dat iemand de verantwoordelijkheid voor een probleem op zich neemt. In deze gevallen is het echter de overheid die informatie toespeelt naar een journalist – al dan niet via een lek – en zo probeert de berichtgeving en andere actoren in het beleidsproces te beïnvloeden. Het is hier dus feitelijk de overheid die via mediaberichtgeving invloed uitoefent op het verloop van het beleidsproces.

Meer in het algemeen kunnen media een probleem of verschijnsel dat ergens in de samenleving reeds is gesignaleerd en aan de orde is gesteld, groter maken of in een stroomverstelling brengen, zoals Kingdon schrijft:

‘They [the media] pick up an idea that originated in the bureaucracy or in the Congress, or a movement that began in some segment of the society, and they accelerate its development and magnify its impact.’¹¹⁵

Andersom kunnen mediaberichten volgens Kingdon het politieke beleidsproces vertragen door bijvoorbeeld veel aandacht te besteden aan kritische geluiden en aan de argumenten van groepen die fervent tegenstander zijn van het voorgestelde beleid. De invloed die Kingdon toeschrijft aan media-aandacht is, met andere woorden, te herleiden tot invloed die niet-journalistieke actoren via media uitoefenen op het beleidsproces. Van initiërende journalisten is nauwelijks sprake.

Kingdon constateert tot slot dat het belang van media-aandacht afhangt van de positie die iemand inneemt in het politieke beleidsveld. Overheidsactoren die directe toegang hebben tot de politieke besluitvormers zullen weinig hulp van media nodig hebben om aandacht van autoriteiten te krijgen voor hun issue. Actoren daarentegen die buiten het politieke veld opereren en geen rechtstreekse toegang hebben tot verantwoordelijk politieke besluitvormers zullen afhankelijk zijn van berichtgeving in de media, willen zij hun probleem onder de aandacht van autoriteiten krijgen. Met andere woorden: hoe groter de afstand tot politieke besluitvormers, hoe groter de afhankelijkheid van de media. Dit brengt ons op de paradoxale constatering dat actoren die voor de uitoefening van invloed op het beleidsproces het sterkst zijn aangewezen op media-aandacht, in de praktijk het minst kans maken op toegang tot de media. Wat ons weer brengt bij de bevindingen uit paragraaf 6 van dit hoofdstuk, waar de invloed van burgers en maatschappelijke groepen centraal stond.

¹¹⁵ Kingdon 2003: 60 e.v.

2.9 Tot slot

Het ideaaltypische model en de daarbij behorende beïnvloedingsrichtingen die in het eerste deel van dit hoofdstuk zijn opgesteld (paragraaf 2.5), zijn in het tweede deel aan de hand van bestaande literatuur genuanceerd en van commentaar en kritiek voorzien. Als alle beschouwingen, theorieën en studies uit het tweede deel ter harte worden genomen, is het de vraag of het ideaaltypische model wel een juiste weergave is van de beïnvloeding in de praktijk. Door de marktwerking en commercialisering van media enerzijds en het toenemende nieuwsmanagement van de overheid anderzijds, lijken de functies die media in een normatieve democratie horen te vervullen, in ieder geval in het gedrang te komen.¹¹⁶ Uit de verschillende studies en analyses komt echter geen helder, ondubbelzinnig en compleet beeld naar voren over de relatie tussen berichtgeving en beleid. Zo voorspellen de theorieën en inzichten uit paragraaf 6 dat beïnvloedingsrichting I (burgers sturen) zich nauwelijks voor zal doen; de problemen en klachten van burgers zullen niet door de media verslagen worden en als de stem van burgers wel aanwezig is zal dat vooral op een negatieve manier zijn. Verder zullen het goed georganiseerde belangenorganisaties zijn die maatschappelijke problemen en misstanden van ‘gewone mensen’ via de media aan de kaak stellen, zo kwam in paragraaf 6 naar voren.

Aansluitend hierop voorspellen de studies en theorieën uit paragraaf 7 dat beïnvloedingsrichting II (de overheid stuurt) zich veelvuldig voor zal doen: autoriteiten zullen in alle fasen van het beleidsproces proberen de mediaberichtgeving te beïnvloeden en proberen de inhoud van het nieuws te sturen. Zij doen dat volgens de besproken auteurs niet alleen om burgers te informeren over beleidsgerelateerde kwesties, maar tevens om invloed uit te oefenen op het imago en handelen van andere (overheids-)actoren, om het beleidsproces te sturen en in gewenste banen te leiden.

Literatuur uit paragraaf 8 daarentegen, wijst juist op een oververtegenwoordiging van beïnvloedingsrichting III (journalisten sturen). De in paragraaf 8 aangehaalde auteurs menen dat journalisten vooral zelf berichten initiëren en zo invloed uitoefenen op het verloop van het beleidsproces. Van een brug tussen overheid en burgers is volgens deze auteurs nauwelijks sprake: journalisten proberen in alle beleidsfasen negatief nieuws te brengen en politieke actoren op te jagen en te beïnvloeden. De problemen waar journalisten verslag van doen, kunnen zich in werkelijkheid voordoen maar kunnen ook geconstrueerd zijn en los staan van ‘feitelijke’ maatschappelijke ontwikkelingen.

Met andere woorden: het voor dit onderzoek geconstrueerde theoretische raamwerk wordt door bestaande literatuur (waarin telkens één specifiek aspect van de beïnvloedingsrelatie aan de orde komt) van diverse kanten aangevallen. In dit empirische onderzoek wordt aan de hand van twee gevalsstudies nagegaan op welke wijze beïnvloeding tijdens het beleidsproces nu werkelijk plaatsvindt en in hoeverre het ideaaltypische model zich in werkelijkheid voordoet. Hoe ziet de machtsrelatie er in de praktijk precies uit? Wie beïnvloedt wie? Op welke manier spelen burgers en maatschappelijke groepen

¹¹⁶ Vgl. Van Zoonen 2001:71.

nog een rol bij de totstandkoming van mediaberichtgeving en criminaliteitsbeleid? En hoe verhouden de ‘feitelijke’ gegevens die voorhanden zijn over een probleem zich tot beleid en berichtgeving?

Onderzoeksvragen

De algemene vraag naar de wederzijdse beïnvloeding tussen lokale media en lokaal criminaliteitsbeleid kan op basis van de theoretische uiteenzetting als volgt worden aangescherpt: In welke beleidsfase doet zich welke beïnvloedingsrichting voor en waarom? Deze vraag wordt geoperationaliseerd aan de hand van drie concrete aandachtspunten, te weten de tijdsvolgorde, de actoren en de frames.

Tijdsvolgorde

- Hoe verhouden de verschillende fasen in het beleidsproces zich qua tijdsvolgorde tot de media-aandacht enerzijds en tot de ‘feitelijke’ gegevens over criminaliteit anderzijds?
- Hoe verhoudt de mediaberichtgeving zich tot de ‘feitelijke’ gegevens over criminaliteit?

Het aspect tijdsvolgorde komt elke keer in het eerste hoofdstuk van de empirische delen aan de orde, dus in hoofdstuk 4 (drugsoverlast) en in hoofdstuk 6 (Bulgaren).

Actoren

- Welke actoren nemen in welke beleidsfase het initiatief? (voor berichtgeving/voor beleidsontwikkeling)
- Tot welke actoren is het nieuws te herleiden?
- Hoe verloopt de interactie tussen media en bronnen van het nieuws?

Frames

- Welke frames worden door de lokale overheid gehanteerd, welke door de lokale media?
- Van wie zijn de frames afkomstig en waar zijn ze op gebaseerd?
- Hoe verhouden beleidsframes en mediaframes zich tot elkaar? Wie neemt wiens frame over?
- Verandert het frame in de loop der tijd? Zo ja, hoe?

Het nu volgende hoofdstuk beschrijft de onderzoeksopzet en het materiaal dat is verzameld om de onderzoeksvragen te beantwoorden.

Onderzoeksopzet

3.1 Gevalsstudie

Bij aanvang van dit onderzoek is gekozen voor een gevalstudie. De verbanden die onderzocht moeten worden zijn immers complex, kennen meerdere richtingen, meerdere componenten (tijd, actoren, frames) en kunnen niet allemaal op één tijdstip worden gemeten. Voor een goed begrip van de wederzijdse beïnvloeding is het daarom nodig de verschillende actoren en componenten in hun onderlinge samenhang te bestuderen. Dat betekent concreet voor de onderzoeksopzet dat niet gekozen moet worden voor een geïsoleerde bestudering van enkele variabelen (bijvoorbeeld media-inhoud, interventies van de overheid en inhoud van persberichten) maar dat de beïnvloeding in bredere sociale context bekeken dient te worden. Geen *survey* onderzoek dus, waarbij een aantal variabelen op één tijdstip worden onderzocht bij een groot aantal onderzoekseenheden. Op de sociale context van de onderzochte eenheden is bij het *survey* onderzoek geen zicht meer, het grote aantal onderzochte gevallen wordt als het ware in kleine mootjes gehakt. Voor de vraag naar wederzijdse beïnvloeding, waar we nog zo weinig kennis over hebben, ligt een andere benadering meer voor de hand, namelijk de bestudering van één of enkele onderzoekseenheden in hun specifieke verschijningsvorm en sociale context: de gevalstudie.

De gevalstudie, ofwel *casestudy*, is een onderzoeksopzet waarbij één of enkele gevallen van een verschijnsel diepgaand worden onderzocht, met als doel het verschaffen van inzicht in de complexiteit van het onderzochte verschijnsel.¹ Met gevalstudie doel ik hier niet op een bepaalde (kwalitatieve) onderzoekstechniek maar op een onderzoeksbenadering. Ik sluit me aan bij de definitie die Wester daarvan geeft: ‘*Met de casestudy wil men sociale processen vastleggen, wil men inzicht verschaffen in de complexiteit van de factoren die de sociale verschijnselen bepalen en men doet dit door de handhaving van de eenheid van het object van onderzoek.*’² Het gaat er bij de gevalstudie dus om dat verschijnselen en processen in hun onderlinge samenhang worden bestudeerd en dat er zoveel mogelijk recht wordt gedaan aan de onderlinge verwevenheid van factoren en actoren. Door het verzamelen van een brede reeks van gegevens en door de bestudering van relevante factoren tegelijkertijd, kan het eenheidskarakter van het onderzoeksobject behouden blijven. Welke gegevens precies worden gebruikt en hoeveel gegevens er precies bij worden

¹ O.a. Yin 1989.

² Wester 1986: 24.

gehaald, dat doet er in principe niet zoveel toe. Voorop bij de gevalsstudie staat het behoud van de *eenheid* van het onderzoeksobject. Het voornaamste doel van deze onderzoeksbenadering is ook niet de generalisatie van de verkregen resultaten naar een grotere populatie, maar het verkrijgen van nieuwe inzichten in sociale processen en in de aard van een bepaald complex verschijnsel.³

Bij gevalsstudies kan wel gezocht worden naar ‘hypothese weerleggende gevallen’ en is het mogelijk dat een bepaalde hypothese of theoretische veronderstelling richting geeft aan de uitvoering van de studie en aan de keuze voor de gevallen. In dit verband wordt ook wel gesproken over *hypothese georiënteerde etnografie*.⁴ Dit onderzoek sluit aan bij deze hypothese georiënteerde etnografie: de theoretische veronderstellingen die in het hoofdstuk hiervoor zijn gepresenteerd geven richting aan de materiaalverzameling en de analyse van onderzoeksgegevens, door de keuze van de gevallen wordt getracht na te gaan onder welke omstandigheden het geformuleerde raamwerk stand houdt en onder welke omstandigheden het moet worden bijgesteld.

Hoewel van oudsher bij de gevalsstudie vooral kwalitatieve technieken zoals de participerende observatie worden toegepast, kunnen ook cijfermatige en meer gestandaardiseerde gegevens bij de analyse worden betrokken, zolang zij maar licht werpen op het te bestuderen verschijnsel.⁵ Door de inzet van meerdere bronnen en methoden die allemaal gericht zijn op één onderzoekseenheid, kan de interne validiteit worden vergroot. Informatie uit de ene bron kan bevestigd, aangevuld of weersproken worden door informatie uit de andere bron. Men spreekt in dit verband wel over *methodische triangulatie* (het verichten van een meting vanuit drie verschillende hoeken) en *kruisvalidering*: vergaarde informatie wordt op basis van andere bronnen opnieuw tegen het licht gehouden.⁶ Dat diepte-interviews en inhoudsanalyse als zelfstandige onderzoeksmethode te beperkt zijn voor bestudering van beïnvloedingsrelaties, wordt hieronder nader toegelicht.

Het interview: beperkingen

Interviews met veldinformanten zijn nuttig om een globaal beeld te krijgen van de verhoudingen, gedragingen, denkbeelden, perspectieven en interpretaties van mensen in het onderzoeksveld. Als methode om de wederzijdse beïnvloeding op een valide manier vast te stellen zijn interviews echter ontoereikend. Los nog van de sociale wenselijkheid van antwoorden, zijn mensen over het algemeen – hoe open en bereidwillig zij zich ook opstellen – niet exact in staat te expliciteren wat ze zelf doen en waar ze wel en niet in hun alledaagse werk op reageren en door geleid worden. Veel zaken die voor dit onderzoek relevant zijn – bijvoorbeeld de interactie tussen woordvoerders en journalisten – vallen voor de informanten die al langere tijd in het veld werkzaam zijn niet meer op, omdat het dagelijkse routines zijn geworden.

3 Wester 1986; Swanborn 1987.

4 Spradley 1980; Swanborn 1987.

5 O.a. Miles & Huberman 1984; Wester 1980; Hutjes 1992.

6 Denzin 1978.

Daar komt het probleem van ‘herinneringsfouten’ nog bij. Het geheugen laat mensen snel in de steek, helemaal als het gaat om het aangeven van exacte tijdstippen en het geven van een gedetailleerde chronologie van gebeurtenissen (wie volgt wie? wat kwam eerst?) Vaststelling van de tijdvolgorde is voor een analyse van wederzijdse beïnvloeding van cruciaal belang en uit enkele oriënterende gesprekken met informanten uit het veld werd al duidelijk dat we voor informatie daarover niet alleen op hen kunnen vertrouwen.

Hier blijkt de meerwaarde van de gevalsstudie als onderzoeksbenadering: informatie uit één bron kan gecontroleerd en vergeleken worden met behulp van informatie uit een andere bron of met behulp van een andere techniek. Alle waarnemingseenheden (veldinformanten, mediaberichten, beleidsnota's) zijn immers direct betrokken op elkaar en de te interviewen veldinformanten praten bovendien niet alleen over zichzelf maar ook over elkaar. Daardoor komen niet alleen de verschillende perspectieven die in het onderzoeksveld bestaan naar voren en de onderlinge sociale verhoudingen, maar komen door het principe van de kruisvalidering ook feitelijke herinneringsfouten aan het licht.

Dan is er nog een andere probleem dat inherent is aan het gebruik van het interview als zelfstandige onderzoeksmethode. Mensen zijn geneigd zich spectaculaire voorvallen en spraakmakende incidenten te herinneren die weliswaar plaats hebben kunnen vinden en een interessant kijkje in de keuken geven, maar uiteindelijk geen compleet en representatief beeld opleveren van de beïnvloeding in de alledaagse praktijk. Voorbeelden van beïnvloeding die in werkelijkheid weinig voorkomen maar wel veel indruk bij informanten hebben achtergelaten, kunnen dan relatief veel aandacht krijgen en daardoor een vertekend beeld opleveren.

Inhoudsanalyse van mediaberichten: beperkingen

Bestudering van media-inhoud kan relevante informatie genereren over mediaframes, over bronnen van de berichtgeving en meer in het algemeen over de mediarepresentatie van criminaliteit en betekenissen *in* de mediateksten zelf.⁷ Een analyse van de inhoud van berichtgeving is echter ontoereikend om de totstandkoming van berichtgeving te achterhalen. De media-inhoud is immers buiten de onderzoeker om geproduceerd en als we willen weten waar die inhoud vandaan komt, is het nodig de productiecontext te reconstrueren. Beperken we ons tot een analyse van mediaberichtgeving als bron van onderzoek, dan gaat veel relevante informatie verloren over de sociale context waarbinnen het bericht tot stand komt, informatie die essentieel is om uitspraken te kunnen doen over de wijze waarop media worden beïnvloed. De informatievergaringsactiviteiten van de journalist, de interactie en relatie met bronnen én de motivaties en acties van bronnen kunnen niet achterhaald worden door alleen naar de inhoud van berichten te kijken, maar moeten bestudeerd worden in de context van het nieuwsproductieproces.

7 O.a. Surette 1992; Sparks 1992; Elloitt 2000; Kidd-Hewit 1995; Dowler 2004; Pfeifer e.a. 2005.

Inhoudsanalyse van media is evenmin toereikend om uitspraken te doen over het effect van mediaberichtgeving op publiek of politiek. Toch gebeurt dat regelmatig. Men voert dan een inhoudsanalyse uit en concludeert dat media een onjuist en vertekend beeld geven van de werkelijkheid. Vervolgens gaat men er impliciet vanuit dat die vertekening effect zal hebben op de perceptie van burgers en op het beleid van bestuurders, zonder dat verder empirisch te onderzoeken.⁸ De feitelijke invloed die media uitoefenen blijft dan een assumptie en is enkel gebaseerd op de resultaten uit de inhoudsanalyse.

Met andere woorden; om empirisch gefundeerde uitspraken te doen over de wisselwerking tussen media en criminaliteitsbestrijders, is het wenselijk een combinatie van methoden en bronnen te gebruiken. De verschillende methoden en bronnen vullen elkaar aan, zijn complementair, en vergroten de interne validiteit doordat ze betrekking hebben op dezelfde onderzoekseenheid en elkaar daardoor controleren, corrigeren en eventueel weerleggen.

3.2 Twee fasen onderzoek

We weten feitelijk nog weinig van de relatie tussen media en criminaliteitsbeleid en van de sociale setting waarin die precies plaatsvindt. Daarom is gekozen voor een onderzoek dat bestaat uit twee fasen: een verkennende voorfase en een hoofdfase van onderzoek.

Verkennende voorfase

De verkennende onderzoekswerkzaamheden vonden plaats tussen april 2001 en april 2002 in de gemeente Zandstad, de stad waar ook het hoofdonderzoek zou plaatsvinden. Vanaf april 2001 voerde ik gesprekken met politiever slaggevers van de regionale krant en de regionale televisie, met politiefunctionarissen, gemeentelijke beleidsmedewerkers en woordvoerders van politie en gemeente over hun alledaagse werk, hun ervaringen, opvattingen en hun mening over de relatie met andere actoren. Ik liep twee weken mee met politiediensten en observeerde vanaf oktober 2001 gedurende een half jaar het tweewekelijkse overleg tussen de wijkbureau chiefs van het centrumdistrict van Zandstad. In datzelfde half jaar woonde ik de openbare raadscommissievergaderingen van de gemeente over veiligheidsgerelateerde onderwerpen bij. Tevens was ik in die periode aanwezig bij vergaderingen van de nieuwsredacties van de regionale krant en televisie van Zandstad en observeerde ik de werkzaamheden van verslaggevers op de nieuwsredacties. In de elektronische bestanden en archieven van de nieuwsredacties tot slot, zocht ik naar mediaberichten over verschillende vormen van criminaliteit en voerde ik enkele kleine pilotstudies uit naar zaken die zich op dat moment in Zandstad voordeden (bijvoorbeeld naar straatroof, naar hangjongeren rond het station, naar de vermeende belaging van een Joodse man door Marokkaanse jongeren).

⁸ O.a. Pfeifer e.a. 2005. Zie over dit punt ook Kleinnijenhuis e.a. 2003: 36.

Doel van de verkenning was het krijgen van een beter beeld van de lokale praktijken en de praktische mogelijkheden om op grond daarvan de exacte onderzoekssetting en exacte onderzoeksstrategie voor de hoofdfase te kunnen bepalen. Welke bronnen zijn beschikbaar? Welke actoren en settings zijn toegankelijk, welke niet? Welke gebeurtenissen hebben een hoog informatiegehalte en zijn daardoor geschikt voor observatie? Welke gevallen zijn interessant om nader te bestuderen?

Een ander doel van de verkennende fase was het nader preciseren en uitwerken van de theoretische veronderstellingen. Afbakening van het conceptuele kader en de ontwikkeling en formulering van de ideaaltypische beïnvloedingsmodellen en het model uit hoofdstuk 2, zijn geformuleerd na afronding van deze verkennende fase van onderzoek.

Uit de verkennende voorfase kon zinvolle informatie worden ontleend over de alledaagse lokale beleidspraktijk en nieuwspraktijk. Door directe waarneming kreeg ik te horen en te zien hoe journalisten, politiemensen en politieke actoren in het veld beslissingen nemen, handelen, over elkaar spreken en op elkaar reageren.

Het nadeel van de observaties was tegelijkertijd dat de momenten en gedragingen die voor dit onderzoek relevant zijn om te observeren niet goed in tijd en ruimte kunnen worden afgebakend. Het is onmogelijk om bij de krant, de televisie, de politie en de gemeente tegelijk aanwezig te zijn. Daar komt bij dat het van te voren moeilijk is om in te schatten op welke momenten zich gebeurtenissen voordoen die voor dit onderzoek echt relevant zijn. Tijdens het drie uur durende overleg van politiechefs bijvoorbeeld, werd gemiddeld tien minuten over media of mediagerelateerde onderwerpen gesproken. Dat gebeurde meestal *en passant* en niet op een vooraf geagendeerd tijdstip. Hetzelfde geldt voor de wijze waarop criminaliteitsgerelateerde onderwerpen ter sprake kwamen tijdens redactievergaderingen van de krant of televisie. Soms kwam criminaliteit zelfs helemaal niet ter sprake (wat op zich uiteraard ook een relevante bevinding kan zijn). Bij vergaderingen van de gemeenteraadscommissie lag dat iets anders en was het moment waarop door raadsleden en bestuurders over media-aandacht werd gesproken goed in te schatten, namelijk tijdens de algemene rondvraag waar de vergadering in de regel mee begon.

Vanwege de beschikbare tijd en organisatie van de hoofdfase van onderzoek moest daarom een goede keuze gemaakt worden voor plaats en tijd van observatie.⁹ De observatiegegevens moeten immers voldoende antwoord geven op de vraag naar wederzijds beïnvloeding en niet alleen interessante algemene kennis opleveren over het werk bij de politie of bij de krant. Om die reden wilde ik graag gedurende een bepaalde periode het wekelijkse lokale driehoeksoverleg bijwonen – het overleg tussen de korpschef, de burgemeester en de hoofdofficier van Justitie. Juist tijdens dit overleg verwachtte ik expliciete en directe informatie-uitwisseling tussen relevante criminaliteitsbestrijders over de achtergronden van hun eigen gedrag, de besluitvorming en dergelijke. De betekenis van media voor het criminaliteitsbeleid zou juist tijdens dat overleg goed en intensief geob-

9 Vgl. Hutjes & Van Buuren 1992: 92 e.v.

serveerd kunnen worden. Na indiening van het verzoek bij de bestuursdienst van Zandstad en bij de directie van politie bleek het lokale driehoeksoverleg voor mij echter niet toegankelijk. Ook kreeg ik geen inzage in de notulen van het overleg. Observatie van de lokale driehoek moest ik daarom noodgedwongen schrappen als mogelijke component van de studie, met als gevolg dat de betekenis van media voor het hoogste lokale politieke niveau niet direct onderzocht kon worden. Om die reden is besloten de focus van het onderzoek primair te richten op een ambtelijk beleidsniveau, op informanten die dichter op de alledaagse praktijk zitten en opereren op het snijvlak van beleid en uitvoering: beleidsmedewerkers van de bestuursdienst, wijkbureauchefs en woordvoerders van politie en gemeente. Ook bij de lokale media is ervoor gekozen de aandacht niet te richten op het hoofdredactionele niveau maar op de verslaggevers 'op de werkvloer'.

Door de focus op het ambtelijke niveau is ook besloten geen interviews af te nemen met leden van de driehoek, evenmin met de hoofdredacteuren van krant en televisie. Het gedrag, de acties en de houding van personen op directieniveau en leden van de driehoek zijn nog wel indirect bestudeerd door observaties van openbare vergaderingen zoals die van de gemeenteraad, door observaties van 'neergeslagen gedrag' (in nota's, toelichtingen, brieven, persberichten, persconferenties en media-interviews) en door informatie uit de tweede hand.

Op grond van alle informatie uit de verkennende voorfase is er vervolgens voor gekozen de hoofdfase te richten op de beleidsaandacht en media-aandacht omtrent twee lokale issues, namelijk *drugsoverlast* en *Bulgaarse migranten*. Voor de hoofdfase wordt een gestructureerde aanpak gevolgd waarin observaties, interviews, inhoudsanalyse, documentenanalyse en andere onderzoekstechnieken worden ingezet voor een gedetailleerde reconstructie van de twee beleidsprocessen ten aanzien van deze issues. De activiteiten en het gedrag van media en criminaliteitsbestrijders en de wijze waarop beïnvloeding in de praktijk plaatsvindt, zal in detail gereconstrueerd worden aan de hand van deze gevallen. Het beleidsproces ten aanzien van drugsoverlast behelst de periode 1997-2002, het beleidsproces ten aanzien van Bulgaren de periode 2001-2003.

Selectie van gevallen

Het zijn zowel pragmatische als theoretische redenen geweest die ertoe hebben geleid dat deze specifieke gevallen zijn geselecteerd voor dit onderzoek. Drugsoverlast was een issue dat, zoals in veel andere grote steden van Nederland, al jaren speelde, waar zo nu en dan een artikel in de krant over verscheen en waarvoor recentelijk door gemeente en politie weer een aantal beleidsinterventies waren bedacht en uitgevoerd. Het beleidsproces ten aanzien van die interventies liep bijna ten einde en kon daardoor goed worden gereconstrueerd. Zowel de periode *voor* als de periode *na* implementatie van de interventies kon in kaart worden gebracht. Daarnaast was het een voorbeeld van een prototypisch beleidsproces, een typisch 'normaal' alledaags lokaal probleem.

De aandacht voor de komst van Bulgaren kwam op in de periode dat het verkennende veldwerk plaatsvond. Door die toevallige omstandigheid heb ik kunnen observeren hoe bij verschillende lokale actoren het onderwerp Bulgaren voor het eerst ter sprake

kwam, hoe zij erop reageerden en wat zij ermee 'deden'. Toen bleek dat de Bulgarenkwestie gaandeweg het onderzoeksproces steeds sterker in de schijnwerpers van media en beleidsmakers kwam te staan en een onverwachtse wending nam, besloot ik het onderwerp op de voet te volgen en het een hoofdonderdeel van mijn onderzoek te laten zijn. Daarnaast was het een incidenteel, 'bijzonder' en onalledaagse verschijnsel voor de lokale gemeenschap, zowel het probleem zelf, de interventies van de overheid als de aandacht van de media.

Pragmatisch aan de keuze van de gevallen is dat het mogelijk was de wederzijdse beïnvloeding gedurende het gehele beleidsproces te bestuderen, van agendavorming tot en met de evaluatie van beleid: het ene geval *live on the spot*, het andere geval in retrospectief. Daarnaast zijn er theoretisch geïnspireerde argumenten voor de keuze van de gevallen:

- beide gevallen zijn sterk locatiegebonden en spelen zich af op wijkniveau;
- beide gevallen manifesteren zich zichtbaar op straat in de openbare ruimte;
- beide gevallen spelen zich af op het snijvlak van criminaliteit en overlast.

In de inleiding van dit boek is de relevantie van die zichtbaarheid en het lokale wijkniveau voor de keuze van de gevallen reeds aan de orde gekomen. In het kort komt het erop neer dat juist bij onderwerpen waar het subjectieve veiligheidsgevoel van burgers medebepalend is voor het criminaliteitsbeleid (en de definitie van het probleem niet op voorhand vastligt) verwacht mag worden dat media van betekenis zijn voor het criminaliteitsbeleid van de lokale overheid. Het zijn zogezegd 'kritische gevallen', we verwachten vooral bij deze gevallen vormen van beïnvloeding.

Waarom is gekozen voor twee gevallen in plaats van één?

Het conceptuele model dat na het verkennende veldonderzoek is opgesteld, kan door een gevalstudie in de praktijk worden toegepast en met de vergaarde kennis verder worden uitgewerkt, aangevuld en bijgesteld. Met één gevalstudie had dit onderzoek daarom ook succesvol kunnen worden uitgevoerd en afgerond. Ten tijde van het onderzoekswerk deed zich echter de gelukkige en uitzonderlijke omstandigheid voor dat een tweede geval 'voorbij kwam' en op de voet kon worden gevolgd en geobserveerd. Het theoretische model kon zodoende tweemaal empirisch op de proef worden gesteld en nader uitgewerkt.

Dit bood tevens de gelegenheid om het theoretische kader te onderzoeken onder verschillende omstandigheden en bij verschillende type problemen. De twee gevalstudies wijken namelijk op een belangrijk punt van elkaar af. De eerste studie gaat over een 'typerend', een 'normaal' geval. Drugsoverlast is een al langer bestaand lokaal probleem. De vraag is op welke wijze media en beleid elkaar beïnvloeden bij een bekende voort-slepende kwestie, die voor geen enkele actor meer nieuw en verrassend is en waar niemand meer van staat te kijken. In hoeverre gaan de theoretische veronderstellingen op onder dit soort 'typerende' en – op het eerste oog – 'normale' omstandigheden?

De tweede studie kan gekenschetst worden als een 'bijzonder' geval: het gaat over een nieuw, voor de lokale gemeenschap tamelijk onbekend verschijnsel. Een verschijnsel dat naar verloop van tijd ook weer als probleem uit beeld van media en beleid verdwijnt.

De vraag die nu gesteld kan worden is in hoeverre de algemene geformuleerde hypothesen opgaan als sprake is van een bijzonder, onbekend en nieuw sociaal fenomeen.

Zoals aan het begin van dit hoofdstuk al aan de orde kwam, is het doen van generaliserende uitspraken niet het voornaamste doel van de gevalsstudie. We willen daarentegen de sociale mechanismen en processen blootleggen die aan de wederzijdse beïnvloeding tussen media en criminaliteitsbeleid ten grondslag liggen, om zodoende beter inzicht te krijgen in complexiteit van de beïnvloedingsrelaties. Op basis van die inzichten kan het theoretische model worden uitgewerkt en bijgesteld en kunnen weer nieuwe veronderstellingen worden geformuleerd. Door het aanbrengen van enige differentiatie in de gevallen kan het ideaaltypische schema op zoveel mogelijk punten worden geconfronteerd met de praktijk en kan ook beter begrepen worden onder welke omstandigheden zich welke vormen van beïnvloeding voor zullen doen.

Verder zijn er methodologische verschillen tussen de twee deelstudies. De studie naar drugsoverlast is grotendeels retrospectief uitgevoerd, de studie naar Bulgaren zo goed als mogelijk *on the spot*, lopende het onderzoeksproces. Een tweede hiermee samenhangend verschil tussen beide studies is de beschikbaarheid van politiecijfers over het probleem. Door bekendheid met drugsoverlast kan beleidsaandacht en media-aandacht voor drugsoverlast bestudeerd worden in samenhang met cijfers over het probleem. Cijfers over Bulgaren in Zandstad of de problemen die samenhangen met de komst van Bulgaren, zijn daarentegen nauwelijks voorhanden. Het gevolg is dat de studie naar drugsoverlast bestaat uit een kwantitatief deel, terwijl de Bulgarenstudie overwegend uit kwalitatief onderzoeksmateriaal bestaat. De Bulgarencasus is sterker gericht op dagelijkse interacties tussen actoren, de drugsoverlast-studie sterker op een vergelijking met feitelijke cijfers die bestaan over het probleem.

Er is nog een verschil. Uit de verkennende voorfase kwam naar voren dat de berichtgeving van de krant vanaf 1997 digitaal is gearchiveerd, terwijl het archief van de regionale televisiezender vanaf 2001 consequent is bijgehouden. Systematische dataverzameling is bij de krant dus vanaf 1997 mogelijk, bij de televisie vanaf 2001. Voor de studie naar drugsoverlast is daarom alleen de berichtgeving van de regionale krant geanalyseerd, voor de studie naar Bulgaren zowel berichtgeving van de regionale televisie als de krant. Over het feitelijke onderzoeksmateriaal dat is verzameld gaat de volgende paragraaf.

3.3 Materiaalverzameling en analyse hoofdfase van onderzoek

Hoewel beide gevalsstudies volgens hetzelfde stramien zijn opgezet en uitgewerkt, komen de gebruikte methoden en databronnen niet op alle punten overeen. De bespreking van het verzamelde materiaal gebeurt in deze paragraaf daarom per geval. In het algemeen kan gesteld worden dat verzameling van de verschillende brongegevens en gebruik van methoden elkaar gedurende het onderzoeksproces in de tijd afwisselden en aanvulden, met het oog op voortschrijdende en hernieuwde inzichten en verificatie van de verzamelde gegevens bij andere bronnen en via andere methoden.

Verder kan over de verwerking van de kwalitatieve gegevens (interviews, observaties) in zijn algemeenheid gezegd worden dat tijdens het veldwerk zoveel mogelijk aantekeningen zijn gemaakt. Alle eerste face-to-face –gesprekken zijn opgenomen op band en daarna uitgetypt. Voor de analyse van de interviews en observatieverslagen is opzettelijk *geen* gebruik gemaakt van een tekstanalyseprogramma (zoals Kwalitan, Nudist of Atlas) vanwege het feit dat het in dit onderzoek niet gaat om *respondenten* maar om *informanten*. Informanten praten vanuit hun specifieke positie, functie en invalshoek over het onderzochte geval, meestal over een deelaspect daarvan. Het is daarom niet zinnig de verhalen van informanten allemaal over één kam te scheren, zoals dat bij respondenten, als het bijvoorbeeld gaat om betekenisgeving, juist wel nuttig kan zijn.

Gevalsstudie drugsoverlast: materiaalverzameling en analyse

Selectie cijfers over het probleem drugsoverlast

Om een beeld te krijgen van de ‘objectieve’ feitelijke ontwikkeling van drugsoverlast in het Raamkwartier, zijn politiecijfers geraadpleegd. Het meten van ‘objectieve, feitelijke’ drugsoverlast is echter lastig, want het is geen eenduidig begrip: wat de een als grote last ervaart, kan voor de ander onopgemerkt blijven of tamelijk onbeduidend zijn. Dit geldt vooral voor de drugsoverlast die wordt veroorzaakt door de handel in en het gebruik van harddrugs in openbare ruimten. De mate waarin drugsoverlast voorkomt in een buurt is daarom verre van eenduidig vast te stellen. Daar komt nog bij dat allerlei hinderlijke gedragingen, die niet direct voortkomen uit drugsgebruik of drugshandel door buurtbewoners, ook gemakkelijk als ‘drugsoverlast’ kunnen worden bestempeld vanwege de rekbaarheid van het begrip. Met dit besef in het achterhoofd is niettemin geprobeerd aan de hand van enkele indicatoren de ‘feitelijke’ ontwikkeling van de drugsoverlast in het Raamkwartier in de periode 1996 – 2002 bij benadering vast te stellen. De belangrijkste indicator die daarvoor is gebruikt, is het aantal meldingen van burgers dat bij de politie binnenkomt over drugsoverlast.

Meldingen

Als burgers hinder ondervinden van rondhangende dealers of gebruikende junks bij hen in de buurt, kunnen zij bellen met de politie. In de centrale meldkamer van de politie wordt dan de klacht van de burger opgenomen en voorzien van de code ‘drugsoverlast’. De meldingen worden vervolgens doorgegeven aan het betreffende wijkbureau. Voor de politie vormen de meldingen een afspiegeling van de drugsoverlast zoals die door burgers wordt ervaren, ze worden als indicator gebruikt bij het in kaart brengen van de ontwikkeling van drugsoverlast. In de halfjaarlijks terugkerende politierapportages aan de gemeenteraad bijvoorbeeld, wordt standaard het aantal ‘meldingen drugsoverlast’ genoemd dat bij de desbetreffende wijkbureaus is binnengekomen, om aan te geven hoe de drugsoverlast zich in betreffende periode heeft ontwikkeld.

Het aantal meldingen van burgers is bij de politie beschikbaar vanaf 1996. De meldingen hebben we kunnen splitsen naar wijkniveau en straatniveau en zijn geanalyseerd met behulp van het softwareprogramma Excel.

Aangifte

Naast meldingen is gekeken naar aangiftecijfers, als indicator van drugsgerelateerde criminaliteit. Aangiften komen in het Herkenningssysteem (HKS) van het desbetreffende politiekorps terecht, van de dader hoeft op dat moment nog geen spoor bekend te zijn.¹⁰ De aangiften van misdrijven vormen voor de politie over het algemeen de belangrijkste indicator voor de gepleegde criminaliteit in een wijk.

De vraag die in deze context gesteld moet worden, is of aangiften ook een goede indicator vormen voor *drugsgerelateerde* criminaliteit. Want kan een toename of afname van het aantal aangiften wel op het conto worden geschreven van drugsverslaafden? In deze gevalstudie ga ik er vooralsnog vanuit dat in een wijk waar veel drugsoverlast is, je mag verwachten dat de door harddruggebruikers gepleegde delicten een waarneembaar effect hebben op de criminaliteitscijfers in de wijk. Dat deze aanname lang niet altijd opgaat, zal in de empirische hoofdstukken blijken. Niettemin worden de aangiften gebruikt als indicator van drugsgerelateerde criminaliteit. Vanaf 1996 zijn aangiftecijfers beschikbaar uit het HKS-bestand van de politie. De aangiften kunnen eveneens gesplitst worden naar wijk- en straatniveau en zijn geanalyseerd met behulp van het softwareprogramma SPSS.

Selectie beleidsdocumenten / te observeren beleidsgebeurtenissen

Startpunt bij de reconstructie van het beleidsproces en de beleidsaandacht voor drugsoverlast vormde de ambtelijke nota 'Aanpak Raamstraten'. De interventies die in de nota worden genoemd hebben betrekking op bestrijding van de drugsoverlast in de raamprostitutiewijk (de wijk die in deze studie *het Raamkwartier* wordt genoemd). In mei 1999 is door de gemeenteraad een besluit genomen over de nota.

Met behulp van andere beleidsnota's en agenda's van raads(commis)sievergaderingen zijn vervolgens de verschillende fasen van het beleidsproces in kaart gebracht. Via het digitale zoekprogramma van de bestuursdienst van Zandstad was het mogelijk de meeste relevante stukken te achterhalen. Daarnaast is bij het zoeken gebruik gemaakt van de hulp van de secretaris van het college van B&W. Als een document niet via elektronische weg naar boven kwam en het bestaan ervan werd wel verondersteld op grond van andere bronnen (mediabericht, informatie van informant), ging de secretaris op mijn verzoek het papieren archief in om het betreffende document te zoeken. Soms kwam het voor dat een mediabericht melding maakte van een nota of evaluatie terwijl daar geen enkel spoor van was terug te vinden in het archief van het stadsbestuur. Die bevinding is dan opgenomen in de empirische beschrijving in hoofdstuk 5.

¹⁰ Misdrijven waarvan niet door het slachtoffer aangifte wordt gedaan maar door de politie zelf (een zogenaamde 'ambtelijke aangifte') komen ook in het Herkenningssysteem (HKS) van de politie terecht. Dit gebeurt meestal als een misdrijf door de politie zelf wordt waargenomen of op een andere manier ter kennis komt van de politie, denk bijvoorbeeld aan moord of aan rijden onder invloed.

Voorts is via de agenda van de gemeenteraad en de gemeenteraadscommissie gezocht naar data waarop vergaderd werd over de Nota Aanpak Raamstraten en naar vergaderingen waarin drugsoverlast überhaupt ter sprake kwam. De notulen van die bijeenkomsten zijn eveneens via het elektronische zoekstelsel van de gemeentebestuur en met hulp van de secretaris verzameld. Op die manier werd de ‘neerslag van gedrag’ geobserveerd van raadsleden, bestuurders, de korpschef – die soms bij een vergadering aanwezig was – en zogenaamde ‘insprekers’; burgers die van de gelegenheid gebruik maakten de gemeenteraad tijdens een vergadering toe te spreken. Via de secretaris zijn daarnaast alle inspraakreacties verzameld (voor zover die door insprekers op papier zijn gezet en aan de secretaris overhandigd), alsmede de brieven die in deze periode bij de raad of het bestuur over de kwestie zijn binnengekomen.

Vanaf oktober 2001 zijn de raadscommissievergaderingen waarin drugsoverlast op de agenda stond vanaf de publieke tribune van de raadszaal bijgewoond. Aantekeningen zijn gemaakt van hetgeen werd gezegd en gevraagd door de participanten (raadsleden, burgemeester, korpschef, insprekers) over het onderwerp. Na afloop zijn de aantekeningen in een observatieverslag uitgewerkt.

Selectie mediaberichten

Alle krantenartikelen over drugsoverlast die in de regionale krant van Zandstad zijn verschenen in de jaren 1997 tot en met 2002 zijn voor deze gevalstudie opgespoord. Nieuwsberichten van de regionale televisieomroep zijn in deze studie niet bij de analyse betrokken, omdat de televisienieuwsitems pas vanaf 2001 systematische en consequent zijn gearchiveerd. In het digitale archief van de krant is gezocht met behulp van een zoekprogramma. Er is voor de jaren 1997-2002 gezocht op twaalf verschillende trefwoorden en combinaties van trefwoorden en wel de volgende:

Drugsoverlast – drugs & overlast – verslaafden & overlast – drugsverslaafden & overlast – junkies & overlast – drugsproblemen – drugsprobleem – raamprostitutie – drugspanden – dealpanden – prostitutie & overlast – drugshinder

Na de zoekacties zijn alle krantenberichten die dubbel waren geselecteerd eruit gehaald. Vervolgens zijn de overgebleven berichten gelezen en is opnieuw een selectie gemaakt. Alleen de krantenartikelen waarvan minimaal één alinea echt ging over drugsoverlast zijn meegenomen in dit onderzoek. Dat leverde bij elkaar 246 artikelen over drugsoverlast. Vervolgens is een inhoudsanalyse uitgevoerd met behulp van een codelijst. De artikelen zijn op de volgende items gescoord:

Kop bericht – datum – type bericht – hoofdonderwerp bericht – geografisch niveau waarop bericht betrekking heeft – groot of klein bericht – aantal genoemde bronnen – eerste bron bericht – tweede bron bericht – derde bron bericht

De artikelen zijn gecodeerd door één onderzoeker. Een aantal artikelen is door twee personen gecodeerd om eventuele codeersfouten te achterhalen. Er bleek nauwelijks verschil van inzicht te bestaan over wijze waarop de berichten gecodeerd moesten worden. De codes zijn via het data invoer programma van SPSS ingevoerd. Zodoende werd een SPSS databestand van de krantenberichten aangemaakt. Naast het SPSS databestand is van alle berichten tevens een papieren print gemaakt en zijn de prints op tijdvolgorde in een map gearchiveerd, zodat 'door de tijd heen' ook door de berichten gebladerd kon worden. De papieren prints dienden als basis voor de kwalitatieve inhoudsanalyse van frames. De wijze waarop de frames zijn geanalyseerd, wordt aan het einde van deze paragraaf besproken.

Tussen 1997 en 2002 zijn in totaal 246 artikelen in de lokale krant verschenen over drugsoverlast. Van de 246 artikelen over drugsoverlast gingen er 177 specifiek over drugsoverlast in het Raamkwartier. De overige artikelen gingen over drugsoverlast elders in de stad of elders in het land. De 177 artikelen die betrekking hadden op drugsoverlast in het Raamkwartier – de wijk waar deze gevalstudie betrekking op heeft – zijn uiteindelijk opgenomen in de analyse, de overige honderd artikelen zijn bij nader inzien buiten beschouwing gelaten.

Het zoekwerk in het krantenarchief had een bijkomend voordeel: vanachter de computer konden de dagelijkse werkzaamheden van de politiever slaggevers geobserveerd worden, waardoor ik ook op de hoogte bleef van de actualiteit binnen de nieuwsredactie. Terwijl gezocht werd naar berichten over drugsoverlast (de zoekacties vonden plaats van eind 2001 tot begin 2003) kon tegelijkertijd de redactiewerkzaamheden ten aanzien van het nieuws over Bulgaren worden geobserveerd.

Selectie veldinformanten

Tijdens de selectie van krantenberichten op de nieuwsredactie van de krant had ik de gelegenheid om de (politie-)verslaggevers die in dezelfde ruimte werkzaam waren, vragen te stellen over de geselecteerde berichten. Zo werd bij de berichten in de krant meestal de naam van de verslaggever vermeld. Als dat niet het geval was probeerde ik de schrijver van het stuk alsnog te achterhalen door daar op de nieuwsredactie navraag over te doen. Verder was een deel van de stukken geschreven door verslaggevers die aan het werk waren, ook bij hen kon ik op informele manier ter plekke informeren naar de achtergronden van het bericht. Omdat het proces ten aanzien van drugsoverlast achteraf, in retrospectief, in kaart is gebracht en niet op het moment zelf, ben ik er echter *niet* toe overgegaan systematisch per nieuwsbericht de context van de nieuwsproductie te reconstrueren. Herinneringsfouten liggen immers op de loer, helemaal als het gaat om gedetailleerde aspecten van een gebeurtenis. In plaats daarvan heb ik verschillende keren uitvoerig met drie 'hoofdrolspelers' van toen over het proces in grote lijnen gesproken:

- bij de gemeente met de beleidsmedewerker die nauw betrokken is geweest bij formulering en uitvoering van het drugsoverlastbeleid en onder meer de nota Plan van Aanpak heeft opgesteld;

- bij de politie met de functionaris die namens de politie nauw betrokken is geweest bij de ontwikkeling en uitvoering van het beleid, die bij heeft gedragen aan de nota en verantwoordelijk was voor de evaluaties;
- bij de krant met de politieverlaggever die de meeste berichten over het drugs-overlastbeleid in de raamprostitutiewijk heeft geschreven.

Met alle bovengenoemde informanten heb ik tweemaal een *face-to-face* gesprek gevoerd. De gesprekken zijn opgenomen op band en daarna uitgetypt. Na het eerste open vraaggesprek kon bij het tweede gesprek gericht worden ingegaan op zaken die mij nog onduidelijk waren of waar verschillende versies over bestonden. Na die serie *face-to-face* gesprekken zijn alle drie de informanten nog een of meerdere malen telefonisch benaderd over zaken die nog steeds of opnieuw onduidelijk bleken. Door voortdurende vergelijking van de verhalen en door vergelijking met informatie uit de andere bronnen kwam er een consistent beeld naar voren van de interacties en de sociale context waarbinnen het beleidsproces en nieuwsproductieproces zich af hadden afgespeeld. Daar waar de informatie niet overeenkwam en verschillen in waarneming tussen informanten bleven bestaan, is dat vermeld in de beschrijving van de empirie in hoofdstuk 5.

Naast de iteratieve gesprekken met de drie bovengenoemde veldinformanten zijn twee gesprekken gevoerd met de wijkagent van het prostitutiegebied en is een gesprek gevoerd met de wijkbureauchef van politie. Verder zijn telefonisch nog interviews afgenomen met twee bewoners die zich actief bemoeiden met het drugsoverlastbeleid en is de voormalige woordvoerder van de burgemeester geïnterviewd. Ook zijn wat korte gesprekken gevoerd met (voormalige) politieverlaggevers van de krant en met woordvoerders en beleidsmedewerkers van gemeente en politie. In Bijlage I zijn in een tabel alle informanten weergegeven die ten behoeve van deze gevalsstudie zijn gesproken.

Gevalsstudie Bulgaren: materiaalverzameling en analyse

Het beleidsproces en nieuwsproces ten aanzien van Bulgaarse migranten is voor een groot deel op de voet gevolgd en de materiaalverzameling heeft daarom voor een deel op een andere wijze plaatsgevonden dan bij de casus drugsoverlast. In het verkennende eerste deel van het onderzoek is in feite al begonnen met de dataverzameling voor deze gevalsstudie omdat de aandacht voor het issue toen opkwam. Een gevolg daarvan is wel dat de vergaring van het onderzoeksmateriaal in de eerste fasen van het beleidsproces minder gestructureerd is verlopen dan daarna. De berichtgeving van krant en televisie bijvoorbeeld, werd in 2001 nog niet systematisch gescreend op het issue Bulgaren. De eerste televisieitems over het onderwerp zijn om die reden achteraf bekeken en gereconstrueerd. Wel zijn alle raadsvergaderingen waarin het onderwerp ter sprake kwam vanaf het begin geobserveerd. Ook is door observatie van het politieoverleg tussen wijkbureau-chefs in de periode oktober 2001 – februari 2002 naar voren gekomen op welke wijze bij de politie werd gesproken over het issue. Door de oriënterende gesprekken in diezelfde periode met verschillende politiefunctionarissen werd dat beeld nog versterkt.

Selectie cijfers over het probleem

In tegenstelling tot drugsoverlast in het Raamkwartier, zijn nauwelijks cijfers voorhanden over de problemen die gepaard gaan met de aanwezigheid van Bulgaren in Zandstad. Hoewel gemeente en politie van Zandstad in 2003 het zogenaamde *V-plein* aanwijzen als een van de *hotspots* van de stad, onder meer vanwege de aanwezigheid van een groot aantal Bulgaren, is het aantal meldingen dat bij de politie binnenkomt over overlast op dat plein tussen 2000 en 2004 nihil. Wel zijn cijfers beschikbaar over overlast door illegale bewoning; burgers kunnen naar een meldpunt van de gemeente bellen als zij last hebben van een nabijgelegen woonpand. In hoofdstuk zes wordt nader ingegaan op het gebruik van deze meldingen als indicator voor de problemen die samenhangen met de aanwezigheid van Bulgaren.

Selectie van beleidsdocumenten

Naast het op de voet volgen en observeren van het beleidsproces, is ook systematisch in het archief van de bestuursdienst gezocht naar beleidsdocumenten. Dezelfde procedure is gevolgd als bij de studie naar drugsoverlast. Notulen van vergaderingen zijn nauwelijks geraadpleegd, omdat de vergaderingen door mijzelf zijn geobserveerd. Verder is met hulp van de secretaris van het stadsbestuur een aantal bewonersbrieven achterhaald en een handtekeningenlijst van burgers. Via een woordvoerder en een beleidsmedewerker is inzage verkregen in enkele interne ambtelijke notities, brieven en emails.

Selectie van mediaberichten

Naar mediaberichtgeving is gezocht in het archief van de regionale krant en televisie. Zowel televisieberichten als krantenberichten zijn in de periode 2001-2003 systematisch verzameld met behulp van digitale zoekprogramma's van de regionale media. Op de volgende trefwoorden is gezocht:

Bulgaren – Bulgaar – Bulgarije – huisjesmelkers – uitbuiting – uitbuiting & illegalen – malafide infrastructuur – malafide praktijken

Na de zoekacties zijn alle berichten ontdekt. De overgebleven krantenartikelen zijn vervolgens gelezen en opnieuw geselecteerd. Alleen de artikelen waarvan minimaal één alinea handelde over Bulgaarse arbeidsmigranten in Nederland of over gerelateerde onderwerpen, zijn voor de analyse meegenomen. Bij de televisieberichten is die selectie gemaakt op basis van bestaande samenvattingen van de nieuwsitems. Dat leverde bij elkaar 116 berichten in de regionale krant op en 46 televisieberichten.

De televisieberichten zijn vervolgens allemaal uit het bandarchief van de televisiezender gehaald en bekeken. Van de gesproken tekst in de items is een volledige transcriptie gemaakt en de beelden zijn per nieuws-item globaal beschreven. Van de 46 televisieitems konden vier items uiteindelijk niet op band worden teruggevonden. Daarvan is alleen een samenvatting van het bericht gevonden, gemaakt door een medewerker van de televisiezender.

De geselecteerde nieuwsberichten van krant en televisie zijn vervolgens gescoord op de items:

Datum – kop bericht (alleen krant) – type bericht (alleen krant) – hoofdonderwerp bericht – geografisch niveau waarop bericht betrekking heeft – groot/lang of klein/kort bericht – aantal genoemde bronnen – eerste bron bericht – tweede bron bericht – derde bron bericht

De codes zijn via het data-invoer programma van SPSS ingevoerd. De kranten- en televisieberichten zijn in één databestand ondergebracht. Van de krantenberichten is tevens een papieren print gemaakt die in een map op chronologische volgorde zijn bewaard.

Observaties en selectie van informanten

Vanaf september 2002 is de beleidsaandacht en media-aandacht voor het onderwerp systematisch gevolgd. Dat betekent dat de berichtgeving in krant en op televisie dagelijks is gescreend op het onderwerp Bulgaren. Als het onderwerp aandacht van de media kreeg, ging ik na op welke wijze het bericht tot stand was gekomen (door bijvoorbeeld de betreffende journalist te bellen en/of door de bron achter het nieuws te raadplegen) en op welke wijze beleidsmakers en bestuurders reageerden op de berichtgeving (door raadsvergaderingen te observeren, door bij beleidsmakers en politie te informeren, door nota's te bestuderen).

Andersom volgde ik het beleidsproces op de voet (door beleidsstukken te lezen, agenda's te volgen en raadscommissievergaderingen te bezoeken) en ging na op welke wijze daar wel of niet verslag van werd gedaan in de krant of op televisie. Over de berichtgeving of over het uitblijven daarvan nam ik weer contact op met de krant of televisie.

Doordat ik tijdens het verkennende vooronderzoek al kennis had gemaakt met personen uit het onderzoeksveld en zij met mij als onderzoeker, was het meestal mogelijk de relevante informanten direct en rechtstreeks per telefoon te benaderen om vragen te stellen. Ik kende inmiddels de infrastructuur bij de verschillende diensten en organisaties (wie zit waar?) en had in de voorfase enig vertrouwen gewekt bij relevante actoren uit het veld, wat een voorwaarde is voor deze iteratieve en ad-hoc benadering van veldinformanten.

Naast de eerste *face-to-face* gesprekken met informanten zijn interviews in deze casus dus vooral gebruikt om een toelichting of aanvullende informatie te verkrijgen over reeds geobserveerde gebeurtenissen, situaties, gedragingen en soms ook over meningen en motivaties van informanten. Dit soort korte, informele gesprekken met participanten in het veld over hetgeen er is gebeurd, worden ook wel *etnografische interviews* genoemd.¹¹ Vaak gaat het om meerdere korte gesprekken, voortbouwend op de reeds vergaarde informatie en als toelichting op geobserveerde voorvallen of gebeurtenissen. In Bijlage II staan in een tabel de informanten vermeld waarmee ik ten behoeve van deze gevalstudie heb gesproken.

¹¹ Spradley 1980.

Deze aanpak impliceert overigens niet dat alle informanten direct op het moment dat de betreffende gebeurtenis plaatsvond, zijn gesproken en geïnterviewd. Ondanks het gelijktijdig oplopen van het onderzoeksproces en het beleidsproces zijn een aantal informanten wegens praktische redenen niet meteen maar pas halverwege of tegen het einde van het beleidsproces uitvoerig gesproken. Dat geldt met name voor de personen waarmee alleen door de telefoon is gesproken.

Analyse frames

Mediaberichtgeving is ook op een kwalitatieve wijze geanalyseerd. Om te achterhalen op welke wijze het onderwerp in de berichtgeving of de beleidsnota is ingekaderd en welke aspecten naar voren zijn gehaald, zijn op basis van de tekstbestanden (tekst van krantenberichten, transcripties van televisieberichten) *frames* ge(re-)construeerd. Hierbij is gebruik gemaakt van de theorie van Entman. De interpretatiekaders in de nieuwsteksten zijn geoperationaliseerd aan de hand van de definitie die Entman geeft van het begrip frame. In hoofdstuk 2 (paragraaf 2.4) is die definitie beschreven en voor de goede orde wordt die hier herhaald. Een frame bestaat uit de volgende vier onderdelen:

1. de definitie van het probleem
2. de diagnose van de oorzaak
3. het morele oordeel over het probleem
4. de meest geschikte oplossing van het probleem.

Bovengenoemde elementen hoeven niet allemaal noodzakelijkerwijs tegelijk in één mediatekst voor te komen. Andersom is het ook mogelijk dat in één tekst meerdere probleemdefinities en oplossingen worden genoemd en dus meerdere frames aanwezig zijn. Op basis van bovengenoemde definitie is per mediatekst gekeken naar de elementen die in de mediateksten aanwezig waren. Gaandeweg het doornemen van het tekstmateriaal is een aantal voorlopige frames ge(re-)construeerd.

Na eerste analyse van de mediaframes zijn op dezelfde wijze de frames in de beleidsteksten achterhaald (ambtelijke nota's, observatieverslagen van raadsvergaderingen, notulen van vergaderingen). De mediateksten en beleidsteksten zijn na eerste lezing opnieuw doorgenomen, vergeleken met de voorlopig opgestelde frames en indien nodig aangepast. Via deze methode zijn in de Bulgarencasus uiteindelijk vijf frames onderscheiden, in de casus drugsoverlast vier frames. In de empirische hoofdstukken zijn de beleidsteksten en mediateksten telkens samenvattend weergegeven zodat geverifieerd kan worden welke frames in welke teksten voorkomen. In de empirische hoofdstukken worden de begrippen frames en probleemdefinitie beide gebruikt; frame duidt op de brede bovengenoemde betekenis, probleemdefinitie op het eerste deelbestand van een frame.

Beperkingen aan de onderzoeksmethoden

Ondanks het gebruik van meerdere bronnen en methoden, kent dit onderzoek een aantal beperkingen. In de eerste plaats is het door weigering van toegang niet mogelijk om te observeren op welke wijze media aan de orde komen tijdens overleg tussen leden van

de lokale driehoek. De invloed van media op de argumentatie en besluitvorming op het hoogste lokale politieke niveau, kan daardoor niet direct bestudeerd worden en moet nu worden afgeleid uit reconstructie van het beleidsproces en door bestudering van 'neergeslagen gedrag'. Mogelijk bestaan daardoor witte vlekken in het onderzoek en is belangrijke informatie over de betekenis van media voor criminaliteitsbestrijders gemist.

In de tweede plaats is door de keuze van gevallen het perspectief van het Openbaar Ministerie nauwelijks aanwezig in deze studie. De twee gevalsstudies zijn primair gericht op problemen die zich afspelen in de openbare ruimte op het snijvlak van criminaliteit en overlast. Naar beleidsvorming en berichtgeving ten aanzien van ernstiger vormen van criminaliteit wordt in deze studie niet gekeken en als gevolg daarvan is de rol van het OM in deze studie ook minimaal. Daarentegen is de rol van de gemeente relatief groot, uitgangspunt vormen immers openbare orde problemen die zich zichtbaar op straat afspelen en waarvoor de burgemeester primair verantwoordelijk is.

In de derde plaats is dit onderzoek uitdrukkelijk niet gericht op de publieke opinie, wel op *gepubliceerde opinies*. Burgers zijn in de studie aanwezig voor zover ze invloed uitoefenen en zich bemoeien met het beleidsproces en of het nieuwsproductieproces. Uitgangspunt bij de analyse vormen beleid en berichtgeving over het onderwerp en niet zozeer de activiteiten van burgers.

In de vierde plaats brengt de keuze voor het *lokale* niveau met zich mee dat landelijke actoren en landelijke media niet systematisch in de analyse zijn betrokken. Om gedetailleerd en nauwkeurig de wisselwerking tussen media en criminaliteitsbeleid te bestuderen, is ervoor gekozen lokale actoren centraal te stellen en het landelijke niveau te negeren. De bestudeerde gevallen worden wel in een bredere (landelijke) context geplaatst en de relatie met het beleid van de rijksoverheid wordt in de empirische stukken aangegeven, maar de focus is primair gericht op lokale actoren.

Tot slot brengt de keuze voor een gevalstudie met zich mee dat we per definitie te maken hebben met actoren en factoren die we in een ander geval mogelijk niet aan zouden treffen, denk bijvoorbeeld aan de aanwezigheid van bepaalde bijzondere relaties, problemen, culturen, journalisten, ambtenaren, politiefunctionarissen, bewoners of bepaalde bijzondere geografische kenmerken. Op voorhand kan niet goed worden gezegd op welke manier de actoren en factoren in Zandstad gevalsafhankelijk zijn. Hoewel generalisatie van de resultaten naar een grotere populatie ook niet het primaire doel is van dit onderzoek, is alertheid op dat a-typische bij de analyse van de gevallen geboden.

Ondanks deze beperkingen kan met de geraadpleegde bronnen en het verzamelde materiaal een valide antwoord gegeven worden op de vraag naar wederzijdse beïnvloeding. De focus op het lokale niveau én op enkele afgebakende gevallen biedt namelijk de mogelijkheid om zeer gedetailleerd te onderzoeken op welke wijze beleid en berichtgeving met elkaar samenhangen en elkaar wederzijds beïnvloeden. Het beleidsproces en het nieuwsproductieproces worden beide in detail en chronologisch vanuit verschillende gezichtspunten bestudeerd, waardoor de invloed die zij in de loop van die processen op elkaar uitoefenen of op elkaar proberen uit te oefenen, evident wordt. De actoren die daarbij een rol spelen en de mechanismen die zich bij die beïnvloeding voordoen, kunnen door nauwkeurige ontrafeling van het verloop van beide processen goed in kaart

worden gebracht. Door combinatie van verschillende bronnen en methoden wordt de interne validiteit van het materiaal vergroot en kan een compleet beeld ontstaan en inzicht verschaft worden in de complexe wisselwerking tussen beleid en berichtgeving.

Deel II

Drugsoverlast in het Raamkwartier



Inleiding

Vanaf eind jaren tachtig duikt in veel grote steden in Nederland het fenomeen ‘drugsoverlast’ op.¹ Met dat begrip wordt vooral bedoeld op de last die mensen ondervinden van de handel in harddrugs en het zichtbare gebruik van heroïne en cocaïne door drugsverslaafden op straat en in openbare en semi-openbare ruimten zoals parken, pleinen en portieken. Daarnaast maakt een deel van de drugscene op straat zich schuldig aan vormen van criminaliteit, zoals zakkenrollerij, tasjesroof, fietsendiefstal, winkeldiefstal, inbraak in auto’s en verstoring van de openbare orde. Drugsoverlast is sterk verweven met de overlast die gepaard gaat met prostitutie. In veel grote steden manifesteert de overlast zich dan ook in en rondom tippelzones voor straatprostituees of in gebieden waar ook raamprostitutie wordt bedreven.

Een deel van de drugsgerelateerde overlast wordt verder veroorzaakt door woonpanden van waaruit harddrugs worden verkocht en soms ook gebruikt, de zogenaamde ‘dealpanden’ of ‘drugspanden’.

Om de drugsoverlast te bestrijden, ontwikkelen gemeenten vanaf het begin van de jaren negentig beleid – meestal in samenwerking met politie, justitie en de verslavingszorg. Dit beleid richt zich enerzijds op verbetering en uitbreiding van de zorg voor verslaafden, anderzijds op de repressieve handhaving van de openbare orde. Zo worden preventieprojecten opgezet, woonwerkvoorzieningen voor verslaafden, opvangcentra en gebruikersruimten. Tegelijkertijd worden ook noodgebieden ingesteld, 8-uursverboden uitgedeeld, dealpanden gesloten en speciale politieteams opgericht.

Bovendien worden voor harddrugsgebruikers die regelmatig met politie en justitie in aanmerking komen projecten opgezet waarbij juist een combinatie van zorg en repressie centraal staat, de zogenaamde ‘drangbehandelingen’. Bij deze projecten moet de justitiële drang ervoor zorgen dat criminele harddrugsverslaafden effectiever door de verslavingszorg worden bereikt. De rijksoverheid stimuleert de opzet en uitbreiding van dit zogenaamde ‘bed-of-bajes-beleid’ door subsidies te verstrekken aan lokale partijen – gemeenten, politie,

¹ In Amsterdam deed de drugsoverlast zich voor eerst in het begin van de jaren tachtig voor. Ook het gemeentelijke drugsoverlastbeleid komt in de hoofdstad eerder van de grond dan in andere steden. (o.a. Kaal & Korf 2003)

OM, zorginstellingen, verslavingsreclassering – die drugsoverlast proberen te bestrijden door toepassing van justitiële drang.²

Ondanks alle inspanningen en maatregelen van gemeenten, politie, rijksoverheid en andere instanties, staat in veel grote steden de drugsoverlast eind jaren negentig nog hoog op de politieke agenda. Zo ook in Zandstad. Vooral in en rondom de raamprostitutiestraten van Zandstad – in de wijk Raamkwartier – tiert de drugsoverlast in de tweede helft van de jaren negentig welig. Om de overlast in en rondom de prostitutiestraten grondig aan te pakken en structureel terug te dringen, besluit de gemeenteraad van Zandstad in het voorjaar van 1999 een aantal ingrepen te doen. Ze besluit haar pijlen te richten op de prostitutiebranche zelf en voert onder andere sluitingstijden in voor de raamprostitutie.

In deze gevalsstudie wordt gekeken welke rol mediaberichtgeving heeft gespeeld bij de ontwikkeling en uitvoering van dit nieuwe beleid. De centrale vraag is op welke wijze media en overheid elkaar hebben beïnvloed in de verschillende fasen van het beleidsproces. Met behulp van een tijdbalk wordt voor de periode van zes jaar (1997-2002) beschreven hoe *media-aandacht* voor de drugsoverlast in het Raamkwartier, *beleidsaandacht* voor de drugsoverlast in het Raamkwartier en *de feitelijke drugsoverlast* in het Raamkwartier zich ontwikkelen en hoe die ontwikkelingen zich tot elkaar verhouden. Door reconstructie van de tijdsvolgorde, de actoren en de frames wordt nagegaan welke van de hypothetische beïnvloedingsrichtingen (zoals geschetst in hoofdstuk 2) zich in welke fase van het beleidsproces voordoen als we kijken naar ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van het lokale drugsoverlastbeleid.

Opbouw

Deze gevalsstudie bestaat uit twee hoofdstukken.

Het eerste hoofdstuk behandelt de *tijdsvolgorde* op macroniveau. Gebruikmakend van een kwantitatieve analyse worden de afzonderlijke ontwikkelingen tussen 1997 en 2002 van lokale drugsoverlast, lokaal beleid en lokale media-aandacht in grote lijnen geschetst. In het hoofdstuk dat volgt kijken we op microniveau naar de wisselwerking tussen de aandacht van de krant en het beleidsproces ten aanzien van de sluitingstijdenregeling, gebruikmakend van documentenanalyse en interviews. De inhoud van beleidsdocumenten en mediaberichten wordt besproken en de *frames* die daarbij gehanteerd worden, alsmede de *actoren* die in het beleidsproces en nieuwsproductieproces een voorname rol spelen.

² In 1993 verschijnt de 'Nota inzake het beleid gericht op het verminderen van de door verslaafden veroorzaakte overlast', van het Ministerie van WVC en het Ministerie van Justitie. Daarin worden maatregelen en uitgangspunten beschreven die de drugsoverlast moeten verminderen. De combinatie van zorg en repressie en de inzet van justitiële drang staan centraal in de nota. De maatregelen in de nota moeten in de gemeenten door lokale en regionale partijen worden uitgevoerd. Tussen 1994 en 1998 werd door de rijksoverheid 212 miljoen gulden uitgegeven voor de aanpak van drugsoverlast. (zie voor een beschrijving en evaluatie van het overlastbeleid van de rijksoverheid: Bröer en Noyon 1999)

Problemen, beleid en berichtgeving

Inleiding

De ontwikkelingen ten aanzien van drugsoverlast in het Raamkwartier worden in dit hoofdstuk in grote lijnen geschetst voor de periode 1997 – 2002. Eerst wordt getoond hoe de drugsoverlast in het Raamkwartier zich tussen 1996 en 2002 volgens politie-cijfers heeft ontwikkeld (paragraaf 4.1).¹ De paragraaf daarna behandelt het beleid dat in diezelfde periode door de gemeente is ontwikkeld en uitgevoerd om de drugsoverlast in en rondom de prostitutiestraten aan te pakken (paragraaf 4.2). Op het beleidsproces ten aanzien van de sluitingstijdenregeling wordt uitvoeriger ingegaan. In de derde paragraaf volgt een beschrijving van de aandacht die de lokale krant van Zandstad tussen 1997 en 2002 besteed heeft aan drugsoverlast en hoe de berichten zijn verspreid over de tijd. Aan het einde van het hoofdstuk, in paragraaf 4.4, kijken we hoe de problemen (voor zover die tot uiting komen in meldingen van burgers), het beleid en de berichtgeving zich, op macroniveau, tijdsvolgordelijk tot elkaar verhouden.

4.1 Drugsoverlast in het Raamkwartier

De drugsoverlast die zich in de tweede helft van de jaren negentig in Zandstad voordoet, manifesteert zich voor een groot deel in het *Raamkwartier*, een wijk nabij het centrum van de stad. Binnen het Raamkwartier concentreert de drugsoverlast zich in en rondom enkele straten waar raamprostitutie wordt bedreven. Van die raamprostitutiestraten is de *Raamstraat* de grootste straat, de straat ook met de meeste ‘ramen’ én de straat waar de drugs- en prostitutiegerelateerde problemen volgens de politie en de gemeente het grootst zijn. De Raamstraat is zeggezegd een van de *hotspots* van het Raamkwartier als het gaat om drugsoverlast. In de buurt van de Raamstraat bevinden zich enkele straten met woonhuizen, een pleintje, een plantsoen, wat winkels, wat horecagelegenheden en een klein winkelcentrum.

¹ Meldingen en aangiftecijfers zijn vanaf 1996 beschikbaar, krantenberichten vanaf 1997.

In deze paragraaf wordt gekeken hoe de drugsoverlast in het Raamkwartier zich volgens politiecijfers heeft ontwikkeld, om vervolgens later in dit hoofdstuk te achterhalen hoe de cijfers zich verhouden tot het beleidsproces en tot de mediaberichtgeving over drugs-overlast.

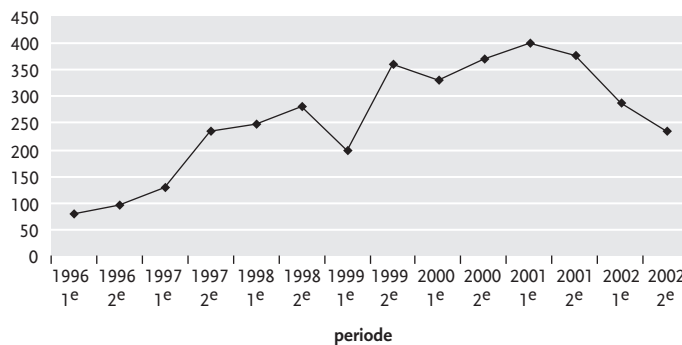
Drugsoverlast is geen eenduidig begrip; wat de een als grote last ervaart, kan voor de ander onopgemerkt blijven. Niettemin is geprobeerd aan de hand van enkele indicatoren de ‘feitelijke’ ontwikkeling van de drugsoverlast in het Raamkwartier in de periode 1996–2002 bij benadering vast te stellen. De belangrijkste indicator die daarvoor gebruikt zal worden, is het aantal meldingen van burgers dat bij de politie binnenkomt over drugsoverlast.

Meldingen

Als burgers hinder ondervinden van rondhangende dealers of gebruikende junks bij hen in de buurt, kunnen zij bellen met de politie. In de centrale meldkamer van de politie wordt dan de klacht van de burger opgenomen en voorzien van de code ‘drugsoverlast’. De meldingen worden vervolgens doorgegeven aan het betreffende wijkbureau.

In figuur 4.1. kan worden afgelezen hoe het aantal meldingen zich van 1996 tot 2002 in het Raamkwartier heeft ontwikkeld. Om te voorkomen dat toevallige korte termijn schommelingen het zicht op de lange termijn ontwikkeling belemmeren, zijn de meldingen in de grafiek per half jaar weergegeven.²

Figuur 4.1 Aantal meldingen van burgers over drugsoverlast in het Raamkwartier



De grafiek laat zien dat het aantal meldingen vanaf 1996 stijgt tot aan de tweede helft van 1998. In de eerste helft van 1999 neemt het aantal meldingen wat af, waarna het in de tweede helft van dat jaar weer toeneemt. Het aantal meldingen stijgt vervolgens tot

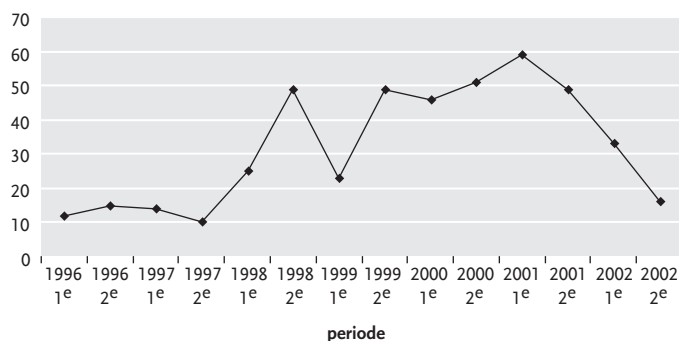
² Evenals bij andere politiekorpsen in Nederland, is het werkgebied van de politie in Zandstad opgedeeld in wijkbureaus. Elk wijkbureau heeft een eigen werkgebied. Het werkgebied van één van de wijkbureaus beslaat gehele Raamkwartier, dit is het wijkbureau Raamkwartier.

aan de tweede helft van 2001, daarna neemt het aantal af. Globaal is vanaf 1996 dus een constante stijgende lijn te zien in het aantal meldingen van burgers over drugsoverlast in het Raamkwartier, met een tijdelijke onderbreking van die trend in de eerste helft van 1999. Pas in de tweede helft van 2001 daalt het aantal meldingen en zet een dalende trend zich in.

Vervolgens kan het gebied waar de drugsoverlast zich voordoet verder worden afgebakend door alleen te kijken naar het aantal meldingen dat betrekking heeft op drugsoverlast in de Raamstraat, de hiervoor beschreven *hotspot* in de wijk. Opmerkelijk is dat er tussen 1996 en 2002 nauwelijks meldingen zijn binnengekomen van burgers over drugsoverlast in de Raamstraat. In het jaar 1996 is tweemaal een melding binnengekomen over drugsoverlast, in het jaar 2000 driemaal en in het jaar 2001 wederom tweemaal, aantallen die te verwaarlozen zijn vergeleken bij de meldingen over drugsoverlast elders in de wijk. Voor deze merkwaardige constatering zou een aantal verklaringen bedacht kunnen worden. Een mogelijke verklaring zou kunnen liggen in het feit dat de Raamstraat geen woonstraat is. Er wonen nauwelijks mensen in de straat en er zijn ook geen ondernemers gevestigd, afgezien van de raamprostitutuees. Bezoekers en passanten hebben een andere binding met de straat dan bewoners en zullen er ook andere eisen aan stellen. Zij zullen als gevolg daarvan wellicht minder geneigd zijn om een geval van drugsoverlast te melden bij de politie. Een andere verklaring zou gezocht kunnen worden in het feit dat de handel in en het gebruik van harddrugs in de Raamstraat inmiddels zo 'gewoon' is geworden, dat bezoekers, voorbijgangers en prostituees de aanwezigheid van junks en dealers niet meer ervaren als 'overlast', of het in ieder geval niet nodig vinden dit te melden. Tot slot zou het ook nog kunnen dat de handel in en het gebruik van harddrugs zich in werkelijkheid nauwelijks voordoet in de Raamstraat. Hoe het ook zij, als wordt afgedaan op het aantal meldingen als indicator van drugsoverlast zoals die door burgers wordt ervaren, doet zich nauwelijks drugsoverlast voor in de Raamstraat.

Om toch een idee te krijgen van de mate waarin drugsdealers en gebruikers in de directe omgeving van de Raamstraat overlast veroorzaken, kan gekeken worden naar het aantal meldingen van burgers over drugsoverlast in een straat die dicht tegen de Raamstraat aanligt en waar wel 'gewoon' mensen wonen, werken en boodschappen doen. Een straat die pal om de hoek ligt van de Raamstraat is de Raamkade. De Raamkade kruist de kop van de Raamstraat en loopt dwars door een deel van het Raamkwartier. De Raamkade is een woonstraat er zijn ook enkele winkels, een paar horecagelegenheden, een supermarkt en een winkelcentrum. De omvang en ontwikkeling van meldingen over drugsoverlast op de Raamkade kunnen in de volgende figuur worden afgelezen.

Uit de grafiek blijkt dat het aantal meldingen over drugsoverlast op de Raamkade tot en met 1997 vrij constant is. Vanaf 1998 stijgt het aantal meldingen in één jaar tijd sterk, naar bijna een vervijfvoudiging van het aantal meldingen uit 1997. Na een tijdelijke daling in de eerste helft van 1999 stijgt het aantal meldingen weer vanaf de tweede helft van 1999. Twee jaar later, vanaf de tweede helft van 2001, daalt het aantal meldingen.

Figuur 4.2 Meldingen van burgers over drugsoverlast aan de Raamkade

Vergelijken we het verloop van het aantal meldingen over drugsoverlast op de Raamkade met het verloop van het aantal meldingen over drugsoverlast in het Raamkwartier, dan zien we een aantal overeenkomsten:

- Tot 1999 stijgt het aantal meldingen over drugsoverlast;
- In de eerste helft van 1999 daalt het aantal meldingen tijdelijk;
- Het aantal meldingen bereikt een piek in de eerste helft van 2001;
- Vanaf de tweede helft van 2001 zet een constante daling in van het aantal meldingen.

De ontwikkeling van het aantal meldingen over drugsoverlast in het Raamkwartier verloopt geleidelijker en minder abrupt dan de ontwikkeling van het aantal meldingen over drugsoverlast op de Raamkade, maar globaal zien we dus wel dezelfde patronen.

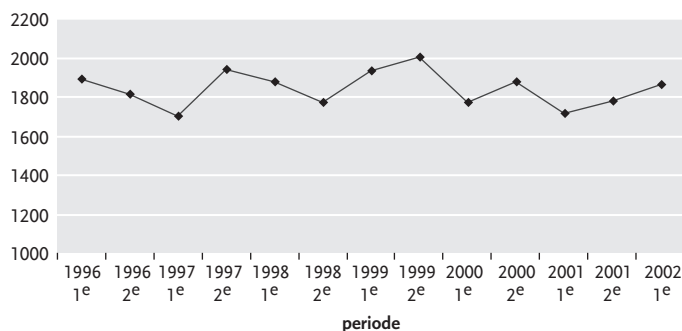
Naast het aantal meldingen van burgers als indicator voor de overlast die veroorzaakt wordt door handel en gebruik van harddrugs op straat, kan vervolgens ook gekeken worden naar het aantal aangiften van misdrijven in het Raamkwartier, als indicator voor de criminele overlast van harddrugsgebruikers.

Aangiften

Vanaf 1996 zijn aangiftecijfers beschikbaar uit het HKS-bestand van de politie.³ In de volgende grafiek is het verloop van het aantal aangiften in het Raamkwartier weergegeven voor de periode 1996-2002. Alle typen delicten zijn bij elkaar genomen.

³ Zie hoofdstuk 3 voor een toelichting op deze indicator.

Figuur 4.3 Aantal aangiften van misdrijven in het Raamkwartier



Uit de figuur blijkt dat het aantal aangiften van misdrijven in het Raamkwartier tussen 1996 en 2002 vrij constant is gebleven. Door de jaren heen doen zich schommelingen voor maar er is geen duidelijke trend zichtbaar.

We kunnen vervolgens kijken naar de ontwikkeling van een aantal typen delicten waarvan algemeen verondersteld wordt dat criminele drugsgebruikers zich daar vooral schuldig aan maken. Bekend is dat een deel van de drugsgebruikers veel vermogensdelicten pleegt. Er is daarom gekeken naar het aantal aangiften van vermogensdelicten in het Raamkwartier tussen 1996 en 2002. In die cijfers is geen trend waarneembaar, het aantal aangiften van vermogensdelicten fluctueert globaal tussen de 1250 en 1400 per half jaar, maar een duidelijke stijging of daling valt niet te bespeuren.

Daarnaast wordt vaak aangenomen dat een deel van de drugsverslaafden zich schuldig maakt aan geweldsmisdrijven, zoals bedreigingen en mishandelingen. Gekeken is daarom ook naar het aantal aangiften van bedreigingen en mishandelingen in het Raamkwartier tussen 1996 en 2002. Ook in de ontwikkeling van die aangiften kan geen trend worden herkend, het aantal aangiften van deze geweldsdelicten tussen de 1996 en 2002 schommelt globaal tussen de 65 en 100 per half jaar, van een dalende of stijgende tendens is geen sprake.

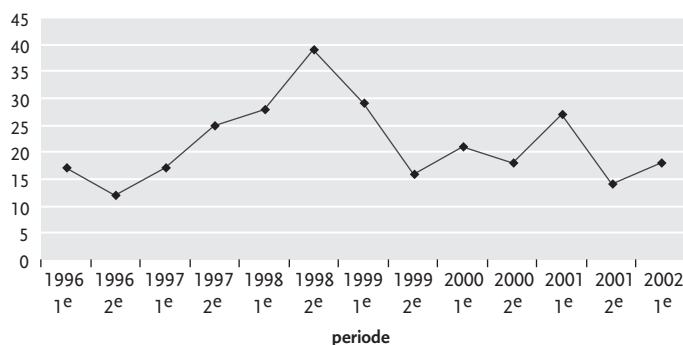
Verder is bekend dat een deel van de drugscene nogal wat drukte en kabaal op straat kan maken en zodoende de algemene rust in wijken verstoort. Om die reden is eveneens gekeken naar het aantal mensen dat tussen 1996 en 2002 in het Raamkwartier is aangehouden wegens verstoring van de openbare orde.⁴ Tussen 1996 en 2002

4 Het gaat hier om een delict dat door de politie zelf is waargenomen en aangegeven, een zogenaemde 'ambtelijke aangifte'.

schommelt het aantal aanhoudingen wegens openbare ordeverstoring tussen de 10 en 20 per half jaar, maar globaal zien we een constante lijn.⁵

Tot slot kan gekeken worden naar de ontwikkeling van het aantal arrestaties in het Raamkwartier wegens de handel in harddrugs.⁶ In tegenstelling tot openbare orde delicten is dit misdrijf per definitie wél gerelateerd aan de aanwezigheid en het gedrag van drugsdealers. De aangifte van handel in harddrugs (meestal door de politie zelf waargenomen en aangegeven) kan gezien worden als een indicatie van de overlast die veroorzaakt wordt door handel in harddrugs op straat. De volgende grafiek laat zien hoeveel arrestaties in het Raamkwartier zijn verricht wegens handel in harddrugs.

Figuur 4.4 Aantal arrestaties wegens handel in harddrugs (middenlijst I) in het Raamkwartier



Vanaf de tweede helft van 1996 stijgt het aantal arrestaties wegens drugshandel tot en met de tweede helft van 1998. In 1999 daalt het aantal arrestaties. Een jaar later, in de eerste helft van 2000 stijgt het aantal arrestaties weer licht en schommelt vervolgens tot en met de eerste helft van 2001. Anders gezegd: tussen 1996 en 2002 blijft het aantal

5 Alleen in de eerste helft van 1999 doet zich een piek voor in het aantal openbare ordeverstoringen in het Raamkwartier. De piek kan bij nadere bestudering geheel worden toegeschreven aan het aantal aanhoudingen dat op 16 februari 1999 is verricht in enkele straten nabij de Raamstraat. De Koerdische leider Ocalan werd op 16 februari 1999 gearresteerd en als gevolg daarvan gingen tientallen Koerdische Turken die in Zandstad wonen de straat op om op luidruchtige wijze te protesteren tegen zijn gevangenhouding. Veel Koerden werden bij dat protest door de politie opgepakt wegens onder meer verstoring van de openbare orde. De piek in aanhoudingen wegens openbare ordeverstoring in het eerste deel van 1999 in het Raamkwartier vertoont dus geen samenhang met het gedrag of de aanwezigheid van drugsdealers of drugsverslaafden.

In de algemene plaatselijke verordening (APV) zijn drugsgerelateerde ordeverstoringen nauwkeuriger opgenomen. Politie cijfers over overtreding van de APV zijn echter onvolledig en voor het Raamkwartier niet beschikbaar vanaf 1996, zodat deze cijfers niet zijn gebruikt voor deze studie.

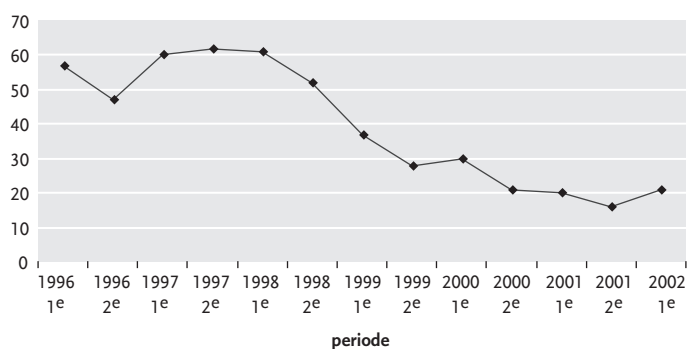
6 Het gaat hier om de handel in middelen die op Lijst I van de opiumwet staan, en waarvan het gebruik volgens de wetgever een zogenaamd onaanvaardbaar risico oplevert (middelen zoals heroïne, cocaïne en amfetaminen)

arrestaties wegens drugshandel in het Raamkwartier redelijk stabiel, met een piek in de tweede helft van 1998 (40 arrestaties) en een kleine piek in de eerste helft van 2001 (27 arrestaties).

Opmerkelijk is dat de ontwikkeling van het aantal arrestaties wegens drugshandel overeenkomsten vertoont met de ontwikkeling van het aantal meldingen van burgers over drugsoverlast; beide nemen toe tot en met de tweede helft van 1998, dalen in de eerste helft van 1999 en laten een tweede piek zien in de eerste helft van 2001. Dit zou kunnen betekenen dat de politie reageert op de meldingen van burgers. Het zou ook kunnen betekenen dat beide – zowel burgers als politie – reageren op gebeurtenissen die zich op straat afspelen. Hoe het ook zij, er zijn verschillende aanwijzingen dat de drugsoverlast in het Raamkwartier tot de tweede helft van 1998 toeneemt – daar een piek bereikt – en vervolgens tijdelijk afneemt vanaf 1999.

In deze paragraaf wordt tot slot gekeken naar het aantal aangiften van misdrijven dat gepleegd is in de Raamstraat, de straat die hiervoor is beschreven als *hotspot* als het gaat om drugsgerelateerde problemen. Alle delicten zijn bij elkaar opgeteld.

Figuur 4.5 Aantal aangiften van misdrijven in de Raamstraat

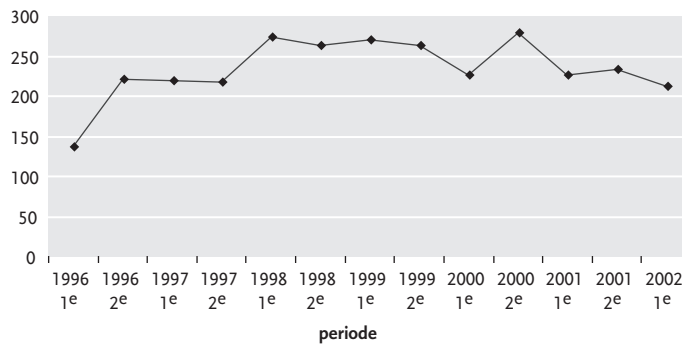


Het aantal aangiften van misdrijven in de Raamstraat neemt vanaf de tweede helft van 1996 toe tot 1998 en zet vanaf de tweede helft van 1998 een dalende trend in. Die daling in het aantal aangiften van misdrijven in de Raamstraat zet zich voort tot en met het einde van 2001. In 2002 stijgt het aantal delicten weer heel licht. Met andere woorden: vanaf 1997 daalt het aantal aangiften in de Raamstraat met ruim zestig procent, van zestig naar twintig aangiften per half jaar.⁷

7 Volgens de politie ligt het werkelijke aantal delicten in de Raamstraat veel hoger door de lage aangiftebereidheid van een deel van de slachtoffers, veelal cliënten van de raamprostituees.

Doet die sterke daling zich ook voor bij het aantal aangiften van misdrijven die gepleegd zijn op de Raamkade, de straat die pal achter de Raamstraat ligt? In de volgende figuur is het aantal aangiften van misdrijven op de Raamkade weergegeven voor de periode 1996-2002.

Figuur 4.6 Aantal aangiften van misdrijven op de Raamkade



Het aantal aangiften dat op de Raamkade is gepleegd, stijgt sterk in de tweede helft van 1996, daarna blijft het redelijk constant. Van een sterke dalende trend van het aantal aangiften zoals die zich voordoet in de Raamstraat is hier geen sprake. Het aantal aangiften schommelt rond de 250 per half jaar.

Deze paragraaf samenvattend: De drugsoverlast zoals die door buurtbewoners wordt ervaren en tot uiting komt in het aantal *meldingen* dat bij de politie binnenkomt, ontwikkelt zich onafhankelijk van de criminaliteit in de wijk (zoals die tot uiting komt in het aantal *aangiften*). Het lijkt erop dat de last voor bewoners die voortkomt uit handel en gebruik van harddrugs op straat, los staat van de criminaliteit die veelal aan drugsgebruikers wordt toegeschreven.⁸

Drugsoverlast – in de vorm van de handel en het gebruik van drugs op straat – stijgt in het Raamkwartier vanaf 1996. Die stijgende trend wordt onderbroken door een tijdelijk daling in de eerste helft van 1999. Vanaf 2001 zet een dalende trend in. Opmerkelijk is dat er nauwelijks meldingen van burgers binnenkomen over drugsoverlast in de Raamstraat. De drugsoverlast in de straat direct achter de Raamstraat ontwikkelt zich globaal op dezelfde wijze als de drugsoverlast in het Raamkwartier, zij het wat abrupter en minder geleidelijk.

De criminaliteit in het Raamkwartier blijft tussen 1996 en 2002 vrij constant en laat geen dalende of stijgende trend zien; niet als alle delicten bij worden gesteld en ook niet als we kijken naar afzonderlijke geweldsmisdrijven of vermogensmisdrijven.

⁸ Van de criminaliteit zullen vooral passanten de dupe zijn (bezoekers van de raamprostitutiestraten), van de 'visuele' drugsoverlast vooral burgers die in de buurt wonen of werken.

Alleen de ontwikkeling van het aantal arrestaties in het Raamkwartier wegens handel in harddrugs op straat stijgt vanaf 1997 sterk en bereikt in de tweede helft van 1998 een piek.

De criminaliteit in de Raamstraat laat daarentegen een trend zien: vanaf de tweede helft van 1996 stijgt het aantal aangiften tot de eerste helft van 1998. Daarna daalt het aantal aangiften sterk, van zestig naar twintig aangiften per half jaar.

Dus: drugsoverlast *rondom* de grootste prostitutiestraat stijgt vanaf 1997 tot halverwege 2001, de criminaliteit *in* de prostitutiestraat stijgt vanaf 1997 en daalt vervolgens sterk vanaf de tweede helft van 1998. Rondom de prostitutiestraat en in het gehele Raamkwartier blijft de criminaliteit tussen 1996 en 2002 stabiel.

4.2 Beleid van de lokale overheid

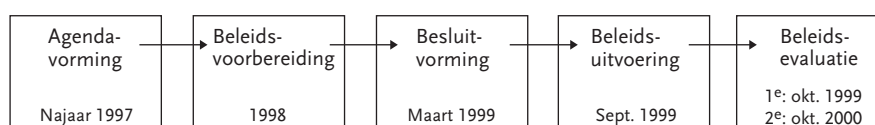
Zoals in veel andere grote steden in Nederland staat ook in de gemeente Zandstad drugs-overlast halverwege de jaren negentig hoog op de politieke agenda. Ondanks uiteenlopende maatregelen die vanaf 1995 worden genomen (noodgebied, sluiting drugspannen, herinrichting openbare ruimte, zorgprojecten) nemen klachten over drugsoverlast vanaf 1997 weer toe en staat het onderwerp wederom hoog op de agenda van de politie en het gemeentebestuur. In de loop van 1998 start een ambtelijke projectgroep met nieuwe plannen om criminaliteit en drugsgerelateerde problemen in het raamprostitutiegebied de kop in te drukken. De verwevenheid van de raamprostitutiebranche met drugsoverlast en criminaliteit nemen zij daarbij als uitgangspunt en vooruitlopend op het opheffen van het bordeelverbod denken ze na over een herziening van de prostitutiebranche. In de nota die eind 1998 wordt geschreven en de titel 'Aanpak Raamstraten' krijgt, wordt onder meer voorgesteld om de Raamstraat op termijn helemaal te sluiten en om sluitingstijden voor de raamprostitutiebranche in te voeren. Vanaf een uur 's nachts tot zeven uur in de ochtend zouden de prostituees in de toekomst hun ramen moeten sluiten, om zodoende een einde te maken aan de nachtelijke drukte en daarmee gepaard gaande criminaliteit in en rondom de straten.

In maart 1999 wordt de nota door de gemeenteraad besproken en de raad gaat in principe akkoord. Een half jaar later, in september 1999, gaat de sluitingstijdenregeling in, de sluiting van de Raamstraat laat nog een aantal jaren op zich wachten. Ruim een maand na de invoering van de nachtsluiting komen gemeente en politie met de eerste resultaten naar buiten.

In het tweede hoofdstuk van deze gevalstudie wordt gedetailleerder ingegaan op één van de interventies uit de nota, namelijk op de nachtelijke sluitingstijden voor raamprostitutie. De vraag naar de wisselwerking tussen media-aandacht en beleidsaandacht voor drugsoverlast zal vooral beantwoord worden aan de hand van de ontwikkeling en uitvoering van deze bestuurlijke interventie. Want hoewel de sluitingstijdenregeling sterk samenhangt met het andere overlastbeleid, kan door afbakening van één interventie nauwkeuriger

worden nagaan welke rol mediaberichten nu hebben gespeeld in verschillende fasen van het beleidsproces. Er is specifiek voor de sluitingstijdenregeling gekozen vanwege het feit dat de interventie is gericht op de bestrijding van drugsoverlast en criminaliteit *op straat*. Daarnaast vallen alle fasen van het beleidsproces van deze interventie – agenda-vorming, beleidsvoorbereiding, besluitvorming, uitvoering en evaluatie – binnen de onderzoeksperiode. Zodoende kan de aard en omvang van mediaberichtgeving in het gehele proces van besluitvorming in kaart worden gebracht.

Figuur 4.7 Het gefaseerde politieke beleidsproces van de sluitingstijdenregeling als onderdeel van de nota 'Aanpak Raamstraten'



De specifieke gerichtheid op de sluitingstijdenregeling betekent overigens niet dat andere maatregelen in het volgende hoofdstuk buiten beschouwing worden gelaten. De interventie zal zo goed als mogelijk in de beleidscontext worden geplaatst, met name tijdens de beschrijving van de beleidsvoorbereiding, als de verschillende maatregelen nog gelijk oplopen en min of meer 'in één adem' in beleidsstukken worden genoemd.

4.3 Media-aandacht voor drugsoverlast

In de regionale krant die dagelijks in Zandstad verschijnt, zijn tussen 1997 en 2002 in totaal 177 artikelen over drugsoverlast in het Raamkwartier verschenen.⁹

Nieuwsberichten vormen het merendeel van de krantenartikelen over drugsoverlast in het Raamkwartier (63%). Deze berichten kunnen zowel gaan over een incident, een gemeenteraadsvergadering, een beleidsvoornemen, een politieoptreden, als ook over klachten of boosheid van bewoners of andere maatschappelijke groeperingen. Daarnaast bestaat bijna veertien procent van de berichtgeving over drugsoverlast uit achtergrondartikelen. Die achtergrondverhalen verschijnen meestal naar aanleiding van een nieuwsgebeurtenis; de journalist gaat uitvoeriger in op het nieuwsfeit, plaatst het in een breder perspectief, vergelijkt het met soortgelijke gebeurtenissen elders in het land of gaat in op de mogelijke gevolgen. Verder bestaat de berichtgeving over drugsoverlast voor ruim zeven procent uit sfeerreportages uit de buurt. Dit zijn verhalen waarin de journalist 'de

⁹ Berichten die gaan over drugsoverlast in een buurt die grenst aan Raamkwartier, zijn hier ook bij inbegrepen. Op zo'n manier worden ook de berichten in de analyse betrokken die handelen over mogelijke verplaatsingseffecten. Voor methodologische verantwoording zie verder hoofdstuk 3.

sfeer' op straat of in de buurt schetst aan de hand van observaties en gesprekken met buurtbewoners, ondernemers, passanten, wijkagenten of buurtwerkers. Soms worden sfeerrapportages geschreven na aanleiding van een nieuwsgebeurtenis, soms genereren de reportages nieuwe nieuwsfeiten. Artikelen die bestaan uit een interview wijken af van sfeerreportages of achtergrondartikelen door het feit dat maar één persoon aan het woord komt in het bericht, bijvoorbeeld de burgemeester of een wetenschapper. Tot slot bestaat vijftien procent van de berichtgeving uit artikelen waarin heel expliciet een duidelijke opinie naar voren wordt gebracht: dertien maal wijdt de krant een redactioneel commentaar aan de overlastproblematiek in het Raamkwartier; elf maal maakt een burger in een ingezonden brief zijn mening kenbaar en twee maal verschijnt een opiniërend artikel op de opiniepagina van de krant.

Tabel 4.1 Aantal krantenberichten in de regionale krant over drugsoverlast in het Raamkwartier, naar type bericht

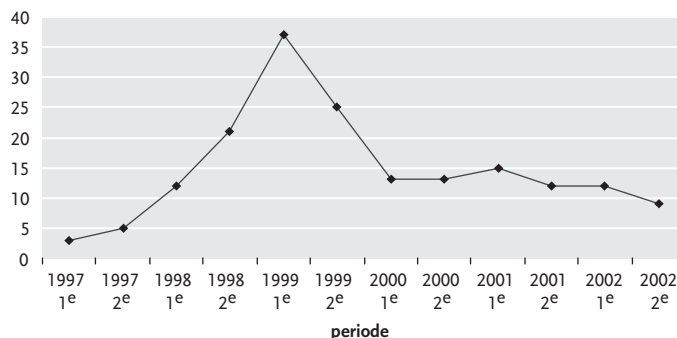
Soort bericht	Aantal	%
Nieuwsbericht	110	63
Achtergrondartikel	24	14
Sfeerreportage uit buurt	13	7
Interview	4	2
Opiniërend bericht opiniepagina	2	1
Redactioneel commentaar	13	7
Ingezonden brief	11	6
Totaal	177	100

Berichtgeving door de tijd

De verdeling van berichten over drugsoverlast in het Raamkwartier in de periode 1997 – 2002 is in figuur 4.8 weergegeven. Het aantal berichten stijgt vanaf 1997 tot en met de eerste helft van 1999. Daar bereikt het aantal berichten een piek (37 berichten in een half jaar tijd). De omvang van de berichtgeving daalt daarna tot in de eerste helft van 2000 naar dertien berichten per half jaar. Vanaf dan blijft de aandacht van de krant vrij constant en schommelt het aantal berichten tussen de tien en vijftien per half jaar.

De media-aandacht voor drugsoverlast in het Raamkwartier concentreert zich dus vooral tussen juli 1998 en december 1999. Dat betekent dat de aandacht zich concentreert in de periode dat de gemeenteraad zich buigt over de nota 'Aanpak Raamstraten' en in de periode dat de sluitingstijden in de nacht voor de raamprostituees worden ingevoerd en voor de eerste maal geëvalueerd.

Figuur 4.8 Verdeling van aantal krantenberichten over drugsoverlast

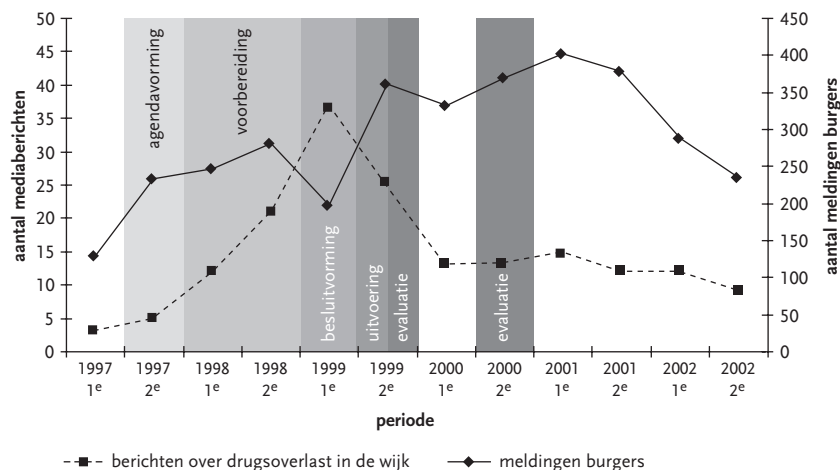


4.4 Problemen, beleid en berichtgeving door de tijd

In figuur 4.9 kan worden afgelezen hoe de berichtgeving zich op macroniveau chronologisch verhoudt tot de verschillende beleidsfasen enerzijds en de door de politie geregistreerde drugsoverlast anderzijds. De bovenste lijn geeft de ‘feitelijke’ drugsoverlast weer zoals die tot uiting komt in het aantal meldingen van burgers (rechters). De lijn daaronder geeft het aantal mediaberichten over drugsoverlast in het Raamkwartier weer. De vierkante witte tekstblokjes tot slot, geven globaal de verschillende beleidsfasen aan.

We zien dat agendavorming plaatsvindt in de periode dat de ‘feitelijke’ drugsoverlast toeneemt, in de tweede helft van 1997. Mediaberichtgeving komt vanaf de fase van voorbereiding goed op gang. Een stijging van *geregistreeerde* drugsoverlast en *gepubliceerde* drugsoverlast gaat dus vooraf aan de fase van besluitvorming in maart 1999. De berichtgeving neemt vervolgens nog sterker toe in de periode dat de besluiten genomen worden (eerste helft 1999), terwijl de meldingen van burgers juist dalen in die periode. De tijdelijke daling van de ‘feitelijke’ drugsoverlast kan veroorzaakt worden door het feit dat vanaf eind 1998 de politie intensiever surveilleert op en rond de Raamstraat en dat de controles op illegaliteit in prostitutiepanden dan ook zijn begonnen. De toename van berichtgeving vanaf de 2^e helft van 1998 kan daar ook aan worden toegeschreven. We zien tussen 1998 en 1999 dus een sterke aandacht van beleid en van berichtgeving omtrent drugsoverlast in het Raamkwartier, uitmondend in een tijdelijke vermindering van de feitelijke last in de eerste helft van 1999 en juist een toename in de berichtgeving in de eerste helft van 1999.

Figuur 4.9 Mediaberichten, meldingen van burgers en fasen in het beleidsproces



Tevens zien we dat na uitvoering en evaluatie van de sluitingstijdenregeling de feitelijke drugsoverlast in het Raamkwartier blijft stijgen. Ook blijven de kranten verslag doen van drugsoverlast in het Raamkwartier, zij het minder frequent dan in 1999.

Hoofdonderwerp van berichtgeving

In het volgende hoofdstuk wordt de relatie tussen mediaberichtgeving en het beleidsproces op basis van kwalitatieve data geanalyseerd. Vooruitlopend op die verdiepende studie kijken we hier vast of er ook een kwantitatieve relatie is tussen de inhoud van de berichtgeving, de verschillende fasen in het beleidsproces en de meldingen van burgers. De inhoud van de berichten wordt daarom opgedeeld in twee categorieën: nieuwsitems die primair gaan over de overlastproblematiek (de last die mensen ondervinden), en berichten die primair gaan over het drugsoverlastbeleid van de overheid. Onderstaande tabel geeft de verschillende categorieën weer.

Tabel 4.2 Hoofdonderwerp van de berichten over drugsoverlast in het Raamkwartier

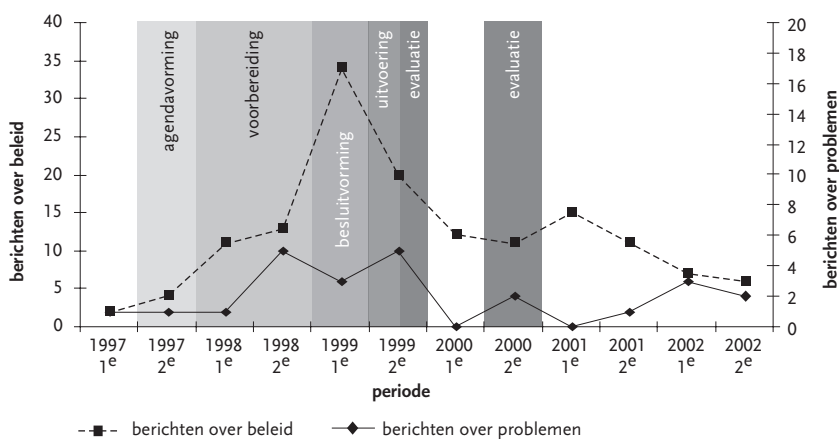
Hoofdonderwerp	Aantal berichten	%
Problemen drugsoverlast	24	14
Beleid / interventies	146	82
Overigen	7	4
Totaal	177	100

De meeste krantenberichten over drugsoverlast in het Raamkwartier gaan primair over beleidsmaatregelen om de overlast te bestrijden (82 procent). De drugsoverlast zelf kan in deze ‘beleidsartikelen’ weliswaar aan de orde komen, maar het hoofdonderwerp van de berichten is het overheidsbeleid dat wordt bedacht of uitgevoerd om de drugsgerelateerde problematiek in de wijk aan te pakken. Drugsoverlast als probleem *an sich* is hoofdonderwerp in veertien procent van de artikelen. Meestal zijn dat berichten waarin klachten van buurtbewoners of ondernemers worden geuit over de drugsoverlast bij hen in de buurt. In deze berichten kunnen beleidsmaatregelen wel ter sprake komen, maar het bericht gaat primair over de aard en mate van de last die mensen ondervinden van verslaafden en dealers in hun wijk. De overige zeven artikelen kunnen niet in bovengenoemde categorieën worden onderverdeeld; het zijn bijvoorbeeld berichten over incidenten of over trendontwikkelingen. De aandacht van de krant voor drugsoverlast in het Raamkwartier is dus voor het overgrote deel gericht op beleid om die overlast te bestrijden.

Nu kan gekeken worden of de tijdsverdeling van het geringe aantal berichten over drugs-overlastproblemen samenhangt met de verschillende beleidsfasen. Volgens het ideaaltypische schema (zoals geschetst in hoofdstuk 2) verwachten we vooral in de fase van agendavorming berichten over klachten, wensen en eisen van burgers. In de fasen van besluitvorming daarentegen, verwachten we berichtgeving over het beleid van de overheid. In figuur 4.10 is de verdeling van berichten over overlastproblemen enerzijds en de verdeling van berichten over beleid in aparte curven weergegeven.

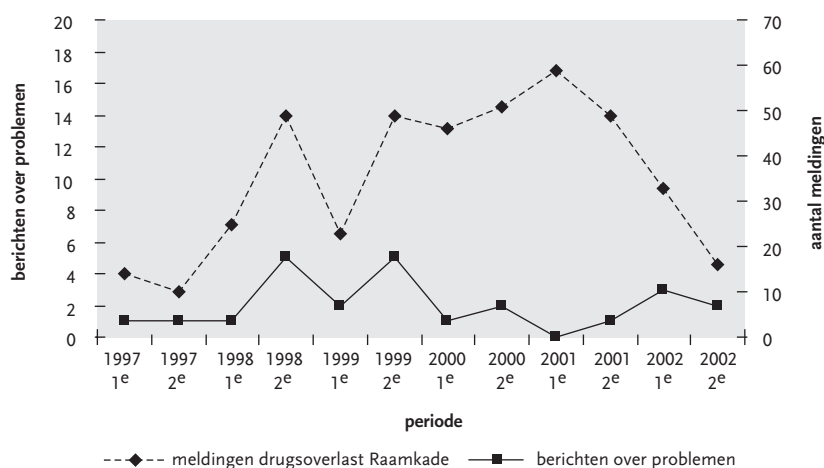
Figuur 4.10 Verdeling van berichten over drugsoverlastproblemen en berichten over drugsoverlastbeleid in het Raamkwartier

(let wel: vanwege het geringe aantal berichten over problemen is de schaal van beide assen niet dezelfde. Het aantal berichten over beleid moet van de linkeras worden afgelezen, het aantal berichten over problemen van de rechteras)



De berichten over beleid om drugsoverlast in het Raamkwartier te bestrijden, verschijnen voor een belangrijk deel in 1999, met een sterke piek in de eerste helft van 1999, als de besluitvorming plaatsvindt. De berichten over feitelijke problemen en klachten van burgers concentreren zich tussen juli 1998 en december 1999. Niet tijdens de fase van agendavorming verschijnen relatief veel berichten over problemen van burgers – het theoretische model gaat hier dus niet op – maar met name tijdens de beleidsvoorbereiding en de uitvoering van beleid, dus zowel *voor* als *na* de besluitvorming. Opmerkelijk is dat de verdeling van krantenberichten over problemen overeenkomsten vertoont met de verdeling van het aantal meldingen van burgers over drugsoverlast op de Raamkade. Want zowel in de periode *voor* als in de periode *na* de raadsbesluiten – genomen in de eerste helft van 1999 – nemen het aantal feitelijke meldingen van burgers *en* het aantal krantenberichten over klachten van burgers toe, zoals in de volgende figuur te zien is.

Figuur 4.11 Berichten over drugsoverlastproblemen en meldingen van burgers over drugsoverlast



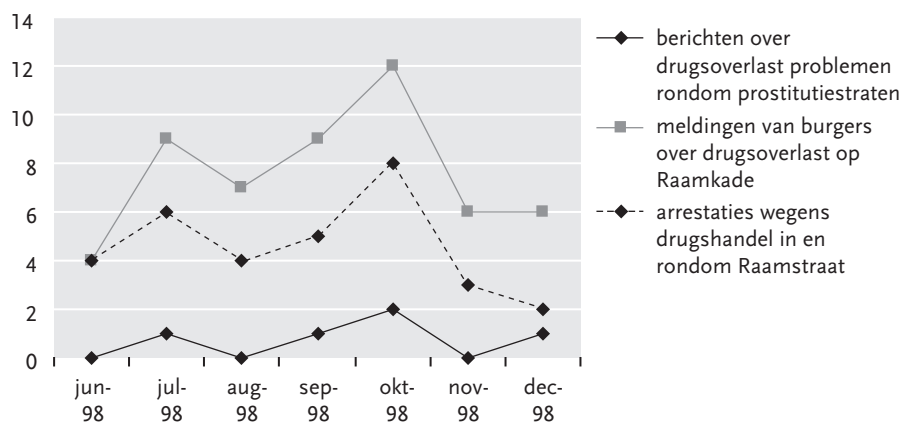
De gelijke ontwikkeling van het aantal meldingen en het aantal berichten over problemen tussen 1998 en 2000 doet vermoeden dat de aandacht van de krant voor klachten van burgers over drugsoverlast een weerspiegeling is van de drugsoverlast zoals die door burgers wordt ervaren en tot uiting komt in het aantal meldingen. De toename van de meldingen van burgers én de klachtberichten in de tweede helft van 1998 zou dan kunnen wijzen op een aanjagende functie voor bestuur en gemeenteraad, die in de periode daarna (maart 1999) immers een besluit nemen. Maar wie jaagt het bestuur dan aan, de burgers via meldingen of de journalist via berichten in de krant?

Om over deze vraag meer duidelijkheid te krijgen, is het nodig gedetailleerder te kijken naar het tijdstip waarop berichten zijn verschenen en het tijdstip waarop de meldingen zijn gedaan. We willen nu vooral weten wat zich heeft afgespeeld *voordat* de gemeenteraad in maart 1999 besluit een aantal interventies in te voeren. Daarom wordt

hier ingezoomd op de stijging van berichten en klachten die in de periode daarvoor, de tweede helft van 1998.

In onderstaande figuur is de verdeling van het aantal meldingen van burgers op de Raamkade weergegeven voor de tweede helft van 1998. Voor de Raamkade is gekozen omdat dat de meest nauwkeurige indicator blijkt van de drugsoverlast rondom de prostitutiestraten, met name rondom de Raamstraat. De verdeling van de vijf berichten over overlastproblemen die in de tweede helft van 1998 in de krant zijn verschenen, is eveneens weergegeven. Tot slot is ook het verloop van het aantal arrestaties wegens handel in harddrugs in de grafiek met een curve afgebeeld, zodat de meldingen en de berichten tevens in samenhang met het politieoptreden bestudeerd kunnen worden.

Figuur 4.12 Aantal meldingen van burgers, aantal arrestaties en aantal mediaberichten over drugsoverlastproblemen in de tweede helft van 1998



Afgaande op de meldingen van burgers op de Raamkade, doet de drugsoverlast rondom de Raamstraat in de tweede helft van 1998 zich vooral voor in de maand juli en daarna – in sterkere mate – in de maand oktober. De grafiek laat zien dat zowel de verdeling van de vijf berichten over problemen (onderste lijn) als de verdeling van de arrestaties (stippellijn) gelijk oploopt met de ontwikkeling van de ‘feitelijke’ drugsoverlast. Ook nauwkeurige bestudering van de tijdsvolgorde levert dus het beeld op van parallel lopende ontwikkelingen op straatniveau. Zowel burgers, media als politie lijken te reageren op gebeurtenissen die zich op straat afspelen.

Tot slot kan de tijdsvolgorde nog iets minutieuzer bestudeerd worden door ook de inhoud van de vijf berichten over overlastproblemen te bekijken. Het krantenbericht dat in juli verschijnt, is een groot achtergrondartikel over de last die bewoners van de Raamkade ondervinden van junkies en dealers bij hen op de stoep. Wijkbewoners komen aan het woord over ‘junks die roken en spuiten in portieken’. Het achtergrondverhaal zou bewoners er toe hebben kunnen zetten om de last voortaan te melden bij de politie. Dat

is echter niet het geval. Het achtergrondartikel verschijnt namelijk op 28 juli 1998 in de krant, de meldingen van burgers uit juli zijn bijna allemaal *voor* dat tijdstip gedaan, evenals de arrestaties van drugsdealers.¹⁰ Dat houdt in dat de verslaggeving van de krant de gemoederen van buurtbewoners in de eerste plaats volgt en niet zozeer aanjaagt. Het artikel weerspiegelt dus vooral de last die burgers ervaren.

De vier klachtberichten die daarna in 1998 verschijnen, bestaan uit ingezonden brieven van buurtbewoners van de Raamkade. De brieven gaan allemaal over criminaliteit en drugsoverlast rondom de prostitutiestraten en roepen politie en gemeente op harder op te treden. Het initiatief voor het schrijven van de brieven ligt bij burgers en niet bij de krant, de brieven weerspiegelen dus eveneens last die burgers ondervinden.

Bovenstaande analyse van meldingen en berichtgeving in de 2^e helft van 1998 levert dus geen aanwijzingen op voor het idee dat mediaberichten aanjagend zijn geweest voor het besluitvormingsproces, evenmin zijn ze aanjagend geweest voor de meldingen van burgers. De berichten kunnen eerder gezien worden als een afspiegeling van de publieke opinie over drugsoverlast zoals die tot uiting komt in de meldingen van burgers.

Samenvattend

Mediaberichtgeving over drugsoverlastproblemen verschijnt vooral *voor* en *na* de fase van besluitvorming en niet in de fase van agendavorming. Criminaliteit in het Raamkwartier blijft gedurende het gehele beleidsproces constant. In de Raamstraat daalt de criminaliteit echter sterk, die daling zet zich in nog voordat besluitvorming en uitvoering van het nieuwe beleid plaatsvindt.

Verder zien we op het terrein van beleid, berichtgeving en ‘feitelijke’ drugsoverlast een aantal parallel lopende ontwikkelingen:

- De fase van agendavorming loopt parallel met de stijging van de drugsoverlast in het Raamkwartier, zoals die tot uiting komt in meldingen van burgers.
- De media-aandacht voor het drugsoverlastbeleid loopt parallel met de aandacht van de lokale overheid voor het issue. In de fase van besluitvorming bereikt het aantal berichten over beleid een piek.
- De media-aandacht voor klachten van burgers over drugsoverlast loopt tot het jaar 2000 parallel met de ‘feitelijke’ drugsoverlast zoals die tot uiting komt in de meldingen van burgers. Beide stijgen tot de eerste helft van 1999, dalen tijdelijk en stijgen weer in de tweede helft van 1999.

Maar op welk verband wijzen die parallel lopende ontwikkelingen nu? Heeft het gemeentebeleid de berichtgeving over beleid aangejaagd of hebben de media-berichten de gemeente aangespoord om maatregelen te treffen? Zonder nauwkeuriger te kijken naar de inhoud van de berichten en naar de precieze tijdstippen waarop berichtgeving en beleid tot stand is gekomen, kunnen we deze samenhang verder niet duiden. In het volgende hoofdstuk zal daarom worden ingezoomd op het beleidsproces en de media-

¹⁰ De tijdstippen van meldingen en arrestaties zijn handmatig bekeken.

berichtgeving ten aanzien van drugsoverlast. Op microniveau wordt gekeken naar de tijdvolgordelijkheid en de inhoud van berichten en beleidsstukken. De sluitingstijdenregeling zal daarbij centraal staan.

Nachtsluiting voor de raamprostitutie

Inleiding

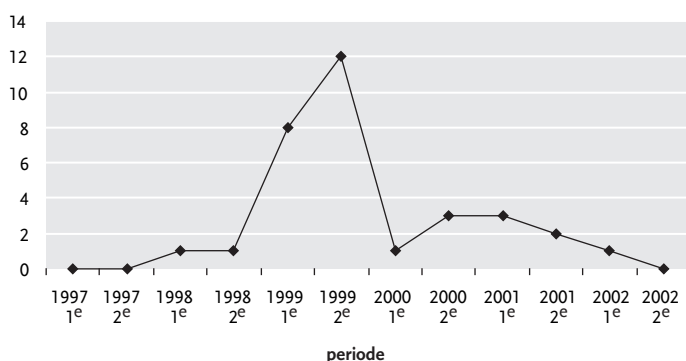
Halverwege de jaren negentig staat drugsoverlast hoog op de politieke agenda van de gemeente Zandstad. In 1995 hebben de drugsgerelateerde problemen in en rond de prostitutiestraten zulke vormen aangenomen – met name in en rond de Raamstraat – dat de gemeente van Zandstad spreekt van een ‘onbeheersbare situatie’.¹ Om de overlast tegen te gaan, nemen de gemeente en de politie vanaf 1995 een aantal uiteenlopende maatregelen. Een deel van de stad wordt aangewezen als noodgebied, waardoor de politie de bevoegdheid krijgt om drugsdealers en junkies die op straat de orde verstoren tijdelijk uit het gebied te verwijderen. Tegelijkertijd surveilleert de politie intensiever en worden in samenwerking met woningcorporaties overlastgevende drugspanden aangepakt en gesloten. Verder wordt extra verlichting rondom de prostitutiestraten aangebracht en hier en daar wat beplanting gesnoeid. Ook zet de gemeente een aantal gezondheidsprojecten op die gericht zijn op het verlenen van zorg, hulp en voorlichting aan drugsverslaafden.

Ondanks al deze interventies neemt de criminaliteit en overlast in en rond de prostitutiestraten halverwege 1997 weer toe, zo constateren het gemeentebestuur en de politie van Zandstad.² Het issue drugsoverlast komt wederom op de agenda van de bestuursdienst en een ambtelijke projectgroep start in het begin van 1998 met de voorbereidingen voor een reeks nieuwe maatregelen, die gericht zijn op de aanpak van de raamprostitutiebranche. In dit hoofdstuk wordt het beleidsproces ten aanzien van die aanpak beschreven en de mediaberichten die daarover verschijnen. We kijken in het bijzonder naar de beleids- en media-aandacht voor de sluitingstijdenregeling.

1 Nota uit 1995. Verschillende veldinformanten vertellen dat ‘agenten niet meer alleen de straat op konden’ als zij de overlastsituatie in de prostitutiestraten in 1995 beschrijven.
2 Dit schrijft zij in een nota uit het begin van 1999.

Tussen 1997 en 2002 zijn in de regionale krant van Zandstad in totaal 32 artikelen verschenen over invoering van sluitingstijden in de nacht voor de raamprostituees. In figuur 5.1. is de verdeling van die berichten weergegeven.

Figuur 5.1 Chronologische spreiding van krantenberichten over sluitingstijden voor raamprostitutiestraten



In 1998 verschijnen de eerste berichten in de krant over de sluitingstijden voor de raamprostitutie branche. De aandacht van de krant voor de maatregel komt pas goed op gang in het jaar daarop, van de 32 berichten verschijnen er twintig in 1999. Daarna daalt het aantal berichten sterk en worden elk half jaar nog één of enkele artikelen geplaatst over de sluitingstijden. De samenhang tussen de verschillende fasen in het beleidsproces en de aandacht van de media is onderwerp van dit hoofdstuk. Nu volgt eerst een beschrijving van de periode waarin drugsoverlast wederom op de agenda van politie en gemeente komt te staan en door lokale actoren nieuwe plannen worden bedacht om de drugsoverlast rondom de prostitutiestraten van Zandstad aan te pakken. Van een *fase* van agendavorming kan echter niet gesproken worden, omdat het probleem reeds bekend is en men bij plaatsing op de agenda eigenlijk direct overgaat tot beleidsvoorbereidingen. Daarom behandelt de volgende paragraaf beide beleidsfasen tegelijk. De beschrijving laat vooral de beleidscontext zien waarbinnen de sluitingstijdenregeling tot stand kwam. In de paragraaf daarna wordt de periode beschreven dat de gemeenteraad een besluit neemt. Paragraaf 3 behandelt de aandacht voor de uitvoering van het beleid en paragraaf 4 de evaluatie van de eerste resultaten en de berichtgeving daarover. In paragraaf 5 worden de frames geanalyseerd en het hoofdstuk sluit af met een theoretische terugkoppeling.

5.1 Agendavorming en beleidsvoorbereiding

Vanaf 1997 versijnt elk half jaar een bericht in de krant waarin de overlast die burgers ondervinden van dealers en junks bij hen in de buurt centraal staat: in het voorjaar van 1997 versijnt een nieuwsbericht over een demonstratie van bewoners. Zij vragen aandacht voor de last die ze ondervinden van de drugspanden in hun wijk en richten zich tegen het beleid van de rijksoverheid ten aanzien van het sluiten van drugspanden.³ Ongeveer een half jaar later komen bewoners en ondernemers aan het woord in een sfeerreportage over een wijk die grenst aan het Raamkwartier. Vooral de overlast die het gevolg is van drugshandel vanuit woonpanden wordt belicht in de reportage. Een half jaar later, in februari 1998, versijnt wederom een sfeerverhaal uit deze buurt. Drugs-overlast staat nu niet centraal maar wordt door buurtbewoners aangehaald als één van de problemen in de wijk. De aanleiding voor de sfeerreportage zijn de gemeenteraadsverkiezingen in maart van dat jaar. Deze krantenberichten, waarin de klachten van bewoners over drugsoverlast in het Raamkwartier centraal staan, hebben niet direct betrekking op de drugsoverlast in en rondom de raamprostitutiestraten van Zandstad.

Beleidsvoorbereiding

Bewoners in en rondom de prostitutiestraten laten wel op een andere manier van zich horen en proberen op een andere wijze aandacht van het bestuur te krijgen voor de problemen die ze in hun woonwijk ondervinden van drugsverslaafden. In de loop van 1997 start een aantal actieve wijkbewoners namens twee bewonersorganisaties een onderzoek naar de mogelijkheden om de overlast rondom de prostitutiestraten te minimaliseren. Uit onvrede over de gemeentelijke aanpak en om nu eens op een 'positieve' manier mee te denken over het beleid, maken zij een plan voor de herinrichting van het prostitutiegebied. Het onderzoek en het daaruit voortvloeiende *glossy* rapport dat zij schrijven en dat veel stedenbouwkundige modellen, schetsen en tekeningen bevat, komt met gemeentelijke subsidie tot stand. Ook is een adviseur van de politie en de gemeente betrokken bij het opstellen van het rapport. De bewoners stellen voor een apart 'Eroscentrum' aan de rand van de stad op te richten. In zo'n centrum zou ruimte gecreëerd moeten worden voor alle vormen van prostitutie uit Zandstad. Het centrum zou op een goed bereikbare locatie gevestigd moeten worden zonder dat daar direct woningen omheen staan. De prostitutie in de stad zou dan kunnen worden opgeheven. Verder komen de bewoners op de laatste pagina van het rapport met een aantal maatregelen voor de korte termijn, zoals de plaatsing van camera's langs de straten rondom de raamprostitutie en de invoering van sluitingstijden voor de raamprostitutie. De heer Puik,

3 Het rijk verandert niet lang daarna de Gemeentewet, waardoor burgemeesters de wettelijke bevoegdheid krijgen om woningen waar verdovende middelen worden verhandeld te sluiten bij ernstige overlast voor de buurt. Aan dat voorstel werd door de tweede kamer overigens al een tijd gewerkt, maar op 11 maart 1997 wordt het door de eerste kamer goedgekeurd.

een van de initiatiefnemers van het bewonersrapport, vertelt achteraf dat de ideeën mede werden ingegeven door de op handen zijnde legalisering van de prostitutiebranche:

‘We hebben bedacht net zulke sluitingstijden te hanteren als voor horeca-ondernemingen. Sluitingstijden werd een optie door de legalisering van prostitutie. Het [rapport] is ook geschreven vanuit de optie van legalisering, als een van de mogelijkheden om de overlast te beperken.’

Het rapport wordt begin 1998 aan de gemeente aangeboden en bewoners proberen zodoende invloed uit te oefenen op de beleidsvoorbereidingen. Pas in juni van dat jaar zullen ze met hun ideeën naar de media toestappen.

Vorbereidingen op gemeentelijk beleid

Het gemeentebestuur denkt vanaf eind 1997 in nauw overleg met de politie na over een nieuwe strategie om de criminaliteit en drugsgerelateerde problemen in het raamprostitutiegebied de kop in te drukken. Centraal bij die gedachtevorming staat de verwevenheid van de raamprostitutiebranche met de drugsoverlast en criminaliteit op straat. Een gemeenteambtenaar die destijds betrokken was bij de beleidsvorming zegt daarover:

‘De illegaliteit in de straten en achter de ramen nam toe. Je zag dat daarmee kennelijk het hele prostitutiecircuit aantrekkelijker werd voor andere lieden: drugshandelaren, helers, verslaafden. Dat bouwt zich op (...) en dan denk je: die traditionele manier van denken werkt niet meer. We hebben toen nadrukkelijk niet gekozen voor een hapsnapbeleid maar voor een andere aanpak.’

En een politiefunctaris die destijds namens de politie nauw betrokken was bij de formulering van nieuw beleid, vertelt achteraf:

“Als je kijkt wat een enorme aantrekkingskracht de raamprostitutie had op al het rapaille wat zich in de stad bevindt om allerlei redenen, of het nou is om verdovende middelen te verhandelen omdat daar de junks en dealertjes lopen die de anonimiteit opzoeken, of omdat daar makkelijke slachtoffers lopen voor straatroof omdat ze thuis natuurlijk niet gaan vertellen dat ze beroofd zijn bij een hoertje of wat dat ook. (...) Het was vijf voor twaalf, het was al een paar jaar noodgebied en dat wilde maar niet helpen. De criminaliteit en drugsoverlast liep iedereen over de schoenen, en bewonersorganisaties begonnen zich bijzonder teweer te stellen. En toen zijn we begonnen.”

Om de criminaliteit en drugsoverlast in en rond de prostitutiestraten structureel een halt toe te roepen, besluiten gemeente en politie hun pijlen te richten op de raamprostitutiebranche zelf. Ze beginnen in het najaar van 1998 met een plan om het beleid ten aanzien van de prostitutiebranche op een aantal punten grondig te herzien. Daarmee lopen ze vooruit op de ophef van het bordeelverbod dat een jaar later, in oktober 2000, van kracht zou worden en waar op dat moment in de Tweede Kamer over wordt gedebatteerd.

Allereerst wordt besloten de prostitutieondernemingen te controleren op het naleven van regels. Vooral de controle op illegale werknemers vormt bij de uitvoering van het handhavingsbeleid een aandachtspunt. In november 1998 begint de politie met het optreden tegen vrouwen die zonder geldige verblijfsvergunning werkzaam zijn achter de ramen, nadat de politie eerder waarschuwingen heeft uitgedeeld aan het adres van de raamprostitutie-exploitanten over de ophanden zijnde controles. Naast controle op illegaliteit in de prostitutiepannen, intensiveert de politie vanaf het einde van 1998 ook het toezicht op straat.

In de tweede plaats is het gemeentebestuur van plan de zeventienhonderd ‘prostitueramen’ in de stad op termijn te halveren. De Raamstraat – de prostitutiestraat met de meeste ramen én met de meeste drugsoverlast (volgens gemeente en politie), moet volgens de plannen in de toekomst als prostitutiestraat verdwijnen en een andere bestemming krijgen. Door onteigeningsprocedures wil het gemeentebestuur alle prostitutie binnen een termijn van ongeveer vijf jaar verwijderen uit de straat.

In de derde plaats hebben bestuur en politie het voornemen om voor de raamprostitutiebranche sluitingstijden voor de nacht in te voeren. Net zoals gewone horecaondernemingen zou ook de raamprostitutie om één uur ’s nachts de deuren moeten sluiten om de volgende ochtend om zeven uur pas weer open te mogen. De criminaliteit in en rondom de prostitutiestraten zou zich volgens politiecijfers namelijk vooral ‘s nachts voordoen. Daarnaast zou de bedrijvigheid van de raamprostitutie vooral na middernacht aantrekkingskracht uitoefenen op *‘randfiguren en lieden die de drukte en anonimiteit van de [prostitutie]-straat zoeken om er makkelijk te kunnen handelen’*, zo zegt een beleidsmedewerker achteraf.

De verschillende maatregelen worden in de nota ‘Aanpak Raamstraten’ beschreven. Naast interventies die specifiek zijn gericht op herinrichting van de prostitutiebranche, worden in de nota ook ‘flankerende’ maatregelen genoemd die het bestuur wil nemen om de drugsoverlast in het prostitutiegebied verder te verminderen. Geopperd wordt onder meer om cameratoezicht in de toekomst in te voeren en om meer te investeren in de samenwerking tussen politie, justitie en zorginstellingen.

De ideeën komen terecht in een nota die uiteindelijk in maart 1999 door de gemeenteraad wordt besproken. Voor die tijd overlegt de gemeente maandelijks met een aantal vertegenwoordigers van de raamprostitutie-exploitanten uit het Raamkwartier over de plannen én met vertegenwoordigers van de bewonersorganisaties.

Eerste mediabericht over sluitingstijden

De sluitingstijdenregeling als middel om drugsoverlast te bestrijden komt voor het eerst in de krant ter sprake in juni 1998, als in een artikel verslag wordt gedaan van het rapport dat door bewoners van het Raamkwartier is opgesteld over de toekomst van de prostitutiebranche. De bewoners begeleiden het rapport professioneel met een persbericht en een persbijeenkomst. In het nieuwsbericht dat over het bewonersinitiatief in de krant verschijnt, wordt met name het cameratoezicht en de sluitingstijdenregeling genoemd als voorstel van bewoners. De heer Puik, een van de opstellers van het rapport, komt in het bericht uitvoerig aan het woord. Hij stelt dat *‘de prostitutie een bedrijfstak is*

die bij de stad hoort, maar die geen overlast voor de bewoners van die stad mag veroorzaken'. Onder overlastveroorzakers schaaft hij zowel bezoekers van de prostitutiestraten als mensen die vanwege de drugshandel rondhangen in de wijk. In het krantenbericht lezen we verder over het idee van een Eroscentrum en over de hoop die de bewonersgroep heeft 'met het rapport invloed te hebben op het toekomstige prostitutiebeleid.'

Het idee van een Eroscentrum zal uiteindelijk niet door het gemeentebestuur worden overgenomen. Enkele andere geopperde maatregelen wel, zoals de sluitingstijdenregeling en het cameratoezicht. Een beleidsmedewerker van de gemeente meent echter dat deze laatste maatregelen niet uit de koker van de bewonersorganisaties komen, maar dat ze bij de gemeente al veel eerder op de agenda stonden.⁴ De bewoners zouden het idee van sluitingstijden van de gemeente hebben overgenomen. Bewoner Puik meent dat bewoners het plan hebben aangedragen, maar voegt eraan toe dat de ideevorming in nauwe samenspraak met een gemeenteambtenaar heeft plaatsgevonden.

Een maand later, eind juli 1998, komt de krant met een groot achtergrondverhaal over drugsoverlast in en rondom de Raamstraat.⁵ De rapportage is geschreven door een verslaggever gezondheidszorg en verschijnt nadat de krant al meerdere malen heeft bericht over het plan om in de toekomst camera's te plaatsen rondom de raamprostitutiestraten. In het achtergrondbericht van juli 1998 komen eerst buurtbewoners aan het woord over 'junks die roken en spuiten in portieken', over 'nachtelijk geroep en geschreeuw' en over 'vieze naalden die in bosjes slingeren'. Bejaarde bewoners die in een seniorenflat aan de Raamkade wonen vertellen dat ze de deur 's avonds niet meer uit durven en dat hun vrienden niet meer langs durven komen vanwege de junks in het portiek. Daarnaast komt in het artikel ook een drugsverslaafde zelf aan het woord: 'Ik zie echt wel dat zo'n oud omaatje bang is of dat moeders angst hebben voor hun kinderen. Ik zit niet voor mijn lol in dat portiek. Ik heb simpelweg niets anders.' In het tweede deel van het achtergrondartikel worden diverse personen opgevoerd die allen een pleidooi houden voor het creëren van gebruikersruimten in de buurt, als oplossing voor de drugsoverlast. Naast bewoners en verslaafden tonen in het artikel ook de politie en de GGD zich voorstander van een gedoogruimte, als alternatief voor 'het eeuwige opjaagbeleid'. Zo zegt de plaatselijke politiecommissaris die in de krant aan het woord komt:

4 Dat zegt een gemeenteambtenaar bij navraag hierover.

5 Dit is overigens niet het eerste achtergrondverhaal dat ooit in de krant verschijnt over drugsoverlast in de Raamstraat. In 1995 is ook een reeks artikelen verschenen over de overlast in en rondom de Raamstraat. In deze analyse wordt echter gekeken naar lokale media-aandacht voor drugsoverlast *vanaf* 1997. Er zijn – de artikelen van voor 1997 in ogenschouw nemend – geen aanwijzingen dat de krantenberichten die *voor* 1997 over drugsoverlast zijn verschenen, wezenlijk anders zijn dan de berichten die *vanaf* 1997 over dit onderwerp zijn verschenen. De artikelen gaan ook voor het overgrote deel over beleid om de overlast te bestrijden. In 1995 was onder andere invoering van het noodgebied een maatregel waar veel aandacht aan werd besteed.

‘Als ik naar de bejaarden kijk die dagelijks over een verslaafde heen moeten stappen voordat ze hun boodschappen kunnen doen (...) dat creëert een groot gevoel van onveiligheid. Een gebruikersruimte met begeleiding neemt dat gevoel en die overlast deels weg. Van mij persoonlijk mag ie er komen’.

In het achtergrondartikel wordt tot slot de verantwoordelijke wethouder opgevoerd als enige tegenstander van zo’n gebruikersruimte; zij wijst op de aanzuigende werking en de extra overlast die zo’n ruimte voor omwonenden zou kunnen veroorzaken.

Enkele dagen na het verschijnen van dit achtergrondartikel plaatst de krant een artikel op de opiniëpagina, afkomstig van de directeur van de belangenorganisatie voor drugsverslaafden. In het stuk bekritiseert hij het lokale bestuur door te stellen dat niet de bestrijding van drugsoverlast centraal moet staan in het lokale drugsbeleid maar juist het welzijn van drugsverslaafden. *‘Het beleid moet uitgaan van het feit dat druggebruik er is, er altijd is geweest en er altijd zal blijven’*, aldus de schrijver van het artikel.

Het uitgebreide achtergrondverhaal waarin de klachten van buurtbewoners aanvankelijk centraal lijken te staan, wordt door de oplossing die in het bericht wordt aangehouden (en door de *follow up* van het opiniërende bericht over het falende zorgbeleid van de overheid) vooral een verhaal over *zorg voor verslaafden*. Met andere woorden, de hinder die burgers ondervinden van drugsverslaafden in de buurt, wordt door het frame van de verslaggever gezondheidszorg in een ander perspectief geplaatst en van een andere betekenis voorzien. De aangedragen oplossing die bij dit zogenaamde ‘zorgframe’ past – namelijk gebruikersruimten – wordt echter niet door het lokale bestuur overgenomen, althans niet op dit tijdstip. Ook bij de gemeenteraadsleden vindt het idee geen weerklank. Bestuur en de raad erkennen het probleem van de drugsoverlast rondom de Raamstraat en hebben het issue inmiddels hoog op de politieke agenda staan, maar kiezen voor andere, meer repressieve maatregelen om het probleem te lijf te gaan.⁶

De achtergrondreportage in de krant heeft dus (op korte termijn) geen invloed op de aard van de beleidsmaatregelen die door het lokale bestuur en de politie genomen zullen worden. Wel hebben wijkbewoners publieke aandacht gekregen voor de drugsgerelateerde problemen in hun wijk.

Twee maanden later, in september 1998, komt de overlast van bewoners weer in de krant ter sprake, nu in een ingezonden brief van een bewoner. Hij vraagt aandacht voor het gevaar dat bewoners lopen door de fysieke nabijheid van verslaafden, drugsdealers én de prostitutiewereld. De bewoner schrijft onder meer:

6 Drie jaar later, als de gemeenteraad besluit de politieverordening aan te scherpen om effectiever tegen verslaafden en drugsdealers op te kunnen treden, wordt door de raad voor het eerst serieus gesproken over de komst van gebruikersruimte voor drugsverslaafden, als tegenhanger van de ‘harde’ repressieve aanpak.

‘De overlast van drugsverslaafden is gigantisch. Je kunt de deur na zonsondergang eigenlijk niet meer uit. Als volwassene leer je er nog een beetje mee omgaan, maar het is te gek voor woorden waar opgroeiende kinderen allemaal mee in aanraking komen. Opvoeden is gekkenwerk in een omgeving waar seks, geweld en drugs ongebreideld hun gang kunnen gaan.’

De bewoner eindigt zijn brief met de vraag wat er moet gebeuren voordat de politie deze problemen echt aanpakt.

Eind september 1998 sijpelt het plan van de gemeente om op te treden tegen illegale raamprostituees door naar de krant. In een overleg dat de gemeente maandelijks voert met raamexploitanten is namelijk aangekondigd dat spoedig zal worden opgetreden tegen vrouwen zonder geldige verblijfsvergunning. Enkele van de exploitanten stappen met dit nieuws direct naar de krant en uiten hun verontwaardiging over de aangekondigde politiecontroles. Ongeveer negentig procent van de raamprostituees in Zandstad is illegaal en door de aanpak van illegaliteit vrezden de raamexploitanten voor grote leegstand. Ze organiseren niet lang daarna op een zaterdag een open dag om het publiek te laten zien dat de raamprostitutiebranche een ‘keurige bedrijfstak’ is waar illegale prostituees niet worden uitgebuit. Ook menen ze dat optreden tegen illegale prostituees enkel averechtse gevolgen zal hebben; de prostituees zullen door de controles hun heil zoeken in het illegale circuit, met alle gevolgen van dien. Om de totstandkoming van de berichtgeving over het standpunt van de raamexploitanten goed te kunnen begrijpen, is het nodig meer iets te weten over de ‘werkrelatie’ tussen de politiever slaggever en de prostitutiebranche.

Relatie tussen de krant en de prostitutiewereld

Als de raamexploitanten met hun verontwaardiging over het gemeentebestuur de krant van Zandstad bellen, vragen zij niet zomaar naar iemand, maar naar verslaggever De Koning. De Koning is vanaf halverwege jaren negentig bij de krant van Zandstad werkzaam als politiever slaggever. Toen hij begon bij de krant en op zoek ging naar bronnen die hem informatie konden verschaffen over ‘De onderwereld’ van Zandstad, kwam hij terecht in de seksbranche. Later vertelt hij daarover:

‘Ik heb me ooit een keer de vraag gesteld: hoe kom je als politiever slaggever aan goede informatie uit onderwereldkringen? Ga je dan naar een café en zeg je: ‘Dag dames en heren, hier ben ik dan’, of probeer je op andere manieren contact te leggen? Een van de branches die redelijk toegankelijk is, is de seksbranche, en daar zit de onderwereld ook in. Die branche is toegankelijker dan Chinezen of Turken die in heroïne handelen. De harddrugswereld is vrij moeilijk, die loopt via de horeca en dat is ingewikkeld. Maar die seksbranche is een vrij toegankelijke wereld.’

Politiever slaggever De Koning had – zo rond 1995 – bijna dagelijks contact met de politie en liep ook geregeld met een agent mee de wijken in. De problemen in en rondom de

raamprostitutiestraten bleven hem niet onopgemerkt, te meer daar hij van de politie te horen kreeg dat ze de prostitutiebranche 'nog wel een keertje goed gingen aanpakken'. Hij hield de straat en het beleid in de gaten, schreef stukken over het veiligheidsbeleid en merkte dat de raamexploitanten 'goed in paniek schoten' toen een paar jaar later plannen van de gemeente om illegaliteit in de prostitutiebranche aan te pakken naar buiten kwamen. De exploitanten belegden een vergadering en De Koning deed voor de krant uitvoerig verslag van die bijeenkomst.⁷ Van het contact dat destijds tot stand kwam met mensen uit de prostitutiebranche profiteert hij naar eigen zeggen nog steeds, ondanks de kritiek die hij kreeg van zijn chef. Over de meerwaarde van zijn contact met raamexploitanten vertelt hij later:

'Als ergens een schietpartij is met twee doden of een drugsbaas is opgepakt en je wilt even in vijf minuten weten wat er aan de hand is; dan kom je daar via de politie niet achter maar via de prostitutiewereld vaak wel'.

Politieverslaggever De Koning is zich gaan verdiepen in het gemeentebestuur ten aanzien van de prostitutiebranche, omdat het hoog op de agenda van de bestuursdienst stond, maar ook om zo in contact te komen met mensen die informatie zouden kunnen verschaffen over een heel ander onderwerp, namelijk over het reilen en zeilen van 'De onderwereld' van Zandstad. Om een vertrouwelijke relatie met belanghebbende bronnen uit de prostitutiewereld op te bouwen, schrijft De Koning zo nu en dan stukken waarin de mening van de seksexploitanten prominent naar voren komt. In de praktijk komt het erop neer dat als zich een schietincident in de stad voordoet, de verslaggever een van de exploitanten benadert voor meer informatie. De raamexploitanten op hun beurt zoeken de verslaggever op als ze vrezen dat de nieuwe beleidsmaatregel van de gemeente voor hen nadelig zal uitpakken. De 'boosheid' van de exploitanten over het overheidsbeleid vormt meestal voldoende nieuwswaarde voor een bericht. Bovendien is nieuws over de 'seksbranche' doorgaans aansprekend genoeg voor een bericht op de voorpagina van de krant.

Terug naar het najaar van 1998. Uit protest tegen de plannen van de gemeente organiseren de raamexploitanten een open dag op 10 oktober 1998. Ze stellen een persbericht op en sturen dat per fax naar verschillende media. De krant komt op 7 oktober met een bericht onder de kop 'de meisjes zitten hier niet aan de ketting'. Han de Groot, organisator van de open dag en voorzitter van het 'Samenwerkend Overleg Raamexploitanten', komt in een bericht aan het woord:

7 De verslaggever vertelt over de nieuwswaarde van het verslag: 'Kijk, wat ik daar wilde neerzetten was een sfeerbeeld van 45 seksbazen die voor het eerst van hun leven, terwijl ze mekaar het licht niet in de ogen gunnen en ik weet niet hoeveel vetes hebben uitgevochten, met elkaar ineens door die gemeenschappelijke vijand in een hok werden gedreven, tussen aanhalingstekens, en daar ineens in een overlegsfeer gingen met elkaar. (..) Dat is toch een redelijk uniek moment in Zandstad'.

‘De gevolgen zijn erger dan de kwaal (..) Nu werken de meisjes nog onder redelijke omstandigheden. Er zijn mensen die denken dat ze hier aan de ketting van de verwarming vastliggen. Zaterdag willen we even laten zien dat dat niet het geval is.’

Tijdens de open dag op zaterdag 10 oktober zijn veel journalisten, cameraploegen en fotografen aanwezig. Alleen de vrouwen die normaal achter de ramen zitten, zijn er nu niet. Niettemin doen zowel lokale als landelijke media uitvoerig verslag van deze *media event*.

De week daarop ontvangen alle raamprostituees in de stad een flyer van de politie waarop staat dat vrouwen van buiten de EU-landen niet werkzaam mogen zijn in Nederland. De krant wijdt een nieuwsbericht aan deze politieactie en schrijft dat de exploitanten zich ‘gepasseerd en genegeerd voelen door de gemeente’. Een paar dagen later verschijnt opnieuw een artikel in de krant waarin de onvrede van raamexploitanten uit de doeken wordt gedaan. De aanleiding voor het artikel is dit keer een rapport dat de ‘seksbazen’, zoals De Koning ze noemt, hebben opgesteld over de toekomst van de raamprostitutie in de stad. Zij willen ook deelnemen aan de discussie over hun branche en hebben daarom, net als de bewoners, ideeën ontwikkeld om de overlast tegen te gaan. In het krantenartikel reageert een van de raamexploitanten op het rapport van de bewoners: ‘Met een aantal zaken uit het rapport van de bewoners zijn we het volledig eens. Ook wij hebben geen enkele baat bij wat voor overlast dan ook. We willen juist een fatsoenlijke bedrijfstak.’ In het rapport van de exploitanten, dat de dag ervoor is aangeboden aan de gemeenteraadsleden, wordt voorgesteld om van één van de huidige prostitutiestraten een besloten prostitutiegebied te maken. Daarnaast komen de exploitanten in hun rapport ook met suggesties om op korte termijn de overlast te verminderen. Ze stellen voor de straat af te sluiten en bezoekers alleen na het betalen van entreegeld en via detectiepoortjes toegang tot de ramen te verlenen. Daarnaast denken ze aan extra beveiliging, aan een ‘keurmerk’ voor de organisatie en aan sluitingstijden tussen vier en acht uur in de ochtend. De ideeën uit het rapport worden in de krant belicht. Tegen het einde van het bericht blikte politieverslaggever De Koning vooruit op de commissievergadering van de gemeente, die tien dagen later plaats zal vinden. Daar zal de evaluatie van het noodgebied op de agenda staan en in het verlengde daarvan de aanpak van de drugsoverlast in en rondom de prostitutiestraten. In het krantenbericht wordt vast aangekondigd dat de gemeente de raam prostitutie beschouwd als een van de oorzaken van de problemen en dat ‘overwogen wordt om onder meer sluitingstijden in te voeren in de nachtelijke uren’.

Ingezonden brieven van bewoners

In enkele ingezonden brieven reageren bewoners op de open dag en op het standpunt van de seksexploitanten, zoals dat in de krant naar voren is gebracht. In de brieven vragen ze aandacht voor de drugsoverlast in hun wijk en voor de noodzaak om streng op te treden tegen illegale prostitutie. Illegaliteit, raamprostitutie en drugsoverlast gaan volgens de brieveschrijvers wél hand in hand, zoals blijkt uit de nu volgende passage:

‘De raamprostitutie is bezig met de voorbereiding van een open dag. Met twee porto cabines en een foto-expositie. Illegaliteit en terreur gaan samen open huis houden. Zou de buurt ook een hoekje krijgen om een beeld te geven van de overlast? Of wordt het een louter crimineel onderonsje van raamexploitanten? En nu maar hopen dat er ergens iemand is die inziet aan wat voor waanzin we bezig zijn.’

En een paar weken later schrijft een andere bewoner in een ingezonden brief:

‘De wijk is noodgebied, met alle denkbare vormen van overlast, inclusief straatoverrij, dat zegt toch wel iets over het leefklimaat; nagenoeg iedereen die er werkt is illegaal. Daar zou natuurlijk van de ene op de andere dag een eind aan kunnen worden gemaakt maar kennelijk moet dat nog bij de overheid doordringen.’

De bewonersbrieven geven een reactie op de opvattingen van de exploitanten zoals die door de krant breed voor het voetlicht worden gebracht. Ze maken kenbaar dat ze het niet eens zijn met het beeld dat in de krant wordt geschetst van de ‘onschuldige’ prostitutiebranche, die niets van doen heeft met drugsoverlast en criminaliteit.

Commissievergadering: van evaluatie naar nieuwe beleidsvoorbereidingen

Op 26 oktober 1998 vergadert de gemeenteraadscommissie voor veiligheid naar aanleiding van de evaluatie van het noodgebied. Uit de evaluatie blijkt dat – ondanks de extra bevoegdheden van de politie – drugsoverlast en criminaliteit niet zijn verminderd in het gebied.⁸ De burgemeester concludeert dan ook in een begeleidende brief dat ‘de situatie in het gebied structurele aandacht vraagt waarbij niet langer kan worden volstaan met een grotere inzet van de politie.’ Een ambtelijke projectgroep is om die reden al enige tijd bezig met een onderzoek naar de ‘overlastgevende factoren’ in het gebied. Het aankomend jaar, zo vervolgt de burgemeester, ‘vindt een verdiepingsslag van het onderzoek plaats waarbij het accent komt te liggen op de positie van de raamprostitutie’. In de evaluatienota wordt een ‘sluitingstijdenregime’ genoemd en een reductie van het aantal ramen als mogelijkheden om de overlast te verminderen, want ‘de verstrengeling van prostitutie en drugs heeft een dusdanige negatieve impact, dat hiermee een gerichte aanpak van de prostitutie is gerechtvaardigd’, aldus de nota. Verder vermeldt de nota dat door zowel bewoners als door raamexploitanten een rapport is opgesteld over de toekomst van de prostitutiebranche. Aangekondigd wordt dat alle betrokken personen en instanties in het vervolgtraject betrokken zullen worden.

In afwachting van de uitkomsten van een ‘verdiepingsonderzoek’, wordt in de nota voorgesteld om op korte termijn vast te beginnen met de handhaving van bestaand beleid, zoals de controle op illegale werknemers in de raamprostitutiestraten.

⁸ Uit de bevindingen die in hoofdstuk 4 zijn gepresenteerd, blijkt dat de drugsoverlast (zoals die tot uiting komt in meldingen van burgers) in het Raamkwartier en rondom de prostitutiestraten inderdaad toeneemt vanaf 1998. Uit de HKS-politiecijfers echter blijkt dat de criminaliteit *niet* toeneemt in deze wijk.

De burgemeester legt in zijn brief een verband tussen de aanwezigheid van illegale prostituees en criminaliteit en drugsoverlast⁹ en hij stelt dat de aanpak van illegaliteit ‘noodzakelijk’ is voor het verbeteren van het klimaat in de omgeving van de prostitutiestraten.

Hoewel de evaluatienota op 26 oktober centraal staat, wordt tijdens de commissievergadering vooral gesproken over de aanpak van illegale prostituees. De flyeractie van de politie, ‘die voor veel onrust onder de prostituees heeft gezorgd’, en de daarop volgende berichtgeving in de lokale media vormen daarvoor de aanleiding. Allereerst maken zes insprekers van de gelegenheid gebruik om tijdens de vergadering de gemeenteraad toe te spreken. Naast een vertegenwoordiger van de bewonersorganisatie en een vertegenwoordiger van de raamexploitanten – die ieder de ideeën uit hun eigen rapport nog eens naar voren halen – zijn dat woordvoerders van instanties die opkomen voor de belangen van illegalen of van prostituees. Zij spreken hun ongerustheid uit over ‘de klopjacht’ en de op handen zijnde ‘razzia’s’ en wijzen op alle nadelige effecten van het striktere handhavingsbeleid.¹⁰ Ook plaatsen zij kritische kanttekeningen bij het (vermeende) verband dat in de nota en door de burgemeester gelegd wordt tussen illegaliteit en drugsoverlast. De vertegenwoordiger van de bewonersorganisaties pleit daarnaast voor het instellen van gebruikersruimten als ‘permanente en structurele oplossing voor drugsgebruikers omdat het gevaar bestaat dat de overlast zich gaat verspreiden.’

De discussie daarna in de raad gaat voor het overgrote deel ook over de aanpak van illegaliteit als middel tegen de drugsoverlast in en rondom de prostitutiestraten. Enkele raadsleden werpen de vraag op of de invoering van cameratoezicht wel soelaas zou kunnen bieden. De burgemeester reageert tot slot op de insprekers en raadsleden, en legt in zijn reactie de nadruk op de aanpak op termijn van de gehele raamprostitutiebranche. Hij spreekt onder meer over ‘vermindering van het aantal ramen’ als manier om de drugsoverlast en criminaliteit op lange termijn beter beheersbaar te maken.

Politieverslaggever De Koning woont de vergadering bij en doet de volgende dag onder de kop ‘Burgemeester wil minder ramen in prostitutie’ verslag van de commissievergadering. Het plan om het aantal ramen op termijn te verminderen, vormt de primaire nieuwswaarde van het bericht en vooral de visie van de burgemeester wordt voor het voetlicht gebracht. Daarnaast worden in het artikel twee insprekers geciteerd die tijdens de commissievergadering aandacht vroegen voor de situatie van illegale prostituees.

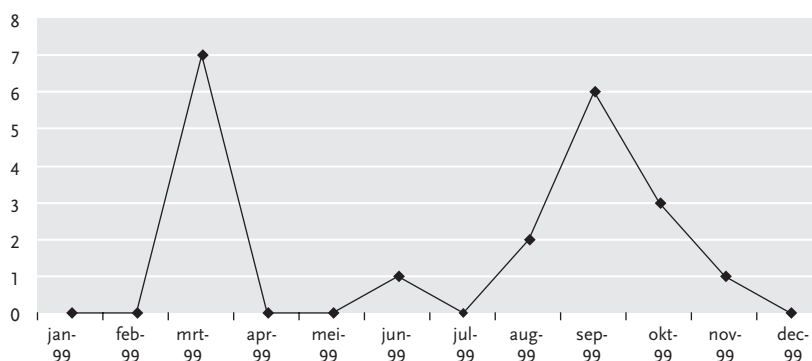
9 In de brief staat onder meer: ‘Sinds jaren heeft de raamprostitutie grote aantrekkingskracht op prostituees afkomstig uit landen waar de levensstandaard laag is. Deze vrouwen komen zelden op basis van een geldige verblijfsvergunning naar Nederland. De afgelopen periode is een verschuiving waarneembaar in de nationaliteit van de prostituees, veel vrouwen zijn momenteel afkomstig uit de Oostbloklanden. Tegelijkertijd is er een toename te constateren van het aantal criminele groeperingen en een verharding van de criminaliteit en de drugsoverlast in en rondom de prostitutiestraten.’ (notitie 22 september 1998)

10 De vier ander insprekers zijn de woordvoerders van de Stichting Prostitutieprojecten, een pastor, een stichting tegen vrouwenhandel en iemand van Maatschappelijk werk. Een van het zegt bijvoorbeeld: *‘twee jaar geleden is door u beloofd dat er geen razzia’s zouden plaatsvinden op illegale prostituees. Ook nu is er geen reden voor’* (notulen van vergadering).

In de weken daarna, als de politie daadwerkelijk begint met het optreden tegen illegale prostituees, komen in de berichtgeving van de krant vooral raamexploitanten en belangen vertegenwoordigers van raamprostituees aan het woord over de aanpak van illegaliteit. Zo kopt de krant op 6 november 1998 'Woede over inval prostitutiepand' en de exploitanten die in het artikel aan het woord komen, spreken over 'klopjachten' en kondigen gerechtelijke stappen aan. De directrice van een stichting die opkomt voor de belangen van prostituees haalt in de krant ook uit naar het stadsbestuur en verwijt de gemeente met twee monden te praten: 'Ze [gemeente] zegt geen klopjacht te organiseren maar laat de politie wel op deze indringende manier controleren. (...) De illegale vrouwen zijn op dit moment vogelvrij. Hen oppakken en de eveneens illegale dealers ongemoeid laten druist in tegen mijn rechtsgevoel'.

Terwijl in 1998 de invoering van sluitingstijden voor raamprostituees wel al ter sprake kwam in de krant, verschijnen de meeste krantenberichten over de maatregel het jaar daarna, als de besluitvorming en implementatie plaatsvindt. In onderstaande figuur is de verdeling weergegeven van de twintig berichten die in 1999 over de sluitingstijdenregeling verschijnen. Onderaan in de grafiek kan worden afgelezen in welke maand de fasen besluitvorming, uitvoering en evaluatie van beleid zich voordoen.

Figuur 5.2 Verdeling van krantenberichten over sluitingstijden in 1999



De grafiek laat zien dat de media-aandacht voor de sluitingstijdenregeling zich concentreert in de periode dat de raad besluit de interventie in te voeren (maart) en in de periode dat de interventie daadwerkelijk wordt geïmplementeerd (september) en wordt geëvalueerd (eind oktober). In het vervolg van dit hoofdstuk zal gekeken worden naar de specifieke inhoud van de krantenberichten over sluitingstijden en naar het verloop van het besluitvormingsproces, om zo te achterhalen hoe mediaberichtgeving en de verschillende beleidsfasen nu precies met elkaar samenhangen. Maar voordat de aanpak van de prostitutiebranche in maart 1999 formeel op de agenda van de gemeenteraad staat, verschijnt in de krant nog een reportage over drugsoverlast in het Raamkwartier.

Sfeerreportage

Op zaterdag 13 januari 1999 brengt de krant een reportage onder de titel 'Raamkwartier heeft omslagpunt bereikt'. Het stuk doet verslag van onveiligheidsgevoelens van bewoners van het Raamkwartier en is geschreven door de verslaggever gezondheidszorg. Een huisarts en de directeur van een woonbemiddelingsbureau komen uitvoerig in het artikel aan het woord en vertellen over de 'tientallen' verzoeken die zij krijgen om hulp bij verhuizing. Zij vertellen dat ze door bewoners benaderd worden voor een (medische) urgentieverklaring vanwege de onveiligheid in de wijk. Vooral de drugpanden in de wijk, het intimiderende gedrag van verslaafden op straat en de dichtheid van mensen in het Raamkwartier dragen volgens de arts en de directeur bij aan die gevoelens van onveiligheid. Over de verhuishwens van veel buurtbewoners zegt de arts:

'Wees eerlijk, het is hier gewoon een oorlogsgebied.(...) Ik geef de vertrekkers geen ongelijk. Mensen worden geïntimideerd en bedreigd als ze opmerkingen maken tegen overlastveroorzakers'.

Naast de arts en de directeur van het woonbureau, komt in het artikel ook een opbouwwerker uit de buurt aan het woord. Hij beaamt dat er incidenten zijn, maar gelooft niet dat veel mensen in het Raamkwartier zich onveilig voelen. Een woordvoerder van de gemeente Zandstad die door de krant om een reactie is gevraagd, gelooft ook niet dat bewoners van het Raamkwartier zich massaal onveilig voelen. Hij voegt toe dat de toegekende urgenties bij verhuizingen gelijkelijk over de wijken van Zandstad zijn verdeeld.

Tot slot wordt in de reportage de visie weergegeven van een bewoner van het Raamkwartier, die tevens CDA-gemeenteraadslid is en in die hoedanigheid deel uitmaakt van de coalitie. Vooruitlopend op de raadsvergadering in maart, koppelt het raadslid de drugsoverlast en onveiligheid in de gehele wijk aan de prostitutie in de Raamstraat: 'Ik denk dat de sfeer in de buurt zo slecht zal blijven zolang de Raamstraat blijft bestaan. Die straat veroorzaakt veel onveiligheid.' De onveiligheidsgevoelens van bewoners die in het artikel centraal staan, worden door het raadslid dus toegeschreven aan de prostitutiebranche. De meest geschikte oplossing is daarom beperking van die branche. Het raadslid koppelt het gesignaleerde buurtprobleem aan beleid dat het gemeentebestuur al heeft bedacht en grondig voorbereid, en waarover alleen nog een besluit genomen hoeft te worden. Door te wijzen op de verwevenheid van de raamprostitutiebranche met criminaliteit en drugsoverlast doet het raadslid een poging draagvlak te creëren voor het nieuw te voeren gemeentebeleid.

5.2 Lokale politieke besluitvorming

Op donderdagavond 18 maart 1999 vergadert de raadcommissie voor Veiligheid en op de agenda staat de nota 'Aanpak Raamstraten'. De plannen in de nota komen voort uit het 'verdiepingsonderzoek' dat in de maanden daarvoor door een ambtelijke werkgroep is verricht naar overlastgevendende factoren in en rondom de prostitutiestraten. De grootste

aandacht in het stuk gaat uit naar het plan om de Raamstraat, de prostitutiestraat met de meeste ramen, op termijn te sluiten. Op zo'n manier wil het gemeentebestuur het aantal ramen in de stad halveren en de overlast beter beheersbaar maken. Daarnaast wordt in de nota de invoering van sluitingstijden voor de nacht aangekondigd en worden flankerende maatregelen genoemd als plaatsing van camera's en herinrichting van de openbare ruimte. Ook continuering van de intensieve politiecontroles in en rondom de prostitutiestraten maakt deel uit van het gepresenteerde plan. De nota is vanaf 16 maart voor media en andere belangstellenden beschikbaar en op die dag geeft de burgemeester tijdens een persbijeenkomst ook een toelichting op de plannen.

Van de zeven berichten die de krant in maart publiceert over de nieuwe sluitingstijdenregeling verschijnen er vijf vlak voor de commissievergadering van 18 maart en twee daarvan *na* de vergadering; twee berichten verschijnen op 17 maart, drie berichten op 18 maart, één op 19 maart en één op 26 maart.¹¹

Het eerste nieuwsbericht op 17 maart kondigt de plannen van het gemeentebestuur aan. Primaire bron van het artikel is zowel de nota als de persbijeenkomst van de gemeente. De krant schrijft onder de kop 'Sluitingstijden voor raamprostitutie':

'Alle raamprostituees krijgen binnen afzienbare tijd te maken met sluitingstijden zoals de horeca ze kent. Doordeweeks moeten ze hun ramen sluiten om één uur 's nachts en vrijdag- en zaterdagavond om half twee. De gemeente denkt met de sluiting in de nachtelijke uren overlast voor omwonenden in te dammen en de criminaliteit rond prostitutiestraten te beperken. De samenwerkende bewonersorganisaties verwachten niet dat de overlast door deze maatregel zal afnemen. "Dealers trekken zich er niet van aan als de ramen dichtgaan, ze blijven dat gewoon nog rondhangen op straat" aldus Sander Zwartjes namens de bewoners van de omliggende buurten.'

Opmerkelijk is dat de woordvoerder van de samenwerkende bewonersorganisaties zich in dit krantenbericht sceptisch uitlaat over de sluitingstijden, terwijl in het rapport van de bewonersorganisaties, dat een half jaar eerder aan de gemeenteraad is gepresenteerd, de sluitingstijden juist werden toegejuicht. Van *de visie of de opinie* van bewoners kan dus niet gesproken worden. In het krantenartikel komen verder ook de burgemeester en een wethouder aan het woord, die denken met de maatregel 'een behoorlijke slag te slaan in de strijd tegen de criminaliteit.'

Verderop in de krant komen in een achtergrondartikel verschillende vertegenwoordigers van bewoners uitvoeriger aan het woord over de aangekondigde plannen. Ook uit dat artikel blijkt dat de bewoners niet op één lijn zitten als het gaat om de aanpak

11 Naast invoering van de sluitingstijden krijgt ook de sluiting van de Raamstraat veel aandacht van de krant. In deze paragraaf beperken we ons tot de berichtgeving over de sluitingstijden. De berichten over sluiting van de Raamstraat gaan voor een groot deel over de wijze waarop de gemeente de panden overneemt van de exploitanten en de bedragen die daarvoor betaald zouden moeten worden. Daarnaast gaan de berichten ook over de mogelijke negatieve 'uitwaaiingseffecten' van de sluiting.

van drugsoverlast rondom de prostitutiestraten. De bewonersvertegenwoordiger en opsteller van het bewonersrapport, de heer Puik, zegt ‘niet ontevreden te zijn, maar ook niet blij met de plannen’. Hij pleit in het artikel voor sluiting van twee prostitutiestraten in plaats van één, zodat de oprichting van een apart Eroscentrum een stap dichterbij komt. De andere bewonersvertegenwoordiger die in het artikel aan het woord komt, Sander Zwartjes, meldt daarentegen ‘geen problemen met de prostitutie te hebben maar met de figuren die het aantrekt.’ De bewoners delen wel de angst dat de drugsoverlast en criminaliteit zich door de maatregel zullen verplaatsen naar andere delen van de wijk en uiten hun scepsis over de mogelijkheden die de politie heeft om die verplaatsing tegen te gaan.

De dag daarop verschijnen naar aanleiding van het plan om sluitingstijden in te voeren opnieuw verschillende stukken in de krant. Allereerst staat op de voorpagina van het stadskatern van de hand van een raadsverslaggever een ‘voorbeschouwing’ van de commissievergadering, die ’s avonds in het stadhuis plaats zal vinden. De krant brengt het nieuws dat de gemeenteraad die avond met grote meerderheid in zal stemmen met zowel sluiting van de Raamstraat als met invoering van sluitingstijden. Verderop in de krant wordt onder de kop ‘Sluitingstijden jagen prostituees straat op’ door politieverlaggever De Koning een nieuwsbericht gewijd aan de onvrede van de raamexploitanten over de maatregel. De Groot (voorzitter van het Overleg Raamexploitanten) verwacht dat door de maatregel veel raamprostituees ’s nachts de straat op zullen gaan om toch nog geld bij te verdienen. De krant citeert ‘bordeelbaas’ De Groot:

“Als bij ons de ramen om een 01.00 uur dicht moeten, dan zullen de meisjes elders hun heil zoeken als ze niet voldoende verdiend hebben” zegt De Groot. Hij voorspelt dat ze zullen uitwaaiëren over de stad. “Ze gaan naar de tippelzone of gewoon ergens in de buurt tippelen.” De Groot verwacht ook dat bezoekers van horecagelegenheden elders op zoek gaan naar betaalde seks als de raamprostitutiestraten zijn gesloten.’

De politie komt in het bericht ook aan het woord en zegt niet bevreesd te zijn voor ongewenste ontwikkelingen zoals die door De Groot worden geschetst.

Tot slot komt de krant op 18 maart met een achtergrondverhaal waarin uiteenlopende personen aan het woord komen over de nachtsluiting: een vertegenwoordigster van het Landelijk Prostitutie Overleg, een raamprostituee uit Zandstad, enkele fractievoorzitters uit de gemeenteraad en wederom Sander Zwartjes, de ‘woordvoerder samenwerkende bewonersorganisaties’. Alle opgevoerde personen worden geciteerd, maar de meeste aandacht in het bericht gaat naar het verhaal van prostituee ‘Jessica’. Zij is werkzaam in een van de raamprostitutiestraten en zegt:

“De sluitingstijd is een hele slechte zaak voor iedereen. Voor mij omdat ik de meeste klanten ’s nachts en ’s avonds ontvang. De mannen zijn dan op stap geweest en willen een wippie maken. Wat moet ik als de ramen om één uur sluiten? Ik heb helemaal geen zin om met mannen mee te gaan of de straten op te gaan; dat levert mij alleen maar risico’s op. (...) Toch zal ik wel moeten, anders verdien ik niks. Een ander risico is dat mannen die

hier niet meer terecht kunnen, misschien wel een vrouw verkrachten. Daar zit toch ook niemand op te wachten? Het is jammer dat de prostitutie op deze manier weer in een onoverzichtelijke hoek wordt gedreven.”

De fractievoorzitter van de VVD die in het achtergrondartikel aan het woord komt, zegt daarentegen dat zijn partij geen moeite heeft met de sluitingstijden, omdat hij de maatregel ziet als een oplossing om de overlast terug te dringen.¹² Zijn collega-voorzitter van de PvdA-fractie zegt eveneens volledig achter de invoering van de sluitingstijdenregeling te staan. Hij denkt dat verplaatsingseffecten niet op zullen treden omdat een deel van de klanten de stad überhaupt niet meer zal bezoeken door de nachtelijke sluiting:

“Voor een waterbedeffect ben ik niet zo bang. Er komen nu vanwege het grote aanbod veel klanten uit stad X en stad Y. Als er minder aanbod is, zullen die klanten wel wegblijven en zal de overlast ook afnemen. Tenminste, dat verwachten wij.”

Bewonersvertegenwoordiger Zwartjes tot slot, verwacht volgens het krantenartikel wederom niet veel van de sluitingstijden omdat ‘de prostitutie meestal los staat van de criminaliteit en drugsoverlast. Een drugsdealer of junk maakt het niet uit als om één uur de ramen dichtgaan. De politie moet er voor zorgen dat die figuren worden aangepakt; dat gebeurt niet als een raam gesloten wordt.’

Commissievergadering

Diezelfde avond, op 18 maart 1999, komt de raadscommissie bijeen om te vergaderen over de nota ‘Aanpak Raamstraten’. Voordat de raadsleden zich uitlaten over de nota, maken zes mensen van de gelegenheid gebruik om de raad toe te spreken. Drie daarvan spreken namens verschillende bewonersorganisaties. Zij spreken hun angst uit voor verplaatsing van de overlast door sluiting van de Raamstraat en pleiten voor de oprichting van een Eroscentrum. In hun optiek kan de tweede prostitutiestraat nabij het centrum dan ook gelijk worden opgeheven. Over de sluitingstijdenregeling reppen zij verder met geen woord. (Bewonersvertegenwoordiger Zwartjes behoort overigens niet tot de insprekers). Ook drie raamexploitanten laten van zich horen tijdens de commissievergadering. Een van hen is voorzitter De Groot van de hierboven genoemde vereniging van exploitanten. Hij is faliekant tegen sluiting van een tweede prostitutiestraat en waarschuwt verder voor het ‘uitwaaieringseffect’ van de voorgestelde maatregelen. De andere exploitanten spreken zich eveneens uit tegen eventuele sluiting van een tweede prostitutiestraat. Ze stellen voor camera’s te plaatsen en de straat af te sluiten middels portier en detectiepoortjes, zoals ze ook in hun rapport al hebben geopperd. Daarnaast zegt één van de insprekende raamexploitanten geen moeite te hebben met de invoering van nachtelijke sluitingstijden voor de raamprostituees.

¹² Hij pleit er daarnaast voor niet alleen sluitingstijden in te voeren en de Raamstraat te sluiten maar om tegelijk de tweede prostitutiestraat nabij het centrum van de stad van een andere bestemming te voorzien.

Na de insprekers komen de raadscommissieleden aan het woord. Vrijwel allemaal scharen ze zich achter de plannen die worden voorgesteld in de nota. Aan de invoering van sluitingstijden worden praktisch geen woorden besteed. Alleen de lokale oppositiepartij vraagt tijdens de vergadering aandacht voor de verplaatsingseffecten van de maatregel. Volgens de partij zal drugsoverlast blijven bestaan, ook als de prostitutiestraten gesloten worden en raamprostituees 's nachts geen klanten meer mogen ontvangen. Prostituees zullen de illegaliteit en anonimiteit 'induiken' en de gezondheidsproblemen die daarmee gepaard gaan, zijn volgens de lokale partij 'niet denkbeeldig'.

Opmerkelijk is dat de commissievergadering vooral in het teken staat van het idee om naast de Raamstraat ook een andere prostitutiestraat nabij het centrum te sluiten. Dit plan is als voorstel ingediend door de VVD-fractie, maar is vooral ingegeven door bewoners die nabij deze tweede prostitutiestraat wonen. Zij zijn bang dat alle overlast hun kant opkomt als de Raamstraat wordt gesloten en pleiten daarom wederom voor de oprichting van een apart Eroscentrum. Met de invoering van sluitingstijden en met sluiting van de Raamstraat heeft, op de lokale oppositiepartij na, geen enkele fractie moeite. De discussie over de sluitingstijdenregeling wordt overschaduwd door het veel rigouzeuzere plan om twee prostitutiestraten te sluiten. De kritische kanttekeningen bij de sluitingstijdenregeling die in de krant naar voren zijn gebracht, hebben geen invloed op de besluitvorming en op de opinie en het stemgedrag van de raadsleden. Tegen het einde van de vergadering kondigt de burgemeester aan dat de stemming over de nota en over sluiting van de tweede prostitutiestraat verschoven wordt naar de week daarop.

De volgende dag bericht de krant dat een ruime meerderheid in de gemeenteraad van Zandstad voor invoering van sluitingstijden is en voor sluiting van de Raamstraat. De rest van het nieuwsbericht gaat in op de discussie over sluiting van de tweede prostitutiestraat en over de stemverhoudingen omtrent die ingreep.¹³ De week erop wordt in de raadscommissie een principeakkoord bereikt over de nota. Het voorstel van de VVD om de tweede prostitutiestraat ook te sluiten, haalt geen meerderheid. Wel zegt de burgemeester toe dat door de politie extra scherp gelet zal worden op drugsdealers en drugsgebruikers rondom de prostitutiestraten. Opnieuw verschijnt er in de krant een verslag over de commissievergadering en opnieuw kan worden gelezen dat de raamprostituees van Zandstad na één uur 's nachts geen klanten meer mogen ontvangen.¹⁴

13 In de dagen daarna verschijnen verschillende berichten over sluiting van de tweede prostitutiestraat, en de visie van voorstanders van de sluiting – vooral de opstellers van het bewonersrapport – wordt breed belicht in de berichtgeving.

14 Daarnaast verschijnen verschillende stukken over de discussie omtrent sluiting van de tweede prostitutiestraat. Daar zal in deze paragraaf niet verder op worden ingegaan. De teneur van die berichten is dat exploitanten blij zijn en bewoners teleurgesteld.

Drie maanden later, op 17 juni 1999, stemt de gemeenteraad officieel in met de sluitingstijdenregeling, die op 1 september zal ingaan.¹⁵ De dag daarna opent het stadskatern van de krant met de kop 'raamprostitutie deel van de nacht taboe'. De reden voor het besluit wordt in het artikel nog eens aangehaald ('om de overlast rond de prostitutiestraten in te dammen') en het bezwaar van enkele raamexploitanten – prostituees zullen 's nachts de straat op gaan om te tippelen – wordt in het nieuwsbericht kort weergegeven.

Berichtgeving over klachten van bewoners

In de zomer van 1999 verschijnen een aantal artikelen waarin de problemen van buurtbewoners omtrent drugsoverlast centraal staan. In de laatste week van juli komt de krant met een sfeerreportage over een buurt die grenst aan het Raamkwartier. In de reportage komen wijkbewoners aan het woord die klagen over de aanwezigheid van junks en dealers in een gemeenschappelijke tuin achter het monumentale kerkje bij hen in de buurt. Ze menen dat het onmogelijk is om nog gewoon rustig in de tuin met 'een krantje op een bankje' te zitten. *'Het is meer met een spuitje in de struiken'*, aldus een wijkbewoner die in de krant geciteerd wordt. De verslaggever wijst in de reportage op het verplaatsingseffect van de intensieve politiecontroles in en rondom de prostitutiestraten: 'De problemen rond de kerk zijn groter geworden sinds de politie de drugsoverlast in de prostitutiestraten scherper in de gaten is gaan houden.' Politie en de stadsdeelcoördinator komen in het bericht ook aan het woord, erkennen de problemen en spreken over 'het waterbedeffect'. Ze vertellen dat al dagelijks gesurveilleerd wordt rondom de kerk en dat ze achter de oplossing staan die de bewoners aandragen, namelijk de plaatsing van hekken aan de achterkant en zijkant van de tuin.

Ruim een maand later, op 28 augustus, verschijnt een grote reportage in de krant over de problemen waar ondernemers in een winkelcentrum aan de Raamkade mee kampen. De ondernemers die in het artikel aan het woord komen menen dat, behalve een tekort aan parkeerplaatsen, het vooral ook de junks zijn die potentiële klanten weggagen. *'Alleen vaste klanten wagen zich langs deze figuren om snel hun boodschapje te doen en dan weer te verdwijnen'*, aldus een van de winkeliers die in het stuk geciteerd wordt. Verder komen in de reportage ook een ambtenaar, een politiecommissaris en een wethouder aan het woord over de problemen en de mogelijke oplossingen.

Nog geen week later brengt de krant het nieuws dat de gezamenlijke bewonersorganisaties het overleg met de gemeente hebben opgezegd. Bewoners hebben een brief naar het gemeentebestuur gestuurd waarin ze stellen dat de drugsoverlast in juli en augustus ernstig is toegenomen. De brief is ook naar de stadsredactie van de krant gestuurd en in het artikel wordt vooral uit de brief geparafraseerd:

'De samenscholingen, intimidaties en drugsverkoop hebben zich nu naar elders verplaatst, zo constateren de bewoners. De bewoners vinden dat op hun klachten onvoldoende is gereageerd. Volgens hen heeft dat mede te maken met de onderbezetting bij de poli-

¹⁵ De stemming is dan nog slechts een formaliteit, de mening van alle fracties is immers al duidelijk geworden tijdens de commissievergaderingen in maart van dat jaar.

tie. De bewoners hebben bij de gemeente de wens geuit om zelf de problematiek te monitoren. Dit verzoek is afgewezen'

In de laatste twee alinea's van het bericht komt de burgemeester aan het woord. Naar aanleiding van de bewonersbrief is die dag ervoor namelijk, in de commissievergadering, door een raadslid een vraag gesteld over de brief. De burgemeester antwoordt dat monitoren een taak is van de gemeente en dat 'de kou inmiddels uit de lucht is'.

5.3 Uitvoering van beleid

Op 10 augustus, een paar weken voordat de raamprostituees hun zaak 's nachts werkelijk moeten sluiten, komt de sluitingstijdenregeling weer ter sprake in een krantenbericht. De vereniging van de raamexploitanten heeft namelijk besloten naar de rechter te stappen in een poging de nachtsluiting te voorkomen en politiever slaggever De Koning zal het verloop van de rechtszaak in de aankomende weken uitvoerig verslaan. Allereerst schenkt de krant in een artikel onder de kop 'Boze seksbazen naar rechtbank' aandacht aan de argumenten van de exploitanten. Het inkomensverlies dat zij vrezen door sluiting van de ramen is nu het voornaamste argument dat naar voren wordt gebracht. Als de regeling ondanks hun bezwaar toch wordt doorgevoerd, eisen de exploitanten een schadeclaim. De verslaggever besteedt in het artikel ook aandacht aan een andere zorg van de exploitanten. 'De gemeente heeft onlangs besloten dat de horeca in Zandstad langer open mag blijven. Als de ramen om een uur dicht moeten, verplaatst het circuit zich naar de cafés en de bars. Met alle overlast van dien. Dat kan de gemeente de burgers niet aandoen', aldus de raamexploitant in het krantenartikel.

In de laatste twee alinea's van het nieuwsbericht worden de beweegredenen van het gemeentebestuur nog eens voor het voetlicht gebracht. De weken daarna verschijnen enkele nieuwsberichten over het verloop van de rechtsprocedure: een bericht over het feit dat het kort geding op 10 september zal dienen en een bericht over de beslissing van het gemeentebestuur om 's nachts geen controles in de prostitutiestraten uit te oefenen, zolang de rechter nog geen uitspraak heeft gedaan.

Op 11 september doet de krant in een uitgebreid nieuwsbericht verslag van het kort geding dat de dag ervoor heeft plaatsgevonden. Het artikel begint met de constatering dat 'de gemeente onverkort vasthoudt aan nachtelijke sluitingstijden'. De advocaat van de gemeente wordt in het bericht geciteerd en brengt tijdens de rechtszaak nog eens naar voren dat '*de overlast in de straat al enige tijd bijzonder ernstig is*. Eerdere maatregelen, hoe ingrijpend ook, zoals de aanwijzing tot noodgebied, hebben helaas onvoldoende effect gehad.' In de rest van het artikel komt vooral de visie en de argumentatie van de raamexploitanten naar voren aan de hand van een weergave van het pleidooi van de advocaat. Als de rechter twee weken later een uitspraak doet, kopt de krant de volgende dag 'Raamexploitanten verliezen geding tegen gemeente'. In het bericht valt, naast de argu-

mentatie van de rechtbank,¹⁶ te lezen dat de exploitanten niet kunnen rekenen op schadevergoeding en dat de politie diezelfde nacht nog is begonnen met controles in de prostitutiestraten. De exploitanten laten het hier echter niet bij zitten en overwegen via een bodemprocedure een schadevergoeding af te dwingen. Dat nieuws brengt althans de krant een dag later.¹⁷

Diezelfde dag komt de krant ook met een achtergrondverhaal waarin de denkbeelden van een aantal raamexploitanten over de sluitingstijden nog eens naar voren worden gebracht. In de eerste nacht waarin raamprostitutie verboden is, zijn drie raamexploitanten namelijk in een café om de hoek van de prostitutiestraten bijeen gekomen om ‘erop toe te zien dat de gordijnen daadwerkelijk dichtgaan’. Verslaggever De Koning loopt een deel van de nacht mee met de exploitanten en tekent uit hun mond op hoe kwaad ze zich maken over het feit dat ‘de gemeente steeds strenger wordt tegenover hen en de meisjes’. Een van de exploitanten die in het artikel aan het woord komt is Han de Groot, de voorzitter van de vereniging van raamexploitanten. Hij benadrukt tegenover de journalist nog eens dat raamprostitutie niet verantwoordelijk is voor de drugsoverlast in de wijk en hij meent dat de verkeerde mensen nu door het gemeentebestuur worden aangepakt. De krant citeert de Groot:

“De junks en dealers, de veroorzakers van de overlast, laten ze ongestoord hun gang gaan. Een half uur later staan ze gewoon weer buiten als ze eens worden opgepakt door de weinige agenten die hier de straat opgaan.”

Naast de raamexploitanten komt in het achtergrondartikel ook Jessica aan het woord, de raamprostitutie die in maart – vlak voor het besluit van de gemeenteraad – ook aandacht kreeg van de krant voor haar mening over de nachtelijke sluitingstijden. Ze spreekt wederom haar afschuw uit over de maatregel en meent dat ‘seks juist iets is voor de nacht’. De verslaggever voegt daaraan toe dat niet alle prostituees daar zo over denken en dat velen alleen overdag en ’s avonds werken.

De zaterdag daarop verschijnt een redactioneel commentaar van de krant op de sluitingstijdenregeling. De maatregel wordt in een historische context geplaatst en vooral beschouwd als voortvloeisel van de opheffing van het bordeelverbod. Volgens het commentaar komt in de huidige aanpak van de drugsoverlast rondom de prostitutiestraten de aversie van de burgemeester ten opzichte van prostitutie tot uiting.

¹⁶ De krant schrijft over het vonnis: ‘De rechtbankpresident oordeelt dat van schadevergoedingen geen sprake kan zijn omdat de raamexploitanten al een tijd op de hoogte waren van de nieuwe sluitingstijden. Bovendien is het besluit genomen om de veiligheid te verbeteren in de buurten met raamprostitutie, aldus de rechtbankpresident. Eerdere maatregelen, zoals het instellen van een noodgebied, hebben volgens hem niet geholpen. De president geeft de raamexploitanten in zijn vonnis de overweging om hun activiteiten naar overdag uit te breiden.’

¹⁷ Over die bodemprocedure schrijft de krant daarna niets meer.

De invloed van mediaberichten op de agenda en het besluit

Ondanks alle kritische berichten in de krant zijn er tot nu toe geen aanwijzingen voor de veronderstelling dat lokale media-aandacht van invloed is geweest op de agenda van het lokale bestuur ten aanzien van drugsoverlast in het Raamkwartier, evenmin op de inhoud van de nota en op het besluit dat genomen wordt. Hoe denken de personen die destijds direct betrokken zijn geweest bij het beleidsvormingsproces over die beïnvloeding?

De betrokken gemeenteambtenaar en de betrokken politiefunctionaris menen beiden dat berichtgeving in de krant over overlastklachten van bewoners niet nodig zijn geweest om tot planvorming te komen. De cijfers zeiden genoeg, zo zeggen ze achteraf. Wijkbewoner Puik daarentegen is van mening dat media-aandacht voor (de verplaatsing van) drugsoverlast in het Raamkwartier wel degelijk goed is geweest voor erkenning door het gemeentebestuur van de verplaatsing van het probleem:

‘Als het gaat om drugsoverlast zijn bewoners wel een belangrijke bron, helemaal voor de gemeente, want die weet van toeten nog blazen, die weet heel weinig van wat er op straat leeft, alleen via via horen ze dingen. (...) Publiciteit werkt toch meestal als breekijzer. Bestuurders besteden daarna toch meer aandacht eraan, ook al is het alleen met woorden of tijdelijk en blijft daarna alles weer bij het oude. Meestal reageert men er wel op, ook al is het maar tijdelijk en van korte duur. Raadsleden krijgen ook meer aandacht, meer interesse voor het probleem, komen langs of gaan vragen stellen, en daarom is publiciteit alleen maar goed.’

De kritische berichten over de aanpak van de raamprostitutie hebben volgens de betrokken gemeenteambtenaar voor een hoop ‘fuss’ en een hoop ‘heisa’ gezorgd, maar hebben uiteindelijk geen invloed uitgeoefend op de besluitvorming: *‘De pers zorgde dat er af en toe raadvragen werden gesteld maar [de pers] heeft de besluitvorming in deze situatie niet in het geringste detail beïnvloed. Naar mijn waarneming dan.’* Hij meent zelfs dat de grote regelmaat waarmee berichten verschenen over de visie van raamexploitanten ervoor zorgden dat hun argumenten uiteindelijk niet meer zo serieus werden genomen.

‘Het werd een beetje een klucht, vooral Han de Groot, daar kon je een avondprogramma mee vullen. Twee of drie keer is dat leuk, maar daarna verliest het zijn effect’,

aldus de ambtenaar. De veelvuldigheid waarmee de bron in de media verschijnt zou in deze visie dus de geloofwaardigheid en status van de bron aantasten.

De politiefunctionaris daarentegen denkt dat door de kritische mediaberichten over sluitingstijden de inhoud van het besluit niet is beïnvloed maar wel het *tempo* waarin het besluitvormingsproces zich voordeed. De sluitingstijden hadden veel eerder ingevoerd kunnen worden. De gemeente is echter coulant naar de raamexploitanten geweest, vooral om de politieke steun vanuit de raad niet in gevaar te brengen. Daarnaast zegt de politiefunctionaris dat de krantenberichten ervoor hebben gezorgd dat bestuur en beleidsmakers altijd goed voorbereid waren om het beleid te verdedigen:

‘Wij werden door de mediaberichten altijd op scherp gezet. Dus we hebben bijvoorbeeld gezegd: die rechtszaak verliezen is geen optie. Zelfs schieten met een kanon op een mug was voor ons valide. Verliezen was voor ons in het hele traject geen optie. (...) Zonder die berichten was het allemaal wat makkelijker gegaan, hadden we misschien niet alles uit de kast gehaald om daar een verhaal neer te zetten dat vanuit de gemeente en vanuit de politie klonk als een klok. (...) Maar als de pers er niet was geweest was ik in veertien dagen klaar geweest, dan had ik gewoon in veertien dagen de hele reut ingevoerd.’

In de beleving van de politiefunctionaris heeft de media-aandacht het beleidsvormingsproces dus vooral vertraagd of ‘getemporeerd’, om het politieke draagvlak in de gemeenteraad niet te verliezen. Daarnaast heeft de negatieve media-aandacht ertoe geleid dat beleidsmakers en bestuur altijd ‘beslagen ten ijs’ kwamen en werden aangespoord het te voeren beleid goed te verantwoorden, te verdedigen en uit te leggen. Uit de verhalen van de direct betrokkenen kunnen we verder opmaken dat berichtgeving ervoor heeft gezorgd dat drugsoverlast en kritiek op het lokale overlastbeleid nadrukkelijker onder de aandacht van de gemeenteraadsleden kwam.

5.4 Evaluatie

Al anderhalve maand na invoering van de nieuwe sluitingstijden, op 20 oktober 1999, verschijnt op de voorpagina van de krant een kort nieuwsbericht over de effecten van de maatregel: ‘Door de invoering van de verplichte sluitingstijden in de prostitutiestraten van Zandstad is de overlast voor omwonenden verminderd. Dat zeggen de gemeente en de politie op grond van eerste ervaringen.’ Op een binnenpagina van de krant wordt onder de kop ‘*Sluitingstijd prostitutie werkt positief*’ langer stilgestaan bij de positieve resultaten van de sluitingstijden. De verslaggever parafraseert in het artikel zowel een woordvoerder van de politie als een woordvoerder van de gemeente:

‘Sinds enkele weken moeten op doordeweekse dagen om 1.00 uur en in het weekend om 1.30 uur de raamprostituees ‘nee’ verkopen. Volgens een politiewoordvoerder is daarna meteen duidelijk wie nog in de straten rondhangt om rotzooi te schoppen of drugs te dealen. De dealers hebben zich weliswaar meer verspreid over de verschillende buurten, maar de politie besteedt aan die problematiek extra aandacht, laat een gemeentewoordvoerder weten.’

Op welke gegevens de positieve bevindingen gebaseerd zijn, komt in het artikel niet naar voren. Een tussentijdse evaluatie heeft de gemeente nog niet naar buiten gebracht en ook is geen officieel persbericht hierover verschenen. Bij navraag achteraf zeggen de destijds betrokken ambtenaren van politie en gemeente dat die resultaten waarschijnlijk gebaseerd waren op aangiftecijfers. Die daalden volgens hen gedurende de nacht in de eerste week al aanzienlijk, waardoor snel geconcludeerd werd dat de sluitingstijdenregeling een groot succes zou worden. Hoe die positieve resultaten naar buiten zijn geko-

men weten zij niet meer, waarschijnlijk heeft iemand van gemeente of politie dat de krant laten weten.

In het tweede deel van hetzelfde krantenbericht komt een raamexploitant aan het woord. Hij wijst op de negatieve effecten die de maatregel voor hem hebben gehad en vertelt dat hij nu nog maar tien procent van zijn ramen verhuurt en de rest van de kamers leegstaat. Behalve door invoering van sluitingstijden komt dat volgens hem ook door de politiecontroles op illegale prostituees. De exploitant is van mening dat de politie veel harder op zou moeten treden tegen dealers en junks rondom de prostitutiestraten (*'die junks en dealers hebben niets meer te doen en vliegen elkaar naar de strot'*) en hij vindt dat 'het beloofde cameratoezicht te lang op zich laat wachten'.

De volgende dag, op 21 oktober 2003, verschijnt een nieuwsbericht in de krant waarin vraagtekens geplaatst worden bij de positieve bevindingen van gemeente en politie. Een algemeen verslaggever van de krant heeft de bewoners die betrokken zijn geweest bij het opstellen van het bewonersrapport (waarin ook voor sluitingstijden werd gepleit) om een reactie gevraagd. De bewoners die in de krant aan het woord komen, menen dat het instellen van sluitingstijden niet voor enige verbetering heeft gezorgd omdat de drugs-overlast gewoon voortduurt. Een van de bewoners die in het bericht geciteerd wordt is de heer Puik. Hij zegt:

'De overlast van drugsdealers en junkies is groter dan ooit. (...) Rond de Stationsweg is de overlast van de drugshandel ontzettend toegenomen. Deze zomer was het zo erg dat we het overleg met de gemeente hebben gestaakt. Maar ik geloof dat de ernst van de situatie nog steeds niet tot de gemeenteraad is doorgedrongen.'¹⁸

Notitie over de stand van zaken

Precies een week later, op 28 oktober 1999, stuurt de burgemeester de raadscommissieleden een notitie waarin hij de stand van zaken schetst ten aanzien van de uitvoering van de nota 'Aanpak Raamstraten'. Het is inmiddels een half jaar geleden dat de gemeenteraad instemde met het plan en via de notitie wordt de raadscommissie nu op de hoogte gebracht van de resultaten die tot nu toe zijn geboekt.¹⁹ De notitie van de burgemeester begint in de inleiding met een optimistisch geluid:

'De problematiek is beter beheersbaar dan voorheen. Er is een duidelijke scheiding teweeg gebracht tussen de prostitutiebranche en de drugscene. De raamprostitutiestraten worden bezocht door een 'beter' publiek. (...) Gedurende de nacht is de rust in de raamprostitutiestraten weergekeerd.'

¹⁸ De constatering van de bewoner dat de overlast sinds de zomer van 1999 rondom de Raamstraat sterk is toegenomen, komt overeen met de stijging van het aantal meldingen die in paragraaf 4.2 is geconstateerd.

¹⁹ Het nieuws over de positieve effecten liep vooruit op deze notitie en is waarschijnlijk door politie of gemeente eerder naar buiten toe gebracht.

Waar deze bevindingen op zijn gebaseerd wordt in de nota verder niet duidelijk. Wel gaat de nota in op de onvrede van zowel exploitanten als van bewoners, zoals die in inspraakreacties en mediaberichten naar voren is gekomen. De verplaatsing van de raamprostitutie naar de straat, naar de horeca en naar het illegale circuit – zoals de exploitanten voorspelden – heeft volgens de nota maar voor een klein deel plaatsgevonden; op de tip-pelzone is het wat drukker geworden maar elders op straat en in de horeca zijn tot dusver geen prostituerende vrouwen aangetroffen. Verder wordt in de nota erkend dat het aantal klachten dat bij de politie binnenkomt over drugsoverlast is toegenomen.²⁰ Die toename is volgens de burgemeester vooral het gevolg van het intensieve politietoedren in de prostitutiestraten; de drugsoverlast verplaatst zich daardoor naar omliggende buurten. Een aantal ‘nieuwe locaties’ waar de dealers en verslaafden naartoe zijn getrokken worden met naam genoemd, onder andere de tuin achter de kerk en de Stationsweg. (Over de drugsoverlast op deze beide ‘nieuwe’ locaties is een paar maanden eerder door de krant reeds bericht, in sfeerrapportages waarin met name bewoners aan het woord kwamen.)

In de notitie wordt ook stilgestaan bij het overleg met diverse betrokkenen. Het overleg met de raamexploitanten verloopt volgens de burgemeester goed en draagt bij aan een groter draagvlak onder de ondernemers voor het beleid. Het overleg met bewoners daarentegen is gestagneerd sinds de bewoners begin september de besprekingen met de gemeente staakten. De bewoners meenden dat de drugsoverlast in de wijk alleen maar verder toenam. Ze wilden zelf een klachtenregistratie opzetten omdat ze geen vertrouwen meer hadden in het registratiesysteem van de politie. De burgemeester komt in de nota niet met een oplossing voor deze communicatiestoornis maar kondigt op een andere plek in de nota wel aan ‘dat er een aantal veelbelovende projecten op stapel staan’ om de drugsoverlast verder in te dammen. Hij noemt zowel projecten die gericht zijn op zorg en hulpverlening aan harddrugsverslaafden zoals vrije verstrekking van heroïne en methadonverstrekking op wijkniveau, als ook repressieve maatregelen zoals de Strafrechtelijke Opvang Verslaafden en de ‘top-15 aanpak’ van de politie.²¹

Voor het eerste wordt de verplaatsing van de overlast en de toename van het aantal bewonersklachten nu door het gemeentebestuur erkend. De burgemeester kondigt een reeks nieuwe maatregelen aan om de drugsoverlast verder te bestrijden. Verder zien we dat het succes van de gemeentelijke aanpak er nu uit bestaat dat er ‘een duidelijke scheiding teweeg is gebracht tussen de prostitutiebranche en de drugscene.’ Was het voorheen de drugsoverlast en criminaliteit in en rondom de prostitutiestraten die bestreden moest worden door aanpak van de raamprostitutiebranche, nu, tijdens de evaluatie, stelt de lokale overheid dat de scheiding van prostitutie en drugsoverlast een doel op zich is van het gevoerde beleid. In de notitie wordt de aanpak van de prostitutiebranche dus van een

20 De politiecieters die voor dit onderzoek zijn verzameld (zie paragraaf 4.2) wijzen op een stijging van het aantal meldingen vanaf juli 1999, en zijn dus in overeenstemming met de toename van drugsoverlast die in de ambtelijke notitie wordt geconstateerd.

21 Daar wordt de aanpak van de ‘top 15 harde kern criminele harddrugsverslaafden’ mee bedoeld.

andere betekenis voorzien en bestrijding van drugsoverlast *an sich* is nu geen doelstelling meer van het geïmplementeerde beleid.

Tijdens een persbijeenkomst op 28 oktober geeft de burgemeester vast een toelichting op de notitie. In een kort nieuwsbericht dat de dag erna op de voorpagina van de krant verschijnt, worden de woorden van de burgemeester heel kort samengevat onder de kop: ‘Raamstraat blijft nog jaren noodgebied’. Het bericht begint met de aankondiging van de burgemeester dat de ‘drugsoverlast rond de prostitutiestraten met kracht zal worden tegengegaan’, en het bericht eindigt met de woorden ‘om de overlast die handelaren en gebruikers van drugs veroorzaken in deze woongebieden te beteugelen, zijn volgens de burgemeester aanvullende maatregelen nodig.’

Een week later, op 5 november, staat de nota over de stand van zaken centraal tijdens een commissievergadering van de gemeenteraad. De meeste aandacht gaat tijdens de bijeenkomst uit naar de drugsoverlast die bewoners ervaren. De korpschef van politie is ook uitgenodigd en geeft op grond van politiecijfers een toelichting bij de eerste resultaten. Daarnaast maakt een aantal bewoners gebruik van het recht om de raadsleden toe te spreken.²²

De volgende dag opent de krant van Zandstad met de kop ‘Overlast bewoners niet in statistieken’. Politieverslaggever De Koning doet verslag van de commissievergadering aan de hand van een portret van mevrouw De Ridder, een van de wijkbewoners die de dag ervoor de gemeenteraad heeft toegesproken. In het artikel kunnen we lezen dat De Ridder al 38 jaar in de wijk woont en sinds kort pas echt last heeft van drugshandelaren en verslaafden bij haar in de buurt:

‘Inspreekster mevrouw De Ridder van de buurtorganisatie woont en werkt al meer dan de helft van haar leven tussen de zwervers, junks en hoeren. Dat heeft ze altijd volgehouden, alleen is het de laatste tijd behoorlijk uit de hand gelopen omdat zij zich zijn gaan verspreiden over de hele wijk. Volgens de politiestatistieken is er sprake van minder overlast, maar de bewoners spreken andere taal. “Dit heb ik in al die jaren nog niet meegemaakt. Het is echt erg.”

Het laatste woord in het krantenartikel is aan de burgemeester, nadat de politieverslaggever eerst zelf zijn visie op de ontwikkeling van drugsoverlast in het Raamkwartier heeft gegeven:

‘De overlast in de complete wijk heeft mede te maken met de enorme politie-inzet in de raamprostitutiestraten van Zandstad, die ook nog eens in de nachtelijke uren dicht zijn. Dealers die zich voorheen anoniem in de massa konden bewegen, vallen in de lege straten onmiddellijk op en zoeken dus hun heil elders. Dit waterbedeffect was door menig criticaster voorspeld en lijkt vooralsnog moeilijk af te stoppen. Reden waarom de burgemeester

22 De notulen van deze commissievergadering is niet teruggevonden.

gisteren aanvullende maatregelen aankondigde op het gebied van de verslavingsproblematiek. De burgemeester: “We zullen nog jaren met de situatie in het centrum bezig zijn.”

In het artikel wordt het accent gelegd op de verschuiving van drugsoverlast in het Raamkwartier. Het beleid van gemeente en politie ten aanzien van de prostitutiestraten heeft de drugsoverlast niet verminderd maar eerder verergerd, zo is de teneur van het bericht.

In het najaar van 2000 komt de gemeente met een tweede evaluatie naar buiten, waaruit wederom blijkt dat de overlast is afgenomen als gevolg van invoering van de sluitingstijden. Nu komt de politie wel met concrete politiecijfers, het gaat om een sterke afname van het aantal aangiften in de prostitutiestraten. Daarna verschijnen opnieuw enkele berichten. Eerst een nieuwsbericht waarin een wijkbureauchef van de politie een toelichting geeft bij het succes van de maatregel, daarna een bericht over klachten van exploitanten en bewoners. De politiechef loopt in het eerste bericht al vooruit op de nieuwe reeks klachten en kondigt intensivering van politiecontroles aan en spoedige invoering van cameratoezicht – diezelfde maand nog zullen camera’s worden geplaatst.

5.5 Frames

Uit de beschrijving van krantenberichten, beleidsnota’s, klachten, visies en meningen omtrent de bestrijding van drugsoverlast in het Raamkwartier, kunnen grofweg vier frames worden onderscheiden: een prostitutieframe, een openbare orde frame, een verplaatsingsframe en een zorgframe.²³ (Zie het schema verderop in deze paragraaf.) De frames overlappen elkaar deels maar leggen elk het accent op een andere probleemdefinitie en op een andere oplossingsrichting. De eerste drie frames komen vooral naar voren in de discussie over de sluitingstijdenregeling.

Vanaf de eerste keer dat de sluitingstijdenregeling in 1998 in een beleidsstuk van de overheid ter sprake komt, wordt de maatregel in een *prostitutieframe* geplaatst. In dit frame zijn raamprostitutie en drugsoverlast onlosmakelijk met elkaar verbonden; drugsoverlast wordt voor een groot deel veroorzaakt door de aantrekkingskracht die de raamprostitutiebranche uitoefent op drugshandelaren en verslaafden. De oplossing moet daarom gezocht worden in een vermindering of herinrichting van de raamprostitutie in de stad. De invoering van sluitingstijden is een van de maatregelen die in dit kader genomen kunnen worden, maar reductie van het aantal ‘ramen’, de sluiting van een prostitutiestraat en de aanpak van illegale prostitutie maken ook deel uit van het plan.

²³ In deel I (theorie en methoden) wordt ingegaan op de betekenis en operationalisatie van het begrip frame.

De raamexploitanten bestrijden het prostitutieframe dat de overheid hanteert, daarin zijn ze immers zelf hoofdverantwoordelijke voor het probleem. Ze wijzen daarentegen op het gebrek aan repressie op straat. In dit zogenaamde *openbare orde frame* kan de last die mensen ondervinden van rondhangende dealers en verslaafden vooral worden toegeschreven aan een gebrek aan controle en toezicht van de staat op straat. De voornaamste oplossing moet dan ook gezocht worden in 'meer politie op straat' en in andere interventies die het toezicht op mensen in de buurt versterken, zoals de plaatsing van camera's en detectiepoortjes. De raamexploitanten menen dat drugsoverlast en criminaliteit met harde hand bestreden moet worden, maar vinden dat hun branche daar niet 'de dupe' van hoeft te worden. Prostitutie moet volgens hen los worden gekoppeld van criminaliteit en drugsoverlast.

Daarnaast bestrijden de exploitanten het prostitutieframe met het argument dat de prostituees 'ondergronds' zullen gaan als de gemeente zo rigoureuus gaat ingrijpen in de prostitutiebranche. Ze waarschuwen voor verplaatsing van de prostitutie en overlast en gebruiken naast het openbare orde frame ook een *verplaatsingsframe*. Actieve wijkbewoners die zelf een rapport uitbrengen, beamen de verwevenheid van de prostitutiebranche met drugsoverlast maar leggen het accent op de mogelijke *verplaatsing* van de overlast als gevolg van het overheidsingrijpen. Nadat de sluitingstijdenregeling wettelijk van kracht is geworden, komt het verplaatsingsframe van bewoners zowel in krantenberichten als in bewonersbrieven naar voren. De sterke beleidsaandacht voor drugsoverlast in de prostitutiestraten heeft er volgens hen toe geleid dat 'de samenscholingen, intimidaties en drugsverkoop zich nu naar elders hebben verplaatst'.

Tot slot wordt het issue drugsoverlast door de krant ook in een *zorgframe* geplaatst, met name in krantenartikelen die van de hand van de verslaggever gezondheidszorg zijn. In het zorgframe gebruiken verslaafden hun drugs in de openbare ruimte en in portieken omdat zij geen andere plek hebben om heen te gaan. Een gebrek aan adequate opvang voor drugsverslaafden ligt in deze visie ten grondslag aan de kern van het drugsoverlastprobleem. Voornaamste oplossing ligt dan ook in het creëren van meer opvang voor deze groep, zoals de oprichting van gebruikersruimten. De hoofdaanvoerder van dit frame is de belangenorganisatie voor drugsverslaafden, door een deel van de bewoners wordt dit frame ook gebruikt. Het gemeentebestuur bestrijdt de oplossing die in dit frame wordt aangedragen, in een later stadium zien we echter dat het zorgframe steeds sterker geïntegreerd wordt in het drugsoverlastbeleid van de gemeente.

Alle frames komen naar voren in de berichtgeving over de bestrijding van drugsoverlast. Het prostitutieframe van de overheid in de krant krijgt ruime aandacht maar wordt tegelijkertijd vaak bekritiseerd. Het zorgframe kan rekenen op de minste aandacht, alleen door de verslaggever gezondheidszorg wordt een zorgframe gehanteerd. Verder benadrukt de krant in de berichtgeving de mogelijke verplaatsing van de drugsoverlast als gevolg van de ingrepen in de prostitutiebranche. Vooral aan de uitwaaiering van de drugscene door de sluitingstijdenregeling en door het optreden van de politie in de prostitutiestraten besteedt de krant ruime aandacht.

Tabel 5.1 frames in mediaberichten en beleidsnota's over drugsoverlast in het Raamkwartier

Frame	Prostitutie-frame	Openbare orde frame	Verplaatsingsframe	Zorgframe
Probleemdefinitie	De verwevenheid van raamprostitutie met drugsoverlast en criminaliteit	De last en criminaliteit die drugsdealers en verslaafden op straat veroorzaken en de orde die zij verstoren	Verplaatsing van overlast naar andere delen van de wijk of stad	De gezondheid en het welzijn van drugsverslaafden op straat
Diagnose van de oorzaak	Aantrekkingskracht prostitutiebranche op drugscene	Te weinig controle en repressie op straat	Repressieve overheidsmaatregelen verplaatsen het probleem	Geen adequate opvang voor drugsverslaafden
Morele evaluatie drugsoverlast	Slecht voor de wijk	Slecht voor de wijk	Slecht voor de wijk én slecht voor drugsverslaafden	Slecht voor drugsverslaafden
Meest geschikte oplossing	Reduceren en herinrichten van raamprostitutie	Meer politie op straat, strenger optreden, meer controle	Gebruikersruimten voor drugverslaafden, apart 'Eroscentrum'.	Gebruikersruimten, dagen nachtopvang voor verslaafden

5.6 Conclusies

De aandacht van de lokale krant voor drugsoverlast is, zoals in hoofdstuk vier naar voren kwam, vooral aandacht voor het *beleid* van de lokale overheid om drugsoverlast te bestrijden. In dit hoofdstuk is gekeken naar media-aandacht voor één van de beleidsmaatregelen die de gemeente vanaf 1998 ontwikkelt, namelijk de invoering van sluitingstijden voor de raamprostitutie. In deze afsluitende paragraaf wordt gekeken op welke wijze de empirische bevindingen aansluiten bij de theoretische veronderstellingen, zoals die zijn weergegeven in hoofdstuk twee. We lopen het ideaaltypische model uit paragraaf 2.5 na en kijken per fase naar de overeenkomsten en verschillen tussen het ideaaltypische beleidsproces enerzijds en de gevalsstudie anderzijds.

Agendavorming

Volgens het ideaaltypische schema vervullen media tijdens de fase van agendavorming vooral een expressiefunctie: burgers proberen de aandacht van verantwoordelijke autoriteiten te trekken voor hun probleem, het frame van niet-gouvernementele organisaties is daarom dominant aanwezig in de berichtgeving. Daarnaast zullen journalisten in deze fase, vanuit de kritiekfunctie van de media, uit zichzelf aandacht besteden aan maatschappelijke kwesties en 'misstanden'.

In deze gevalsstudie komt naar voren dat aan de agendavorming in 1997 geen specifieke mediaberichtgeving over drugsoverlast in het Raamkwartier vooraf is gegaan. Het probleem staat al jaren op de agenda van de lokale overheid en bewoners voeren inmiddels direct overleg met de bestuursdienst. Media-aandacht voor het issue was volgens de lokale autoriteiten niet nodig want de cijfers en klachten van burgers zeiden

genoeg. Het aantal meldingen van burgers stijgt vanaf 1997 inderdaad, zo bleek uit de cijfers in paragraaf 4.2.

Tegelijkertijd blijkt dat de lokale overheid door de opheffing van het bordeelverbod de mogelijkheid krijgt rigoureuze ingrepen te doen in de raamprostitutiebranche, door legalisering kan de branche immers worden onderworpen aan regelgeving en overheidsbeleid. Bestrijding van criminaliteit en drugsoverlast wordt door de lokale overheid als voornaamste reden aangevoerd voor het ingrijpen in de prostitutiewereld. Het *moment* van ingrijpen is echter vooral ingegeven door de wetswijziging ten aanzien van de prostitutie. Een samenloop van politieke omstandigheden heeft er zodoende toe geleid dat het issue drugsoverlast eind 1997 weer hoog op de agenda van de lokale overheid komt te staan en dat juist voor deze oplossingsrichting wordt gekozen. De beleidsmaatregelen waren als het ware al voorhanden nog voordat de stijging van de overlast uit de politiecijfers bleek.

Deze specifieke aanpak van drugsoverlast vindt dus plaats in het kielzog van de legalisering van prostitutiebranche en de totstandkoming van het prostitutieframe wordt mede bepaald door mogelijkheden van de nieuwe wetgeving. Met andere woorden: landelijk overheidsbeleid is van invloed op de wijze waarop de lokale overheid een al langer bestaand lokaal probleem van een nieuwe definitie voorziet.

Verder komt in de case study naar voren dat agendavorming zich gedurende het gehele beleidsproces telkens opnieuw op microniveau voordoet. Elke keer als door een beleidsinterventie of politieoptreden de overlast zich verplaatst naar een andere hoek, een andere straat of een andere wijk, verschijnt een artikel in de krant over de klachten van bewoners op de nieuwe probleemlocatie en beloven politie en gemeente enige tijd later een reeks nieuwe maatregelen. In deze gevallen, waarbij de overlast zich verplaatst en zich op specifieke 'nieuwe' locaties manifesteert, gaat aandacht van de media vooraf aan maatregelen van de overheid.

Beleidsvoorbereiding

In de fase van beleidsvoorbereiding is volgens het ideaaltypische schema nauwelijks media-aandacht te verwachten; het onderwerp staat inmiddels hoog op de agenda van de overheid en ambtenaren zijn al aan het werk. De uitkomsten in deze gevalstudie wijzen echter in een andere richting. Ideeën en plannen lekken (via interne overleggen met betrokken actoren) al vroeg naar buiten en de krant vervult in deze fase vooral een platformfunctie, door de mening en verbolgenheid van raamexploitanten breed uit te meten. De ruime aandacht van de krant voor het standpunt van de exploitanten komt mede voort uit strategische overwegingen: de politieverslaggeving hecht aan een goed contact met de prostitutiewereld in Zandstad, vanwege informatie die uit die wereld verkregen kan worden over 'De onderwereld van Zandstad'. Door de boosheid en verontwaardiging van de exploitanten als nieuws op de voorpagina van de krant te brengen, versterkt de politieverslaggever de vertrouwensband met de exploitanten en investeert hij in een voor hem waardevolle bron.

Daarnaast vragen bewoners aandacht voor de oplossingsrichting die zij zelf hebben bedacht voor de overlast rondom de prostitutiestraten. Zij lopen daarmee vooruit op de planvorming van de overheid en hopen het beleid in de fase van beleidsvoorbereiding te kunnen beïnvloeden. Ook hun standpunt wordt door de krant belicht.

Het is dus niet de overheid die vroegtijdig naar buiten treedt met informatie en ‘proefballonnetjes’, maar het zijn juist burgers en lokale ondernemers die actief de media benaderen om via de berichtgeving hun ongenoegens te uiten over het toekomstige overheidsbeleid en druk uit te oefenen op het beleidsproces. Ze brengen zichzelf in de positie van nieuwsbron en bepalen daardoor mede het frame in de media. Met hun bezwaren en kritiekpunten wordt door de overheid echter geen rekening gehouden, die blijft haar eigen koers varen.

Besluitvorming

Volgens het ideaaltypische schema vervullen media in de fase van besluitvorming vooral een informatiefunctie; de overheid brengt informatie naar buiten over het beleid en het frame van de overheid zal in de media dominant aanwezig zijn. Daarnaast vervullen media in deze fase ideaaltypisch een expressiefunctie door de mening van burgers en groepen over het voorgestelde beleid voor het voetlicht te brengen. Burgers zouden zodoende nog invloed uit kunnen oefenen op het te nemen besluit.

In deze gevalstudie komt de overheid tijdens de besluitvorming inderdaad met informatie naar buiten over het nieuwe beleid en burgers en groepen reageren direct op de beleidsvoorstellen. Al vanaf het eerste bericht domineert de mening van niet-gouvernementele actoren de berichtgeving over de sluitingstijdenregeling. Kritiek op de overheidsplannen wordt ook in deze fase breed in de krant uitgemeten en verschillende actoren worden als bron opgevoerd. Maar de alternatieve frames die de krant presenteert, beïnvloeden het beleidsframe en het besluit van de overheid uiteindelijk niet want een ruime meerderheid van de raadsleden stemt in met het voorstel.

Beleidsuitvoering

In de fase van beleidsuitvoering sluiten de bevindingen uit de gevalstudie nauwelijks aan bij de theoretische verwachtingen. Volgens het ideaaltypische schema brengt de overheid tijdens de uitvoering van beleid informatie naar buiten over de nieuwe maatregel en wordt het mediaframe in deze fase bepaald door de overheid. In deze casus is het echter niet de overheid die met informatie over de nieuwe regeling naar buiten komt maar wederom een niet-gouvernementele actor. Het frame van raamexploitanten wordt vlak voor invoering breed in de media uitgemeten. De kritische berichtgeving oefent geen invloed uit op de besluitvorming, wel op het tempo waarmee de regeling wordt ingevoerd. Daarnaast wordt de overheid door de berichtgeving gedwongen zich goed te verantwoorden over het toekomstige beleid.

Evaluatie

Volgens het theoretische schema vervullen media in de fase van evaluatie alledrie de ideaaltypische functies: de verwachting is dat de overheid de resultaten uit de evaluatie

naar buiten brengt, dat de media vervolgens aandacht besteden aan de mening van burgers en groepen over de effectiviteit van het beleid en dat journalisten zelf de resultaten ook kritisch onder de loep nemen.

De overheid komt inderdaad als eerste met (positieve) resultaten over de effecten van het beleid naar buiten en de krant neemt de informatie in haar berichtgeving over. Vervolgens doet de krant uitvoerig verslag van de mening van burgers en groepen over die effecten: zij menen dat de drugsoverlast niet is afgenomen maar enkel is verplaatst en zelfs nog verder is toegenomen. Wederom zien we dat in deze fase de frames van niet-overheidsactoren de berichtgeving domineren. De overheid neemt nu voor het eerst in een notitie het verplaatsingsframe over, echter pas nadat zij een nieuwe reeks van maatregelen paraat heeft. De oude doelstelling wordt op basis van de behaalde resultaten opnieuw geformuleerd en evaluatie leidt tot nieuwe beleidsvoorbereidingen. De oude, reeds ingevoerde regeling blijft van kracht; nieuwe maatregelen komen erbij.

Het beleid van de lokale overheid genereert nieuwe klachten van burgers en daarmee ook hernieuwde belangstelling van de lokale media voor het drugsoverlastprobleem. Door de interventies ontstaan namelijk nieuwe probleemlocaties, verschijnen er nieuwe actoren met kritiek op het beleid en daardoor ook 'harde' nieuwsfeiten die door de krant verslagen kunnen worden. Er kan worden gesteld dat in deze gevalstudie beleidsmaatregelen aanjagend zijn voor de ervaren drugsoverlast, voor de media-aandacht die daarop volgt en voor de beleidsaandacht die daar weer op volgt. Wellicht is dat kenmerkend voor een hardnekkig lokaal probleem dat al jaren op de agenda van het stadsbestuur staat.

Drugsoverlast in Zanstad: tot slot

Aandacht van de krant kan worden toegeschreven aan drie fasen in het beleidsproces: na het bekend maken van het officiële voornemen van het stadsbestuur om de interventie in te voeren (dit moment valt praktisch samen met het moment waarop door de gemeenteraad besloten wordt), neemt de media-aandacht toe, vlak voor en na de implementatie van de interventie wordt media-aandacht geschonken aan de interventie en na de evaluaties verschijnen krantenberichten. De verschillende beleidsfasen genereren media-aandacht; de beleidsagenda van de overheid bepaalt dus vooral de agenda van de media. De berichten in de krant over de nachtsluiting zijn echter overheersend kritisch; naast het frame van de overheid brengt de krant vooral alternatieve frames over de overlastbestrijding voor het voetlicht, afkomstig van raamexploitanten en wijkbewoners. Gedurende het gehele beleidsproces wordt het door de overheid gehanteerde frame – verweving van de raamprostitutie met drugsoverlast – in de berichtgeving van de krant bestreden en bekritiseerd. Het *issue* in de krant wordt dus geïnitieerd door de overheid, het dominante *frame* is afkomstig van burgers en andere niet-gouvernementele groepen. Maar het dominante mediaframe oefent uiteindelijk geen invloed uit op het besluit van de gemeenteraad. Wel moet de overheid zich beter verantwoorden in haar beleidsstukken, gezien de verwijzingen in de nota's naar mediaberichtgeving en naar overleg met bewoners en exploitanten. Ook leiden de kritische berichten tot enige vertraging van het beleidsproces.

Deel III

Bulgaren in Zandstad



Inleiding

De Europese Unie breidt zich uit. In mei 2004 zijn tien nieuwe lidstaten toegetreden tot de Unie, waarvan acht landen uit het voormalige Oostblok. Daarnaast is een aantal landen vanaf 2001 kandidaat-lid van de EU, die in principe in 2007 worden toegelaten. Bulgarije is één van die kandidaat-lidstaten.¹ Dat betekent onder meer dat inwoners van Bulgarije vanaf 2001 geen visum meer nodig hebben en vrij binnen Europa kunnen reizen. Maximaal mogen ze drie maanden in een van de zogenaamde Schengenlanden verblijven.

In de loop van 2001 is het aantal Bulgaren dat naar Nederland komt om hier te werken, sterk toegenomen. Het gaat weliswaar om *illegale* werknemers, want Bulgaren mogen wel naar Nederland komen maar krijgen geen vergunning om te werken. Door de armoede en hoge werkloosheid in eigen land laten veel arbeidsmigranten uit Bulgarije zich desondanks niet ontmoedigen de reis naar Nederland te maken.² Als ze hier illegaal werk vinden, is dat onder andere in de bouwsector, de tuinbouw, de schoonmaakbranche, de horeca en de prostitutie.

In de loop van 2002 zijn verschillende gemeenten begonnen met grootschalige politieacties tegen het verblijf van illegale Oost-Europeanen. Bij die politieoptredens zijn het voor het overgrote deel Bulgaren die worden opgepakt en direct met een chartervliegtuig worden teruggevlogen naar hun land van herkomst. De acties worden uitgevoerd in samenwerking met de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND), de marechaussee en de lokale overheid.

Zandstad was één van de gemeenten die regelmatig actie ondernamen om, samen met de politie, de zogenaamde illegale 'slaappanden' binnen te vallen en de daar aangetroffen illegalen uit te laten zetten door de IND. Deze grootschalige acties vormden onderdeel van het beleid dat de gemeente Zandstad in de loop van 2001 ontwikkelde om de problemen te lijf te gaan die samenhangen met de aanwezigheid van grote groepen

¹ Naast Bulgarije is Roemenië vanaf april 2001 kandidaat-lid van de EU.

² In 2001 moeten Bulgaren rondkomen met een kwart van het gemiddelde inkomen van de EU-burgers. De werkloosheid in Bulgarije is in 2001 bijna 20%, de werkloosheid onder jongeren ligt op 34% (o.a. Kloosterboer, 2002:12).

Bulgaren in de stad. In februari 2002 verscheen een nota waarin die problemen beschreven werden en waarin uiteenlopende interventies werden opgesomd, zoals de bestrijding van illegale overbewoning en de aanpak van 'huisjesmelkers'.

In deze case study achterhalen we hoe de beleidsaandacht voor Bulgaren in Zandstad zich op lokaal niveau verhoudt tot de lokale media-aandacht voor deze groep. De centrale vraag is op welke wijze lokale mediaberichten en lokale criminaliteitsbestrijders elkaar beïnvloeden en hoe dat proces van wederzijdse beïnvloeding verloopt. Aan de hand van het beleidsproces en de berichtgeving over Bulgaren in Zandstad in de periode 2001 – 2003 kijken we welke richting van beïnvloeding we tegenkomen in welke fase van het beleidsproces. Hadden de berichten over Bulgaren vooral een aanjagende, kritische rol voor het lokale bestuur en de politie, vooral een informatiefunctie bij de vorming en uitvoering van lokaal beleid, of vooral een intermediaire rol tussen verontruste burgers en de lokale overheid? Of speelden de berichten wellicht helemaal geen rol van betekenis? Deze vragen worden aan de hand van een aantal dimensies bestudeerd.

Allereerst is er de feitelijke *tijdsvolgorde* zoals die tot uiting komt in een tijdreeksanalyse van mediaberichten en beleidsnota's; hoe verhouden beleid en berichtgeving zich tot elkaar in de tijd? En hoe verhouden die zich met de 'feitelijke problemen' zoals die tot uiting komen in meldingen van burgers? Om deze tijdvolgorde vervolgens te kunnen interpreteren, wordt gekeken naar de *frames* die gehanteerd worden in de verschillende tekstdocumenten (mediaberichten en beleidsnota's) en naar de interacties tussen verschillende *actoren* (lokaal bestuur, politie, krant en televisiestation) waarbinnen die frames tot stand komen. Door te kijken naar de tijdvolgorde, maar daarnaast ook in te zoomen op de gehanteerde frames in documenten en op de interacties tussen actoren, komen we meer te weten over de processen, mechanismen en alledaagse praktijken die ten grondslag liggen aan de wisselwerking tussen berichtgeving en beleid.

Uitgangspunt bij de analyse in deze case study is het beleid en de mediaberichtgeving op *lokaal niveau*: het lokale bestuur, de lokale politiek, de lokale politie, de lokale nieuwsinstituten en de lokale mediaberichten. De begrippen 'lokaal' en 'regionaal' zijn in de tekst min of meer inwisselbaar. De krant en de televisieomroep in Zandstad hebben een regionale functie en hebben een formeel een regionaal karakter. Omdat in literatuur het onderscheid tussen 'lokale media' en 'landelijke media' echter gangbaar is, wordt regelmatig het begrip lokaal gehanteerd terwijl het in feite gaat over de regionale krant of televisie van Zandstad. Landelijk beleid, landelijke politici en landelijke mediaberichten zullen ook ter sprake komen in het hoofdstuk, omdat de reacties op lokale berichtgeving en lokaal beleid zich niet blijken te beperken tot het lokale niveau. Het centrale uitgangspunt voor de beschrijving en analyse van de casus vormen echter de *lokale* actoren en de *lokale* documenten.

Hoewel de uitzettingen van Bulgaren in opdracht van de gemeentelijke overheid worden uitgevoerd, kunnen de interventies niet los worden gezien van de landelijke politieke context. Zo is tijdens het kabinet Paars II reeds een verscherping van het terugkeer-

beleid ingezet.³ De IND heeft op grond van die beleidslijn het voornemen om het aantal uitzettingen per charter te vermeerderen. In 2002 verviervoudigt het aantal ingezette charters naar twee per maand.⁴

Daar komt bij dat deze case study zich afspeelt in een van de woeligste periodes van de Nederlandse politieke geschiedenis. De politicus Pim Fortuyn wint volgens opiniepeilingen in het najaar van 2001 in korte tijd met zijn politieke partij veel stemmen en het is niet ondenkbaar dat hij de nieuwe minister president van Nederland wordt. Veel aandacht in zijn verkiezingscampagne gaat naar de thema's immigratie en integratie, thema's die daarna door gevestigde politieke partijen worden overgenomen. Vlak voor de Tweede Kamerverkiezingen wordt Pim Fortuyn op 6 mei 2002 vermoord. Daarna treedt een rechts kabinet aan waar de Lijst Pim Fortuyn een aanzienlijk deel van uitmaakt. Het immigratie- en illegaliteitsvraagstuk staat dan inmiddels hoog op de agenda van de landelijke politiek.

Opbouw

Deze casus bestaat uit vier hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk (hoofdstuk 6) beschrijft de globale ontwikkelingen ten aanzien van de toestroom van Bulgaren in de periode 2001 – 2003. De problemen die samenhangen met de aanwezigheid van Bulgaarse migranten in Zandstad komen aan de orde, samen met de interventies die tussen 2001 en 2003 door gemeente en politie zijn ontwikkeld en uitgevoerd. Tot slot wordt in dit hoofdstuk een beschrijving gegeven van het aantal berichten in de regionale krant en op de regionale televisiezender over de toestroom van Bulgaren in diezelfde periode en de verdeling van die berichten in de tijd.

Vervolgens kijken we in de drie volgende hoofdstukken op microniveau naar de wisselwerking tussen lokale media-aandacht en lokale interventies. Zowel de interacties tussen actoren als de wijze waarop het onderwerp in verschillende tekstdocumenten wordt ingekaderd staat hierbij centraal. De tijdvolgorde blijft wel als uitgangspunt dienen en de hoofdstukindeling is gebaseerd op drie periodes en drie fasen in het beleidsvormingsproces. In het eerste hoofdstuk (hoofdstuk 7) staat de periode centraal waarin het Bulgaren-issue in de belangstelling kwam en de agenda werd gevormd (zomer 2001 tot najaar van 2001). Daarna wordt in hoofdstuk 8 de periode beschreven waarin planvorming en besluitvorming plaatsvond (najaar 2001 tot voorjaar 2002). In hoofdstuk 9 komt de periode aan bod waarin het beleid wordt uitgevoerd en geëvalueerd (vanaf najaar 2002). Vanwege het feit dat zowel de aandacht van de media als de aandacht van de overheid in die laatste periode het grootst is, telt dit laatste hoofdstuk meer pagina's dan de hoofdstukken daarvoor.

³ Nota Terugkeerbeleid 1999.

⁴ Cijfers van het autonoom centrum, Over de grens (2004:96).



Problemen, beleid en berichtgeving

Inleiding

Dit eerste hoofdstuk volgt in grote lijnen de ontwikkelingen ten aanzien van de komst van Bulgaren naar Zandstad voor de periode 2001 – 2003. De eerste paragraaf verkent de problemen die samenhangen met de aanwezigheid van de Bulgaren. De paragraaf daarna behandelt kort de beleidsmaatregelen die tussen 2001 en 2003 door de gemeente Zandstad zijn ontwikkeld en de periode waarin de verschillende beleidsfasen plaatsvonden. In de derde paragraaf volgt een beschrijving van de aandacht die lokale media van Zandstad tussen 2001 en 2003 besteed hebben aan het issue. Aan het einde van het hoofdstuk wordt gekeken hoe de *problemen* (voor zover die tot uiting komen in meldingen van burgers), het *beleidsproces* en de *mediaberichten* zich door de tijd heen kwantitatief tot elkaar verhouden in de periode 2001 – 2003.

6.1 Lokale problemen

De meeste Bulgaren die vanaf 2001 naar Zandstad migreren, hebben de Turkse afkomst, spreken de Turkse taal en komen uit de provincie Kardjali in het zuidoosten van Bulgarije. In eigen land zijn ze arm, hebben ze meestal geen werk en nauwelijks uitzicht op economisch betere tijden¹ Door contacten met de Turkse gemeenschap in Zandstad vinden ze hun weg naar Nederland.² In de omgeving van Zandstad zijn veel bedrijven gevestigd die vrijwel continu op zoek zijn naar goedkope, laaggeschoolde arbeidskrachten. Al voordat Bulgarije in 2001 kandidaat-lid werd van de Europese Unie, waren er Turkse Bulgaren die om die reden naar Zandstad migreerden. Zij verkochten voor vertrek hun koe of een ander 'kostbaar' bezit om geld bijeen te krijgen voor een visum, want zo'n visum was

1 De informatie over Bulgaren in het eerste deel van deze paragraaf is gebaseerd op verschillende bronnen: onderzoek van Kloosterboer (2002), informatie uit beleidsnota's en interviews met journalisten, beleidsambtenaren en politie.

2 Van de acht miljoen inwoners van Bulgarije is ongeveer 800.000 van Turkse komaf. Andere etnische groepen uit Bulgaren emigreren over het algemeen naar andere Europese landen zoals Spanje, Griekenland en Duitsland, afhankelijk van het sociale netwerk dat zij hebben.

relatief duur en nodig om naar West-Europa te kunnen reizen. Na een jaar illegaal werken in de Nederlandse bedrijven konden ze bij thuiskomst in Bulgarije van het verdiende geld een huis kopen of een auto. Ze waren voor Bulgaarse begrippen ‘schatrijk’ na een jaar illegale arbeid in Nederland. Sinds de visumplicht in 2001 is afgeschaft is de reis naar Nederland voor veel meer Bulgaren weggelegd en neemt de migratiestroom uit het Zuidoosten van Bulgarije aanzienlijk toe. Als gevolg van het grotere aanbod van goedkope arbeidskrachten is het gemiddelde uurloon van een illegale werknemer sindsdien gedaald, soms tot ver onder het wettelijk minimumloon.³ Niettemin blijft het geld dat verdiend kan worden in de bedrijven in Zandstad grote aantrekkingskracht uitoefenen op Bulgaren, het is immers nog altijd meer dan ze in eigen land kunnen verdienen.

Bulgaren die naar Nederland komen om werk te zoeken, krijgen echter geen werkvergunning. Hier aangekomen zijn ze aangewezen op personen of organisaties die hen aan illegaal werk helpen en aan de daarvoor noodzakelijke (valse) identiteitspapieren. Er zijn uitzendbureautjes en loonbedrijven in Zandstad die bemiddelen tussen illegale arbeiders en bedrijven, zij maken zich daarbij vaak schuldig aan het ontduiken van de belasting en aan het vervalsen van paspoorten en sofi-nummers. Deze loonbedrijven zijn veelal in Turkse handen en rijden vanaf vier uur in de ochtend met bestelbusjes door de straten van Zandstad om werkwillige Bulgaren van de straat op te pikken.

Het oppikken en weer afzetten van illegale Bulgaarse werknemers vindt hoofdzakelijk plaats in en rondom het T-kwartier, een woonwijk ten westen van het centrum van de stad. De woningvoorraad in deze wijk bestaat vooral uit oude goedkope (sociale) huurwoningen. Verschillende straten en pleinen van het T-kwartier worden vanaf de zomer van 2001 in de vroege ochtend bevolkt door Turkse Bulgaren – vooral mannen – die op zoek zijn naar werk.

In en rondom het T-kwartier vinden de meeste Bulgaarse migranten ook een plek om te slapen. Ze huren meestal illegaal een kamer of een ‘bed’ en betalen daarvoor een relatief hoge huur. De woning wordt vaak met een groot aantal andere illegalen gedeeld en over het algemeen zijn de huizen slecht onderhouden en vervuild; verhalen over kakkerlakken, muizen en ander ongedierte zijn niet van de lucht in onderzoeksrapporten, beleidsnota’s en mediaberichten.⁴ Gemeente en politie spreken in beleidsnota’s van ‘slaappanden’.

Enkele pleintjes in het T-kwartier fungeren tevens als ontmoetingsplek, met name het V-plein is in 2001 een drukbezochte plek waar de Bulgaren elkaar ’s avonds en in het weekend treffen als ze vrij zijn. Bulgaarse taxi’s die rechtstreeks uit Bulgarije komen met ‘nieuwe’ arbeidsmigranten, hebben ook de gewoonte om op of rond het V-plein de Bulgaren met hun bagage af te zetten. Tegelijkertijd verzamelen zich rondom

3 In een onderzoek van Kloosterboer e.a. zijn 124 Bulgaren in Zandstad geïnterviewd. Van hen verdient 80% minder dan het minimumloon. Gemiddeld verdienen ze 11 gulden per uur. 40% van de respondenten werkt in de bouw, 36% in de tuinbouw en 24% in overige sectoren. (Kloosterboer e.a., 2002).

4 Uit onderzoek van Kloosterboer blijkt dat respondenten gemiddeld 140 euro per maand betalen voor een kamer die zij met gemiddeld drie andere illegale huurders delen. De totale woning telt gemiddeld drie kamers, het totale aantal huurders van de woning ligt gemiddeld op twaalf. (2002: 24)

het plein Bulgaarse taxichauffeurs om mensen weer terug naar Bulgarije te brengen. Het plein is door de lokale bevolking wel eens het ‘Bulgaarse station’ genoemd en bij het politiewijkbureau doet het begrip ‘Klein Sofia’ de ronde.

Verschillende bewoners van het V-plein vinden de aanwezigheid van groepjes Bulgaarse mannen op het plein hinderlijk. Die ergernis uit zich onder meer in een aantal brieven van bewoners aan het stadsbestuur waarin geklaagd wordt over Bulgaren die rondhangen op het plein. De inhoud van die brieven komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

Gegevens over het aantal Bulgaren dat in Zandstad verblijft, zijn niet voorhanden. Schattingen lopen uiteen van ‘duizenden’ tot ‘tienduizenden’. Verschillende actoren – buurtbewoners, bestuurders, maatschappelijke organisaties, politie, ondernemers en Bulgaren zelf – beweren dat het aantal Bulgaren in de stad vanaf halverwege 2001 sterk is toegenomen. Die gesignaleerde toename komt nergens tot uitdrukking in cijfers; Bulgaarse arbeidsmigranten melden zich bij aankomst zelden bij de vreemdelingenpolitie, waardoor hun verblijf niet geregistreerd wordt en een illegale status krijgt.⁵ Bij de bedrijven waar Bulgaren aan het werk zijn, komen ze evenmin in de boekhouding terecht vanwege het illegale karakter van de arbeid. Ook zijn nauwelijks cijfers beschikbaar over de problemen die de lokale gemeenschap ervaart door het verblijf van Bulgaren in de wijk. Hierna wordt nader ingegaan op beschikbaarheid van cijfers omtrent twee problemen die *door de lokale bevolking* worden ervaren, namelijk overlast op straat als gevolg van rondhangende Bulgaren en overlast en onveiligheid als gevolg van illegale overbewoning van woonpanden.

Overlast op straat

Als burgers hinder ondervinden van Bulgaren die op straat rondhangen, kunnen ze dit melden bij de politie. Door de centrale meldkamer van de politie wordt de klacht geregistreerd en vervolgens doorgegeven aan het betreffende wijkbureau. Bij de meldkamer bestaat formeel de code ‘overlast illegalen’, waaronder een binnengekomen melding kan worden opgeslagen. In de onderzoeksperiode (2001 t/m 2003) is echter geen melding onder die noemer geregistreerd. Volgens medewerkers van de meldkamer zijn in die jaren ook geen telefoontjes binnengekomen van burgers over overlast die veroorzaakt wordt door ‘illegalen’, door ‘Bulgaren’, door ‘groepjes vreemde mannen’ of door ‘groepen allochtone mannen’ op straat. Ook als specifiek gekeken wordt naar de overlast op het V-plein – het hierboven beschreven plein dat als ontmoetingsplek dient voor migranten uit Bulgarije – valt op dat het aantal meldingen dat bij de politie binnenkomt over over-

5 Bulgaren mogen hier legaal naartoe komen, zij moeten zich bij aankomst dan wel binnen drie dagen melden bij de vreemdelingenpolitie. Doen zij dat niet, dan is hun verblijf in Nederland onwettig. De meeste Bulgaren die in Zandstad verblijven, melden zich niet bij de vreemdelingenpolitie en worden dus niet geregistreerd. Als zij zich wel melden, mogen zij hier maximaal drie maanden verblijven. Ze moeten dan wel middelen van bestaan hebben en mogen geen strafbare feiten plegen. Als men tijdens het verblijf in Nederland in een hotel of op een camping overnacht, geldt de meldingsplicht niet omdat de registratie dan geschiedt via de camping of het hotel. Daarnaast is het verblijf van de Bulgaren illegaal op het moment dat zij arbeid verrichten.

last op dat plein vanaf 2001 nihil is. Toch wordt het V-plein in 2003 door gemeente en politie als een van de *hotspots* van de stad aangewezen, onder meer vanwege de ‘overlast door aanwezigheid van een groot aantal Bulgaren’.⁶ Ook in twee brieven van bewoners aan de burgemeester komt met name het V-plein naar voren als locatie waar de overlast zich voordoet. De ongenoegens van bewoners over op straat rondhangende Bulgaren worden dus niet weerspiegeld in het aantal meldingen dat binnenkomt bij de centrale meldkamer van de politie. Een verklaring daarvoor kan liggen in het feit dat bewoners niet de telefoon pakken als ze hinder ondervinden van Bulgaren op straat, maar met hun klachten rechtstreeks naar het wijkbureau of de wijkagent stappen.⁷ De betreffende agent registreert de acties die hij onderneemt vervolgens in het bedrijfsprocessensysteem (BPS) van de politie, maar vermeldt daar niet consequent bij dat het gaat om ‘illegalen’ of om ‘Bulgaren’. Ook het BPS genereert dus geen cijfers over de omvang van de door Bulgaren veroorzaakte overlast. Een informatieanalist van het politiewijkbureau zegt desgevraagd dat deze vorm van overlast weliswaar niet in politiecijfers tot uiting komt, maar dat de politie vooral afgaat op ‘signalen uit de buurt’. Die komen meestal bij de wijkagent terecht.

Ook een gemeenteambtenaar geeft aan dat klachten van burgers over Bulgaren in de wijk ‘in de beginperiode’ niet systematisch en consistent zijn geregistreerd, waardoor cijfers over de omvang en ontwikkeling van het probleem eigenlijk niet voorhanden zijn. Dit gold aanvankelijk ook voor de overlast die bewoners ondervinden van de overbevolkte ‘slaappanden’ en illegale pensions waar Bulgaren verblijven.

Overlast door illegale overbewoning

Naast overlast op straat, ervaren burgers in het T-kwartier ook hinder van de illegale verhuur van kamers en de daarmee gepaard gaande overbewoning van woonpanden. Met klachten daarover kunnen burgers terecht bij het *meldpunt onrechtmatige bewoning* van de gemeente, dat vanaf 1997 bestaat. Mensen kunnen het meldpunt bellen als ze vermoeden dat buurtbewoners niet legaal in een woonpand verblijven. In de periode dat de toestroom van Bulgaren net op gang kwam (in 2001) was het voor burgers echter onduidelijk bij welke instantie of dienst ze het beste aan konden kloppen met klachten over illegale overbewoning. De gemeente hield zich ermee bezig maar ook de wijkagent

6 Periodieke rapportage resultaten hotspots, januari 2004:12. In de rapportage worden voor het jaar 2003 per kwartaal ook het aantal meldingen genoemd van overlast illegalen op het V-plein. Voor alle kwartalen wordt een aantal van 0 (nul) genoemd.

7 Voor zowel bewoners als bestuurders en beleidsmakers is de komst van grote groepen Bulgaren naar de stad een tamelijk nieuw fenomeen. De wijze waarop burgers hun ongenoegens en klachten uiten bij de overheid zou hiermee kunnen samenhangen. Drugsoverlast bijvoorbeeld, is een reeds lang bestaand fenomeen waarvan bij bewoners bekend is dat meldingen door de politie volgens vaststaande procedure worden behandeld en ook als indicator door de overheid wordt gebruikt voor het vaststellen van een toename of afname van het probleem. Er is dus een min of meer geijkte manier ontstaan om bij drugsoverlast als burger te klagen en als politie vervolgens te registreren en te handelen. Het klagen over ‘Bulgarenoverlast’ is daarentegen (nog) niet geïnstitutionaliseerd, waardoor mensen wellicht sneller geneigd zijn met hun verhaal naar een (vertrouwde) wijkagent te gaan. Een routine van melden en registreren is zogezegd nog niet ontwikkeld.

hield in de gaten welke panden mogelijk onrechtmatig bewoond werden en voor overlast zorgden. Naast het meldpunt van de gemeente werd dus ook de politie wel eens door burgers benaderd over overlast door illegale bewoning. Gemeente en politie hebben na verloop van tijd besloten om mensen die dit soort overlast willen melden altijd door te verwijzen naar het meldpunt van de gemeente. Zodoende kan de gemeente eenduidig registreren waar en hoe de illegale overbewoning zich manifesteert en ontwikkelt. Gemeenteambtenaren hebben ook de indruk dat het door betere voorlichting in de loop van 2002 voor burgers duidelijk is dat je met dit soort klachten bij het meldpunt van de gemeente moet zijn en niet bij de politie.

Meestal bellen mensen naar het meldpunt omdat zij last hebben van het grote aantal personen dat in een nabijgelegen woonpand woont. Op de website van de gemeente en in advertenties in het plaatselijke huis-aan-huiskrantje van Zandstad wordt de overlast die ontstaat door 'overbewoning' in verband gebracht met geluidsoverlast, brandgevaarlijkheid en onveiligheid voor omwonenden. Burgers worden in de advertentie van het meldpunt opgeroepen de overlast te melden:

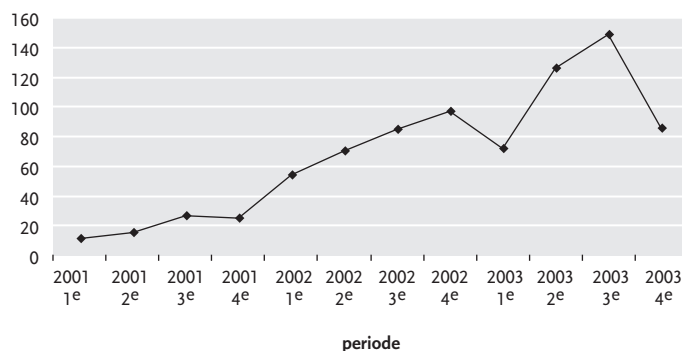
'Bij overbewoning ontstaan sneller technische mankementen of lekkages omdat de woning te intensief gebruikt wordt. Brandgevaarlijke situaties ontstaan wanneer bewoners bouwvoorschriften niet naleven bij het maken van extra kamers of het aanleggen van extra stroomvoorzieningen. Zij brengen hiermee niet alleen zichzelf, maar ook de buurt in gevaar. Achterstallig onderhoud en geluidsoverlast zijn andere klachten die hier vaak mee samengaan. Kortom, de leefbaarheid in de hele wijk gaat achteruit. Belt u dus bij overlast met het gemeentelijke meldpunt onrechtmatig wonen (al dan niet anoniem) via telefoonnummer.'

Het aantal meldingen dat bij het centrale meldpunt binnenkomt, zijn bruikbaar als indicator voor de mate van overlast van illegale bewoning door Bulgaren. Het is weliswaar een heel grove indicator: alle meldingen worden op één hoop gegooid en zijn niet uitgesplitst naar bijvoorbeeld etnische afkomst van de onrechtmatige bewoners. Wel is het mogelijk de meldingen uit te splitsen naar stadsdeel. De stadsdelen waarvan bekend is dat het vooral Bulgaren zijn die daar onrechtmatig in panden verblijven, vormen dan het uitgangspunt.

Het is goed mogelijk dat de meldingen vooral een reactie zijn op de oproep van de autoriteiten om overbewoning te melden. Een toename van de meldingen is dan vooral een gevolg van het optreden van de overheid. Met deze methodologische kanttekeningen in het achterhoofd, kijken we naar de ontwikkeling van het aantal meldingen dat tussen 2001 en 2003 bij de gemeente is binnengekomen, als indicator van de overlast die door burgers wordt ervaren. In de volgende paragrafen wordt daarna achterhaald op welke wijze de meldingen samenhangen met interventies van de lokale overheid en met berichten in de lokale media.

Onderstaande grafiek laat de ontwikkeling van het aantal meldingen van illegale bewoning zien, voor de twee stadsdelen waar het T-kwartier en de omliggend buurten van het T-kwartier onder vallen.⁸

Figuur 6.1 Aantal meldingen onrechtmatige bewoning T-kwartier



Het aantal meldingen van onrechtmatige bewoning stijgt vanaf de tweede helft van 2001. Vanaf 2002 komt de stijging goed op gang en zet zich door tot en met het derde kwartaal van 2003 (met een tijdelijke onderbreking in het eerste kwartaal van 2003). Daar bereikt het aantal meldingen een piek (149). In het laatste kwartaal van 2003 daalt het aantal meldingen weer.

Op de wijze waarop de meldingen van burgers over illegale bewoning samenhangen met interventies van de lokale overheid enerzijds en aandacht van de lokale media anderzijds, wordt aan het einde van dit hoofdstuk ingegaan. Nu volgt eerst een globale schets van het beleid van de lokale overheid ten aanzien van het verblijf van Bulgaren in de stad.

6.2 Beleid van de lokale overheid

In de laatste week van september 2001 komt in de lokale politiek van Zandstad de toename van Bulgaren voor het eerst ter sprake in een commissievergadering van de gemeenteraad. Het onderwerp staat dan nog niet formeel op de agenda maar komt zijdelings aan de orde tijdens vragen en opmerkingen van enkele gemeenteraadsleden. Gemeentelijke beleidsmakers zijn dan al enige tijd bezig met beleidsvoorbereidingen. Hieronder volgt in vogelvlucht een beschrijving van het beleidsproces.

⁸ De indeling in stadsdelen die de gemeente hanteert, loopt niet helemaal parallel met de indeling in wijkbureaus van de politie. Het wijkbureau T-kwartier ligt voor een deel in het stadsdeel A en voor een deel in stadsdeel B. Het T-kwartier en de direct omliggende wijken vallen allemaal in de stadsdelen A en B. Om die reden hanteren we het aantal meldingen in deze twee stadsdelen.

In de zomer van 2001 verschijnt het issue ‘uitbuiting van illegalen’ op de agenda van de bestuursdienst van Zandstad. In de jaren daarvoor zijn in het kader van de ‘witte illegalen-regeling’ veel gesprekken gevoerd met Turkse en Marokkaanse illegalen. Hun erbarmelijke woon- en werkomstandigheden kwam in die gesprekken prominent als probleem naar voren, evenals de uitbuiting die daarmee gepaard ging.

Vanaf augustus 2001 werken ambtenaren aan een notitie over uitbuiting van illegalen. Aan de hand van gesprekken met verschillende deskundigen uit de stad maken zij een inventarisatie van de concrete leefsituatie van illegalen en het uitbuitingscircuit daaromheen. Bulgaren komen tijdens die inventarisatie steeds zichtbaarder naar voren als meest prominente groep (overlastveroorzakende) illegalen van dat moment, ze worden in de notitie dan ook met name genoemd.

De notitie richt zich primair op personen en organisaties die geld verdienen aan illegalen, het zogenaamde ‘uitbuitingscircuit’, maar ook de overlast voor bewoners is een punt van aandacht. Op 13 september 2001 gaat de vier A4-tjes tellende interne notitie naar de Burgemeester. Ruim een maand daarna, in de laatste week van oktober 2001, staat het ambtelijke stuk op de agenda van de lokale driehoek en wordt het besproken in het college van B&W. Na die bespreking wordt de notitie enigszins aangepast en krijgt deze de titel ‘Aanpak infrastructuur illegalen’. Het bestrijden van de malafide infrastructuur is de belangrijkste beleidsaanbeveling uit de nota en voorgesteld wordt een projectgroep op te richten die ‘onder de gemeentelijke regie op gestructureerde wijze de malafide infrastructuur rond illegalen aanpakt.’ Concrete interventies worden in de nota verder niet genoemd. Het beleidsstuk staat begin februari 2002 op de agenda van de gemeenteraad, een meerderheid van de raadsleden stemt dan in met de voorgestelde plannen.

De projectgroep die wordt opgericht, besluit zich in eerste instantie te richten op bestrijding van overlast door illegale overbewoning en probeert via die weg informatie te verzamelen over personen die deel uitmaken van de malafide infrastructuur. Verschillende diensten wisselen gegevens uit om de ‘slaappanden’ in kaart te brengen op en rondom het V-plein. Daar komen de klachten immers vandaan, daar lijkt de overlast voor bewoners het grootst. Verder richt de projectgroep zich in eerste instantie op het uitbuitingscircuit rondom Bulgaren.

Onder regie van de gemeentelijke projectleider volgt dan in september 2002 de eerste grootschalige ontruiming van illegaal bewoonde panden. Bij die actie worden 22 woningen in het T-kwartier ontruimd, waar op dat moment 77 illegale vreemdelingen verblijven: 76 Bulgaren en één Turk. De Bulgaren worden, na ondervraging door de vreemdelingenpolitie, overgedragen aan de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND). Deze brengt ze nog diezelfde nacht met een chartervlucht terug naar Sofia, de hoofdstad van Bulgarije.⁹ De informatie over illegale verhuurders – onder meer verkregen door

9 De Bulgaren werden uitgezet op basis van reglementen ten aanzien van een ‘directe uitzettings-handeling’. Doordat gegarandeerd kon worden dat mensen direct uitgezet werden, mochten mensen langer dan 6 uur worden vastgehouden voor verhoor. Daarom was het van groot belang dat de IND een directe chartervlucht naar Bulgarije regelt.

ondervraging van illegalen die in de slaappanden werden aangetroffen – wordt door een politieanalist gebruikt om meer te weten te komen over het criminele netwerk rondom illegale Bulgaren.

Deze grootschalige actie in september 2002 is de eerste in een reeks van invallen in slaappanden en illegale pensions waar hoofdzakelijk Bulgaren verblijven. In november 2002, februari, juli en november 2003, volgen meer van dergelijke politieoptredens. Invallen en uitzettingen van illegalen vonden voor die tijd overigens ook al plaats. Bij de acties vanaf september 2002 neemt echter niet de vreemdelingenpolitie het initiatief maar de gemeentelijke projectgroep. Daarnaast hebben de acties vanaf september 2002 een grootschalig karakter en zijn ze formeel niet gericht op uitzetting van illegalen, maar op de bestrijding van het uitbuitingscircuit rondom Bulgaren.

In het onderstaande tijdschema zijn de beschreven fasen in het beleidsproces weergegeven. De agendavorming vindt plaats in de zomer van 2001, de beleidsvoorbereiding in de maanden daarna. De besluitvormingsprocedure start op het moment dat het college en de lokale driehoek zich buigen over de ambtelijke notitie en eindigt als de gemeenteraad instemt met de nota 'Aanpak infrastructuur illegalen' in februari 2002. De eerste grootschalige actie die op initiatief van de gemeentelijke projectgroep wordt uitgevoerd, vindt plaats in september 2002 (beleidsuitvoering). Van een evaluatiefase is niet echt sprake, omdat de resultaten van de werkgroep pas op lange termijn worden verwacht en er telkens tussentijdse resultaten naar buiten worden gebracht. De projectgroep legt tussen 2001 en 2003 tweemaal verantwoording af bij de gemeenteraad door middel van een 'voortgangsrapportage', in september 2002 en in april 2003. Eind 2003 wordt voor het eerst bekend wat de invallen en uitzettingen tot dusver concreet hebben bijgedragen aan de bestrijding van het uitbuitingscircuit en hoeveel uitbuiters nu werkelijk zijn aangepakt of opgepakt. Daarom beschouwen we eind 2003 vooralsnog als periode waarin de evaluatie plaatsvindt.

Figuur 6.2 Het gefaseerde politieke beleidsproces van de nota 'Aanpak infrastructuur illegalen.'



De scherpe scheiding die gemaakt is tussen de verschillende fasen is enigszins kunstmatig. Allereerst wordt uit de globale schets van het beleidsproces al duidelijk dat de verschillende fasen elkaar overlappen. De beleidsvoorbereiding loopt bijvoorbeeld nog door terwijl de besluitvorming al is gestart. Ook de fase van agendavorming en beleidsvoorbereiding kunnen niet strict worden gescheiden. Daarnaast behelst de beleidsuitvoering een periode van enkele jaren en doen zich binnen die fase op ambtelijk niveau nieuwe momenten voor van voorbereiding. Niettemin hanteren we vooralsnog dit globale

tijdschema, waar in grote lijnen het tijdstip van de verschillende beleidsfasen zijn weergegeven. Nuancering en bijstelling van de fase-indeling volgt in de hoofdstukken hierna. Nu eerst een globaal overzicht van de mediaberichtgeving die tussen 2001 en 2003 is verschenen over het onderwerp.

6.3 Media-aandacht voor Bulgaren

In de regionale krant van Zandstad zijn tussen 2001 en 2003 in totaal 116 berichten over Bulgaarse migranten verschenen. De regionale televisie besteedt in diezelfde periode 46 keer aandacht aan de kwestie.

Tabel 6.1 Aantal berichten over Bulgaarse migranten, naar type bericht

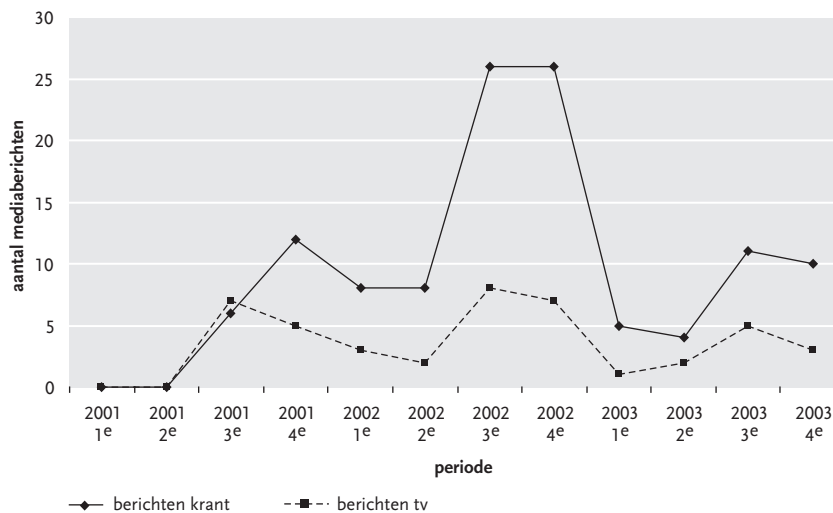
Soort bericht	Krant	%	Televisie	%
Nieuwsbericht	87	74	38	83
Achtergrondverhaal	17	15	7	15
Interview	3	3	1	2
Opiniërend bericht opiniepagina	3	3	nvt	0
Ingezonden brief	2	2	nvt	0
Redactioneel commentaar	4	3	nvt	0
Totaal	116	100	46	100

Het grootste deel van de berichtgeving over Bulgaren in Zandstad bestaat uit nieuwsberichten, zoals blijkt uit bovenstaande tabel van het type bericht. Nieuwsberichten kunnen zowel gaan over een incident, een raadsvergadering, een beleidsvoornemen, een politieoptreden als ook over klachten of boosheid van bewoners. Naast de feitelijke nieuwsberichten besteden zowel krant als televisie in vijftien procent van de berichten uitgebreid aandacht aan de achtergronden van het nieuws. Die achtergrondverhalen verschijnen meestal naar aanleiding van een nieuwsgebeurtenis; de journalist gaat uitvoeriger in op het nieuwsfeit, plaatst het in een breder perspectief of gaat in op de mogelijke gevolgen. Daarnaast verschijnen er een aantal interviews over het onderwerp. Die interviews wijken af van achtergrondartikelen, doordat maar één persoon in die berichten aan het woord komt, bijvoorbeeld de burgemeester of een wetenschapper. De krant wijdt ook een aantal redactionele commentaren aan de problematiek rondom Bulgaren. Verder verschijnen twee ingezonden brieven in de krant en op de opiniepagina nog drie ingezonden artikelen.

Berichtgeving door de tijd

In de volgende grafiek kan worden afgelezen wanneer de berichten in de lokale media over illegale Bulgaren zijn verschenen.

Figuur 6.3 Tijdsverdeling van berichten over Bulgaren

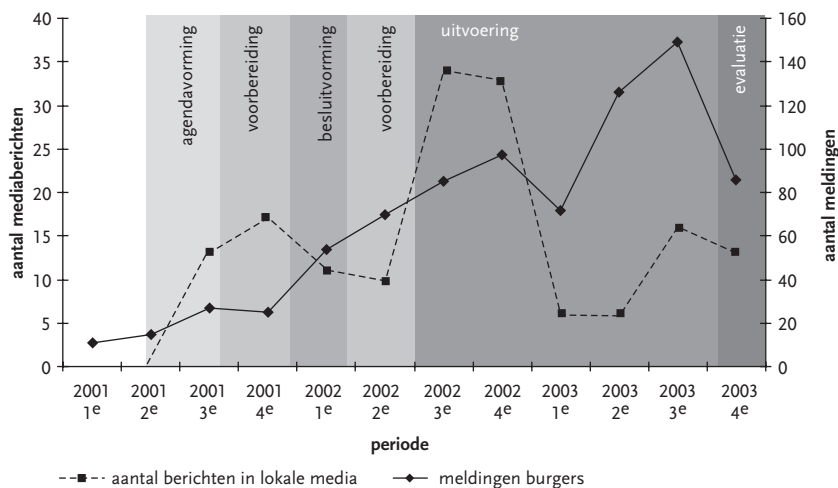


In de zomer van 2001 verschijnen de eerste nieuwsberichten waarin melding wordt gemaakt van de aanwezigheid van Bulgaren in de stad. In de maanden daarvoor valt in de lokale media dus nog niets te lezen of te zien over Bulgaarse migranten. De berichtgeving van de krant neemt in de laatste maanden van 2001 toe, terwijl het aantal berichten van de televisie weer wat zakt tegen het einde van het jaar 2001. Bij beide media bereikt de aandacht het jaar daarop, in het tweede deel van 2002, een piek. In het voorjaar van 2003 daalt de media-aandacht sterk voor het issue, terwijl in het najaar het aantal berichten weer toeneemt, zowel in de krant als op televisie.

6.4 Problemen, beleid en berichtgeving door de tijd

Vooruitlopend op de hoofdstukken die volgen over de wisselwerking tussen media en criminaliteitsbeleid, kan vast gekeken worden hoe verschillende beleidsfasen zich op macroniveau chronologisch in de tijd verhouden tot mediaberichtgeving enerzijds en de meldingen van burgers over illegale overbewoning anderzijds. In de volgende grafiek zijn de drie aspecten weergegeven voor de periode 2001-2003. De berichten van de regionale krant en televisie zijn bij elkaar opgeteld.

Figuur 6.4 Mediaberichten, meldingen van burgers en fasen in het beleidsproces



In de figuur wordt duidelijk dat media-aandacht voor illegale Bulgaren globaal in dezelfde periode opkomt als beleidsaandacht voor het onderwerp, in de zomer van 2001.

Voordat het gemeentebestuur met de formele besluitvorming begint (in oktober 2001) en de gemeenteraad een besluit neemt (in februari 2002), zijn zowel in de krant als op televisie berichten verschenen over (de toename van) illegale Bulgaren in de stad. Een reeks van berichten gaat dus vooraf aan de formele besluitvorming. Meer berichten over de Bulgarenproblematiek verschijnen echter (vlak) nadat de lokale overheid start met de uitvoering van het beleid. In september 2002, als de eerste grootschalige uitzettingsactie rondom het V-plein plaatsvindt, ontstaat de meeste media-aandacht voor de kwestie.

Hoofdonderwerp van berichtgeving

De relatie tussen het beleidsproces en media-aandacht wordt in de volgende hoofdstukken op kwalitatieve wijze geanalyseerd aan de hand van een beschrijving van de chronologie en de interacties tussen betrokken actoren. Vooruitlopend op die kwalitatieve analyse kijken we hier vast of er ook een kwantitatieve relatie is tussen de inhoud van berichten en de fasen in het beleidsproces. De inhoud van de berichten delen we daarom op in grofweg twee categorieën: nieuwsitems die primair gaan over de *problematiek* die samenhangt met de komst van Bulgaren naar de stad (overlast, armoede van Bulgaren, criminaliteit, illegaliteit) en items die primair gaan over het *beleid* van de overheid om die problemen te lijf te gaan.

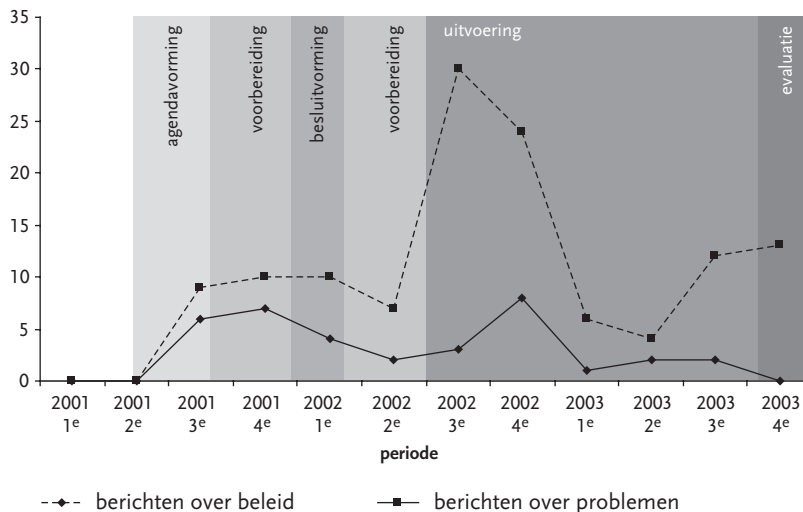
Tabel 6.2 Hoofdonderwerp van bericht

Hoofdonderwerp	Krant	%	Televisie	%
Problemen	23	20	13	28
overheidsbeleid	91	78	32	70
Overigen	2	2	1	2
Totaal	116	100	46	100

Beide media besteden het overgrote deel van de artikelen aan het beleid van de overheid om de problemen ten aanzien van illegale Bulgaren te bestrijden; de krant nog wat vaker (78%) dan het televisienieuws (70%).

Vervolgens kan gekeken worden of de tijdsverdeling van berichten over problemen samenhangt met de verschillende beleidsfasen. Op basis van het ideaaltypische schema dat in hoofdstuk twee is gepresenteerd, verwachten we dat journalisten vooral in de eerste fase van het beleidsproces – tijdens de agendavorming – aandacht besteden aan problemen. Daarnaast is te verwachten dat journalisten vanaf de fase van besluitvorming aandacht besteden aan het beleid van de overheid. In figuur 6.5 is de tijdsverdeling van het hoofdonderwerp van het bericht weergegeven. Televisieberichten en krantenberichten zijn in deze grafiek bij elkaar opgeteld.

Figuur 6.5 Tijdsverdeling van berichtgeving over problematiek en berichtgeving over beleid ten aanzien van Bulgaren



De verwachtingen over de relatie tussen media-aandacht en fasen in het beleidsproces komen tot dusver overeen met de uitkomsten van deze gevalstudie. De berichten over beleid vertonen een piek in de periode dat de beleidsuitvoering net is begonnen, terwijl berichten die primair gaan over de problemen een kleine piek vertonen aan het begin van het beleidsproces, tijdens de agendavorming en beleidsvoorbereidingen. De tweede piek in media-aandacht voor de problematiek verschijnt *na* start van de uitvoering van beleid.

Met deze cijfermatige samenhang tussen fasen in het beleidsproces en inhoud van mediaberichtgeving valt hooguit te speculeren over de richting van beïnvloeding. Berichten over problemen zouden immers ook afkomstig kunnen zijn van overheidsactoren, net zoals nieuwsitems over overheidsbeleid afkomstig kunnen zijn van kritische burgers of belangengroepen. Met andere woorden: willen we de vragen naar beïnvloeding nauwkeurig beantwoorden, dan moet gekeken worden naar de chronologie op micro-niveau en de relatie tussen het beleidsproces en het nieuwsproductieproces op kwalitatieve wijze bestuderen en analyseren. Alleen zo kan de cijfermatige samenhang nader geduid worden. Maar voordat daar in de volgende hoofdstukken toe wordt overgegaan, staan we tot slot nog stil bij de kwantitatieve samenhang tussen meldingen van burgers, mediaberichtgeving en fasen in het beleidsproces.

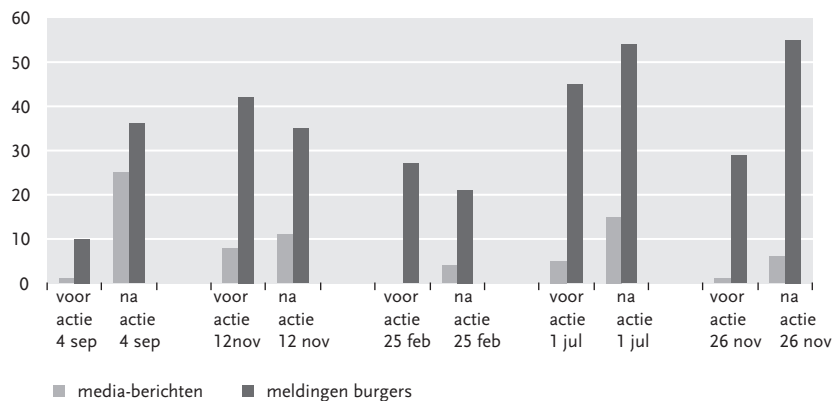
Meldingen van burgers in relatie tot media-aandacht en beleidsaandacht

Uit figuur 6.4 blijkt dat meldingen van burgers over overbewoning vooral de media-aandacht en de beleidsaandacht volgen en daar niet zozeer aan vooraf gaan. Burgers lijken via mediaberichten te reageren op het beleid van de overheid. Deze bevinding druist in tegen de theoretische veronderstelling dat de overheid reageert op (meldingen en klachten van) burgers. We zien juist dat burgers pas in groten getale gaan klagen vanaf het moment dat beleidsmaatregelen worden uitgevoerd. De alternatieve veronderstelling is dan dat burgers pas (last van) overbewoning bij de gemeente melden, nadat ze via mediaberichten informatie van de overheid hebben ontvangen over het beleid op dat terrein. Pas als de overheid aandacht besteedt aan een probleem en laat zien dat zij serieus iets doet aan bestrijding van dat probleem, gaan burgers hun ongenoegens officieel melden, zo is de gedachte.

Om te zien in hoeverre deze – nieuwe – veronderstelling in deze gevalstudie ook opgaat, kijken we systematischer naar de kwantitatieve relatie tussen de (grootschalige) politieoptredens enerzijds en de mediaberichten en meldingen van burgers anderzijds. Daarvoor is achterhaald hoeveel mediaberichten in de twee weken ervoor over de kwestie zijn verschenen en hoeveel mediaberichten in de twee weken erna zijn verschenen. Hetzelfde is gedaan voor het aantal meldingen van burgers over overbewoning. Op deze wijze is te zien of meldingen en mediaberichten samenhangen met de politie-interventies. Tegelijkertijd kan preciezer achterhaald worden of het aantal meldingen ook samenhangt met het aantal mediaberichten dat verschijnt over de interventie.

Figuur 6.6 Mediaberichten en meldingen van burgers 2 weken voor en 2 weken na de politieacties.

Let wel: Het is geen tijdbalk, de verschillende acties zijn in dezelfde grafiek gezet om vergelijking makkelijker te maken. Krantenberichten en televisieberichten zijn bij elkaar opgeteld. Omdat het hier om het mogelijke effect gaat van mediaberichten zijn de televisieberichten bovendien met factor twee vermenigvuldigd, ervan uitgaande dat zij een sterkere impact hebben dan krantenberichten.¹⁰ De verticale as geeft dus niet het aantal mediaberichten weer maar de media-aandacht.



Wat kan uit bovenstaande figuur worden opgemaakt? Bij alle politieacties is sprake van meer media-aandacht na de actie dan voor de actie. De politieacties genereren dus elke keer media-aandacht, de stijging na het eerste grootschalige politieoptreden is echter het grootst. Ook het aantal meldingen van burgers steeg na het eerste grootschalige politieoptreden aanzienlijk. De actie in november had daarentegen geen sterk effect op het aantal mediaberichten; in de weken voor de actie was er al (of nog) aandacht voor het Bulgaren-issue, wellicht nog als gevolg van de actie in september. Ook het aantal meldingen van burgers lijkt niet beïnvloed door de politieactie, in de weken voor de actie is het aantal hoger dan in de weken na de actie. In februari is ook geen enkel effect van de actie zichtbaar op het aantal meldingen, het aantal mediaberichten neemt wel iets toe. In juli stijgt de media-aandacht wel weer sterker na de politie-inval, het aantal meldingen neemt ook iets toe (maar die stijging was waarschijnlijk daarvoor al ingezet). In november stijgt het aantal berichten na de politieactie ook weer wat, evenals het aantal meldingen van burgers.

Kortom, vooral de eerste politieactie heeft een zichtbaar effect op zowel het aantal meldingen van burgers als het aantal mediaberichten. Bij de acties die daarop volgen verdwijnt het effect op het aantal meldingen, het effect op het aantal mediaberichten wordt minder.

¹⁰ O.a. Mc Quail 2000.

Samenvattend

Media-aandacht en beleidsaandacht voor Bulgaarse migranten kwamen in ongeveer dezelfde periode op, in de zomer van 2001. De berichtgeving over Bulgaren in Zandstad nam vooral na de eerste politie-actie (beleidsuitvoering) in september 2002 explosief toe en bereikte toen een piek. Daarna genereerde elke volgende politieactie nog wel wat mediaberichten, maar niet meer zoveel als de eerste actie deed. Meldingen van burgers over illegale overbewoning tot slot, volgden vooral het beleid van de overheid. Naast een betere registratiemethode van meldingen en gerichte voorlichting aan burgers, leidde de grootschalige politieactie in september 2002 ook – via de golf van mediaberichten – tot een sterke stijging van het aantal meldingen. Cijfers over overlast gingen niet zozeer vooraf aan beleid en berichtgeving maar waren daar vooral een reactie op. De ‘signalen uit de buurt’ waar politie en gemeentelijke beleidsmakers in de eerste fasen van het beleidsproces over spreken, komen niet tot uiting in feitelijke cijfers, maar worden wel weerspiegeld in de eerste piek in mediaberichtgeving over het betreffende probleem.



Opkomst van het probleem

Inleiding

Vanaf het voorjaar van 2001 neemt het aantal Bulgaren dat naar Zandstad komt toe, waarna het eerste nieuwsbericht over die toename eind augustus 2001 verschijnt. Dit hoofdstuk beschrijft de opkomst van de media-aandacht voor het issue Bulgaren en de opkomst van de overheidsaandacht in de eerste fase van het beleidsproces, *tot* aan het moment dat het onderwerp formeel op de agenda van het stadsbestuur komt te staan, in oktober 2001. Hoe en wanneer kwam de media-aandacht in die eerste maanden tot stand? Op welke wijze en op welk tijdstip ontstond de aandacht van de overheid? Hoe reageerden verschillende actoren op elkaar? Na een chronologische reconstructie geeft paragraaf 5 een overzicht van vijf frames die in deze eerste fase van het beleidsproces gehanteerd worden door de verschillende actoren.

7.1 Bulgaren op de agenda van de bestuursdienst

Op 13 juli 2001 hebben medewerkers van de bestuursdienst van Zandstad een zogenaamde 'heidag'. Op die dag brainstormen ze over beleidsterreinen die de aankomende jaren belangrijk zouden kunnen worden voor de stad. Eén van de onderwerpen die ter sprake komt is de uitbuiting van illegalen. Een aantal beleidsmedewerkers kwam in die jaren daarvoor namelijk, door de veelvuldige gesprekken die zij voerden met vooral Turkse en Marokkaanse illegalen in het kader van de witte illegalenregeling, in aanraking met de slechte woon- en werkomstandigheden van illegalen in de stad en de uitbuiting die daarmee gepaard ging. Illegaliteit in de stad was op zich niet nieuw, wel de uitbuitingspraktijken en de zogenaamde 'uitwassen' van die illegaliteit. Vooral de malafide praktijken van huisjesmelkers kwamen destijds in de gesprekken met illegalen duidelijk naar voren als probleem.

Het lijstje met relevante beleidsthema's wordt na de heidag aan de burgemeester voorgelegd. Deze accordeert het issue van de uitbuiting, waarna de ambtenaren met het onderwerp aan de slag gaan. Vanaf augustus 2001 voeren zij, na een korte literatuurstudie, gesprekken met uiteenlopende deskundigen over de concrete leefsituatie van illegalen en het uitbuitingscircuit daaromheen. Ze spreken met politie- en overheid-functionarissen, hulpverleners, ondernemers, stadsdeelbestuurders en ambtenaren van gemeentelijke diensten. De gesprekken vinden plaats in ongeveer zes weken tijd, van begin augustus tot de tweede helft van september 2001. Gedurende die interviewperiode wordt het de beleidsmedewerkers langzaam duidelijk dat steeds meer Bulgaren zich in

het T-kwartier vestigen, vanwege de illegale arbeid die zij hier kunnen verrichten. Vooral in de gesprekken met de vreemdelingenpolitie en de wijkbureauchef van het T-kwartier komen de Bulgaren steeds zichtbaarder naar voren als meest prominente groep (overlastveroorzakende) illegalen van dat moment. Door de komst van de Bulgaren naar de wijk manifesteert de illegaliteit in de stad zich althans sterker dan voorheen, met name door het feit dat Bulgaren in mindere mate een sociaal netwerk hebben om op terug te kunnen vallen. Terwijl de illegaliteit zich in het verleden meer in de beslotenheid van bijvoorbeeld koffiehuisen afspeelden, gaan illegalen uit Bulgarije de straat op om elkaar te ontmoeten en werk te vinden.

Daarnaast horen de beleidsmakers over de toestroom van Bulgaren en de daarmee gepaard gaande overlast door ‘geluiden uit de oude buurten’ die hen bereiken en ‘via mediaberichten’, zo vertellen beleidsmedewerkers achteraf.

Op basis van alle vergaarde informatie schrijven de ambtenaren een interne notitie die de titel ‘Uitbuiting van illegalen’ meekrijgt. Zoals de titel doet vermoeden, richt de notitie zich primair op personen en organisaties die geld verdienen aan illegalen, het zogenaamde ‘uitbuitingscircuit’. Hoewel de nota spreekt over illegalen in het algemeen, komt met name de groei van het aantal Bulgaren ter sprake.¹ ‘Naast de traditionele groepen Turken en Marokkanen zijn er veel signalen dat er de laatste maanden een grote instroom is van Oost-Europeanen (vooral Bulgaren)’ aldus de nota.

De notitie noemt zes terreinen waarop geld verdiend kan worden aan illegalen: aan de overtocht naar Nederland (door mensensmokkelaars), aan de identiteit van mensen (door vervalsing van identiteitspapieren), de huisvesting (door huisjesmelkers), arbeid (door malafide loonbedrijven), de gezondheid (door bijvoorbeeld malafide tandartsen) en aan vrije tijd en ontspanningsmogelijkheden van illegalen (door loonbedrijven en eigenaren van koffiehuisen). Na deze opsomming wordt ook de overlast voor bewoners genoemd: ‘In het algemeen komen er vanuit de stad steeds meer signalen over overlast en gevoelens van onveiligheid als gevolg van rondhangende illegalen’, aldus de nota. Vervolgens schetst de nota een somber toekomstperspectief:

‘Het is aannemelijk dat er organisaties bestaan die het hele scala (van mensensmokkel tot arbeid en huisvesting) verzorgen. Hierbij lijkt sprake te zijn van georganiseerde criminaliteit met alle negatieve gevolgen van dien. Hoe langer deze organisaties hun praktijken kunnen uitvoeren hoe meer zij zich kunnen wortelen in de stad. (...) Als de huidige tendens zich doorzet dreigt het gevaar dat de politie het gezag op straat kwijtraakt.’

En de nota sluit af met de woorden:

¹ De notitie is voor intern gebruik geschreven en heeft aanvankelijk dus een vertrouwelijk karakter. Omdat de notitie op een later tijdstip echter onbedoeld uitlekt, wordt de inhoud alsnog openbaar en kan daaruit vrij worden geciteerd.

‘Illegaliteit legt extra druk op de toch al overspannen woningmarkt, leidt tot onaanvaardbare omstandigheden en kan leiden tot verstoring van de openbare orde. Niet optreden biedt een voedingsbodem voor criminele activiteiten. Hoe langer er in dit circuit veel geld kan worden verdiend, hoe hoger de organisatiegraad van de uitbuiters zal worden en hoe dieper zij zich in de stad zullen wortelen. Het gevaar bestaat dat het probleem oncontroleerbaar wordt.’

De vier A4-tjes tellende interne notitie gaat op 13 september 2001 naar de burgemeester. Over de notitie zal de eerste maanden nog niets naar buiten komen. Wel heeft in augustus 2001 de regionale televisie het eerste nieuwsitem over de komst van Bulgaren naar Zandstad.

7.2 Armoede en illegaliteit

Maandagmiddag 20 augustus 2001, een warme zomerdag. Op de redactie van het regionale televisiestation van Zandstad gaat de telefoon. Algemeen verslaggeefster Van Velzen neemt op en krijgt de voorzitter van de winkeliersvereniging uit het T-kwartier aan de lijn, de heer Ocüz, een Turkse ondernemer die wel vaker contact opneemt met de redactie van het televisiekanaal. Ocüz zegt dat hij een interessant verhaal heeft voor een nieuwsitem en vertelt dat het T-kwartier de laatste maanden overspoeld wordt door illegale Bulgaren. Ze komen met bussen naar de stad toe, werken illegaal in de kassen en slapen hutje mutje in illegale, brandgevaarlijke pensions, zo luidt zijn verhaal. Hij voegt daar nog aan toe dat de buurt veel last heeft van de nieuwkomers en voorspelt dat het een groot issue zal worden voor de hele stad. Van Velzen overlegt na dit telefoontje met de eindredacteur en gaat diezelfde middag nog langs bij de tipgever. Na eerst wat verteld te hebben over de achtergrond van de migranten uit Bulgarije, stelt Ocüz voor om een keer vroeg in de ochtend samen de straat op te gaan, dan kan hij haar plekken laten zien waar Bulgaren wachten op de busjes die hen naar een werkplek brengen. Hij kan dan ook als tolk optreden, omdat hij net als de meeste Bulgaren in Zandstad, de Turkse taal spreekt.

De verslaggeefster meent een goed onderwerp in handen te hebben (*‘ik kreeg het item op een presenteerblaadje aangereikt’*) en gaat meteen aan de slag. Terug op de redactie overlegt ze met de eindredacteur, regelt een cameraploeg en spreekt met de ondernemer af om elkaar om vier uur in de nacht op het K-plein te ontmoeten.²

Als ze de volgende ochtend vroeg op het K-plein samenkomen, ziet het er zwart van de mensen. Nu en dan rijden bestelbusjes aan en stappen mensen in. De verslaggeefster staat perplex en vraagt de cameraman zoveel mogelijk van het plein te filmen. In de tussentijd begint de ondernemer een praatje met een aantal Bulgaren. Hij brengt ze in contact met de verslaggeefster en vertaalt de korte vraaggesprekjes die voor de camera

² Reconstructie van de totstandkoming van dit nieuwsitem is gebaseerd op gesprekken achteraf met de verslaggeefster en de ondernemer.

worden opgenomen. Als om acht uur in de ochtend de zon weer volop schijnt en op het plein de rust is teruggekeerd, vertrekt de filmploeg.

Terug op de redactie monteert de verslaggeefster de beelden, schrijft er een tekst bij en neemt contact op met verschillende lokale autoriteiten voor een reactie op het nieuws. Zowel de woordvoerder van de vreemdelingenpolitie als de woordvoerder van de burgemeester reageren verbaasd op het bericht dat ‘duizenden illegale Bulgaren in de afgelopen maanden naar de stad toe zijn gekomen’.³ Ze ontkennen het bericht niet, maar zeggen niet bekend te zijn met de problematiek. Diezelfde avond opent de nieuwsuitzending van de regionale televisie met het issue. De nieuwslezeres:

‘Dag Dames en heren. Zandstad wordt de laatste maanden overspoeld door Turkse Bulgaren. Het gaat om vele duizenden mensen met een Bulgaars paspoort maar met Turkse wortels. De Bulgaren zijn naar Nederland gekomen in de hoop werk te vinden. Maar zij hebben daarvoor geen werkvergunning. De economische situatie in Bulgarije is de laatste tijd slecht.’

Dan volgt een reportage met beelden van groepen mannen die in het donker op een plein voor een benzinstation staan. Er hangt een nevel over het plein. De mannen kletsen met elkaar, ogen jong en zijn gewoontjes gekleed: gymschoenen, een trainingsbroek en een sportjack. Veel hebben een plastic tas in hun hand en sommigen zien we een shaggie draaien. Zo nu en dan komt er een busje in beeld waar een aantal mannen instapt. Onderwijl vertelt de voice-over dat tussen vier en acht uur ’s nachts honderden mensen hier staan te wachten om al dan niet legaal in de regio van Zandstad te werken:

‘Sinds een paar maanden wordt het steeds drukker bij de verzamelpunten op het K-plein. Honderden Turkse Bulgaren willen hier ook werken.(..) Sinds begin april is de visumplicht voor Bulgaren vervallen vanwege het aankomend lidmaatschap van de Europese Unie. Maar de economische situatie in Bulgarije is slecht. De Bulgaren mogen officieel drie maanden in Nederland blijven maar ze hebben geen werkvergunning.’

In de reportage komen verschillende Bulgaren in beeld die vertellen dat ze naar Nederland zijn gekomen vanwege de armoede en uitzichtloosheid in eigen land. Eén van hen zegt bijvoorbeeld: ‘Ik ben hier om geld te verdienen voor de operatie van mijn zoon, hij heeft hartklachten’. De verslaggeefster komt tegen het einde van de reportage zelf ook in beeld en vertelt onder meer:

‘De vreemdelingendienst en de gemeente Den Haag zeggen niets te weten van een toename van Bulgaren in de stad.(...) Het is onwaarschijnlijk dat deze mensen ooit een werk-

3 Het aantal van ‘duizenden’ baseert de verslaggeefster op het verhaal van de ondernemer, op verhalen van de Bulgaren die ze heeft gesproken en op de informatie van een woordvoerder van een belangenvereniging van loonbedrijfjes.

vergunning krijgen. Hun toekomst in Nederland is dus onzeker. Toch blijven veel mensen hoop houden.'

De reportage sluit af met beelden van het plein met een opkomende zon.

Dit nieuwsitem op 21 augustus 2001 is het eerste mediabericht waarin de toename van arbeidsmigranten uit Bulgarije centraal staat. Voor die tijd is de Bulgaarse migratie alleen zijdelings in de regionale krant ter sprake gekomen, in artikelen die in de zomer van 2001 verschenen en primair gingen over illegale arbeid, bedrijfsinspecties en aanhoudingen van illegale werknemers. De regionale televisie had over illegale Bulgaren nog niet eerder verslag gedaan maar brengt dankzij de tip van ondernemer Ocüz nu als eerste het nieuws van de vele Bulgaarse migranten in de wijk. Ocüz is, behalve ondernemer, ook voorzitter van een winkeliersvereniging in het T-kwartier en lid van een bewonersoverleg. Als ik hem achteraf spreek over de totstandkoming van de eerste mediaberichten over Bulgaren en zijn rol daarin, is hij duidelijk: hij meent dat zijn zorgen over de wijk door andere buurtbewoners werden gedeeld en dat hij de media heeft benaderd om de kwestie aan de orde te stellen. Hij vertelt:

'We hadden het al eens ter sprake gebracht tijdens zo'n bewonersoverleg. Bij het stadsdeel wisten ze het al wel, maar konden ze ook niets doen en die ambtenaren die deden er verder ook niets mee. Soms moet je de media gebruiken om de autoriteiten iets kenbaar te maken. In die hoedanigheid heb ik een beetje slim geopereerd. Daarna is er veel gebeurd. (...) Als je de media inschakelt gaan heel veel dingen sneller, het werkt effectiever dan schrijven of bij elkaar komen om te vergaderen of zo. Vandaar dat ik veel contacten onderhoud met de pers. Iedereen is dan namelijk meteen op de hoogte: de politie, de wethouders, de raadsleden, de burgemeester.'

Een dag nadat het eerste item over Bulgaren op de televisie verscheen, maakt verslaggeefster Van Velzen een *follow up* voor de nieuwsuitzending van die avond. Ze besluit contact op te nemen met de vereniging die de belangen behartigt van de loon- en uitzendbureautjes in de regio. Deze vereniging begeleidt startende, veelal Turkse loonbedrijfjes, probeert ze in goede banen te leiden en ze zogezegd 'op het juiste pad' te houden. De heer Filiz is medewerker van de vereniging en treedt tevens op als woordvoerder. Vanwege de aard van zijn werkzaamheden wordt Filiz vrijwel dagelijks geconfronteerd met werkzoekenden uit Bulgarije. Het kantoor van de vereniging is namelijk gehuisvest in het T-kwartier en regelmatig lopen Bulgaren binnen om te vragen of er werk voor hen is. Daarnaast wordt de vereniging benaderd door loonbedrijven die willen weten of het mogelijk is om ook Bulgaren in dienst te nemen. Over zijn ervaringen en opvattingen wil Filiz wel een boekje opendoen. De verslaggeefster gaat naar hem toe en neemt voor de camera een interview af. Ook worden beelden opgenomen van het kantoor van de belangenvereniging en van mensen die het pand in en uit lopen (Filiz is overigens een vriend van ondernemer Ocüz uit het T-kwartier).

Terwijl de verslaggeefster bezig is met de reportage besluit de eindredacteur van de nieuwsuitzending een aantal politici te bellen voor een reactie op het nieuws. Hij polst Kamerleden van de drie grootste politieke partijen over het bericht dat veel Bulgaren, al dan niet in georganiseerd verband, naar Nederland komen om hier illegaal werk te vinden. Diezelfde avond presenteert de nieuwslezeres het onderwerp:

‘Een meerderheid van de Tweede Kamer wil harde maatregelen tegen de duizenden Bulgaren die de laatste maanden naar Zandstad zijn gekomen om hier te werken. Gisteren zag u in onze nieuwsuitzending dat de laatste tijd sprake is van een enorme toestroom van Bulgaren. Ze zijn in principe legaal in Nederland, maar ze werken zwart. PvdA, CDA en VVD willen daar snel een eind aan maken. Vandaag stelden VVD en CDA kamervragen aan minister Vermeend.’⁴

In de reportage die volgt, komt de reactie van de kamerleden niet meer ter sprake maar wordt aan de hand van het verhaal van Filiz de schrijnende situatie van werkzoekende Bulgaren belicht. Terwijl we beelden zien uit de reportage van de vorige dag – Bulgaren die vroeg in de ochtend staan te wachten op het in nevel gehulde plein – vertelt de voice-over dat dagelijks tientallen Bulgaren het kantoor van de belangenvereniging binnenlopen in hun zoektocht naar werk. Het antwoord dat zij krijgen is steevast ‘nee’, aldus de commentaarstem, omdat Bulgaren hier niet mogen werken. We zien vervolgens een Bulgaar in beeld die het kantoor van de belangenvereniging binnenloopt en na een afwijzend gebaar van de kantoormedewerker met een treurige blik in de ogen het pand weer verlaat. Dan komt Filiz zelf in beeld, op straat voor het kantoorpand. Hij vertelt dat de Bulgaren die voor werk naar Nederland komen erg arm zijn (‘want de rijken komen hier niet’), dat ze hier belanden ‘via georganiseerde busreizen en natuurlijk via mond-op-mond reclame’ en dat ze er soms in Nederland pas achter komen dat ze hier helemaal niet *mogen* werken, vanwege het ontbreken van een werkvergunning. Na een uiteenzetting over vraag en aanbod van arbeidskrachten pleit hij aan het slot van de reportage voor tijdelijke werkvergunningen voor deze groep migranten.

Opmerkelijk aan dit nieuwsitem is dat het onderwerp op twee uiteenlopende manieren is ingekaderd: de inleidende tekst is geschreven vanuit het perspectief van

4 De volgende kamervragen zijn op 24 augustus 2001 ingezonden: (1) Bent u op de hoogte van de televisie-uitzending inzake illegale arbeid door Bulgaren? (2) Kunt u bevestigen dat in georganiseerd verband en op grote schaal personen per bus vanuit Bulgarije naar Nederland reizen om gedurende drie maanden illegaal werk te verrichten? (3) Kunt u aangeven sinds wanneer dit verschijnsel zich voordoet en om hoeveel illegale werknemers het gaat? (4) Is het juist dat hierbij Nederlandse Uitzenden bemiddelingsbureaus dan wel loonbedrijven betrokken zijn? (5) Zijn bij de organisatie hiervan nog andere groeperingen of netwerken betrokken? Zo ja, welke? (6) Welke maatregelen bent u van plan te nemen om op de kortst mogelijke termijn een einde te maken aan deze vorm van illegale arbeid? (7) bent u bereid op korte termijn de pakkans rond illegale arbeid te vergroten en de sancties op zodanige wijze te verhogen dat het te werk stellen van illegale werknemers niet langer loont? Zo nee, waarom niet? Het antwoord van de minister volgt begin oktober 2001 en wordt in paragraaf 8.3 besproken.

landelijke politici, terwijl in de reportage die daar op volgt vooral het perspectief van de Bulgaarse migranten naar voren komt. Verschillende journalisten zijn tamelijk zelfstandig met het onderwerp bezig geweest; de verslaggeefster heeft aan de hand van het verhaal van haar bron de armoedeproblemen van werkzoekende Bulgaren in de reportage centraal gesteld, terwijl de eindredacteur de verontwaardigde reacties daarop van de landelijke politiek als nieuws naar voren brengt. Door de ene bron te laten reageren op de andere bron, wordt door de nieuwsredactie dus een 'nieuwswaardig' feit gecreëerd en komt een andere dimensie van het verschijnsel van de Bulgaarse arbeidsmigratie voor het voetlicht: het accent verplaatst van de *armoede* van Bulgaren naar de *illegale arbeid* die Bulgaren verrichten. Op zo'n wijze creëert de regionale zender als het ware een ander nieuwsfeit over eenzelfde onderwerp. Of zoals verslaggeefster Van Velzen het zelf zegt: *'het is niet zo dat wij dan gaan wachten op een reactie van Kamerleden, nee, dan gaan wij zelf bellen. Zo stook je het vuurtje ook op hè.'*

Drie dagen later, op zaterdag 25 augustus 2001, besteedt de regionale krant op de binnenlandpagina onder de kop 'Bulgaren op zoek naar zwart werk' ook aandacht aan de kwestie. Filiz, de medewerker van de belangenvereniging, komt in dit krantenbericht opnieuw aan het woord. Hij vertelt hoe Bulgaren 'van alle kanten belazerd worden. In eigen land door transporteurs (...) Hier in Zandstad door mensen die proberen valse paspoorten aan ze te slijten en door werkgevers die misbruik van hun situatie maken.' Filiz wijst in het artikel ook met een beschuldigende vinger naar de overheid, die volgens hem consequenter zou moeten handelen. 'Of je laat ze toe en geeft ze toestemming om hier te werken, of je laat ze niet toe', aldus Filiz.

Vervolgens besteedt het artikel aandacht aan het standpunt van een aantal landelijke politici die 'naar aanleiding van de uitzending van de regionale televisie' Kamervragen hebben gesteld. De kamerleden Verburg (CDA), Kamp en Blok (VVD) hebben de minister van Sociale zaken gevraagd of hij kan bevestigen dat er op grote schaal personen per bus uit Bulgarije naar Nederland reizen om hier illegaal werk te verrichten. Het CDA-kamerlid Verburg komt in het krantenbericht ook aan het woord. Ze verwijt de werkgevers dat ze niet hebben geprobeerd via de officiële kanalen personeel te werven.

Tot slot komen in het artikel een paar visies naar voren op de geconstateerde toename van Bulgaren in de stad. Een woordvoerder van een werkgeversorganisatie zegt 'de afgelopen maanden slechts 'iets meer' Bulgaren aangetroffen te hebben dan normaal', een andere werkgeversorganisatie zegt helemaal niets gemerkt te hebben van Bulgaren die illegaal werk zoeken. Het artikel in de krant sluit af met de woorden: 'Ome Jan daarentegen, die elke nacht met de soepbus Zandstad doorkruist, komt de laatste maanden geregeld Bulgaren tegen op zoek naar een boterham en een kop soep'.

Inmiddels kan de migratie van Bulgaren in de laatste week van augustus 2001 ook rekenen op aandacht van enkele landelijke media. Zo bezoekt een verslaggever van een landelijk ochtendblad op een vroege ochtend het T-kwartier en schrijft een achtergrondartikel onder de kop 'In de vroege ochtend stroomt Zandstad leeg, met Bulgaren'.⁵ Na deze reeks van berichten over de migratiestroom van Bulgaren is het een aantal weken stil rondom het onderwerp.

Bovenstaande reconstructie laat zien dat de eerste berichten van de regionale televisie ertoe hebben geleid dat het onderwerp onder de aandacht van de landelijke politiek is gebracht. De mediaberichten lokten verontwaardigde reacties van Kamerleden uit en die leidden weer tot schriftelijke kamervragen. Of die politieke agendering verder ook van invloed is op de politieke besluitvorming weten we dan nog niet, de minister heeft immers nog niet gereageerd op de Kamervragen en er heeft verder nog geen kamerdebat plaatsgevonden.

Belangstelling van de bestuursdienst

Maar hoe zit het nu met de invloed van de eerste nieuwsberichten op de agenda van de lokale overheid? Woordvoerders van zowel politie als gemeente zeiden tegenover de verslaggeefster immers niets te weten van de komst van grote groepen illegale Bulgaren naar de stad. Als in de derde week van augustus de eerste reportage over de toestroom van Bulgaren op de televisie verschijnt, is de gemeenteraad nog met zomerreces. De raadscommissie voor Veiligheid komt pas op vrijdagmiddag 7 september 2001 voor het eerst weer bijeen, dat is ruim twee weken na het verschijnen van de mediaberichten. Vragen van raadsleden naar aanleiding van de nieuwsberichten blijven tijdens die vergadering dan ook uit. De kwestie wordt door niemand aan de orde gesteld, niet door het bestuur en niet door de raadsleden.

Dat betekent echter niet dat 'achter de schermen' het issue geen aandacht krijgt. Want terwijl de raad vakantie heeft, werkt een aantal beleidsmedewerkers van de gemeente Zandstad vanaf de zomer van 2001 aan een notitie over 'uitbuiting van illegalen' (zoals in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk is besproken). Door de gesprekken die beleidsmedewerkers tussen augustus en half september 2001 met uiteenlopende deskundigen voerden, werd hen langzaam duidelijk dat een groeiend aantal Bulgaren zich in het T-kwartier vestigen en voor veel overlast zorgen. Of de beleidsmakers al op de hoogte waren van de aanwezigheid van een grote groep Bulgaren in de wijk *voordat* de eerste reportages daarover op de lokale televisie verschenen, is niet exact te achterhalen. Zelf menen zij dat de berichten geen invloed hebben gehad op hun kennis omtrent de illegalenproblematiek.

5 In dit onderzoek wordt niet systematisch ingegaan op de aard en de frequentie van landelijke mediaberichten omdat de focus hier primair gericht is op berichtgeving van regionale lokale media. Wel zal worden aangegeven wanneer ook in de landelijke pers veel aandacht is geweest voor de Bulgarenkwestie.

Duidelijk is dat het thema ‘uitbuiting van illegalen’ al in juli 2001 op de agenda van de Bestuursdienst stond, nog voordat het eerste item over Bulgaren op de televisie verscheen. Het thema ‘uitbuiting van illegalen’ is op een later tijdstip geconcretiseerd door de groep illegale Bulgaren in de notitie met name te noemen. (Zo zijn twee verwante issues samengekomen in één beleidsstuk). Aannemelijk is dat kennis omtrent de migratiestroom van Bulgaren naar het T-kwartier op ongeveer hetzelfde tijdstip op verschillende manieren naar boven is gekomen: via sleutelinformanten uit de wijk en via berichten in de lokale en daarna ook de landelijke media.

De woordvoerder van de burgemeester reageerde wel verbaasd bij het horen van het nieuws over illegale Bulgaren op 21 augustus 2001. Na het telefoontje van de televisieverslaggeefster heeft hij even overlegd met het hoofd van de bestuursafdeling, zoals hij meestal doet als hij zo’n soort vraag krijgt van een journalist. Maar de mensen van de Bestuursdienst die hij die dag spreekt, zeggen ook niet op de hoogte te zijn van de grote aantallen illegale Bulgaren die naar Zandstad zijn gekomen om hier te werken. Met die informatie gaat hij terug naar de verslaggeefster. Achteraf vertelt hij dat het nieuwsbericht op 21 augustus *‘in feite de eerste keer was dat zulke informatie ons bereikte. Misschien had de politie al wel signalen opgevangen, maar wij wisten van niets. We kregen daarna ook informatie uit andere hoeken en met al die signalen zijn we aan de slag gegaan.’*

Wellicht bestaat er een discrepantie tussen enerzijds de kennis van beleidsmedewerkers, die volop bezig zijn met het in kaart brengen van het illegalenprobleem en anderzijds de kennis van ambtenaren op hoger niveau, die (nog) niet op de hoogte zijn van het fenomeen van illegale Bulgaren. Duidelijk wordt wel, dat in augustus 2001 op streetlevel-niveau de migratiestroom van Bulgaren aan het licht komt: bij de burgers, bij de politie op straat, bij het stadsdeel en ook bij de lokale media. De mediaberichten vervullen in die zin een signalerende functie: ze weerspiegelen de geluiden die elders ook naar boven komen.

Maar waarom reageerde de vreemdelingenpolitie, bij monde van de politievoorlichter, op 21 augustus 2001 ook ontkennend tegenover de verslaggeefster op het bericht? Achteraf zegt het hoofd van de Vreemdelingendienst uit de regio Zandstad dat hij toen in augustus 2001 wel degelijk op de hoogte was van de overlast van Bulgaren op straat. De agenten in de wijk hadden dat althans al een tijdje gesignaleerd. Formeel waren de Bulgaren die op straat rondhingen echter niet illegaal – ze mochten hier immers drie maanden verblijven – dus hij kon tegenover de media wel zeggen dat hij niets wist van *illegale* Bulgaren. Hij noemt het ‘een soort spelletje’ dat dan gespeeld wordt met de media en voegt daaraan toe dat de problematiek rondom de Bulgaren snel wordt toegeschreven aan de vreemdelingenpolitie, terwijl het volgens hem vooral een openbare orde probleem was. Of zoals hij later zegt:

‘Wij wisten wel dat het speelde hoor, maar de problematiek werd op het bordje van de vreemdelingenpolitie gegooid, terwijl het formeel geen illegalen waren. Het probleem dat vanuit de wijk werd gesignaleerd ging vooral om plassende mannen in portieken en om vrouwen die werden lastiggevallen. Wij zeiden toen, dat is een overlastprobleem en dat kunnen jullie [gemeente en wijkpolitie] ook zelf aanpakken en dat is ook jullie verantwoordelijkheid.’

Klachten van bewoners over rondhangende en intimiderende Bulgaren, komen in paragraaf 4 van dit hoofdstuk aan bod. Nu volgen eerst twee paragrafen waarbij twee andere facetten van de Bulgarenkwestie naar voren komen, te weten illegale huisvesting (paragraaf 2) en paspoortfraude (paragraaf 3).

7.3 Illegale pensions

Terwijl in september 2001 op ambtelijke niveau gewerkt wordt aan de genoemde notitie over uitbuiting van illegalen, wordt op de redactie van het lokale televisiestation nagedacht over nieuwe invalshoeken om het thema illegale Bulgaren opnieuw onder de aandacht te brengen. Verslaggeefster Van Velzen, die in augustus 2001 de eerste reportages over het onderwerp maakte, blijft contact onderhouden met ondernemer Ocüs uit het T-kwartier. En de ondernemer blijft ideeën aandragen voor nieuwe reportages, om zo *‘de problemen van de geïsoleerde wijk via de media aan de autoriteiten kenbaar te maken’*, zo zegt hij achteraf. Vooral het brandgevaar dat in de wijk op de loer ligt door de vele illegale pensions en de daarmee gepaard gaande uitbuiting moet volgens de ondernemer bij de autoriteiten aan de orde worden gesteld. Al pratende komen de verslaggeefster en de ondernemer op het idee om het probleem van de illegale overbewoning met een verborgen camera in beeld te brengen. De ondernemer heeft een inventarisatie gemaakt van de slaappanden in de buurt waarvan hij het vermoeden heeft dat ze illegaal worden verhuurd aan Bulgaren. De verslaggeefster en de ondernemer maken een werkplan en vragen Yusuf, een Turkse kennis van de ondernemer die in een ander deel van Nederland woont, of hij mee wil werken. Hij zou de slaappanden in moeten gaan en zich voor moeten doen als een koppelbaas op zoek naar goedkope arbeidskrachten. Yusuf wil dat tegen betaling wel doen. Het plan is om samen met een cameraman van het televisiestation (met verborgen camera) op twee aaneensluitende avonden zoveel mogelijk panden te bezoeken. Samen met de cameraman gaat Yusuf op maandagavond 10 september 2001 op pad. Ze bellen aan bij verschillende panden en worden binnengelaten. De verslaggeefster zit samen met de ondernemer in een auto in de buurt van het pand waar de verborgen cameraploeg zich op dat moment bevindt en houdt telefonisch contact met hen. De actie verloopt voorspoedig. Terwijl Yusuf in het Turks gesprekken voert met de ‘bewoners’ van de slaappanden, loopt de cameraman rond en filmt met verborgen camera de puinhopen die hij aantreft in keukens, de rommel in de woonkamers en de vele matrassen die in alle vertrekken op de grond liggen. Althans, hij denkt dat hij dat filmt, want aan het eind van de avond blijkt dat de lens van de camera verkeerd is ingesteld en

dat alleen de panty die over de lens is heengetrokken scherp in beeld is. Van het interieur van de panden is niets te zien, de opnames zijn mislukt.

De avond erop gaan ze weer op pad, nu met een vingercamera die speciaal voor deze reportage is aangeschaft. Het blijkt echter een stuk lastiger de panden binnen te komen omdat, zo blijkt achteraf, binnen de Bulgaarse gemeenschap het verhaal over het bezoek van de mannen rond is gaan zingen en er daardoor wantrouwen is ontstaan. Toch lukt het Yusuf en de cameraman om het tegen het eind van de avond nog toegang te krijgen tot enkele woningen. Yusuf spreekt de mensen die ze aantreffen en de cameraman maakt zoveel mogelijk opnames het interieur van de woningen. De 'fotogenieke' puinhopen en viezigheid die ze de vorige dag in de panden tegenkwamen, treffen ze nu echter niet meer aan.

Na de opnames laat de verslaggeefster de Turks gesproken tekst naar het Nederlands vertalen, maakt ze een selectie uit het beeldmateriaal en laat ze een cameraman bij daglicht nog wat opnames maken van de buurt en de straten waar de slaappanden zich bevinden. Daarnaast zoekt ze nog een andere bron die de vergaarde informatie over de toestand in de panden kan bevestigen. *'Ik was zelf niet binnen geweest dus ik kon het verhaal niet vertellen, alleen via derden. Die beelden alleen waren te beperkt en vertelden te weinig, daar had ik nog iets bij nodig'*, aldus de verslaggeefster. Ze belt met een kerk die in de regio bekend staat vanwege haar steun aan uitgedaarde asielzoekers en illegalen en krijgt de Deken aan de lijn. Die zegt op de hoogte te zijn van de slechte woonomstandigheden in de panden en wil daar voor de camera wel iets over vertellen.

Op maandag 24 september 2001, twee weken na de opnames, toont de lokale televisie van Zandstad de met verborgen camera opgenomen beelden. De nieuwslezer opent de uitzending met het issue:

'Dag dames en heren. In en rond het T-kwartier worden steeds meer Turkse Bulgaren illegaal gehuisvest. Vaak gaat het om brandgevaarlijke, onhygiënische pensions waar veel te veel mensen wonen. Sinds een paar maanden zijn duizenden Bulgaren naar Zandstad gekomen vanwege de slechte economische situatie.'

Dan tonen zwart-wit beelden een kamer met allemaal bedden. Ondertussen horen we een kort, ondertiteld vraaggesprek:

'Zijn jullie allemaal uit Bulgarije gekomen?'
 'Ja, er zijn veel mensen uit Bulgarije gekomen.'
 'Slapen jullie hier allemaal?'
 'Ja we slapen hier als soldaten.'
 'Dus jullie slapen allemaal in stapelbedden?'
 'Wat moeten we anders?'

Dan vervolgt de reportage met opnames van een woonwijk op klaarlichte dag, terwijl de commentaarstem vertelt dat in deze buurt de laatste maanden zeker duizenden Bulgaren illegaal onderdak vinden. Daarna zien we weer beelden van de wachtende

mannen in het donker op het plein vroeg in de ochtend (beelden die voor de eerste reportage in augustus zijn gemaakt). De voice-over noemt de armoede van Bulgaren nog eens en vertelt ook over valse paspoorten die mensen gebruiken om hier aan de slag te kunnen. Verslaggeefster Van Velzen komt dan zelf in beeld en kondigt aan dat een cameraploeg met verborgen camera een illegaal pension binnen is gegaan om de erbarmelijke omstandigheden waaronder de Bulgaren leven ‘aan de kaak te stellen’.

De zwart-wit beelden, een beetje schokkend, onscherp en vanuit een laag perspectief, zijn duidelijk met een verborgen camera opgenomen. We zien een ruimte met veel matrassen op de grond. Iemand vraagt in het Turks: ‘*En hier slapen 25 mensen?*’. ‘Ja’, antwoordt een mannenstem, ‘*heel veel mensen slapen hier op drie etages.*’

Vervolgens zien we beelden van een aantal mannen die rondom een tafeltje zitten. Door het lage cameraperspectief zijn ze onherkenbaar en zien we alleen zo nu en dan hun voeten, benen, romp en handen. Onderwijl wordt de volgende conversatie gevoerd (de beelden zijn ondertiteld):

‘Willen jullie werken? Laat me met mensen praten die willen werken’

‘Ik heb vijf man beneden, laat ze eerst maar zelf praten. Maar ik weet nog honderd man, die kunnen zo aan de slag. Zij kunnen dan voor morgen hun papieren klaar maken.’

Ondertussen zien we een wit vel papier in beeld dat door iemand in de ruimte wordt vastgehouden en waarop een kopie van een paspoort te zien is. Daarna zien we twee handen die voor de camera een echt paspoort tonen. De conversatie gaat verder:

‘Wat voor paspoorten?’

‘Griekse paspoorten met de juiste fiscale nummers. Spaanse en Portugese paspoorten. Veel mensen hebben een fiscaal nummer gekregen. Allemaal met Griekse paspoorten.’

‘Jullie hebben dus met Griekse paspoorten een fiscaal nummer gekregen?’

‘Met een Grieks paspoort krijgen wij wel een fiscaal nummer en mogen wij werken. Wij mogen niet werken met Bulgaarse paspoorten.’

Na dit item kondigt de nieuwslezer een vervolg op de reportage aan, namelijk een vraaggesprek met ‘Deken Kraal, de hoogste man van katholieke kerk in Zandstad en omgeving’. De reportage begint met beelden van de Deken die in vol ornaat de kerk doorloopt, en we horen een commentaarstem vertellen dat Deken Kraal regelmatig contact heeft met een aantal Bulgaren, omdat die naar de kerk toekomen om te praten over geloof en om advies voor de mogelijkheden voor een legale verblijfsstatus. Dan verschijnt de Deken *close up* in beeld. Hij vertelt dat hij op de hoogte is van het feit dat er veel illegale pensions zijn gevestigd in de buurt en dat het gemeentebestuur ook op de hoogte zou moeten zijn van het bestaan van die pensions. Volgens hem gaat het om meerdere illegale verhuurbedrijven. De reportage sluit af met een overdenking van de Deken:

‘Er zijn heel veel panden brandgevaarlijk. En je kunt heel principieel daarover denken maar tegelijkertijd heb je wel van doen met mensen die ergens uiteindelijk onderdak moeten vinden, en dat is dit dak boven hun hoofd, hoe slecht ook, altijd nog beter dan op straat te moeten leven of je heil te moeten zoeken in portieken of parken.’

De kerkvertegenwoordiger bevestigt het nieuws dat veel Bulgaren in slechte en gevaarlijke omstandigheden wonen, maar laat de gewenste aanpak van dat probleem in het midden.

De volgende dag, op dinsdag 25 september 2001, neemt verslaggeefster Van Velzen contact op met de gemeente voor een reactie op het nieuws. Ze benadert de wethouder van Volkshuisvesting en regelt via zijn woordvoerder een interview. Dat interview komt niet zonder slag of stoot tot stand, want de wethouder heeft eigenlijk geen zin om veel woorden vuil maken aan de kwestie, omdat illegale bewoning volgens hem geen nieuw verschijnsel is en daarom ook geen ‘nieuwswaardig feit’. Dat idee krijgt althans Van Velzen als ze met de voorlichter het issue bespreekt. Toch lukt het om een afspraak te maken op het stadhuis. Diezelfde avond vormt de reactie van de wethouder een van de items van de nieuwsuitzending. De nieuwslezer kondigt het interview met de bestuurder met de volgende woorden aan:

‘De gemeente Zandstad doet er genoeg aan om illegale pensions aan te pakken. Dat zegt de wethouder van Huisvesting. Voor hem is de televisiereportage van gisteren, over de toename van illegale pensions in de stad, geen aanleiding om het beleid te verscherpen. Sinds een paar maanden hebben duizenden Bulgaren zich in Den Haag gevestigd. Zij werken vaak illegaal en velen van hen wonen in brandgevaarlijke illegale pensions.’

De reportage die volgt, begint met een herhaling van enkele zwartwit-beelden van de vorige dag: we zien een kamer met veel matrassen op de grond terwijl het volgende (ondertitelde) vraaggesprekje weer is te horen:

‘Zijn jullie allemaal uit Bulgarije gekomen?’
 ‘Ja, er zijn veel mensen uit Bulgarije gekomen.’
 ‘Slapen jullie hier allemaal?’
 ‘Ja we slapen hier als soldaten.’
 ‘Dus jullie slapen allemaal in stapelbedden?’
 ‘Wat moeten we anders?’

Daarna wordt een fragment uit het interview met de Deken herhaald, waarin hij zegt dat het om ‘meerdere illegale verhuurbedrijven gaat’. Vervolgens komt de wethouder in zijn werkkamer op het stadhuis in beeld. Hij zegt:

‘Het is een verschijnsel van alle tijden. Nu heeft het een specifieke achtergrond, en het is zeker een probleem in een stad als Zandstad.’

Nadat de commentaarstem zegt dat het ‘voor de wethouder dus geen nieuws is dat er tientallen illegale pensions in Zandstad staan’, komt de wethouder opnieuw in beeld en gaat nader in op de maatregelen die de gemeente reeds neemt:

‘Maar echt helemaal voorkomen of voor honderd procent uitroeien dit verschijnsel, ja, dat is lastig. Het verplaatst zich en er zijn grote belangen mee gemoeid. Maar wij zijn daar met een heel aantal mensen heel erg actief mee, ik zal een voorbeeld geven: we hebben dit jaar al 33 dergelijke panden gesloten. Daadwerkelijk.’

Vervolgens legt de wethouder uit dat pas tegen illegale bewoning kan worden opgetreden als er concrete aanwijzingen zijn dat er met een bepaald pand iets aan de hand is. Als een melding bij de gemeente binnenkomt wordt daar namelijk altijd direct iets mee gedaan, zo verzekert hij. De gemeente moet alleen wel een concrete aanwijzing hebben en voor die aanwijzingen is men weer afhankelijk van tips van omwonenden, die naar een meldpunt van de gemeente kunnen bellen. ‘Maar ik ben ervan overtuigd dat we daar een hele goede organisatie voor hebben en dat we daar heel actief tegen optreden’, zo besluit de wethouder. Terwijl tot slot weer archiefbeelden zijn te zien van Bulgaren die ’s morgens vroeg op het K-plein staan en in een busje stappen, horen we de voice-over zeggen dat ‘de wethouder hoopt dat de landelijke politiek snel iets doet aan de problemen rond de illegale Bulgaren in Zandstad.’

De wethouder maakt naar de pers toe dus kenbaar dat hij zich door de berichtgeving niet van zijn apropos laat brengen en dat het huidige huisvestingsbeleid reeds voldoet en niet aangepast hoeft te worden naar aanleiding van de recente media-aandacht. Wel wijst hij in zijn reactie op de verantwoordelijkheid van het Rijk ten aanzien van de illegalenproblematiek. Hij lijkt daarmee het accent te willen verschuiven van *illegale pensions* naar *illegale arbeid* en meer in het algemeen naar *illegaliteit*.

Terwijl de wethouder eind september 2001 voor de camera dus vertelt dat de gemeente voldoende doet om illegale huisvesting te bestrijden, valt in de ambtelijke notitie over uitbuiting van illegalen (die op 13 september 2001 naar de burgemeester is gegaan) te lezen dat de huidige beleidsmaatregelen van de gemeente niet op een structurele wijze illegale onderhuur tegengaan. Onder het kopje *huisvesting* wordt in de notitie het huidige gemeentebestuur beschreven en de lacunes die zich daarbij voordoen:

‘(...) Bij illegale kamerverhuur worden er illegalen, vaak onder slechte omstandigheden, in een pand gehuisvest. Er zijn signalen dat een bed 350 gulden per persoon per maand kost en dat een bed in ploegendienst wordt beslapen.’

De notitie vervolgt:

(...) De dienst Volkshuisvesting heeft verschillende projecten die zich richten op kamerverhuurbedrijven en onrechtmatige bewoning. De dienst bezoekt panden en wanneer er een ongewenste situatie wordt aangetroffen worden de eigenaar en de hoofdbewoner

aangeschreven. In het uiterste geval kan een pand fysiek worden gesloten. Het doel hierbij is een einde maken aan de ongewenste situatie: wanneer de onrechtmatige bewoners het pand hebben verlaten is de zaak afgedaan. Niet zelden leveren deze “korte klappen” zonder vervolgacties praktisch geen gedragsverandering van de malafide eigenaar op. Na het vertrek van de bewoners houdt hij de borg en plaatst zonder veel moeite weer een nieuwe groep illegalen in de woning. Ook wordt er niet structureel samengewerkt met de Vreemdelingenpolitie waardoor het mogelijk is dat informatie over malafide eigenaren verloren gaat en dat illegalen die uit de ene woning vertrekken in de volgende woning weer opduiken.’

Bovenstaande tekst uit de interne notitie is onder meer gebaseerd op gesprekken met deskundigen uit het veld zoals medewerkers van gemeentelijke diensten en politiefunctionarissen. Uit het fragment blijkt dat het verschijnsel van illegale huisvesting en de daarmee gepaard gaande uitbuiting door de bestuursdienst als een probleem wordt gedefinieerd waar nieuwe of aanvullende beleidsmaatregelen voor nodig zijn. De discrepantie tussen het verhaal van de wethouder (‘de gemeente treedt adequaat op’) en het verhaal in de notitie (de gemeente pakt met haar huidige beleid het probleem niet structureel aan) is opmerkelijk.

7.4 Vervalsing van paspoorten

De volgende dag, woensdag 26 september 2001, komt het nieuwsbulletin van de regionale televisie opnieuw met een item over de Bulgarenkwestie. Dit keer staat een ander aspect centraal, en wel de handel in valse paspoorten. Verslaggeefster Van Velzen is in voorgaande weken namelijk niet alleen bezig geweest met het item over de illegale slaappanden. Uit de opnames met de verborgen camera kwam namelijk ook naar voren dat Bulgaren gebruik zouden maken van valse paspoorten en valse sofi-nummers. Daar komt bij dat de verslaggeefster nog via een andere bron is gewezen op de vervalsing van paspoorten. Na de eerste berichten over Bulgaren in augustus 2001 bleef zij namelijk regelmatig contact houden met de heer Filiz, de medewerker van de belangenvereniging voor loonbedrijven en uitzendbureaus, die in de vorige paragraaf is geïntroduceerd. Filiz wordt regelmatig geconfronteerd met verhalen over bedrijfjes die werken met valse papieren en zegt aanwijzingen te hebben dat op grote schaal gehandeld wordt in valse paspoorten. Die handel ‘bezoedelt’ zogezegd het imago van de uitzendbranche en hij wil daarom graag meewerken aan een nieuwsitem hierover. Hij bedenkt samen met de verslaggeefster en met Ocüz, de ondernemer uit het T-kwartier, hoe het probleem van de paspoortvervalsing visueel in kaart kan worden gebracht. Ze overwegen om met een verborgen camera een vals paspoort te bestellen. Dat plan vindt bij de hoofdredacteur van het televisiestation echter geen weerklank en zelf vinden ze het bij nader inzien ook te riskant. Dan stelt Filiz voor om gewoon wat opnames te maken van kopieën van valse paspoorten, die op het kantoor van de belangenvereniging aanwezig zijn. De verslaggeefster vindt dat een goed idee en neemt daarna voor de camera nog een interview af met Filiz en met nog een andere medewerker van de vereniging. Als de opnames gemaakt zijn,

vraagt ze de politie en de gemeente om een reactie. Beide voorlichters zeggen niets te weten van vervalsing van paspoorten. Tot slot belt ze nog een VVD-kamerlid voor een reactie op het nieuws. Op woensdag 26 september 2001 opent het nieuws met het issue:

‘Dag dames en heren. De handel in valse paspoorten in Zandstad neemt de laatste maanden sterk toe. Alleen al in en rondom het T-kwartier zouden meer dan drieduizend valse paspoorten in omloop zijn. Het gaat vaak om Griekse, Spaanse, Portugese en Franse paspoorten. De valse papieren worden gebruikt door Turkse Bulgaren die met deze paspoorten aan de slag kunnen.’

De reportage die volgt begint wederom met archiefbeelden van Bulgaren die in het donker op het K-plein staan en wachten op busjes. Daarna zien we de archiefbeelden van de verborgen camera: de kamer met bedden en het velletje papier waarop een kopie van een paspoort is te zien. Ondertussen vertelt de commentaarstem dat de Bulgaren die massaal naar de stad zijn gekomen om hier te werken, dat officieel niet mogen omdat Bulgarije nog geen lid is van de Europese Unie. ‘Maar daar is sinds kort iets op gevonden, namelijk vervalste paspoorten van landen die wel lid zijn van de Europese Unie’, aldus de voice-over. Dan volgt een kort vraaggesprek met Filiz, de woordvoerder van de belangenvereniging:

Filiz : ‘Wat ik van links en rechts hoor is dat het makkelijk is.’

Verslaggeefster: ‘En hoeveel betalen mensen daar dan voor?’

Filiz: ‘Bij de een betaal je vierhonderd, bij de ander zevenhonderd gulden, het ligt eraan bij wie je terecht komt.’

Een andere medewerker van de belangenvereniging komt daarna in beeld en voegt eraan toe ‘als je een pasfoto geeft is binnen twee uurtjes je paspoort klaar.’ We zien een kopie van een paspoort in beeld en aan de hand van lettertypes, postcodes en plaatsnamen wordt uitgelegd hoe je een vals paspoort kan herkennen. De voice-over vertelt dat de belangenvereniging uitdrukkelijk afstand neemt van de vervalsingpraktijken, omdat zij het zwartwerken juist probeert tegen te gaan. Tot slot van het item komt Filiz weer in beeld. Hij zegt:

‘Ik wil hierbij de regering toespreken en zeggen dat ze deze problemen aan moeten pakken want het is erger dan het lijkt, de stroom van mensen hier naartoe en de uitzendbranche die hierdoor een slecht imago krijgt.’

De nieuwslezeres komt terug in beeld en kondigt aan dat de VVD in de Tweede Kamer het onacceptabel vindt dat er in Zandstad op zo’n grote schaal wordt gehandeld in valse paspoorten. In de reportage die volgt zien we het Tweede Kamerlid Blok van de VVD. Hij vertelt dat een tijd terug door hem al vragen zijn gesteld aan minister Vermeend over de toestroom van Bulgaren, maar dat hij nog steeds wacht op antwoord. ‘Het probleem van de paspoorten zit daaraan gekoppeld, het is een soort georganiseerde reis naar Neder-

land met paspoort', aldus kamerlid Blok. Hij belooft de minister van Sociale Zaken 'flink aan de tand te voelen' over de kwestie en zal een aantal eisen stellen: strengere controles van de arbeidsinspectie op illegale werknemers, directe uitzetting van de aangetroffen illegalen en strenge boetes voor de werkgevers. Met die opsomming van eisen, die vooral betrekking hebben op illegale arbeid, eindigt het nieuwsitem.

Achteraf vertelt de verslaggeefster dat het benaderen van een VVD-kamerlid om een reactie op het illegaliteitsissue wel 'een gemakkelijke manier' is om het onderwerp als een nieuwswaardig conflict te presenteren: *'Als het om illegalen gaat of om vervalsing van dit of dat, dan is de VVD, om het maar even plat te zeggen, natuurlijk makkelijk scoren, maar zo werkt het gewoon. En die Kamerleden zijn ook zo gretig.'* Voordat de minister op de Kamervragen reageert, komt in Zandstad de kwestie nu ook voor het eerst in de lokale politieke arena aan de orde.

Aandacht van de lokale politiek

Op vrijdagmiddag 28 september 2001 vergadert de raadscommissie voor Veiligheid.⁶ Tijdens de rondvraag overhandigt een PvdA-raadslid een brief van bewoners aan de burgemeester. De brief is afkomstig van omwonenden van het V-plein en gaat over de last die bewoners hebben van 'rondhangende' Bulgaren op en rondom het plein. Het raadslid vat de brief kort samen – ze noemt met name de parkeeroverlast en de last die meisjes en vrouwen in de buurt ondervinden van het 'intimiderende' gedrag van de Bulgaarse mannen – en ze dringt aan op extra politie-inzet in de buurt om het V-plein weer leefbaar te maken. De burgemeester neemt de brief aan en zegt er later op te zullen reageren (de inhoud van de brief komt in de volgende paragraaf uitvoerig aan de orde).

Na de rondvraag staat de begroting voor het jaar 2002 op de agenda en het daaraan gekoppelde beleidsplan van de regiopolitie. Verschillende raadsleden vragen in hun reactie op de begroting aandacht van politie en burgemeester voor problemen rondom illegale pensions en valse papieren. Een van de raadsleden zegt bijvoorbeeld:

'De problematiek van de illegale pensions, daar zou ik graag uw aandacht voor willen vragen, vooral door de berichtgeving deze week op tv, in de media'

Hij informeert vervolgens of de politie greep kan krijgen op 'het verschijnsel van vervalste identificatiepapieren' en 'of er een beeld is van de schaal waarop dit gebeurt'. Een ander raadslid vraagt zich af of de politiecapaciteit van Zandstad wel toereikend is en of er bijvoorbeeld wel voldoende agenten zijn om 'het verontrustende aantal illegale pensions, waarbij recent Bulgaren betrokken zijn' op te sporen en te controleren. Iemand anders vindt ook dat er 'nadrukkelijke aandacht' moet zijn voor illegale overbewoning en verwijst in zijn commentaar naar de berichtgeving op televisie: 'Recentelijk hebben we op televisie in illegale pensions de Bulgaren gezien (...)'.⁶

⁶ Deze gegevens zijn gebaseerd op observaties tijdens aanwezigheid bij de vergadering op de publieke tribune.

Nadat alle raadleden hun visie hebben gegeven op de begroting, reageert de burgemeester op de vragen en opmerkingen. Aangekomen bij het onderwerp van de illegale pensions, wijst hij allereerst op de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid als het gaat om illegaliteit en illegale arbeid. 'Illegaliteit ligt buiten de competentie van het gemeentebestuur', aldus de burgemeester. Verder maakt hij duidelijk dat controle op illegale pensions valt onder de verantwoordelijkheid van de dienst Volkshuisvesting en dat de Brandweer daar een controlerende taak bij uitvoert. Tot slot meldt hij dat de politie streng controleert op identiteitsbewijzen en verwijst daarbij naar de media-aandacht voor de kwestie: 'Ik heb ook gelezen dat er een handel is in illegale legitimiteitsbewijzen. Wat daar van waar is weten we niet, maar dat zoeken we wel uit.' Hij belooft de commissie op een later tijdstip hierop terug te komen en gaat dan verder met een ander onderwerp.

Opvallend is dat de burgemeester de raadscommissie niet op de hoogte brengt van de notitie die inmiddels is geschreven over uitbuiting van illegalen en dateert van 13 september 2001. Ook vertelt de burgemeester de commissie niet dat enkele beleidsmedewerkers al enige tijd in de weer zijn met een plan van de aanpak voor de illegalenproblematiek in de stad. Verder vraagt de burgemeester zich tijdens de vergadering hardop af wat er nou werkelijk waar is van de mediaberichten over de handel in illegale legitimiteitsbewijzen. Dat is opmerkelijk, want in de notitie over uitbuiting van illegalen worden onder het kopje *identiteit* een paar alinea's gewijd aan de handel in valse papieren. In de notitie staat onder meer:

'Door een valse identiteit aan te nemen of door de identiteit van iemand anders te gebruiken kan een illegaal in Nederland verblijvende vreemdeling hier wonen en werken, met de schijn van legaliteit. Het vermoeden bestaat dat een landelijk of zelfs Europees circuit bestaat waarbinnen gehandeld wordt in identiteiten en de bijbehorende papieren. Het aanpakken van dit circuit is een zaak van de politie en de Belastingdienst. Het misbruik van identiteit is in de meeste gevallen gericht op het verkrijgen van inkomsten uit arbeid. (...) De dienst Sociale Zaken heeft regelmatig te maken met zaken waarin er door derden op het soft-nummer van een bijstandsgerechtigde is gewerkt. (...)'

'Ook alle overige gesproken partijen zijn overtuigd van de ernst van het probleem. Er zijn ook een aantal landelijke initiatieven die zich met het vraagstuk bezighouden. Tot op heden wordt echter verschillend omgegaan met signalen van misbruik en is er geen centraal punt waar signalen kunnen worden afgegeven.'

Met andere woorden: paspoortvervalsing wordt in de ambtelijke notitie van de bestuursdienst erkend als een van de terreinen waarop uitbuiting van illegalen zich manifesteert en waar (aanvullend) beleid voor ontwikkeld dient te worden. De burgemeester maakt hier echter geen gewag van, net zo min als hij vertelt over het bestaan van de notitie.

De volgende dag, zaterdag 29 september 2001, verschijnt wederom een mediabericht over fraude en illegale arbeid, dit keer in de regionale krant. De voorpagina van de zaterdagbijlage is geheel gewijd aan het onderwerp. Onder de kop 'Busje naar het beloofde

land' gaat het artikel uitvoerig in op de fraude die door loonbedrijfjes wordt gepleegd. De schrijver van het stuk, politiever slaggever De Jager van de stadsredactie, liep al een tijdje rond met het idee een verhaal te schrijven over uitbuiting van illegalen en de praktijken van malafide loonbedrijven. *'Je weet dat dingen spelen in de stad, je hoort wat rondzingen, maar je moet net tegen de goede bron aanlopen om een verhaal te kunnen maken'*, zo zegt De Jager. Via een kennis die werkzaam is bij een landelijke overheidsdienst krijgt hij de tip dat er een strafrechtelijke onderzoek loopt naar een aantal loonbedrijven. Hij probeert vervolgens informatie te vergaren over het onderzoek en komt uiteindelijk – na wat advocaten uit de regio te hebben gebeld – terecht bij de advocaat van een van de verdachte loonbedrijven. Die is bereid hem inzage te geven in het gehele straf dossier, omdat hij meent dat zijn cliënt een beduidend kleinere rol heeft gespeeld in de zaak dan de andere verdachten. Althans, dat zou uit het straf dossier evident naar voren komen, daarom heeft hij er geen moeite mee het de politiever slaggever ter inzage te geven.

Het krantenartikel begint met een beschrijving van de sfeer 's morgens vroeg in het T-kwartier. Daarna gaat het stuk uitvoerig in op de malafide praktijken van een aantal loonbedrijven, die door controles van de Belastingdienst en de FIOD aan het licht zijn gekomen. Zo staat er dat 'het belastingnadeel dat de malafide loonbedrijven gezamenlijk veroorzaken in de honderden miljoenen moet lopen'. In het artikel blijkt verder dat de loonbedrijven zich naast belastingfraude, ook bezighouden met vervalsing van paspoorten en sofi-nummers. Op basis van het straf dossier schrijft de journalist onder meer:

'De eigenaren van de loonbedrijfjes lijken zich behalve aan belastingfraude ook op grote schaal schuldig te maken aan het vervalsen van paspoorten en sofi-nummer voor de duizenden die zij elke ochtend met hun busjes naar een werkplek brengen. Tijdens de huiszoeking in de woning van X vindt de politie niet alleen een aanzienlijke hoeveelheid binnenlands en buitenlands geld, drie vuurwapens en bijbehorende patronen, maar ook veel nagemaakte paspoorten en valse sofi-nummers.'

'Bij andere verdachten die in het onderzoek naar voren komen vindt de politie tienduizenden guldens, wapens, honderden paspoorten en toeristenkaarten. De fraude lijkt van een ongekende omvang.'

Vervolgens komen in het artikel kamerlid Blok aan het woord en de voorzitter van de belangenvereniging voor loonbedrijven, de heer Filiz Deze laatste zegt dat de Bulgaren die dagelijks zijn kantoor in het T-kwartier bezoeken 'bijna allemaal valse papieren hebben', hij schat dat meer dan zestig procent van de loonbedrijven in Zandstad met illegalen werkt en betrokken is bij de handel in valse paspoorten. Kamerlid Blok laat weten dat hij bekend is met 'de duizenden Turkse Bulgaren die Zandstad de laatste maanden overspoelen' en merkt verder op dat 'het gewoon een nieuwe bron is die is aangeboord. Via Turkse connecties krijgen die mensen paspoorten waarmee ze hier een sofi-nummer krijgen en kunnen werken'. In het artikel wordt voorts gerefereerd aan de Kamervragen die in augustus 2001 zijn gesteld aan minister Vermeend van Sociale zaken naar aanleiding van de eerste mediaberichten.

Antwoord van de minister

De week erna, op donderdag 4 oktober 2001, komt de minister van Sociale Zaken met een antwoord.⁷ Op de eerste vraag van de Kamerleden, namelijk ‘bent u op de hoogte van de uitzending van de regionale televisie van Zandstad inzake illegale arbeid door Bulgaren?’, antwoordde de minister ‘ja’. Vervolgens vermeldt hij dat uit cijfers van onder meer de arbeidsinspectie blijkt dat het aantal aangetroffen tewerkgestelde Bulgaren in de regio Zandstad inderdaad is toegenomen. Verder zegt hij niet bekend te zijn met het fenomeen dat Bulgaren in georganiseerd verband per bus naar Nederland reizen, evenmin is hij bekend met andere betrokken netwerken of groeperingen. Wel weet hij dat bijna alle aangetroffen ‘illegaal tewerkgestelde Bulgaren’ door in Nederlands gevestigde uitzendbureaus of loonbedrijven worden uitgezonden. De meeste aandacht besteedt de minister in zijn antwoord aan de maatregelen die hij neemt tegen de illegale arbeid. Hij noemt de ‘beleidslijn’ die eind 2000 is uitgezet en waarover hij de kamer reeds heeft geïnformeerd.⁸ Daarnaast zijn ook de belastingdienst, het GAK en de FIOD zich gaan bemoeien met de controle van (loon-)bedrijven. De minister zegt de kamer toe dat hij dit beleid voort wil zetten.

Het regionale televisiestation doet verslag van het antwoord van de minister. Niet verslaggeefster Van Velzen (die de voorgaande reportages heeft gemaakt) maar de politieverslaggever van de televisiezender, De Vos, verzorgt nu de reportage. Een praktische reden ligt hieraan ten grondslag: de verslaggeefster heeft een paar vrije dagen en De Vos is in principe voor alle issues inzetbaar. Samen met een cameraman gaat hij naar het gebouw van de Tweede Kamer en wacht daar de minister op, die op dat moment in overleg is. Als de minister de vergadering uitloopt, wordt hij overvallen door de cameraploeg. *‘Toen hij naar buiten kwam hebben we hem min of meer voor het blok gezet voor de camera’* zo zegt de politieverslaggever achteraf. De televisieploeg van de regionale zender bezoekt daarna nog een aantal parlementariërs voor een korte reactie.

Als op 4 oktober de regionale televisie de nieuwsuitzending opent met het onderwerp, blijkt dat de minister tegenover de journalist ook nog andere maatregelen heeft geoperd:

‘Goedenavond. Minister Vermeend van Sociale Zaken en werkgelegenheid wil een vergunningstelsel voor loonbedrijven invoeren. Daarmee kan volgens de Minister de illegale arbeid in Zandstad hard worden aangepakt. Nu mag iedereen een uitzendbureau beginnen. Kamerleden zijn maar matig tevreden met het voornemen van Vermeend. Zij willen nu wel eens daden zien.’

Dan is minister Vermeend in beeld, nadat eerst archiefbeelden zijn getoond van Bulgaren op het plein in de nacht. Vermeend vertelt dat op dit moment door verschillende instanties volop opsporingsonderzoek plaatsvindt en actie wordt ondernomen tegen malafide bemiddelingsbureaus en loonbedrijven. Kamerlid Blok laat vervolgens voor de camera

7 Tweede Kamer, vergaderjaar 201-2002, Aangangsel van de Handelingen, nr 65.

8 In die nieuwe beleidslijn wordt de arbeidsinspectie vaker ingezet als het gaat om de aanpak van ‘faciliteerders van illegale tewerkstelling’.

weten dat hij ‘over een week of drie vier ook echte resultaten wil zien’. Daarna komt Kamerlid Verburg in beeld. Ze zegt dat ze het een ‘nogal voorspelbaar antwoord’ vindt van de minister en wijst op de ernst van de zaak door een koppeling te maken met toenemende criminaliteit en mogelijke terroristische netwerken:

‘De zaak wordt ernstiger, er komen meer illegalen, er is meer criminaliteit, er zitten wellicht zelfs verdachte en terroristische netwerken achter, daar moet je mee aan de slag (...) dan moet je nu zeggen: we gaan zoeken wat erachter zit en de schuldigen pakken we op en zullen we flink aanpakken.’

Met deze uitspraak haakt het Kamerlid aan bij de maatschappelijke ongerustheid die is ontstaan na de terroristische aanslagen van Al-Qaeda op 11 september 2001. De voice-over die daarna te horen is, borduurt voort op de criminaliteitsthese:

‘Want het gaat bij de Turkse Bulgaren niet alleen om illegaal werk. Een criminele organisatie zou zorgen voor het transport van de Bulgaren en zou ze ook voorzien van valse paspoorten. Minister Vermeend zal daarover nog contact opnemen met de minister van Justitie.’

Vervolgens vertelt de commentator dat de minister ook nog iets nieuws wil invoeren om de illegale uitzendbureau's aan te pakken, namelijk een ‘vergunningstelsel of een certificeringstelsel voor uitzendbureaus’. ‘En dat zou een stap in de goede richting zijn, want tot dat vergunningstelsel er is, zou iedereen gewoon een uitzendbureautje kunnen beginnen en bijvoorbeeld illegalen laten werken’, zo eindigt de voice-over.

In het formele antwoord op de kamervragen horen we de minister niet over zo'n vergunningstelsel, maar in zijn reactie op vragen van de media brengt hij het dus wel naar voren. De televisiezender brengt de introductie van zo'n stelsel op haar beurt als voornaamste nieuwsfeit naar voren.

Bij een controle van de arbeidsinspectie bij twee bedrijven in de omgeving van Zandstad worden de maandag erop, op 8 oktober 2001, honderdtien illegale werknemers aangetroffen en opgepakt. De regionale krant bericht vanaf donderdag 10 oktober in een reeks artikelen over de aanhoudingen en de achtergronden daarbij. De regionale televisie niet. Wordvoerders van het ministerie van Sociale Zaken en van de brancheorganisatie komen in de krantenberichten aan het woord, evenals één van de werkgevers en een werknemer ‘met een Oost-Europees accent’. Een week later wordt duidelijk dat van de 110 opgepakt illegalen er veertien uit Bulgarije komen. De rest is afkomstig uit India, Rusland, Polen en Irak.

Van politieverslaggever De Jager van de krant, die eind september met het grote verhaal kwam over de malafide praktijken van loonbedrijven, verschijnt op 16 oktober 2001 een nieuwsbericht over een rechtszaak tegen loonbedrijven. De rechtszaak is gericht tegen een man die betrokken zou zijn geweest bij twee bedrijven en de belastingdienst voor minstens drie miljoen gulden zou hebben benadeeld. Het bericht meldt dat de officier van justitie een ‘forse eis’ stelt, namelijk anderhalf jaar gevangenisstraf en een boete van

200.000 gulden. Na een beschrijving van de frauduleuze praktijken van de verdachte, lezen we dat de zaak deel uitmaakt van een reeks strafzaken tegen loonbedrijven, die ‘voor vele tientallen miljoenen guldens de belasting hebben opgelicht en op grote schaal gebruik gemaakt hebben van illegale werknemers, valse sofi-nummers en nagemaakte identiteitsbewijzen’. Het nieuwsbericht is tot stand gekomen dankzij een tip die politieverslaggever De Jager kreeg van het Openbaar Ministerie. Hij was namelijk begin oktober op de rechtbank om een zaak bij te wonen (die over een geheel andere kwestie ging) en werd na afloop van de zaak door een officier van justitie benaderd. Die fluisterde hem dingen in over invallen bij loonbedrijven en over verdachten. De ‘tipgevende’ officier was overigens zelf niet betrokken bij de zaak, de informatie die hij doorspeelt heeft betrekking op een zaak van een collega van hem.

Een paar dagen later lezen we in de regionale krant dat van de 100 illegalen die bij de invallen in de bedrijven werden aangehouden, er 69 vrijwel direct weer op vrije voeten zijn gesteld wegens ‘gebrek aan celruimte’. Minister Vermeend heeft dat althans geschreven na vragen van de VVD-Kamerleden Blok en Kamp. De krant doet vervolgens verslag van de verontwaardigde reacties daarop van de Kamerleden. Verder verschijnt op de opiniepagina nog een stuk van de hand van een lokaal VVD-raadslid en van VVD-kamerlid Blok. Ze pleiten voor een harde aanpak van illegale arbeid door samenwerking van verschillende landelijke en lokale diensten en voegen daaraan toe:

‘In de praktijk betekent dit dat een signaal zoals dat er de afgelopen weken was over een nieuwe toestroom van illegalen actie vraagt van verschillende diensten tegelijk: politie en brandweer voor inspectie van pensions, GAK en sociale dienst waar het gaat om valse sofi-nummers en alle diensten die te maken hebben met vervalste identiteitsbewijzen.’

De landelijke en lokale volksvertegenwoordigers maken in hun ingezonden stuk duidelijk dat bestuur en overheid juist wel actief horen te reageren op de signalen die – via de media – naar boven komen over nieuwe groepen illegalen.

Voordat de lokale driehoek en het college van B&W zich buigen over de interne ambtelijke notitie ‘uitbuiting van illegalen’, wordt de toename van Bulgaren nog een keer door de regionale televisie onder de algemene aandacht gebracht. Dit keer vanuit het perspectief van de bewoners van het T-kwartier.

7.5 Overlast op straat

De regionale televisiezender van Zandstad maakt, naast de dagelijkse nieuwsuitzending, vijf dagen in de week een ‘multicultureel programma’ waarin actuele gebeurtenissen worden belicht vanuit het perspectief van allochtone stadsbewoners. De uitzendingen duren tien tot vijftien minuten en hebben als doel te laten zien wat er zoal leeft onder verschillende allochtone bevolkingsgroepen in de stad. In oktober 2001 wordt een jon-

gen met een Turks etnische achtergrond bij het programma aangenomen als stagiair. De jongen, Yilmaz genaamd, heeft nog weinig journalistieke ervaring maar spreekt de Turkse taal en heeft een breed netwerk binnen de allochtone gemeenschap van Zandstad. Hoewel hij zelf nooit in het T-kwartier heeft gewoond (een wijk waar relatief veel Turken en Marokkanen wonen), is hij naar eigen zeggen ‘wel een beetje opgegroeid’ in die buurt, vanwege de vele vrienden die hij daar vroeger had. Hij kwam er vaak en kent er nog steeds veel mensen.

Als de stagiair in oktober 2001 bij het televisieprogramma begint, is het hem al opgevallen dat er zo gigantisch veel ‘nieuwkomers’ op het V-plein rondhangen, vooral in het weekend.⁹ Daarnaast hoort hij van kennissen uit het T-kwartier verhalen over Bulgaren die op straat rondhangen en hoort hij over een handtekeningenactie die Turkse vrouwen uit de buurt hebben opgezet. *‘Als je de Turkse gemeenschap kent, en je spreekt de taal, dan hoor je sneller dat er wat gaande is’*, aldus de stagiair.

Naar aanleiding van de geluiden uit de wijk besluit hij voor zijn allereerste item de straat op te gaan om een reportage te maken over de onrust onder bewoners. Via een Turkse vrouw komt hij onder andere in contact met een van de vrouwen die de handtekeningenactie is gestart. Hij komt er dan achter dat de vrouwen de week ervoor ook al een brief naar de burgemeester hebben gestuurd, waarin ze verslag doen van de last die ze ondervinden van de Bulgaren in en rondom het V-plein. De brief geeft een opsomming van de problemen die de bewoners ervaren. Vooral de aanwezigheid op straat en op het plein van de grote hoeveelheid mannen die luidruchtig zijn, ruimte innemen en vrouwen en meisjes intimideren, wordt als vervelend en onveilig ervaren. De brief van de Turkse vrouwen is in de laatste week van september geschreven en valt diezelfde week bij het stadhuis in de brievenbus. Het is de tweede brief die de burgemeester ontvangt over overlast van Bulgaren want, zoals in de vorige paragraaf al ter sprake kwam, is tijdens de commissievergadering van 28 september door een raadslid ook een bewonersbrief aan de burgemeester overhandigd.

De bewoners hebben tot dusver geen pogingen ondernomen om media-aandacht te krijgen voor hun klachten en ongenoegens, volgens de stagiair omdat ze ‘bang zijn voor de camera te verschijnen vanwege de mannen op het pleintje’.¹⁰ Beide brieven zijn ook niet met een persoonsnaam ondertekend (‘namen en adressen zijn bij de redactie bekend’, zo staat er onder).

De stagiair gaat met een cameraman de wijk in om het verhaal van de buurtbewoners op te nemen. De Turkse vrouwen hebben echter nog steeds geen trek om voor de camera te verschijnen. Enkele ‘autochtone’ buurtbewoonsters blijken wel bereid voor de

9 Yilmaz vertelt achteraf dat hij juist door zijn Turkse achtergrond tamelijk snel door heeft gehad dat het ging om een nieuwe groep migranten: ‘De gemiddelde Nederlander ziet niet dat zo’n groep bestaat uit nieuwkomers, ze zien de mannen aan voor Turken of Marokkanen. Maar als je Turks of Marokkaans bent, zie je het verschil duidelijk.’

10 Het is niet gelukt om (een van de) bewoners te spreken die de brieven hebben opgesteld. Ze wilden geen medewerking verlenen aan dit onderzoek en liken huiverig voor welke publiciteit en aandacht dan ook.

camera hun klachten en ongenoegens te spuien. Later op de dag benadert de stagiair de burgemeester voor een reactie, via een woordvoerder maakt hij een afspraak voor een interview. De reportage die hij vervolgens voor het multiculturele programma maakt, wordt – vanwege de nieuwsaarde van de bewonersbrief aan de burgemeester – uiteindelijk doorgeschoven naar de nieuwsuitzending. Als op 14 oktober 2001 de nieuwslezer het issue aankondigt, vormt de brief van de wijkbewoners de primaire nieuwsaarde:

‘Buurtbewoners van het V-plein in Zandstad hebben een brief gestuurd naar de Burgemeester. Zij zeggen last te hebben van gastarbeiders die het park gebruiken als ontmoetingsplaats. Buurtbewoners voelen zich geïntimideerd en zeggen dat zij zelfs lastig worden gevallen.’

De reportage die volgt, begint met beelden van het V-plein bij daglicht. We zien een rustiek plein met wat bankjes, bomen en een klein voetbalveld. Er slenteren mannen over het plein, een aantal anderen zitten op een bank. De commentaarstem vertelt dat het straatbeeld van het V-plein bepaald wordt door Turkse Bulgaren die in hun vrije tijd het pleintje gebruiken als ontmoetingsplek. ‘Buurtbewoners voelen zich hierdoor erg onveilig’, aldus de commentaarstem. Een vrouw komt op straat in beeld en zegt:

‘Ik moet vaak hierlangs om bij vrienden te zijn en voor mijn werk en zo, en dan moet ik door het park heenlopen. Maar dat gaat gewoon niet, door die mannen heenlopen, ik voel me dan gewoon geïntimideerd. Ze gaan niet opzij en kijken naar je, dus dan moet ik helemaal omlopen.’

Daarna komt een andere vrouw in beeld die roept: ‘er moet gewoon wat gedaan worden. Dat hangwerk moet gewoon weg’. De verslaggever vraagt haar: ‘Maar het is toch een plein, en Nederland is een vrij land...’ De vrouw interrumpeert hem en zegt:

‘Ja, het is een park, maar voor kinderen. Er horen daar kindertjes te spelen maar niet met die mannen op die banken. Daar gaat geen vrouw tussen zitten met kindjes.’

De voice-over vertelt over de brief die door de Turkse vrouwen naar de Burgemeester is gestuurd. ‘De vrouwen durven zelf niet voor de camera te reageren omdat zij zich bedreigd voelen’, aldus de commentaarstem. Vervolgens komt de burgemeester op het stadhuis in beeld. Hij zegt:

‘Ik heb vorige week een uitvoerige brief ontvangen met het verzoek daar aandacht aan te besteden. Ik heb dat ook in de commissie van de raad toegezegd en wat dat aangaat weet ik van de feiten en de omstandigheden zoals men die heeft gemeld. Het is natuurlijk niet helemaal onverwacht maar ik heb de indruk dat de zaak erger wordt.’

De stagiair vertelt daarna dat de aanpak van illegaliteit in de eerste plaats een zaak is van Justitie en ook de burgemeester wijst later in de reportage op de verantwoordelijkheid van het Rijk. Hij zegt tot slot wel toe dat de gemeente gaat kijken welke vormen van overlast ook door de gemeente zelf aangepakt kunnen worden.

Een dag na uitzending van dit nieuwsitem stelt een medewerker van de bestuursdienst een conceptbrief op waarin namens het college van bestuur gereageerd wordt op de brieven van bewoners. In de brief wordt benadrukt dat de aanpak van de illegalenproblematiek primair onder de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid valt en dat de mogelijkheden van de gemeente 'uiterst beperkt zijn'. Het gemeentebestuur belooft niettemin 'te doen wat binnen haar mogelijkheden ligt' en spoort de bewoners tot slot in de brief aan om bij problemen of overlast in ieder geval contact op te nemen met de wijkagent of de stadsdeelcoördinator. Deze conceptbrief dateert van 15 oktober 2001, een dag na de nieuwsuitzending over de bewonersbrieven en de overlast op het V-plein. De ambtenaar die de brief heeft opgesteld, kan zich achteraf niet herinneren dat het nieuwsitem hem heeft aangezet tot het schrijven van de brief, op welke manier dan ook. Volgens hem is het toeval dat het nieuwsitem de dag ervoor is uitgezonden want, zo zegt hij later zelf, hij laat zich bij de beantwoording van brieven nooit beïnvloeden door mediaberichten.

Op 23 oktober gaat het college van Burgemeester en Wethouders akkoord met de conceptbrief en een week later, op 30 oktober 2001, wordt de brief verstuurd.

De aanwezigheid van Bulgaren in de stad is al verschillende keren onderwerp van het nieuws geweest, en ook hun dominante en zichtbare aanwezigheid in de openbare ruimte is al eerder belicht in de krant en op televisie, maar in de berichtgeving over het onderwerp heeft nog niet eerder het perspectief van bewoners centraal gestaan.

De reportage over de overlast die buurtbewoners ervaren, is pas twee weken na het versturen van de bewonersbrief op de televisie te zien. De briefschrijvers hebben de media niet actief benaderd, wel hebben andere mensen uit de buurt de stagelopende verslaggever op de hoogte gebracht van de handtekeningenactie en de overlast van Bulgaren op het plein. Pas toen de stagiair bezig was met een reportage over de onrust in de buurt kwam de brief van bewoners aan het licht. Opmerkelijk is dat het nieuws over de overlast van Bulgaren in de buurt niet eerder door journalisten is opgepikt, bijvoorbeeld op het moment dat een raadslid tijdens de commissievergadering van 23 oktober met een brief van bewoners aankwam en toen ook kort iets vertelde over narigheid die bewoners ervaren. Wellicht ligt dat aan het praktische feit dat de rondvraag aan het begin van de vergadering op de agenda staat (toen kwam het raadslid met de brief), terwijl verslaggevers vaak in de loop van de vergadering binnen komen lopen, op het tijdstip dat hun onderwerp volgens de agenda wordt behandeld.

Op 23 oktober staat de interne notitie 'uitbuiting van illegalen' voor het eerst op de agenda van het college en de lokale driehoek. Medewerkers van de bestuursdienst menen dat het gemeentebestuur zich niet heeft laten beïnvloeden door de mediaberichtgeving in de maanden daarvoor. De berichten kunnen volgens sommige van hen wel invloed hebben

uitgeoefend op het snelheid waarmee het onderwerp opeens op de agenda van het college terecht kwam. Kort na de collegebespreking van 23 oktober zegt een betrokken medewerker van afdeling bestuurszaken die direct betrokken was bij het onderwerp:

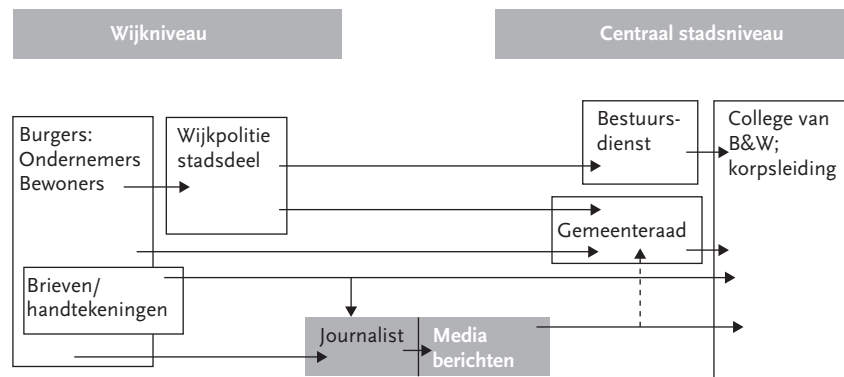
‘Het lijkt alsof wij worden overvallen door de berichten uit de media, maar de signalen zijn er vaak al. Maar wij moeten de tijd nemen om dat goed aan te pakken. Het stond hier allang op de agenda. Wij horen signalen vaak eerder dan de media, maar wij sturen niet altijd op tijd. De pers verrast ons dus niet door de nieuwe ontwikkelingen, maar de reactie snelheid van ons kan wel sneller.’¹¹

Uit de reconstructie in dit hoofdstuk blijkt inderdaad dat medewerkers van de bestuursdienst al langer met het issue van uitbuiting bezig zijn, terwijl de vertegenwoordigers van het bestuur zich in het openbaar afvragen of er wel sprake is van een probleem. De chronologie van gebeurtenissen wijst erop dat lokale journalisten en lokale beleidsmakers in ongeveer dezelfde periode de toestroom van Bulgaren ontdekken en de problemen die dat voor de lokale gemeenschap met zich meebrengt. De beleidsmedewerkers gaan af op geluiden van de politie en stadsdeelambtenaren, de journalisten gaan af op tips van een actieve wijkbewoner en later op het geluid van protesterende buurtbewoners uit de wijk.

Problemen en verschijnselen op straatniveau komen dus via verschillende kanalen naar boven. Via het politiek-bureaucratische bestuursapparaat proberen zowel *street level bureaucrats* als burgers uit de wijk het onderwerp op de agenda van het stadsbestuur te krijgen. Het schema op de volgende pagina vat samen op welke wijze zij dat doen. Naast de ambtelijke weg schakelt een buurtbewoner ook de media in en na verschijning van mediaberichten raakt de agendavorming in een stroomversnelling en zijn alle relevante overheidsactoren op hoger niveau ook op de hoogte van ‘de problemen met Bulgaren’ op het plein in de wijk. Media-aandacht in de fase van agendavorming oefent in deze casus vooral een tempoversnellende werking uit op het beleidsproces. Het volgende schema geeft de kanalen weer waarlangs lokale actoren het issue Bulgaren op de agenda van het stadsbestuur proberen te zetten.

¹¹ In een interview (voor dit onderzoek) op 7 november 2001.

Schema 7.1 Kanalen waarlangs lokale actoren het issue Bulgaren op de agenda van het stadsbestuur proberen te zetten



7.6 Frames

In deze eerste fase van het beleidsproces zien we grofweg vijf frames de revue passeren: een armoedeframe, een illegaliteitsframe, een criminaliteitsframe, een overlastframe en een uitbuitingsframe. De frames overlappen elkaar voor een deel, maar benadrukken elk een ander aspect van het issue Bulgaren en laten andere aspecten buiten beschouwing. In deze paragraaf wordt de inhoud en totstandkoming van deze frames beschreven, aan het eind worden ze in een schema samengevat. Dat schema kan als leidraad dienen voor het vervolg van de case studie.

In de eerste televisieberichten over de toestroom van Bulgaren wordt vooral het perspectief van de Bulgaren op straat in het T-kwartier voor het voetlicht gebracht. We horen over de armoede en werkloosheid in Bulgarije en over de wens om hier voor een poosje werk te vinden om het daarna in eigen land beter te hebben. In dit *armoedeframe* ligt de ongelijke welvaartsverdeling tussen de landen ten grondslag aan de migratie van de Bulgaren naar Nederland en is het verstrekken van tijdelijke werkvergunningen de meest voor de hand liggende oplossing voor het probleem; de arbeidsmigranten hebben dan recht op een normaal salaris en pikken een graantje mee van de welvaart in Nederland, terwijl de Nederlandse economie baat heeft bij de tijdelijke goedkope arbeidskrachten. Het armoedeframe komt tot stand op initiatief van enkele actieve burgers uit de wijk die – door hun Turkse achtergrond – in nauw contact staan met wijkbewoners én Bulgaarse migranten. Zij hebben actief de media-aandacht gezocht en bemiddelen in het contact met de Bulgaren. Het televisienieuws neemt het frame van de Bulgaarse migranten goeddeels over. (*'We kregen het item op een presenteerblaadje aangereikt'*, zei de verslaggeefster achteraf.)

Na een dag maakt dat armoedeframe in de berichtgeving plaats voor een *illegaliteitsframe*, en wel op het moment dat de televisieredactie landelijke politici benadert voor een reactie op het nieuws. Zij benadrukken het aspect van de illegaliteit en de illegale arbeid. De meest voor de hand liggende oplossing voor het probleem in dit frame is strikte handhaving van de wet, door strengere controles op illegale werknemers bij bedrijven en door directe verwijdering van illegalen. Dit illegaliteitsframe is afkomstig van landelijke politici. Zij zijn aanvankelijk benaderd door de verslaggeving van de lokale media maar nemen het initiatief van de media over door kamervragen te stellen.

Het illegaliteitsframe transformeert in een *criminaliteitsframe* als in de krant in een groot achtergrondverhaal een verband wordt gelegd tussen de toestroom van illegalen enerzijds en de toename van criminaliteit en criminele netwerken en organisaties anderzijds. In het criminaliteitsframe vormt de (georganiseerde) criminaliteit die gepaard gaan met de komst van de Bulgaarse arbeidsmigranten het primaire probleem, dat strafrechtelijk dient te worden aangepakt. Het achtergrondartikel is mede tot stand gekomen dankzij tips van het OM en een andere landelijke veiligheidsdienst en is verder gebaseerd op bronnen uit de strafrechtelijke hoek. Het aspect van criminaliteit wordt daarna door Kamerleden sterker geaccentueerd en de lokale televisie brengt in een nieuwsitem het criminaliteitsframe vervolgens eveneens voor het voetlicht; de nieuwslezer spreekt naar aanleiding van de visie van Kamerleden over criminele organisaties, die zich bezighouden met transport van Bulgaren en de vervalsing van paspoorten.

Buurtbewoners vragen via brieven en later via de televisie aandacht voor hun klachten van overheid en het publiek. Vanuit het perspectief van wijkbewoners vormen Bulgaren niet zozeer een probleem vanwege de mogelijk internationale criminele activiteiten en netwerken, maar vanwege de onrust en commotie die zij in de buurt veroorzaken. In het overlastframe dat in de brieven van bewoners centraal staat, vormt de overlast van de Bulgaarse rondhangende mannen op straat het primaire probleem. Een oplossing moet volgens dit frame primair gezocht worden in striktere handhaving van de openbare orde op straat, meer politie en concrete lokale maatregelen, zoals sluiting van overlastgevendende horecagelegenheden en vermindering van het aantal parkeerplekken op het plein. In haar antwoord op de bewonersbrieven verschuift het stadsbestuur het accent van overlast op straat naar illegaliteit.

Ondertussen werken lokale ambtenaren achter de schermen aan een notitie waarin een *uitbuitingsframe* centraal staat. In dat uitbuitingsframe zijn de pijlen niet zozeer gericht op de illegalen zelf, maar veeleer op de personen en organisaties die geld verdienen aan illegalen, de faciliteerders of 'profiteurs' die misbruik maken van de kwetsbare en afhankelijke positie van illegalen. Volgens de logica van dit frame moeten de *uitbuiters* worden aangepakt, op welk terrein zij zich ook begeven, welke malafide praktijken zij ook verrichten. Het effectieve van dit uitbuitingsframe is dat het de hiervoor genoemde frames eigenlijk overkoepelt. De armoede, de illegale arbeid, de erbarmelijke woonomstandigheden en de criminele groeperingen die grof geld verdienen aan illegale Bulgaren; allemaal krijgen ze een plek binnen het kader van de uitbuiting. Met andere woorden: alle aspecten van het issue Bulgaren komen aan bod en kunnen geschaard worden onder de noemer

uitbuiting.¹² In de ambtelijke nota is naast de uitbuiting vooral het criminele aspect sterk aangezet. Het bestaan van criminele organisaties die op de verschillende terreinen systematisch illegalen uitbuiten en zo een hoop geld verdienen, wordt in de nota benadrukt. Ook het woordgebruik en de alarmerende toon in de notitie zorgen ervoor dat de nota een sterke criminele connotatie krijgt.

We zien dat in de fase van agendavorming nog geen sprake is van één dominant frame, dat zowel het beleidsveld als het mediaveld domineert. Verschillende bronnen drukken hun stempel op de mediaberichtgeving en je zou kunnen spreken van een ‘gefragmenteerd’ mediaframe. Zowel het armoedeframe als het overlastframe zijn afkomstig van niet-gouvernementele actoren. De andere frames bestaan al langer en zijn afkomstig van overheidasactoren. Het issue Bulgaren wordt door hen in de reeds bestaande beleidsframes gepast. Het illegaliteitsframe kwam telkens terug als reactie van de overheid op de probleemdefinities die van andere actoren afkomstig waren. Verder zien we dat landelijke politici de aandacht voor het onderwerp aangrijpen om hun eigen standpunt over illegaliteit voor het voetlicht te brengen, terwijl lokale politici aanvankelijk weinig laten horen en terughoudend op de berichtgeving reageren. Om die reden oefenen lokale overheidsactoren in de eerste fase van het beleidsproces weinig invloed uit op het frame in de lokale mediaberichtgeving. Het uitbuitingsframe dat in de interne ambtelijke notitie van de bestuursdienst gehanteerd wordt, komt door de afhoudende houding nog niet naar voren in het frame van media en bestuur.

Tabel 7.1 Frames in mediaberichten en beleidsnota's over Bulgaren in Zandstad

Frame	Armoedeframe	Illegaliteitsframe	Criminaliteitsframe	Overlastframe	Uitbuitingsframe
Probleemdefinitie	Armoede en werkloosheid van Bulgaren	Illegale arbeid / geen geldige verblijfs- of werkvergunning	Criminaliteit die gepaard gaat met de komst van Bulgaren	Overlast op straat door samscholing van Bulgaren	Uitbuiting van illegalen, waardoor illegalen in erbarmelijke leefsituatie terechtkomen.
Diagnose vd oorzaak	Ongelijke welvaartverdeling tussen landen	Overtreding van de Nederlandse wetgeving door bedrijven en personen	Criminele organisaties zijn betrokken bij de komst van Bulgaren	Lokale autoriteiten treden niet hard genoeg op tegen Bulgaren op straat	Personen maken misbruik van kwetsbare en afhankelijke positie van illegalen
Morele evaluatie toestroom van Bulgaren	Goed voor welvaart van Bulgaren	Slecht voor Nederlandse samenleving	Slecht voor Nederlandse samenleving	Slecht voor wijkbewoners	Slecht voor Bulgaren
Meest geschikte oplossing	Tijdelijke werkvergunningen	Strengere controles bij bedrijven, verwijdering van Bulgaren	Opsporen en vervolgen en/of verwijderen van criminelen en criminele groeperingen	Handhaving openbare orde op straat, sluiting horecagelegeheid	Opsporen, beboeten en (strafrechtelijke) vervolgen van uitbuiters

12 Daar komt bij dat geen enkele actor, van links tot rechts in het politieke spectrum, zich publiekelijk tegen de bijbehorende doelstelling zou willen uitspreken: niemand is *voor* uitbuiting, iedereen is *tegen*, het begrip uitbuiting is immers per definitie negatief geladen. Het frame zal daarom geschikt zijn om een groot draagvlak te creëren voor de maatregelen die men wil nemen. (zie ook Cobb, Ross en Ross: 1976: 130)

7.7 Conclusies

In dit hoofdstuk is de media-aandacht en beleidsaandacht voor de komst van Bulgaarse arbeidsmigranten naar Zandstad beschreven in fase van agendavorming. De schets begon bij het eerste televisie-item waarin de toestroom van Bulgaren centraal stond (augustus 2001) en eindigde vlak voordat het onderwerp formeel op de agenda van het stadsbestuur en de lokale driehoek stond (eind oktober 2001). In deze afsluitende paragraaf wordt gekeken welke licht de bevindingen werpen op de theoretische veronderstellingen, zoals die zijn geformuleerd in hoofdstuk 2.

In het ideaaltypische schema vervullen media in de eerste fase van het beleidsproces vooral een expressiefunctie: burgers zullen proberen aandacht te krijgen voor hun probleem en voor de wensen ten aanzien van het optreden van de overheid. Het frame van burgers zal in de berichtgeving daarom dominant aanwezig zijn. In de tweede plaats vervullen media volgens het ideaaltypische schema in deze fase een kritiekfunctie. Journalisten zullen op eigen initiatief verslag doen van urgente maatschappelijke kwesties en misstanden. Zowel burgers als journalisten zullen in de eerste fase van het beleidsproces dus een aanjagende rol spelen voor de agenda van de overheid.

De empirische bevindingen uit deze casestudy komen voor een groot deel overeen met de ideaaltypische richting van beïnvloeding. Een burger heeft zichzelf aanvankelijk in de positie van bron gebracht en zo druk proberen uit te oefenen op het beleid van de overheid. Direct na dat eerste burgerinitiatief volgde een reeks kritische berichten van de hand van de journalist, over verwante misstanden en over een overheid die het nalaat wat aan die problemen te doen. Die kritische berichten komen tot stand in nauwe samenwerking met enkele burgers en een helder onderscheid tussen expressie en kritiek kan daarom in deze fase van het beleidsproces eigenlijk niet gemaakt worden. We zouden kunnen spreken van een tijdelijke coalitie tussen burgers en journalistieke actoren waarbij burgers aanvankelijk het initiatief nemen en het onderwerp aanklaarten. Journalistieke actoren nemen daarna het initiatief over, breiden het issue uit, bedenken nieuwe invalshoeken en benaderen andere bronnen die kritiek leveren op het (ontbreken van) overheidsbeleid. Kamerleden grijpen het issue aan om hun eigen standpunt over illegaliteit breed voor het voetlicht te brengen en om de minister kritische Kamervragen te stellen. Daar verschijnen vervolgens weer berichten over in de lokale en landelijke media.

Verder zien we dat lokale politici overwegend terughoudend en gereserveerd reageren op de berichtgeving over de toestroom van Bulgaren en de daarmee gepaard gaande wantoestanden. Zowel de burgemeester als de verantwoordelijke wethouder plaatsen in het openbaar vraagtekens bij de ernst van het probleem zoals dat geschetst wordt in de eerste televisiereportages over de toestroom van Bulgaarse migranten. De lokale politieke bestuurders vragen zich hardop af of hier niet sprake is van een *non-issue* en suggereren dat de journalist veel poeha maakt over een probleem dat van alle tijden is en reeds adequaat door de overheid wordt aangepakt. Dat relativeren en afhouden kan wijzen op een poging van de politici om agendavorming te voorkomen of om het beleidsproces te vertragen, om zodoende de regie over dat proces in handen te houden.

Lokale overheidsactoren proberen nog op een andere manier agendavorming te voorkomen of te *temporiseren*, namelijk door het Bulgaren-issue dusdanig te definiëren dat het op het bord van een ander komt te liggen. Door aspecten van het verschijnsel naar voren te halen die niet onder de eigen verantwoordelijkheid vallen, en daarmee het in omloop zijnde frame te wijzigen, proberen zij de primaire verantwoordelijkheid bij een ander te leggen.

Na verloop van tijd erkent de lokale overheid het onderwerp toch als geschikt probleem voor politieke besluitvorming. Dat doet zij op het moment dat het issue in een reeds bestaand beleidsframe gepast kan worden, namelijk uitbuiting van illegalen. Daarmee zijn we aangekomen bij bevindingen uit de case studie die de geschetste ideaaltypische beïnvloedingsrichting *niet* ondersteunen. Want terwijl het *issue* aanvankelijk bepaald wordt door burgers en journalisten, zien we dat het *frame* dat burgers aandragen elke keer na het eerste mediabericht overschaduw wordt door het frame van overheidsactoren. De meest geschikte beleidsmaatregel die de bronnen uit de wijk aandragen (tijdelijke werkvergunningen, openbare orde op straat beter handhaven, sluiting horeca, verwijderen parkeerplaatsen) komen niet overeen met de oplossing die de lokale en landelijke overheidsactoren naar voren brengen (illegaliteit en uitbuiters hard aanpakken). De aangekaarte problemen en klachten van burgers krijgen – door toedoen van de media – dus wel de aandacht van de overheid, maar het frame en de daarbij passende oplossingsrichting wordt niet door het bestuur overgenomen. Het frame wordt zelfs gewijzigd.

Die framewijziging kan verklaard worden aan de hand van twee met elkaar samenhangende mechanismen die zich tijdens de agendavorming voordoen. In de eerste plaats stuiten burgers en maatschappelijke groepen die hun probleem onder de brede publieke belangstelling willen brengen op een dilemma. Cobb en Elder wijzen er in hun theorie over agendabouw op dat de initiatiefnemende groep voor uitbreiding van een issue is aangewezen op steun van andere groepen en op aansluiting bij reeds bestaande sociale problemen. Door die *issue-expansie* lopen de initiatiefnemers echter de kans om de controle over het eigen issue te verliezen; groepen met meer macht kunnen een andere probleemdefinitie aandragen en daardoor al in een vroeg stadium de oorspronkelijke wensen en eisen van tafel vegen. Dit patroon zien we terug in deze gevalstudie. Expansie van het issue van burgers vindt wel plaats via de media, maar de initiatiefnemers verliezen al snel de controle over het frame door bemoeienis van (overheids-)actoren met meer macht en toegangskansen tot de media. Meteen na de eerste mediaberichten zorgen landelijke politici voor uitbreiding van het onderwerp, door verontwaardigde reacties, het leveren van kritiek en het stellen van Kamervragen, wat weer nieuwe berichtgeving genereert. Zij veranderen zowel het frame als ook de gewenste oplossingsrichting van de initiatiefnemers. Zodra lokale politici het issue erkennen, wijzigen zij eveneens het frame van de oorspronkelijke initiatiefnemers. We zien dat de overheidsactoren het actuele maatschappelijke verschijnsel koppelen aan reeds bestaande beleidsframes, de aandacht voor het issue grijpen ze aan om hun eigen beleidsverhaal en oplossingsrichting naar voren te schuiven.

In de tweede plaats kan de framewijziging worden toegeschreven aan de primeurdrang van journalisten. Door de toenemende concurrentie tussen media is nieuwswaardigheid een doorslaggevend criterium geworden om ergens aandacht aan te besteden. Nieuws dat gericht is op conflicten tussen gezaghebbende actoren is aantrekkelijk, omdat daar weer reacties op volgen die opnieuw zorgen voor berichtgeving. De gerichtheid van journalisten op autoriteiten én op conflicten tussen autoriteiten zien we terug bij de totstandkoming van de eerste mediaberichten over de Bulgaren. Na het verhaal van de burgers en de Bulgaren uit de wijk – de eerste bronnen van het nieuws – benadert het regionale televisiejournaal landelijke (VVD-) politici voor een reactie op het nieuws. De verontwaardigde en boze reacties van Kamerleden zorgen immers voor nieuwswaardige feiten, die opnieuw verslagen kunnen worden en een nieuwe impuls geven aan de berichtgeving over Bulgaren. *‘Als het gaat om illegalen (...) dan is de VVD, om het maar even plat te zeggen, natuurlijk makkelijk scoren’*, zo zegt de televisieverslaggeefster over de reden om landelijke politici in de positie van bron te brengen en hun frame in de berichtgeving over te nemen. Het armoedeframe – en later het overlastframe – maakt dan plaats voor een illegaliteitsframe en een criminaliteitsframe, niet door politieke gekleurde of vooringenomenheid van de journalist maar door de drang naar nieuws en primeurs enerzijds en door de beschikbaarheid van kritische en gezaghebbende overheidactoren anderzijds.

Terwijl burgers en journalisten het *issue* Bulgaren aan het begin van het beleidsproces op de agenda zetten, is het *frame* van overheidsactoren in deze fase van agendavorming al prominent in de berichtgeving aanwezig. Van één dominant frame, dat zowel het beleidsveld als het mediaveld overheerst, is in deze fase echter nog geen sprake, de verschillende frames duikelen als het ware nog over elkaar heen.

Lokale politieke besluitvorming

Inleiding

Een paar maanden na de eerste nieuwsberichten staat de Bulgarenkwestie voor het eerst op de agenda van het college van burgemeester en wethouders, als zij in de laatste week van oktober 2001 de interne ambtelijke notitie ‘uitbuiting van illegalen’ bespreken. Ook de lokale driehoek buigt zich in die week over de kwestie.¹ Op basis van die besprekingen stellen ambtenaren een plan van aanpak op en vier maanden later, in de laatste week van februari 2002, stemt de gemeenteraad in met dat plan. Daarna gaan ambtenaren aan de slag om de uitvoering van het plan voor te bereiden. Dit hoofdstuk beschrijft hoe de lokale besluitvorming verliep, op welke wijze lokale media belangstelling toonden voor het lokale politieke proces en welke rol ze daarbij speelden. Het hoofdstuk behandelt de aandacht van verschillende actoren voor het issue *tot* aan het moment dat op initiatief van de gemeente de eerste panden waar Bulgaren zich ophouden worden binnengevallen, op 4 september 2002. Dus tot aan het moment van *uitvoering* van beleid. Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting en een conclusie over de wisselwerking tussen media-aandacht en beleidsaandacht in deze fasen van het beleidsproces.

8.1 De interne ambtelijke notitie

De interne ambtelijke notitie ‘uitbuiting van illegalen’ wordt op 23 oktober 2001 besproken door het college van burgemeester en wethouders. De burgemeester stelt voor dat de gemeente start met een ‘gecoördineerde gestructureerde aanpak’ van de uitbuiting van illegalen.² In het plan van aanpak waaraan reeds wordt gewerkt door de bestuursdienst, zal ook rekening worden gehouden met de verantwoordelijkheden en aanvullende maatregelen van het Rijk. Het college stemt in met het voorstel. Daarna komt de conceptbrief

¹ Zie paragraaf 7.1 voor een beschrijving van die notitie.

² Omdat voor dit onderzoek geen toestemming is verkregen voor inzage in de notulen van de collegebespreking, wordt hier de formele weergave van de bespreking gegeven. De informatie over de bespreking van de driehoek is afkomstig uit een openbare brief van de burgemeester naar de raad en uit derde hand (interviews met beleidsmedewerkers en een politicommissaris).

die aan bewoners van het T-kwartier is geschreven naar aanleiding van hun klachtbrieven kort aan de orde. Met die brief gaan de wethouders eveneens akkoord.

Een dag later buigt de lokale driehoek zich over het ambtelijke stuk. De korpschef maakt duidelijk dat hij zich niet goed kan vinden in het criminaliteitsbeeld dat naar voren komt in de nota.³ De constatering dat 'de politie de macht op straat dreigt te verliezen', vindt hij te zwaar aangezet. Daarnaast plaatst hij vraagtekens bij de stelling in de nota dat 'deze groepen illegalen' bij een groot aantal incidenten betrokken is. De korpschef vraagt zich af of de (georganiseerde) criminaliteit onder de groep Bulgaren echt wel zo groot is dat het extra beleidsaandacht rechtvaardigt. Ook de hoofdofficier van justitie is niet erg overtuigd van de ernst van de zaak. Beiden zien wel dat er problemen zijn, maar niet in die mate dat het issue hoge prioriteit verdient. De burgemeester houdt desondanks voet bij stuk en vraagt de politie aanvullend onderzoek te verrichten naar de criminaliteit en overlast die samenhangt met de Bulgaren in de stad. Uiteindelijk zegt de politie toe om de misdaad van en rondom Bulgaren in kaart te brengen met behulp van beschikbare operationele politie-informatie. Op basis van de resultaten uit het onderzoek zal de notitie daarna worden aangepast.

De notitie op straat

Nadat het college van burgemeester en wethouders op 23 oktober 2001 de notitie heeft besproken, stuurt de bestuursdienst het (nog ongewijzigde) stuk intern rond naar belanghebbende ambtenaren binnen de gemeente Zandstad. Dat is een gebruikelijke procedure, die gevolgd wordt als interne nota's door het college van burgemeester en wethouders zijn behandeld en in principe goedgekeurd. De notitie heeft nog wel een vertrouwelijk karakter en mag dus nog niet aan 'derden' worden overhandigd. Vertrouwelijke stukken worden in Zandstad in de regel op geel papier gedrukt, openbare stukken gewoon op wit papier. Een medewerker van het stadsdeel waar het T-kwartier deel van uitmaakt, krijgt de nota per fax toegestuurd en heeft uiteindelijk dus een 'wit' exemplaar in handen. Deze stadsdeelmedewerker is tevens voorzitter van het 'bewonersplatform', dat is een tweemaandelijks overleg waarin bewoners, de politie en verschillende gemeentelijke diensten vertegenwoordigd zijn. Begin november komt dit bewonersplatform van de wijk bijeen en zal de stadsdeelmedewerker onder meer het antwoord van de burgemeester op de klachtbrieven van bewoners toelichten. Hij stuurt de brief van de burgemeester met daarin het antwoord op de bewonersbrieven van tevoren naar de bewoners van het platform, tezamen met de agenda en de andere stukken voor de bijeenkomst. Ook de interne notitie 'uitbuiting van illegalen' voegt hij aan de mailing toe, zich uiteraard niet realiserend dat het stuk op dat moment nog vertrouwelijk is.⁴

3 In de regel wordt een ambtelijk stuk eerst door de driehoek besproken en daarna door het college. In dit geval heeft de behandeling door de driehoek een dag na de bespreking van het college plaatsgevonden (datum van driehoeksoverleg blijkt onder meer uit politierapport dat in januari 2004 uitkomt).

4 Reconstructie op basis van gesprekken met verschillende gemeentelijke beleidsmedewerkers, de secretaris van de raad en de stadsdeelmedewerker zelf.

Tijdens het overleg van het bewonersplatform komt de notitie verder niet ter sprake; alle aandacht gaat naar de brief van de burgemeester aan de bewoners. Maar bij het bewonersoverleg zijn ook een aantal gemeenteraadsleden aanwezig, zij krijgen de interne notitie ook in handen. Een van de raadsleden verwondert zich over het feit dat hij het ambtelijke stuk niet kent en besluit om tijdens de eerstvolgende commissievergadering de burgemeester om opheldering te vragen.

De burgemeester reageert verbaasd als hem tijdens de vergadering op vrijdag 9 november wordt gevraagd naar de interne notitie die in de wijk circuleert. Hij maakt duidelijk dat het helemaal niet de bedoeling was dat het stuk al openbaar zou zijn en belooft uit te zoeken hoe dat kan. Als twee weken later de raadscommissie weer bijeenkomt, meldt de burgemeester dat de notitie per ongeluk bij de bewonersorganisaties terecht is gekomen en dat het stuk, nu enkele raadsleden er al over beschikken, net zo goed naar alle leden gestuurd kan worden. De notitie gaat op 27 november 2001 ter kennisneming in ongewijzigde vorm naar de raadsleden, tezamen met de agenda en andere stukken voor de vergadering van 14 december. In een bijgevoegde brief laat de burgemeester weten dat hij begin 2002 met de raadsleden over de notitie van gedachten wil wisselen, als ook de resultaten bekend zijn uit het politieonderzoek naar de criminaliteit onder Bulgaren.

Dezelfde stapel ambtelijke stukken valt begin december 2001 op de deurmat van verschillende nieuwsredacties. Ambtelijke stukken die aan de gemeenteraad worden voorgelegd, zijn immers openbaar en worden daarom door de secretaris van de raad naar verschillende media gestuurd.

Mediaberichten over de interne notitie

Op de redactie van de krant komt de raadsagenda met de bijbehorende stukken terecht bij een van de raadsverslaggevers. Over de notitie 'uitbuiting van illegalen' schrijft zij een nieuwsbericht waarin de situatie in de huisvestingssector centraal staat. Op 5 december 2001 (ruim een week voor de raadsvergadering) staat het bericht op de voorpagina van de krant onder de kop 'Illegalen betalen f350,- per bed'. Het artikel gaat voornamelijk in op de hoge huurprijzen die illegalen betalen voor een bed (*'Het bed wordt vaker verhuurd, zodat het in ploegendienst kan worden beslapen'*) en op het huidige beleid van de Dienst Huisvesting ten aanzien van illegale onderverhuur. Op de andere terreinen waarop de uitbuiting zich kan voordoen en die genoemd worden in de nota, gaat het bericht niet in. De focus in het nieuwsbericht op de woonsituatie van illegalen hangt samen met het feit dat de verslaggeefster in de weken daarvoor al bezig is geweest met een stuk over illegaliteit in de huisvestingsbranche.

Op zaterdag 8 december 2001 verschijnt van dezelfde verslaggeefster namelijk een groot achtergrondverhaal over de wijze waarop door het gemeentelijke 'pandenteam' woningen worden gecontroleerd op illegaliteit. Het 'pandenteam' is een samenwerkingsproject van de Dienst Huisvesting en de Sociale Dienst. Medewerkers van het team bezoeken panden om te kijken wie er wonen, hoe het staat met de brandgevaarlijkheid en met de aanvraag van (onrechtmatige) uitkeringen. De verslaggeefster heeft een aantal weken voor het verschijnen van het artikel de Sociale Dienst van Zandstad benadert

met de vraag of het mogelijk is een keer met het team mee te lopen. Het verzoek werd gehonoreerd en op basis van ‘een avondje op pad met het pandenteam’, schrijft ze onder meer over illegale huisvesting, brandveiligheid, ‘de kakkerlakken op de muren’ en de ‘haveloze lappen over de ramen’. Dat achtergrondartikel verschijnt een paar dagen *na* het nieuwsbericht over de notitie ‘uitbuiting van illegalen’, maar zat al in de pijplijn *voordat* de notitie en het bericht daarover naar buiten kwam.

Een aantal dagen na het schrijven van het nieuwsbericht geeft de raadsverslaggeefster de notitie ter kennisgeving aan haar collega’s van de politieverslaggeving. Politieverslaggever De Jager leest het ambtelijke stuk en stuit op de passages over criminele organisaties en het tanende gezag van de politie op straat. Hij vraagt zijn collega’s van de raadsverslaggeving waarom ze niets hebben gedaan met die informatie en concludeert dat ze ‘er overheen hebben gelezen’. Na overleg met de chef van de stadsredactie besluit hij eveneens een nieuwsbericht aan de notitie te wijden, ditmaal vormt echter niet het huisvestingsaspect uit de notitie de nieuwswaarde, maar de uitspraken over criminaliteit.⁵

De politieverslaggever benadert de gemeente voor een reactie op de notitie. Ook belt hij een aantal fractievoorzitters van lokale politieke partijen met de vraag ‘of het niet eens tijd wordt dat er wordt opgetreden’. Met het artikel dat hij vervolgens schrijft, opent de krant op donderdag 13 december 2001 onder de kop ‘Bende’s krijgen vrij spel’. Na de onderkop ‘Gemeente slaat alarm’ begint het nieuwsbericht met de volgende tekst:

‘De mafia-organisaties die winst maken door illegale vreemdelingen in Zandstad uit te buiten, dreigen te machtig te worden. In sommige wijken raakt de politie het gezag kwijt, waardoor georganiseerde bendes ongehinderd hun gang kunnen gaan. Dat blijkt uit een rapport van de gemeente.’

Het bericht vervolgt:

‘De criminele organisaties verdienen hun geld met mensensmokkel, paspoortfraude, illegale prostitutie, kamerverhuur en gokpraktijken. Via honderden malafide uitzendbureau’s in Zandstad helpen de criminelen illegalen aan het werk. Deze loonbedrijven investeren hun criminele winsten vervolgens in onroerend goed. Het is onduidelijk hoeveel illegalen in Zandstad leven, maar volgens de gemeente “kan veilig gesteld worden dat het om duizenden mensen gaat.”⁶

Het stuk noemt verder de grote bedragen die door de criminele organisaties verdiend worden en de ‘berovingen en vergeldingen tussen verschillende criminele groeperingen’, die daarvan het gevolg zouden kunnen zijn. Hoewel we in het bericht kunnen

5 Reconstructie op basis van gesprekken met de verslaggevers achteraf. Beide verslaggevers selecteren dus informatie uit de nota die aansluit bij hun eigen referentiekader en brengen dat als nieuws.

6 De zin in de krant tussen aanhalingstekens, is letterlijk geciteerd uit de notitie.

7 Citaat uit de krant, dat weer een letterlijk citaat uit de notitie is.

lezen dat er nog geen aanbevelingen in het rapport worden gedaan, krijgen we wel een toelichting van de gemeente:

‘Een woordvoerder van de burgemeester laat weten dat er uit het onderzoek ‘meer naar boven is gekomen dan werd verwacht.’ “Maar je kunt je afvragen of het zin heeft om als gemeente alleen iets te doen. Het Rijk moet het voortouw nemen,” zegt hij.’

Tot slot komt een VVD-raadslid aan het woord. Hij waarschuwt voor ‘zwarte gaten in de stad’, meent dat het ‘te gemakkelijk’ is om meteen om naar het Rijk te wijzen en vraagt zich af of er geen manieren zijn om als gemeente zelf iets te doen.

Een dag na het verschijnen van het krantenbericht wordt de politie van Zandstad overstelpt met telefoontjes van journalisten. Niet alleen lokale maar ook landelijke media willen meer weten over de georganiseerde bendes en het tanende gezag van de politie op straat. De woordvoerders van politie gaan – na overleg met de gemeente – niet in op inhoudelijke vragen van de verslaggevers en houden alle belangstelling af. In hun antwoord geven ze aan dat de kwestie in het begin van het volgende jaar uitgebreid door de gemeenteraad besproken zal worden en dat voor die tijd geen mededelingen gedaan worden over de inhoud van de notitie. Het betreft immers een intern ‘discussiestuk’ waar nog geen beleidsaanbevelingen in opgenomen zijn. Er wordt dus niet verteld dat de korpsleiding zich niet kan vinden in het criminaliteitsbeeld dat in de nota wordt geschetst en ook komt niet naar buiten dat daar al over is gesproken in de lokale driehoek. Voor verdere vragen verwijzen de woordvoerders van de politie door naar de gemeente.

De dag na de primeur komt de krant van Zandstad met een sfeerreportage uit de buurt. Verslaggever De Jager is het T-kwartier ingegaan om daar met een aantal (actieve) buurtbewoners te spreken. Onder de kop ‘We zien het hier gewoon escaleren’, begint het artikel met een sfeerbeeld:

‘Besnorde mannen met lange, donkere, leren jassen en dure pakken. Gloednieuwe BMW’s en Mercedesen met buitenlandse kentekens. Handel in paspoorten en drugs. Panden vol illegalen en gegok in koffiehuisen. Bijna dagelijks worden de bewoners van het T-kwartier ermee geconfronteerd. Dat de gemeente nu komt met een rapport waarin staat dat criminele organisaties zo machtig worden dat de politie haar gezag dreigt kwijt te raken, verbaast de bewoners niets.’

Buurtbewoners die in het krantenbericht aan het woord komen, bevestigen allemaal wat in de gemeentelijke notitie en in het daarop volgende krantenbericht gesignaleerd wordt, namelijk dat rivaliserende criminele groeperingen steeds machtiger worden in de wijk. Een van de bewoners (die volgens het mediabericht al jaren bij de gemeente aan de bel trekt) vertelt dat de gemeente elke keer naar het Rijk verwijst en dat het Rijk de problemen weer bij de gemeente legt. ‘Niemand doet iets. Struisvogelpolitiek, dat is het. Totdat het straks echt uit de hand loopt’, zegt de buurtbewoonster. Verderop in het artikel komen de specifieke ervaringen van bewoners met de groep Bulgaren naar voren. Met

de overlast die illegalen over het algemeen veroorzaken, valt het volgens de bewoners eigenlijk wel mee. Maar sinds de Bulgaren in grote getale naar de wijk toe zijn gekomen, is de situatie veranderd, zo vertelt een van de bewoners. Over illegalen in het algemeen en Bulgaren in het bijzonder staat in het artikel aan de hand van de verhalen van bewoners het volgende:

“Het zijn net muizen”, vertelt Martien de Zwaan. “Je kan er zo twintig boven je hebben wonen zonder er iets van te merken. Die kijken wel uit. Ze kunnen natuurlijk geen politie op hun dak hebben.” Dat geldt volgens haar man niet voor de enorme toestroom van Bulgaren die Zandstad de afgelopen maanden te verwerken kreeg. Met bussen vol en in het bezit van valse paspoorten en sofi-nummers kwamen ze naar Nederland om te werken. “Dat is uitschot”, zegt Jan de Zwaan. “Ze gaan hier staan en doen alsof ze hier de baas zijn.” Een Turkse restauranthouder aan het V-plein weet er alles van. “Met zijn honderden staan ze hier op het plein”, zegt hij. “Ook voor mijn zaak. Niemand komt meer binnen. Ik vind het vreselijk dat het zo verpaupert”.

De overlast die de werkzoekende Bulgaren in de wijk veroorzaken, komt nu in de krant voor de eerste keer prominent naar voren, nadat de lokale overheid eerst aandacht aan de kwestie heeft geschonken. Dat bewoners van het T-kwartier dagelijks met criminele organisaties en activiteiten in hun buurt geconfronteerd worden, zoals ze zelf beweren tegenover de journalist, is nieuws dat de krant nog niet eerder heeft gebracht. Na de eerste krantenberichten over de ambtelijke notitie is de politiever slaggever voor de *follow up* op zoek gegaan naar burgers die het criminaliteitsframe bekrachtigen door over hun eigen ervaringen met de Bulgaren te vertellen.

Opmerkelijk is dat de regionale televisie geen aandacht besteedt aan de ambtelijke notitie over de uitbuiting van illegalen, terwijl de eerste mediaberichten over de Bulgaren en de daarmee gepaard gaande uitbuitingspraktijken juist door dat nieuwsmedium werden gebracht. Verslaggeefster Van Velzen, die destijds (in de zomer van 2001) de eerste nieuwsitems maakte, zegt achteraf dat ze zich niet meer goed kan herinneren of ze de notitie überhaupt in handen heeft gekregen. Daarnaast meent ze dat de notitie voor het televisiestation ook eigenlijk weinig nieuwswaarde meer bevatte, omdat de paspoortvervalsing en illegale huisvesting al maanden eerder door hen was gesignaleerd en belicht. En er speelden weer andere dingen in de stad, die in de berichtgeving voorrang kregen. Politiever slaggever De Vos zegt achteraf ook dat hij met andere onderwerpen bezig was

en dat hij eerst het debat in de gemeenteraad af wilde wachten, aan het issue was immers in de afgelopen maanden al ruime aandacht besteed door de televisiezender.⁸

Terwijl de lokale televisie dus geen aandacht schenkt aan de ambtelijke nota die per ongeluk op straat is komen te liggen, vinden verschillende landelijke media het wel de moeite waard erover te berichten. Zo kopt een landelijke ochtendkrant op vrijdag 14 december 2001: 'Politie van Zandstad legt het af tegen maffia'. De krant leidt het artikel in met de volgende zinnen:

'De politie van Zandstad dreigt op straat haar gezag kwijt te raken omdat ze te weinig optreedt tegen de maffia-bendes die in de stad illegalen afpersen en uitbuiten. Deze noodkreet slaakt de burgemeester van Zandstad in een notitie die is bestemd voor de gemeenteraad.'

In het artikel wordt vervolgens veel geciteerd en geparafraseerd uit de notitie en uiten enkele gemeenteraadsleden hun ongerustheid over de kwestie.

Naar aanleiding van het nieuws over de vermeende maffiapraktijken in Zandstad is de Tweede Kamerfractie van het CDA van plan om tijdens het wekelijkse vragenuurtje de minister van Justitie hierover aan de tand te voelen. Dat staat althans op 18 december 2001 in de regionale krant van Zandstad. Kamerlid Wijn spreekt in dat nieuwsbericht over 'de noodkreet' van de gemeente Zandstad en stelt dat de kwestie aantoont dat het uitzettingsbeleid van de overheid weinig voorstelt. De krant meldt dat Wijn

'vandaag mondelinge vragen over de kwestie aan minister Korthals van Justitie heeft gesteld. Wijn wil van Korthals horen of hij bekend is met de problemen in Zandstad. Vooral de toename van de criminaliteit baart Wijn zorgen. "Rondom illegaliteit zit bijna altijd criminaliteit" zegt Wijn, die van Korthals wil horen hoe de minister denkt op te treden tegen de toenemende maffia-achtige praktijken rond illegaliteit.'

In het bericht staat niet hoe het antwoord van de minister luidt. Dat is achteraf niet verwonderlijk als we weten dat de vraag op die dinsdag 18 december tijdens het vragenuurtje helemaal niet is gesteld. Het onderwerp is van te voren weliswaar bij de Kamervoorzitter aangemeld – niet door het kamerlid Wijn maar door zijn partijgenoot Verburg – maar

8 Een paar weken daarvoor, op 26 november 2001, is wel een nieuwsitem op de lokale televisie verschenen over de toestroom van Bulgaren naar de stad. Aanleiding voor het item was de uitspraak van VVD-leider Dijkstal, die tijdens een bijeenkomst tussen neus en lippen door over Bulgaren in Zandstad gezegd zou hebben *"Pak ze op, stop ze in een bus en breng ze terug naar hun eigen land."* De televisieverslaggever heeft voor een reactie op die uitspraak de burgemeester van Zandstad benaderd en van die reactie vervolgens een nieuwsitem gemaakt. In de reportage erkent de burgemeester het probleem inmiddels en kondigt hij aan dat er spoedig een 'brede politieke discussie' gevoerd gaat worden over de problemen rond illegalen in de stad. In de regionale krant is van de hand van een raadsverslaggever een redactioneel commentaar verschenen over de uitspraak van Dijkstal en de reactie daarop van de burgemeester.

het is er, waarschijnlijk door tijdgebrek, niet van gekomen de vraag te stellen.⁹ We zien hier dat de *mededeling* vooraf van Kamerleden over hun voornemen vragen te stellen aan de minister, voldoende blijkt te zijn om media aandacht te krijgen en te *scoren* met het issue. Ook al worden de vragen uiteindelijk niet gesteld, ze halen niettemin wel de krant.

In de laatste week van het jaar 2001 doet de krant in een aantal berichten verslag van de miljoenenfraude die volgens de FIOD door een Haags loonbedrijf is gepleegd en van de celstraffen en geldboetes die de rechtbank oplegt aan vier mannen die betrokken zijn bij de fraude.¹⁰ De artikelen zijn wederom geschreven door politieverslaggever De Jager. Op 29 december 2001 brengt hij in een bericht over de celstraffen tevens het nieuws dat het onderzoek naar de miljoenenfraude door loonbedrijven in Zandstad doorgaat en dat er de komende maanden ‘tijdens veertien rechtszaken tegen malafide uitzendbureaus nog tientallen verdachten voorkomen’.

De eerste uitzetting van ‘criminele illegalen’

Op dinsdag 15 januari 2002 krijgt politieverslaggever De Jager op het eind van de dag een telefoontje van de woordvoerder van de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND). De voorlichter vertelt dat een persbericht per fax naar de redactie van de regionale krant onderweg is en voegt daar door de telefoon aan toe: ‘We komen met dit bericht naar buiten, misschien leuk voor jullie om het nu al te weten.’¹¹ Het nieuws van de IND gaat over de uitzetting van 56 illegale Bulgaren. De Jager is verbaasd over het telefoontje. *‘Dit hebben we hier nog nooit meegemaakt, dat ze zelf bellen met zo’n bericht’*, zo vertelt hij mij de dag erop. Naar aanleiding van het bericht stelt hij nog wat vragen aan de IND-woordvoerder en belt daarna met een voorlichter van de politie voor een toelichting op de acties. Deze weet echter niet veel meer te vertellen dan dat er politie-invallen zijn gedaan in het T-kwartier. De volgende dag opent de krant van Zandstad met de kop ‘Criminele illegalen uitgezet’. Het bericht begint met de volgende zinnen:

‘De IND heeft gisteren 56 illegale Bulgaren uitgezet. Dertig van hen kwamen uit Zandstad. Zij hadden zich allemaal veelvuldig schuldig gemaakt aan kleine criminaliteit als diefstal en het veroorzaken van overlast. De Bulgaren zijn opgepakt na politie-invallen in het T-kwartier.’

Het nieuwsbericht meldt verder dat de vreemdelingendienst en een aantal politiekorpsen de IND hebben verzocht de Bulgaren ‘met prioriteit’ te verwijderen omdat zij ‘in toenemende mate voor problemen zorgen in de steden’. De woordvoerder van de IND komt

9 Wel komt de CDA-tweede kamerfractie bij de behandeling van de begroting van het ministerie van Sociale Zaken op 20 december 2001 met een nota over de bestrijding van illegale arbeid.

10 De rechtbank achtte bewezen dat de vier mannen jarenlang de loon- en omzetbelasting van verschillende loonbedrijven opzettelijk onjuist hebben aangegeven. De FIOD heeft berekend dat de belasting door de mannen voor tien miljoen gulden is benadeeld. De mannen werken met illegale vreemdelingen om zoveel mogelijk winst te maken.

11 Dit is hoe de verslaggever De Jager hem citeert als ik hem daar de volgende dag daarover spreek.

ook in het bericht aan het woord. Hij verwacht de komende maanden meer illegalen uit te zetten vanwege 'de wens van de Tweede Kamer om de uitzettingen te intensiveren'. Verder meent hij dat de uitzetting een preventieve werking zal hebben op illegalen die van plan zijn hier naartoe te komen of hier reeds verblijven.

'De uitzetting lijkt een druppel op een gloeiende plaat, maar volgens de woordvoerder van de IND is het 'beter dan niets. "Er gaat een signaal vanuit. Illegalen beseffen hierdoor dat we wel degelijk iets aan het probleem doen en dat we hen hier niet zomaar laten wonen en werken", zegt de IND-woordvoerder.'

Een paar pagina's verderop wordt in een vervolgartikel de achtergrond van de Bulgarenproblematiek nog eens geschetst: de hoge huren, de lage lonen, de malafide loonbedrijfjes en de straffen die onlangs door de rechter zijn opgelegd. In de laatste alinea van het bericht komt het criminele aspect nog eens naar voren, zoals dat in de ambtelijke notitie is beschreven:

'Om de illegaliteit in de stad hangt een zweem van criminaliteit. Er is sprake van een 'illegalenmaffia' die zich bezighoudt met mensensmokkel, illegale prostitutie, illegale gokpraktijken en paspoortfraude. De bendes verdienen daarmee vele miljoenen euro's per jaar. De winsten worden geïnvesteerd in onroerend goed. Vorige maand bleek uit een notitie van de gemeente dat de bendes vrij spel dreigen te krijgen in sommige delen van de stad.'

In het krantenartikel wordt de uitzetting van illegalen dus eerst binnen het verscherpte uitzettingsbeleid van de overheid geplaatst (illegaliteitsframe). In het tweede deel van het artikel worden de criminele aspecten van illegaliteit nog eens opgesomd, zoals ze in de ambtelijke notitie naar voren kwamen. De krant legt zo een verband tussen de uitzetting van Bulgaren door de IND en de gemeentelijke notitie over illegalen, het nieuws over de uitzettingen wordt aangegrepen om het criminele verhaal nogmaals te vertellen.

Naast de regionale krant besteedt ook de regionale omroep aandacht aan de uitzetting van illegale Bulgaren, zij het in een kort nieuwsitem in de uitzending van dinsdagavond 15 januari 2002. De nieuwslezer vertelt dat 'bij een inval in vijf panden in het T-kwartier 36 illegalen Bulgaren zijn aangehouden, die vandaag op een vliegtuig richting Bulgarije zijn gezet.' Verder horen we van de nieuwslezer dat het zou gaan om illegalen die veel overlast veroorzaken en de uitzetting het gevolg is van 'verscherpt beleid van de regering.' De televisie belicht dus vooral het aspect van illegaliteit.

Bij deze eerste actie heeft de IND op verzoek van de vreemdelingenpolitie de Bulgaren het land uit gezet. De gemeente Zandstad speelt bij deze invallen en uitzettingen nog geen rol, het gaat volgens de IND primair om de uitzetting van illegale vreemdelingen die voor overlast en criminaliteit zorgen. In overleg met de vreemdelingenpolitie heeft de IND-woordvoerder actief de media benaderd en het nieuws over de uitzettingen naar buiten gebracht. In april 2002 volgt een soortgelijke actie. De lokale krant en televisie

van Zandstad schenken dan ook aandacht aan de actie, maar pakken met een paar korte nieuwsberichten minder groot uit.

Voorstel van de lokale VVD

Terwijl de eerste groep Bulgaren het land uit worden gezet, is de VVD-fractie van Zandstad druk met het opstellen van een initiatiefvoorstel voor de aanpak van illegale arbeid. Aanleiding voor het VVD-voorstel is de ambtelijke notitie over uitbuiting die onbedoeld naar buiten kwam. De lokale VVD wil dat de gemeente een actieve rol gaat spelen bij de bestrijding van illegale arbeid en oppert een aantal ideeën, zoals de oprichting van een ‘OK-checkpoint’ voor werkgevers en de invoering van een ‘keurmerk’ voor loonbedrijven. Halverwege februari 2002 zal de VVD-fractie het voorstel naar het college van B&W sturen, eind januari 2002 brengt fractievoorzitter van de VVD de regionale krant echter al op de hoogte van het stuk. Sinds politieverslaggever De Jager het onderwerp illegalen volgt, onderhoudt hij hierover namelijk nauw contact met de VVD-fractievoorzitter, bij wie het issue immers ook hoog op de agenda staat. Zo gebeurt het dat ze eind januari 2002 – op initiatief van de VVD-politicus – in een horecagelegenheid afspreken om te praten over het initiatiefvoorstel van de VVD.

De regionale krant besteedt de volgende dag onder de kop ‘VVD wil illegalen aanpakken’ in een groot nieuwsbericht aandacht aan het voorstel. In het bericht worden de criminaliteitsproblemen ten aanzien van illegalen in Zandstad nog eens belicht:

“Ondanks signalen over uitbuiting, overbewoning, mensensmokkel, en andere vormen van criminaliteit heeft de gemeente nauwelijks geprobeerd aan deze wantoestanden een einde te maken.” Dat zegt de voorzitter van de VVD-fractie in de gemeenteraad van Zandstad. (...) “Als niet snel iets gebeurt, zal de situatie in Zandstad compleet escaleren”, voerspelt de VVD’er. (...) Criminele bendes krijgen in wijken als het T-kwartier vrij spel en kunnen zich vrijwel ongehinderd schuldig maken aan uitbuiting van vreemdelingen, paspoorthandel, illegale gokpraktijken en prostitutie.’

De voorzitter van de VVD-fractie wordt in het artikel uitvoerig geciteerd en krijgt met de zin ‘veel te lang is er niets gedaan’ ook het laatste woord.¹²

In de berichtgeving van de krant zien we een patroon: eerst belicht de krant het aspect van de illegaliteit en illegale arbeid om vervolgens in het tweede deel van het artikel het onderwerp weer een criminele connotatie mee te geven.

12 Het college van B&W reageert in juli 2002 op de nota met de constatering dat een deel van de gevraagde acties reeds in uitvoering is genomen en dat de raad over de voortgang regelmatig zal worden geïnformeerd. Vervolgens verschijnt een bericht in de regionale krant waarin staat dat de VVD-fractie woedend is op het college van B&W omdat zij de verantwoordelijkheid weer legt bij het Rijk. In oktober 2002 stemt de raad uiteindelijk in met het voorstel van de VVD-fractie, na de eerste grootschalige politie-actie.

Terwijl het criminaliteitsframe – afkomstig uit de ambtelijke notitie – de mediaberichten in lokale en landelijke kranten domineert en als reactie daarop ook enkele lokale en landelijke politici zich uitlaten over de ‘maffia-achtige praktijken rond illegaliteit’, werkt de politie ondertussen aan een onderzoek naar de *geregistreeerde* criminaliteit van en rond Bulgaren. De korpschef had zich binnenskamers tegenover de burgemeester al verzet tegen het idee dat de toestroom van Bulgaren ook een hoop criminaliteit met zich mee brengt, maar heeft dit nog niet voor het voetlicht van de pers gebracht. De gemeente voert immers het woord over beleidskwesties en alle journalisten die met vragen over het onderwerp naar de politie stappen, worden om die reden doorverwezen naar de woordvoerder van de gemeente. De visie van de politie *kan* zodoende nog niet voor het voetlicht van de media zijn gebracht.

8.2 De nota ‘Aanpak infrastructuur illegalen’

In die laatste week van januari 2002 komt de politie van Zandstad met een (vertrouwelijk) rapport over de criminaliteit van Bulgaren in de stad. De bevindingen zijn gebaseerd op gegevens uit het Herkenningssysteem (HKS) van de politie en worden verwerkt in de notitie over uitbuiting van illegalen. Medewerkers van de bestuursdienst schrappen op grond van het politiecommentaar een aantal passages uit de notitie, met name de gedeeltes die gaan over georganiseerde criminaliteit, over criminele groeperingen en over de politie die de controle op straat dreigt kwijt te raken. In de ambtelijke nota wordt aangegeven dat de politie ‘onderschrijft dat er incidenten zijn’, maar tevens vindt dat de criminaliteit in de notitie te zwaar is aangezet. De belangrijkste bevindingen uit het politieonderzoek komen vervolgens in de nota naar voren. In de eerste plaats constateert de politie dat op het terrein van criminaliteit en overlast de groep Bulgaren ‘geen verontrustend beeld’ laten zien. ‘De overlast en openbare orde problematiek blijft voornamelijk beperkt tot groepsvorming op straat, overbewoning en illegale prostitutie’, aldus de nota. In de tweede plaats komt uit het politieonderzoek naar voren dat er wel een ‘criminele infrastructuur’ bestaat. In de nota staat:

‘De verkenning [van de politie] laat een duidelijke criminele infrastructuur zien waarbij er sprake is van het creëren van afhankelijkheidsrelaties, levendige handel in paspoorten en soft-nummers en onderbetaling en verdringing op de (illegale) arbeidsmarkt. Het ziet er naar uit dat de criminele infrastructuur rond de groep Bulgaren voornamelijk door Turken wordt gerund.’

In de derde plaats constateert de politie op basis van haar onderzoek dat in Zandstad geen sprake is van echte georganiseerde criminaliteit gepleegd door Bulgaren, waarbij de organisatie primair gericht is op het plegen van misdrijven. De politie meent dat er wel gesproken kan worden van *organisatiecriminaliteit* (‘legale bedrijven met illegale bijverdiensten’), echter niet van *georganiseerde criminaliteit*. Tot slot meldt de gemeentelijke nota dat volgens de politie

‘meer dan een politionele aanpak van criminaliteit en overlast, vooral een aanpak op het faciliterende netwerk op het gebied van wonen en werken gewenst lijkt. Zij zien hierbij een voortrekkersrol voor een bestuurlijke aanpak door de gemeente Zandstad.’

Met andere woorden: op basis van een analyse van criminaliteitscijfers constateert de politie dat Bulgaren zich nauwelijks schuldig maken aan criminaliteit, laat staan aan georganiseerde criminaliteit. Na een uiteenzetting van de belangrijkste politiebevindingen, somt de gemeentelijke nota ‘Aanpak infrastructuur illegalen’ een aantal recente ontwikkelingen op die hebben plaatsgevonden in de landelijke politiek: de aanpak van fraude met soft-nummers, de aanpak van illegale arbeid, van malafide uitzendbureaus, en het actievere terugkeerbeleid van de IND. Geconcludeerd wordt ‘dat (de uitwassen van de) illegalenproblematiek inmiddels hoog scoort op de politieke agenda van de rijksoverheid’. Vervolgens wordt in de nota voorgesteld om een projectgroep op te richten die op gecoördineerde en gestructureerde wijze de malafide infrastructuur rond illegalen aanpakt. De gemeente zou hierbij het voortouw moeten nemen en de regie in handen krijgen.

We zien dus dat de politie op basis van rationele criminaliteitsanalyse het frame van het Bulgaren-issue in de beleidsnota weet te wijzigen: van een nota waarin het criminaliteitsframe een voorname plek innam en waarin de politie een grote verantwoordelijkheid had voor de oplossing van het probleem, naar een nota met het accent op de bestuurlijke aanpak van overlast op straat en illegale huisvesting. En daarmee op de primaire verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur.

Nadat de nota door het college van burgemeester en wethouders is besproken en goedgekeurd, wordt het op 5 februari 2002 naar de commissieleden van de gemeenteraad gestuurd. Tegelijkertijd gaat de nota, vergezeld van een persbericht, naar diverse media. Diezelfde dag geeft de burgemeester een toelichting op de nota tijdens een persbijeenkomst in het stadhuis.

Nieuwsberichten over de beleidsnota

Zowel de krant als het televisiestation van Zandstad besteden aandacht aan de nota. Televisieverslaggeefster Van Velzen pakt het onderwerp op en neemt op het stadhuis na afloop van de persbijeenkomst een interview af met de burgemeester. In de nieuwsuitzending van 5 februari 2002 kondigt de nieuwslezer het item op de volgende wijze aan:

‘De gemeente Zandstad gaat het uitbuiten van illegalen hard aanpakken. Sinds vorig jaar kent Zandstad een grote toestroom van Bulgaren. Criminele bedrijven halen de Bulgaren naar Nederland. In Zandstad leven de Bulgaren onder erbarmelijke omstandigheden tegen veel te hoge kosten in illegale pensions. Ook maken ze vaak gebruik van valse identiteitsbewijzen. Een speciale projectgroep moet een eind maken aan de uitbuiting.’

De reportage die dan volgt begint met archiefbeelden van groepjes mannen die vroeg in de ochtend in het donker op het pleintje staan te wachten op busjes voor werk. We zien

de archiefbeelden weer die met de verborgen camera zijn opgenomen van een paar handen die een kopie van een vals paspoort vast hebben. De commentaarstem vertelt ondertussen:

‘De gemeente zit met een probleem. De stad wordt overspoeld door duizenden illegalen maar kan weinig doen omdat het Rijk verantwoordelijkheid is voor de uitzetting. Intussen zit de gemeente wel met de gevolgen: illegale huisvesting, brandgevaarlijke panden, valse paspoortenhandel: een crimineel circuit waarin veel geld omgaat. Met de inzet van een speciale projectgroep wil de gemeente hier nu een einde aan maken.’

De burgemeester verschijnt daarna in beeld en vertelt het een en ander over de speciale projectgroep, die verschillende instanties en diensten bij elkaar moet brengen om ‘tot een ordentelijke aanpak’ te komen. Op de vraag van de verslaggeefster of de gemeente nu niet het werk gaat doen van de Rijksoverheid, antwoordt hij dat de gemeente niet alleen geconfronteerd wordt met uitbuiting en illegaliteit maar ook

‘met omstandigheden waarvan je zegt, dat gaat in de richting van criminaliteit, dat gaat in de richting van overlast, en al die lasten die dragen de lokale bestuurders dus ook bijvoorbeeld de gemeente Zandstad.’

De voice-over vertelt tot slot dat de projectgroep zo snel mogelijk wordt opgericht, maar dat de burgemeester nog niet kan zeggen wanneer de eerste resultaten zichtbaar zijn. De burgemeester haalt, als hij voor de camera over de nota in gesprek is met de televisieverslaggeefster, het criminaliteitsaspect dus weer naar boven. Zo benadrukt hij dat de gemeente op hinderlijke wijze geconfronteerd wordt met de aanwezigheid van illegalen in de stad.

Een dag later is de nota voorpaginanieuws van de krant van Zandstad. Politieverslaggever De Jager schrijft onder de kop ‘Uitbuiting illegalen aangepakt’:

‘Criminelen die grof geld verdienen aan de tienduizenden illegalen in de stad, moeten keihard worden aangepakt. De gemeente heeft een plan opgesteld om zaken als uitbuiting, illegale woningverhuur, mensensmokkel en paspoort- en belastingfraude in Zandstad een halt toe te roepen. De gemeente heeft het plan gisteren naar buiten gebracht.’

De verslaggever herinnert de lezer daarna in het artikel nog eens aan ‘de criminele groeperingen die miljoenen verdienen aan illegalen’ en citeert de burgemeester: ‘We moeten het nu aanpakken voor het uit de hand loopt. Dat gebeurt, als er nog meer komen. Je hoeft geen futuroloog te zijn om dat te zien’, aldus de burgemeester. Nadat kort wordt ingegaan op het plan van aanpak en de samenwerking die tot stand moet komen tussen verschillende organisaties, wordt in het artikel ook gerefereerd aan de ambtelijke notitie van vorig jaar, waarin ‘werd gewaarschuwd voor dreigende escalatie van de criminaliteit rond illegalen’ en waarin het beeld werd geschetst van ‘goed georganiseerde bendes die in sommige wijken vrij spel dreigen te krijgen’, aldus de krant.

Dezelfde dag verschijnt van de hand van een raadsverslaggever ook een redactioneel commentaar op de beleidsnota in de krant. Daarin wordt aan de VVD een voortrekkersrol in het beleidsproces toegedicht en wordt aan de hand van een vergelijking met de agenda van de landelijke overheid gesteld dat ‘de aanpak van illegalen hoog scoort op de politieke agenda’.¹³

Het raadsbesluit

Op 22 februari 2002 staat de nota ‘Aanpak infrastructuur illegalen’ op de agenda van de commissievergadering.¹⁴ Het is een gecombineerde commissievergadering, wat wil zeggen dat niet alleen de commissie Veiligheid bijeenkomt maar dat ook de commissie Huisvesting en de commissie voor Sociale Zaken aanwezig zijn, inclusief de wethouders. Alle aanwezige raadsleden zijn het erover eens dat uitbuiting van illegalen een slechte zaak is die moet worden aangepakt. De meesten steunen ook het beleidsplan. Enkele commissieleden (van de oppositiepartijen) plaatsen vraagtekens bij de voorgestelde aanpak en menen dat het effectiever is om goede opvangvoorzieningen en huisvesting voor illegalen te realiseren, omdat deze ‘eenzijdige benadering’ de uitbuiters uiteindelijk alleen maar in de kaart zal spelen.

Verder uiten verschillende raadsleden hun ergernis over de ‘relativering van de politie’ die in de beleidsnota naar voren komt. ‘Ik proef een verschil in opvatting over de ernst van de problematiek. Enerzijds heb ik gelezen dat de politie het gezag op straat dreigt te verliezen, anderzijds lees ik dat we niet moeten overdrijven’, zegt een van de raadleden. En een ander raadslid zegt:

‘De politie vindt dat de notitie te zwaar is aangezet. Maar waarom vindt de politie dat? De groepsvorming op straat, de illegale prostitutie en de overbewoning is toch al verontrustend genoeg?’

Weer een ander raadslid merkt op dat de ‘fixatie’ op Bulgaren in de nota een stigmatiserende werking op de groep zou kunnen hebben. Hij vraagt zich retorisch af of het soms alleen Bulgaren zijn die in overvolle illegale pensions wonen en op straat voor overlast zorgen.

De wethouders wijzen in hun toelichting op het feit dat de stad al vele jaren kampt met de illegalenproblematiek, maar dat de uitbuiting die daarmee gepaard gaat wel vrij recent is. Daarnaast wijzen ze op het belang van een integrale aanpak en intensieve samenwerking met andere diensten want ‘de illegale verhuurders hebben wellicht meer op hun kerfstok’ aldus de wethouder Huisvesting. De burgemeester gaat in zijn reactie

¹³ Verder verschijnt twee dagen later een stuk in de krant waarin het nieuws gebracht wordt dat de heer Filiz, de medewerker van de vereniging voor uitzendbureaus in de regio, stopt met zijn pogingen om een einde te maken aan ‘de wantoestanden bij de honderden allochtonen uitzendbureautjes, aan de belastingontduiking en aan de uitbuiting van illegalen.’ Hij is ontmoedigd door het feit dat maar zo weinig mensen mee willen werken en verlaat de vereniging.

¹⁴ Bevindingen op basis van observaties tijdens de raadscommissievergadering

nog eens in op de verantwoordelijkheden van het Rijk en de vreemdelingenpolitie¹⁵. Hij stelt dat de gemeente ook een steentje kan bijdragen aan de bestrijding van het probleem door

‘met allerlei instanties in een club te zitten en samen te werken. Dat doen wij, de gemeente. Daarom is steun van de raad heel belangrijk. Voor ons als gemeente is het een prestige-kwestie ook, het is namelijk niet gebruikelijk dat de gemeente dit soort acties zelf onderneemt.’

Het idee van een raadslid om als gemeente opvang te regelen voor de illegalen die dreigen te worden uitgezet, wijst de burgemeester van de hand omdat de gemeente geen ruimte heeft voor autonoom beleid ten aanzien van illegalen. Tot slot reageert hij op vragen van de raadsleden over de houding van de politie:

‘Ik ben niet ingegaan op de relativering van de politie, want het probleem blijft. Als we niets doen krijgen we neveneffecten.’

Duidelijk wordt dat de burgemeester in het openbaar tegenover de raadsleden, als ook de pers aanwezig is, de bevindingen en de evaluatie van de politie niet van harte ondersteunt. Tegen het einde van de vergadering stemmen bijna alle fracties in met het voorstel.

De volgende dag verschijnt onder de kop ‘Zandstad gaat overlast illegalen aanpakken’ een krantenbericht over het besluit. Niet politieverlaggever De Jager heeft de vergadering in het stadhuis vanaf de publieke tribune bijgewoond maar een raadsverslaggever (en voormalig politieverlaggever) van de stadsredactie is aanwezig geweest en doet daarover verslag in de krant. Naast een beschrijving van de projectgroep die zal worden opgericht en de brede instemming van de raadscommissies met het plan van aanpak, haalt hij ook het ‘prestige-argument’ van de burgemeester aan: ‘De burgemeester zei gisteren dat de nieuwe aanpak van Zandstad ongekend is en dat voldoende politieke steun daarom heel belangrijk is.’ In de laatste alinea van het bericht beschrijft de verslaggever de overlast op straat van illegale Bulgaarse mannen die hier vaak ‘via illegale loonbedrijven voor hongerloontjes’ werken. Tot slot wordt de ‘criminele infrastructuur’ rondom Bulgaren genoemd en de in Nederland wonende Turken die hier volgens de politie achter zitten. Het geluid van de oppositiepartijen krijgt geen aandacht in de krant. Het criminaliteitsframe dat tot nu toe in de berichtgeving over Bulgaren in de krant domineerde, is in dit artikel niet terug te vinden. Dat kan wellicht worden toegeschreven aan het feit dat het bericht niet is geschreven door de politieverlaggever maar door een raadsverslaggever, die een ander frame hanteert en het issue minder beschrijft in termen van criminaliteit. De regionale televisiezender besteedt geen aandacht aan het raadsbesluit.

¹⁵ De vreemdelingendienst van de politie valt direct onder de verantwoordelijkheid van de hoofdcommissaris van politie en dus niet onder de burgemeester.

8.3 Berichten en beleid na het raadsbesluit

Op 25 februari 2002, twee dagen na het besluit van de raad om uitbuiting van illegalen aan te pakken, kopt de voorpagina van de krant 'Veel illegale Bulgaren ziek en onderbetaald'. Het artikel doet verslag van de bevindingen van een onderzoek naar de leefsituatie van illegale Bulgaren in Zandstad. Dat onderzoek is uitgevoerd in opdracht van een islamitische stichting en het rapport is vandaag tijdens een persconferentie gepresenteerd. Het krantenbericht is geschreven door de raadsverslaggever die de dag ervoor ook het verslag maakte van de commissievergadering. Hij heeft het onderzoeksrapport van te voren ter inzage gekregen en somt in het artikel de problemen op waar Bulgaren in Zandstad zoal mee kampen: stress, depressies, hoofdpijnen, hoge huren, lage lonen, werkloosheid, gebrek aan geld. Maar, zo lezen we in het krantenbericht,

'ondanks hun slechte omstandigheden adviseert 46 procent van de ondervraagde Bulgaren hun landgenoten toch om als illegaal in Nederland aan het werk te gaan. Volgens hen is de kans op een redelijk bestaan hier nog altijd groter dan in Bulgarije.'

Het artikel sluit af met de mededeling dat de opdrachtgever van het onderzoek, de islamitische stichting uit Zandstad, pleit voor de oprichting van een vakbond voor illegalen.

Een vakbond voor illegalen

De volgende dag wijdt de krant een apart artikel aan de oprichting van zo'n vakbond voor illegalen. Politieverslaggever De Jager heeft de persbijeenkomst van de dag ervoor bezocht en tijdens die bijeenkomst werd de oprichting van zo'n vakbond door de directeur van de islamitische stichting bekendgemaakt. De verslaggever noemt in het artikel de beweegredenen van de directeur ('iedereen heeft recht op zaken als een woning, minimumloon en medische hulp, ook illegalen') en gaat in op de wijze waarop zo'n vakbond zijn ledenadministratie zou kunnen opzetten. Tot slot meldt het bericht dat ook de FNV gaat bekijken wat ze voor illegale werknemers kan betekenen.

De regionale televisie besteedt in de nieuwsuitzending van maandag 25 februari 2002 ook een item aan het onderzoeksrapport van de islamitische stichting. Verslaggeefster Van Velzen heeft de persbijeenkomst bijgewoond en laat in de televisiereportage zowel een van de onderzoekers aan het woord als een Bulgaar die aanwezig is bij de presentatie van het onderzoeksrapport. Voor de camera zegt de onderzoeker onder meer:

'Het is zeker zo dat de situatie van Bulgaren nog iets slechter is dan van andere illegalen. Ik denk dat het met name te maken heeft met het gebrek aan contacten binnen de legale gemeenschappen. Daarnaast is het beleid ook steeds strenger geworden. (...) Ze [de illegalen] worden hierdoor nog kwetsbaarder voor chantage door werkgevers, door huisbazen, door anderen.'

Terwijl we beelden zien van een oudere man die in de keuken van een restaurant borden staat af te wassen, eindigt de commentaarstem in de reportage met de woorden 'omdat het leven in Bulgarije zo slecht is, is het leven in Nederland nog altijd beter.'

Naar aanleiding van het nieuws over de oprichting van een vakbond van illegalen stelt het VVD-Tweede Kamerlid Kamp de dag erop kamervragen aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Tijdens het vragenuurtje op dinsdagochtend wijst hij op de nadelige maatschappelijke effecten van illegaal verblijf en op de noodzaak actief op te treden tegen een vakbond die illegalen helpt. Hij refereert ook aan de gemeente Zandstad door de kamer te vertellen dat 'volgens de gemeente Zandstad het erop lijkt dat de illegale arbeid en alles daaromheen beheerst wordt door criminele organisaties. Als dit zo doorgaat, dreigt het gevaar dat de politie het gezag op straat daar kwijtraakt'. Hij wil weten wat de minister denkt te gaan doen aan de nieuwe vakbond en aan illegale arbeid.¹⁶

De minister antwoordt dat het woord 'vakbond' misplaatst is, omdat het volgens hem eerder om een belangenclub gaat. Verder verwijst hij in zijn antwoord naar het beleid dat onlangs is ingezet om illegale tewerkstelling te bestrijden en naar de 'harde afspraken' die zijn gemaakt met werkgevers. In de loop van het kamerdebat en onder druk van verschillende kamerleden zegt de minister toe na te gaan of met zo'n vakbond wetten worden overtreden en of door de vakbond strafbare feiten worden gepleegd.

Alle regionale media van Zandstad schenken aandacht aan de kamervragen en het antwoord van de minister. Het televisienieuws laat weten dat de minister heeft aangekondigd te gaan onderzoeken of de oprichting van een vakbond voor illegalen verboden kan worden. Daarnaast maakt de minister voor de televisiecamera van de regionale omroep duidelijk dat hij nog strenger gaat optreden tegen werkgevers als blijkt dat zij nog steeds illegalen in dienst hebben.

De regionale krant legt in haar berichtgeving een ander accent. Op de binnenlandpagina lezen we dat de minister 'niet gelooft in het bestaan van een vakbond voor illegale arbeiders'. Volgens hem is eerder sprake van een soort 'belangenclub'. Maar mocht het werkelijk om een organisatie gaan die zich actief en professioneel inzet om illegalen aan het werk te helpen, zo schrijft de krant, dan belooft de minister dat niet te gedogen maar hier 'keihard' tegen op te treden.

Het patroon in de berichtgeving dat zich tijdens de agendavorming voordeed doet zich nu wederom voor: het armoedeframe, afkomstig van onderzoekers en Bulgaren, maakt na de eerste mediaberichten plaats voor een illegaliteitsframe dat afkomstig is van landelijke politici. Ditmaal heeft een politicus zelf het initiatief genomen om aandacht te vragen voor zijn verontwaardiging en politieke eisen.

In de maanden daarna blijft de krant de ontwikkelingen omtrent de 'illegalenvakbond' en illegale tewerkstelling volgen. Zo bericht zij over een brief die de minister van Sociale Zaken halverwege april 2002 naar de kamer stuurt, waarin hij wederom aankondigt harde maatregelen te treffen tegen bedrijven die met illegalen werken. Hij stelt voor via bestuurlijke boetes een 'lik-op-stuk-beleid' te gaan voeren. Zonder tussenkomst van een rechter zouden werkgevers die door de arbeidsinspectie 'betrap' worden op het werken

¹⁶ Uit verslag van Tweede Kamer, 26 februari 2002.

met illegalen, hogere en snelle boetes moeten krijgen. Verder meldt de minister in de brief dat de arbeidsinspectie de activiteiten van de vakbond van illegalen nauwlettend volgt en in de gaten houdt.

Een paar weken later, op 2 mei 2002, brengt de krant het nieuws dat de vakbond illegale vreemdelingen geholpen zou hebben bij het vinden van werk. Dat blijkt uit onderzoek van het ministerie van Sociale Zaken, zo meldt het nieuwsbericht. De directeur van de islamitische stichting die nauw betrokken is bij de oprichting van de vakbond zegt echter van niets te weten en beweert tegenover de verslaggever dat het ministerie er baat bij heeft om de illegalenvakbond ‘zwart te maken’.

Tegelijkertijd mengt ook de landelijke vakbond zich in het debat. Tijdens de 1 mei-speech meldt voorzitter De Waal van de FNV dat illegalen in de toekomst ook lid kunnen worden van de vakbond. Hij zegt dat hij tegen illegale arbeid is, maar niet tegen illegale werknemers. Een dag later verschijnt een bericht in de krant met de kop ‘FNV-plan voor hulp illegalen gekraakt’. De minister van Sociale Zaken zegt grote bezwaren te hebben tegen het plan, net nu de overheid illegalen arbeid tegen wil gaan met forse boetes.¹⁷ Ook werkgeversorganisaties uiten felle kritiek op het voornemen van de FNV en noemen het ‘een wild plan dat maatschappelijk onverantwoord is’.

Een kleine week later, op 8 mei 2002, meldt de krant dat de islamitische stichting ‘haar handen aftrekt’ van de vakbond van illegalen, vanwege ‘de recente berichtgeving over de vakbond’. De stichting wijst de beschuldigingen nog steeds van de hand, maar ‘door alle publiciteit dreigen de normale werkzaamheden van de stichting te gaan lijden onder de ophef over de oprichting van de vakbond van illegalen’, zo verklaart de directeur in de krant. De krant voegt daaraan toe dat de stichting betrokken blijft bij het opzetten van een spreekuur voor illegalen, samen met de FNV.

De discussie over illegaliteit vindt plaats in de maanden voor de tweede kamerverkiezingen van 15 mei 2002, in de periode dat Pim Fortuyn in korte tijd sterk aan populariteit wint en de issues immigratie en illegaliteit hoog op de politieke agenda plaatst. Gevestigde politieke partijen, vooral de VVD, leggen in hun verkiezingscampagne nu ook sterker het accent op dit issue en schuiven in hun verkiezingsprogramma meer op naar ‘rechtse’ standpunten en ‘rechtse’ onderwerpen als illegaliteit, immigratie, integratie en veiligheid.

In de aanloop naar de verkiezingen bezoekt VVD-partijleider Dijkstal het politiebureau van het T-kwartier. De regionale krant doet uitvoerig verslag van dit werkbezoek. Te lezen valt onder meer dat de partijleider wordt bijgepraat over de honderden Bulgaren in de wijk. De wijkagent vertelt over de ‘schamele slaappleatsjes die ze huren’ en over de ‘geluidsoverlast als de mannen zich in alle vroegte verzamelen om naar hun werk te worden gereden.’ We lezen dat Dijkstal zijn oren niet kan geloven en dat hij op de wijkagent reageert met de woorden ‘als u weet wie het zijn, dan kunt u er toch achteraan rijden en ze vervolgens oppakken?’ Waarop de agent zegt dat dat zo gemakkelijk nog niet is vanwege de hoge werkdruk op het bureau.

¹⁷ De Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD) is een maand daarvoor, in april 2002, officieel opgericht en heeft als prioriteit het aanpakken van malafide uitzendbureaus. De televisie en krant van Zandstad hebben beide aandacht besteed aan de oprichting van de SIOD.

Het concrete plan van aanpak van de gemeente Zandstad

Inmiddels wordt in het voorjaar van 2002 in Zandstad, nadat de raad in februari 2002 heeft ingestemd met de nota 'Aanpak infrastructuur illegalen', op ambtelijk niveau een projectgroep opgericht. Een beleidsmedewerker van de bestuursdienst wordt als voorzitter van de projectgroep aangewezen en naast verschillende gemeentelijke diensten maakt ook de reguliere politie en de vreemdelingenpolitie deel uit van de groep. De verschillende partijen sluiten een samenwerkingsconvenant af, stellen een privacyreglement op en kijken welke instrumenten ze kunnen inzetten om de uitbuitingspraktijken zo goed als mogelijk een halt toe te roepen.

Duidelijk is dat de lokale partijen alleen op het gebied van huisvesting en openbare orde actie kunnen ondernemen, omdat de andere terreinen waar uitbuiting van illegalen zich voordoet – arbeid, identiteit, mensensmokkel – niet onder de verantwoordelijkheid van de lokale overheid vallen. Maar lokale reglementen als de huisvestingsverordening, de bouwverordening en de brandveiligheidsrichtlijnen geven de lokale overheid wel de mogelijkheid op te treden tegen zogenaamde huisjesmelkers. De projectgroep besluit zich daarom vooral te richten op bestrijding van overlast door illegale overbewing en probeert via die weg informatie te verzamelen over personen die deel uitmaken van de malafide infrastructuur.

Het plan dat de projectgroep opstelt, is in juli 2002 gereed. Het voornemen is om te starten (als 'pilot') met de aanpak van de illegalenproblematiek op en rondom het V-plein. De overlast die bewoners ondervinden van illegalen blijkt hier immers het grootst. Bovendien besluit de projectgroep zich in eerste instantie te richten op het uitbuitingscircuit rondom Bulgaren. 'De reden hiervoor is', zo staat in de eerste voortgangsnotitie van de projectgroep, 'dat deze categorie vreemdelingen zowel in aantal als in de mate van overlast als meest prominente groep in onze gemeente naar voren komt.'¹⁸

Het plan van de projectgroep bestaat uit twee delen. In de eerste plaats zal de politie de overlast *in de openbare ruimte* op en rond het V-plein intensief aanpakken door extra controle van bussen en auto's met een vreemd (Oost-Europees) kenteken, extra controle op 'opstapplaatsen' en extra surveillance op straat.

In de tweede plaats zal een eenmalige, grootschalige actie worden uitgevoerd die specifiek gericht is op *de gebouwde omgeving*. Bij die acties zullen koffiehuisen en (mogelijke) prostitutiepanden - onverwachts - worden gecontroleerd. Daarnaast zullen 'onrechtmatige woonsituaties' worden aangepakt door politie-invallen in de slaappanden. Verschillende gemeentelijke diensten hebben gegevens uitgewisseld om de panden in de omgeving van het V-plein waar Bulgaarse migranten illegaal gehuisvest zijn, in kaart te brengen en waar mogelijk 'tegen betaling seksuele dienstverlening plaatsvindt'. De gemeentelijke projectgroep regisseert en coördineert de acties, de politie heeft de leiding over de uitvoering ervan.

¹⁸ Uit de 2^e voortgangsrapportage van de projectgroep (april 2003). Verderop in de nota staat aangegeven dat het in kaart brengen van de infrastructuur zich niet beperkt tot de Bulgarenproblematiek maar dat de Bulgarenkwestie uitsluitend het beginpunt vormt van het in kaart brengen van het malafide netwerk.

Met deze grootschalige ‘pilot’ heeft de projectgroep verschillende doelen voor ogen. De belangrijkste doelen die in nota’s en uit gesprekken met ambtenaren naar voren komen, in min of meer willekeurige volgorde:¹⁹ Ten eerste wil de projectgroep met de actie het uitbuitingscircuit rondom illegalen ‘een forse klap’ uitdelen. Ten tweede wil ze via de aangehouden illegalen gerichte informatie verzamelen over het uitbuitingscircuit (welke personen zitten erachter?) Ten derde wil ze met het grootschalige optreden de wijkbewoners duidelijk maken dat de overheid de klachten van bewoners serieus neemt en de overlast en problemen van mensen echt wil aanpakken. *‘Het was natuurlijk ook voor de bühne’*, zo zegt een beleidsmedewerker achteraf. Verder wil de projectgroep op deze wijze ervaring opdoen met zogenaamde ‘handhavingstrategieën’. (Hoe verloopt zo’n gezamenlijke actie door gemeentelijke diensten, politie en andere instanties?) Tot slot hoopt ze dat door de grootschalige acties ook andere externe instanties ‘enthousiast’ raken en zich geroepen voelen om een actievere rol gaan spelen in de aanpak van het probleem, niet in de laatste plaats de rijksoverheid.

De grootschalige politie-actie zal plaatsvinden in de eerste week van september 2002. Een week daarvoor maakt de gemeente bekend dat inspecteurs van de gemeentelijke dienst Huisvesting in augustus al drie panden zijn binnengevallen en daar zeventig ‘slaapplaatsen’ aantreffen. Twee van de drie panden werden onmiddellijk gesloten vanwege brandgevaar. De krant van Zandstad neemt naar aanleiding van het nieuws een interview af met de wethouder Huisvesting. In het bericht dat daar door de politieverslaggever van gemaakt wordt, vertelt de wethouder onder meer dat ‘illegale bewoning de spuigaten uitloopt’, dat het ‘enorme risico’s met zich meebrengt’ en dat de gemeente nu bekijkt hoe ze ‘nog effectiever kan optreden’.

Brief naar de Tweede Kamer

Een dag voor het eerste grootschalige politieoptreden, op maandag 3 september 2002, stuurt de burgemeester van Zandstad een brief naar de Tweede Kamer.²⁰ In de brief wijst hij de Kamerleden op de gevolgen van illegaliteit voor de lokale gemeenschap in Zandstad. Hij noemt de verslechtering van het woon- en werkklimaat, de brandgevaarlijke situaties door overbewoning en ‘de sociale cohesie die in de stad dreigt te worden aangetast’. Als ‘grootste punt van zorg’ noemt de burgemeester in de brief de malafide criminele infrastructuur en het daarmee gepaard gaande uitbuitingscircuit. Hij wijst de rijksoverheid op haar verantwoordelijkheid en raadt aan het vergunningenstelsel voor uitzendbureau’s weer opnieuw in te voeren, omdat juist na afschaffing van dat stelsel ‘honderden nieuwe loonbedrijven zijn ontstaan in onze stad, die zich veelal bezighouden met het verschaffen van tijdelijke arbeid aan (deels) illegalen en mogelijk deel uitmaken van de criminele infrastructuur rond illegalen’, aldus de burgemeester in de

19 Uit de nota en de eerste voortgangsnotitie van de projectgroep (november 2002), en uit interviews met medewerkers van de bestuursdienst en de vreemdelingenpolitie.

20 De brief is gericht aan de leden van de vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de leden van de vaste Kamercommissie van Justitie.

brief. Verder pleit hij voor een spoedige instelling van regionale meld- en informatiepunten waar werkgevers de identiteitspapieren van werknemers kunnen laten controleren.

In de brief aan de Tweede Kamerleden verwijst de burgemeester ook naar de interne ambtelijke notitie over uitbuiting van illegalen, die hij als document meestuurt. Het is opmerkelijk dat juist deze interne notitie wordt meegestuurd, omdat hierin immers nog een beeld van de criminaliteit van Bulgaren wordt geschetst dat inmiddels door de politie is weersproken en door een analyse van criminaliteitscijfers is achterhaald. Op grond van de kanttekeningen van de politie is het interne ambtelijke stuk destijds aangepast en zijn de passages over 'georganiseerde criminaliteit', 'criminele groeperingen', 'het gezag dat de politie dreigt kwijt te raken' en 'rivaliserende bendes' geschrapt. Toch krijgen de Tweede Kamerleden het gedateerde ambtelijke stuk in handen, waarin deze passages nog niet zijn geschrapt en het accent ligt op de criminele aspecten van illegaliteit in de stad. De dagen na het versturen van de brief vinden de eerste grootschalige politieacties plaats. Deze staan in het volgende hoofdstuk centraal.

8.4 Conclusies

In dit hoofdstuk is de media-aandacht en beleidsaandacht besproken vanaf het moment dat het onderwerp formeel op de agenda van het college van B&W en de lokale driehoek staat (oktober 2001), tot het moment van de eerste concrete beleidsinterventie (september 2002). Het gaat om de fase van beleidsvoorbereiding en besluitvorming. In deze afsluitende paragraaf wordt nagegaan hoe de empirische bevindingen aansluiten bij de theoretische vooronderstellingen zoals die zijn geschetst in hoofdstuk 2.

Beleidsvoorbereidingen

Volgens de ideaaltypische relatie tussen het beleidsproces en de richting van beïnvloeding (het schema uit hoofdstuk 2) verschijnt weinig mediaberichtgeving in de fase van beleidsvoorbereiding. We verwachten geen specifieke mediafunctie en beïnvloedingsrichting. Het onderwerp staat immers al op de politieke agenda, ambtenaren zijn aan het werk en het is voor de overheid nog te vroeg naar buiten te komen met plannen en oplossingen.

De bevindingen uit deze casestudy laten een ander beeld zien. Een tussentijdse notitie van ambtenaren wordt openbaar gemaakt terwijl de beleidsvoorbereidingen nog in volle gang zijn. Dat gebeurt nadat interne onenigheid is ontstaan tussen politie en stadsbestuur over het ambtelijke stuk. De politie vindt dat de criminele aspecten omtrent Bulgaren in de notitie te zwaar zijn aangezet. Niettemin komt het stuk daarna per geluk via de bestuursdienst bij een raadslid terecht en besluit de burgemeester het stuk openbaar te maken. Een woordvoerder van de gemeente staat de pers te woord en bevestigt desgevraagd de ernst van de zaak. De krant haalt de informatie over criminaliteit en over 'het afnemende gezag van de politie' uit de notitie en brengt dat als nieuws naar buiten. De notitie van het stadsbestuur jaagt het criminaliteitsnieuws in de lokale krant over illegale Bulgaren aan en geeft een impuls aan de dreigende teneur in de berichtgeving over het onderwerp. Enkele landelijke media nemen het nieuws van de krant van Zand-

stad over en hanteren in de berichten eveneens een criminaliteitsframe. De verontruste berichtgeving over bendes in Zandstad lokt ook reacties uit van lokale én landelijke politici.

Het accent op criminaliteit in de berichtgeving wordt voortgezet als de IND samen met de vreemdelingenpolitie een paar weken later de eerste actie uitvoert die gericht is op de uitzetting van Bulgaren. De IND benadert actief de lokale media en benadrukt in haar persbericht dat het gaat om uitzetting van Bulgaren met criminele antecedenten. Zowel lokale overheidsactoren (het stadsbestuur) als landelijke overheidsactoren (IND) komen dus met nieuwe informatie, waarmee de krant het criminaliteitsframe over het issue kan bekrachtigen en uitbreiden. Dat in het uitbuitingsframe van de gemeente vooral de uitbuiters zich schuldig maken aan criminaliteit en in het frame van de IND de uit te zetten Bulgaren zelf, doet voor de constructie van het criminaliteitsframe verder niet ter zake: de Bulgarenkwestie is in de krant nu onlosmakelijk gekoppeld aan criminaliteit en onveiligheid.

Het verhaal van de politie zien we nergens terug en krijgt geen media-aandacht, omdat alle voorlichting en pr over beleidsgerelateerde kwesties via de gemeentewoordvoerder loopt. De politie is een uitvoerende overheidsactor en legt het in termen van macht af tegen het lokale bestuur. De politie van Zandstad is dus niet in staat zichzelf in de positie van nieuwsbron te brengen, maar blijft noodgedwongen *uit* de schijnwerpers van de media. Invloed op het mediaframe kan zij daardoor niet uitoefenen.

Beïnvloeding vindt in de fase van beleidsvoorbereiding vooral plaats door de overheid. Na het lokale bestuur grijpen andere overheidsactoren de aandacht voor het issue aan om hun eigen politieke agenda voor het voetlicht te brengen. Van één overheid en één beleidsframe is echter geen sprake. Er vindt tussen lokale overheidsactoren een definitiestrijd plaats en lokale media nemen het frame over van de actor die met zijn definitie actief naar buiten treedt. De overheidsactor die als bron niet beschikbaar is voor journalisten oefent geen invloed uit op de beeldvorming omtrent het issue.

Besluitvorming

Kijken we naar de fase van besluitvorming, dan vervullen media volgens het ideaaltypische schema vooral een informatiefunctie; de overheid zal tijdens de besluitvorming informatie naar buiten brengen over het beleid en het frame van de overheid zal dominant aanwezig zijn in de media. Daarnaast zullen media als expressiekanaal fungeren door de mening van burgers en groepen over het voorgestelde beleid voor het voetlicht te brengen. Burgers en groepen kunnen zodoende nog invloed uitoefenen op het door de gemeenteraad te nemen besluit.

In deze casus brengt de overheid een paar weken *voor* de formele besluitvorming inderdaad een nota naar buiten en geeft daarover een persconferentie. Het criminaliteitsframe dat in het eerste ambtelijke stuk aanwezig was en door verschillende media werd overgenomen en daarna ook door lokale en landelijke politici, wordt in de nieuwe nota door de politie weerlegd door middel van een rationele criminaliteitsanalyse van politie-cijfers. De passages in de notitie over criminele organisaties worden geschrapt op basis van het politieonderzoek. In de nieuwe beleidsnota staat criminaliteit nu niet meer als

probleem centraal maar veeleer – naast uitbuiting – de overlast op straat en de overbewoning in de wijk. Niet de politie maar de gemeente krijgt in de gewijzigde beleidsnota een ‘voortrekkersrol’ toegeschreven als het gaat om de oplossing van lokale problemen. De visie van de politie is nu dus ook openbaar voor pers en publiek.

Dat de criminele aspecten uit het formele beleidsverhaal van het stadsbestuur zijn geschrapt, betekent echter niet dat het criminaliteitsframe nu van tafel is. Want na een persbijeenkomst over de nota verschijnen nieuwsberichten waarin opnieuw de nadruk op de criminaliteitsaspecten ligt. Dat komt doordat verslaggevers vooral afgaan op persberichten, persbijeenkomsten en de mondelinge toelichting van de burgemeester, zonder de gewijzigde beleidsnota goed te lezen. Tegelijkertijd zien we dat de burgemeester van Zandstad naar de pers toe geen inspanningen verricht om het criminaliteitsframe en de dreigende intonatie de wereld uit te helpen. Uit taaluitingen en uit de alarmerende en verontrustende toon naar de pers, de gemeenteraad en de Tweede Kamer blijkt dat hij het criminaliteitsframe telkens weer door kleine *cues* naar boven haalt. Er bestaat een discrepantie tussen het formele frame op papier – waarin de visie van de politie is opgenomen – en het frame in de praktijk van het lokale bestuur en de media.

Lokale media nemen – weliswaar selectief – de informatie uit de nota over, doen verslag van de persconferentie en citeren de burgemeester. Tot zover komen de empirische bevindingen overeen met de geschetste ideaaltypische beïnvloedingsrichting. Verder komt in de casus naar voren dat burgers en maatschappelijke groeperingen in de fase van besluitvorming geen rol spelen, niet in de mediaberichtgeving en niet in het beleidsveld. Hinderkracht wordt nauwelijks uitgeoefend en kritische geluiden en mediaberichten blijven uit tijdens de besluitvorming.

Dat kan wellicht worden toegeschreven aan de *issue characteristics*, zoals die tot uiting komen in de beleidsnota en in de mondelinge toelichtingen van de burgemeester. Cobb en Elder menen dat de kans dat een issue door een groot publiek wordt geaccepteerd en opgepikt groter is, naarmate de definitie van een issue vager is en verstrekkender. Hoe minder specifiek een issue is omschreven (*degree of specificity*) en hoe minder technische details het bevat (*degree of complexity*), hoe groter de kans dat een definitie wordt uitgebreid naar een groot publiek. Dit sluit aan bij het gegeven dat in de beleidsnota geen concrete beleidsmaatregelen en concrete tijdstippen van interventies worden genoemd. Behalve dat een projectgroep wordt opgericht, blijft de nota vaag over de feitelijke beleidsinterventies.

Daarnaast heeft een issue volgens Cobb en Elder een grotere kans te overleven als de probleemdefinitie duidt op lange termijn effecten van het probleem (*degree of temporal relevance*) en op grote maatschappelijke relevantie (*degree of social significance*), kenmerken die we terugzien in het betoog van het lokale bestuur. In de mondelinge toelichting van de burgemeester vlak voor het besluit bijvoorbeeld, wordt gewezen op de lange termijn gevolgen. ('We moeten het nu aanpakken, voordat het uit de hand loop. Dat gebeurt, als er nog meer (illegalen) komen. Je hoeft geen futuroloog te zijn om dat te zien') En de brief van het stadsbestuur naar de Tweede Kamer verwijst naar de negatieve effecten voor de lokale gemeenschap ('Hoe langer in dit circuit veel geld verdiend kan worden, hoe hoger de organisatiegraad van de uitbuiters zal worden en hoe dieper zij

zich in de stad zullen wortelen.’) Terwijl het de gemeente formeel gaat om de aanpak van uitbuiting, hangt in de toelichtingen een zweem van dreiging en ongerustheid over criminaliteit en onveiligheid, die gekoppeld wordt aan illegalen in de wijk.

Meteen *na* het raadsbesluit vraagt een islamitische stichting wel aandacht voor de situatie van de Bulgaren, dan verschijnen ook nieuwsberichten waarin het armoedeframe prominent aanwezig is. Invloed op het besluit kan dan echter niet meer worden uitgeoefend. Door de vaagheid van het bestuursframe enerzijds en verstrekkendheid anderzijds, is de beleidsnota breed geaccepteerd en ook dominant aanwezig in de media-berichtgeving.

Verder komt in de casus naar voren dat de fase van beleidsvoorbereiding doorloopt als het formele besluit eenmaal door de gemeenteraad is genomen. Een ambtelijke werkgroep hervat na het besluit van de raad de voorbereidingen en werkt concrete beleidsinterventies uit.

Invallen en uitzettingen

Inleiding

Op dinsdag 3 en woensdag 4 september 2002 vinden op en rond het V-plein in Zandstad uiteenlopende acties plaats die allemaal gericht zijn op het aanpakken van de malafide infrastructuur rond illegalen, met name rond Bulgaren. De acties worden uitgevoerd door de politie maar komen uit de koker van de gemeentelijke projectgroep, waar de politie onderdeel van uitmaakt.

Op beide dagen controleert de politie overdag, samen met de douane alle auto's en bussen op en rond het V-plein.¹ Daarnaast bezoekt de politie samen met de dienst Sociale Zaken en de Arbeidsinspectie op dinsdagavond 3 september negen horecagelegenheden, vooral koffiehuisen, en een aantal panden waarvan het vermoeden bestaat dat er illegale prostitutie wordt bedreven. Bij de actie staat een peloton van de Mobiele Eenheid een paar straten verderop stand by. Tijdens de controle blijkt van illegale prostitutie geen sprake te zijn. De politie stuit tijdens de actie wel op vier illegale vreemdelingen, twee Bulgaren en twee Turken, en op een persoon die in een horecagelegenheid werkt en tegelijkertijd een bijstandsuitkering ontvangt.²

Op woensdagavond 4 september vindt de eerste grootschalige politieactie plaats waarbij woonpanden worden gecontroleerd. In de eerste drie paragrafen van dit hoofdstuk wordt beschreven hoe die actie werd uitgevoerd, wat de resultaten waren, hoe het contact verliep met belangstellende media, op welke wijze de media aandacht hebben besteed aan de actie en hoe daar weer op gereageerd werd door verschillende actoren. Na een

-
- 1 Dit zijn zogenaamde DUO-controle's. Resultaat van de controles: 1 proces verbaal (pv) wegens ontbreken van verzekering; 2 pv's wegens personen in laadbak; 7 waarschuwingen wegens Nederlandse bestuurder in niet-Nederlandse auto; 4 inbeslagnames van auto door belastingdienst/douane wegens schuld; 3 pv's ivm ongeldige kenteken en 1 pv wegens handel in drank en sigaretten. Verder zijn door de Arbeidsinspectie twee andere overtredingen geconstateerd en blijkt één horecaonderneming in overtreding te zijn van de drank- en horecawet.
 - 2 Informatie over de werkzaamheden tijdens de actie en de resultaten zijn hoofdzakelijk gehaald uit de 'eerste voortgangsrapportage aanpak uitbuitingscircuit', en daarnaast uit gesprekken met beleidsmedewerkers van de gemeente en politie.

reconstructie van beleid en berichtgeving rond deze eerste grootschalige politieactie in september 2002, wordt in paragrafen daarna telkens per paragraaf de media-aandacht en beleidsaandacht besproken voor de grootschalige politieactie die later volgden: in november 2002 (paragraaf 9.4), februari 2003 (paragraaf 9.5), juli 2003 (paragraaf 9.6) en november 2003 (paragraaf 9.7). Dit hoofdstuk is dus ingedeeld op basis van de vijf grootschalige politieacties die in Zandstad in 2002 en 2003 plaatsvonden en die primair gericht waren op de controle van slaappanden waar Bulgaarse migranten verbleven. Het waren acties waarbij de IND – op verzoek van de gemeente – van te voren een charter naar Bulgarije had georganiseerd om de opgepakte Bulgaren direct terug naar huis te vliegen.

De vijf grootschalige politieacties die centraal staan, zijn overigens niet de enige politieacties die in 2002 en 2003 hebben plaatsvonden. Gedurende het hele jaar vinden controles en invallen plaats in panden waarvan men vermoedt dat ze door illegalen worden (over-)bewoond. Die acties zijn meestal kleinschaliger en niet specifiek gericht op Bulgaren.³ De selectie van de vijf acties die in deze gevalstudie behandeld worden, is gebaseerd op de grootschaligheid, de locatie van de invallen (het T-kwartier), de nationaliteit van de opgepakte illegalen (Bulgaren) en de onmiddellijke uitzetting per charter door de IND.

De onderwerpen worden zo goed als mogelijk in chronologische tijdsvolgorde beschreven. Soms lopen verschillende deelonderwerpen echter parallel aan elkaar, bijvoorbeeld de aandacht van pers en politiek voor straatprostitutie en aandacht voor een werkbezoek aan Bulgarije. In die gevallen is ervoor gekozen de aandacht per subthema te beschrijven. Het hoofdstuk sluit af met een theoretische terugkoppeling.

9.1 De avond van de eerste grootschalige politieactie

Na controle van horecagelegenheden en vermeende prostitutiepanden op dinsdag 3 september 2002, gaat de politie de volgende avond weer met een grote groep mensen op pad, nu om woonpanden te controleren op onrechtmatige bewoning. Op basis van klachten en meldingen van bewoners en aanvullend onderzoek van de wijkpolitie en de dienst Huisvesting, zijn in totaal 22 woningen in de buurt van het V-plein geselecteerd waarvan het vermoeden bestaat dat er Bulgaren verblijven. De vreemdelingenpolitie gaat samen met medewerkers van de dienst Huisvesting en met medewerkers van het energiebedrijf en de brandweer de panden binnen. Ze worden begeleid door de Mobiele Eenheid en daar-

3 Daarnaast hebben – op initiatief van de gemeentelijke projectgroep – in 2002 en 2003 ook een aantal andere grootschalige invallen plaatsgevonden waarbij woonpanden werden gecontroleerd en illegalen uit hun woningen werden gezet. Die acties waren niet specifiek op één nationaliteit gericht – het ging onder andere om illegale Turken, Chinezen, Afrikanen, Polen en Denen – en grootschalige uitzetting door de IND bleef bij deze acties achterwege. Deze politie-invallen vonden plaats in december 2002 (een bedrijfspand waar 4 turken en 3 Bulgaren werden aangetroffen), april 2003 (23 woningen meer dan de helft van de aangehouden personen was Pools, en daarnaast Turken, Portugezen, Denen en West-Afrikaanse), juni 2003 (vooral Chinezen en Afrikanen) en september 2003 (vooral Afrikanen, Bulgaren en Turken). Deze acties vonden niet plaats in het T-kwartier maar in andere delen van Zandstad.

naast nog door een flink aantal reguliere politiemensen, zeven arrestantenbusjes en een vrachtwagen.⁴ De mensen die niet rechtmatig in de woningen verblijven, worden aangehouden en in een arrestantenbusje gezet.⁵ In de vrachtwagen is plaats voor hun bagage.

In de 22 woningen treft men in totaal 77 illegale vreemdelingen aan, van wie 76 de Bulgaarse nationaliteit hebben en één de Turkse. Onder de aangehouden Bulgaren bevinden zich 24 vrouwen en zes minderjarige kinderen. Met één woning blijkt tijdens de controle niets aan de hand te zijn. Van de overige woningen blijken er vier in het bezit te zijn van woningcorporaties; twee worden bewoond door illegale gezinnen, in de twee anderen blijken 'bedden' te worden verhuurd. De 17 andere woningen zijn particulier eigendom en worden, gezien het aantal matrassen dat men aantreft, ook als 'beddenverhuurpanden' gekwalificeerd. In totaal komt men tijdens deze controle 19 slaappanden tegen met in totaal 166 slaappleatsen.

De controle van alle 22 woningen duurt ruim drie en een half uur. De illegalen die zijn aangehouden worden met de arrestantenbusjes naar het bureau van de Vreemdelingendienst van Zandstad gereden. Daar staat in de grote benedenhal van het gebouw koffie, thee, melk en belegde broodjes voor ze klaar. Eén voor één worden ze meegenomen naar een aparte kamer voor verhoor. Medewerkers van de vreemdelingenpolitie proberen, naast de standaardvragen over land van herkomst, verblijfsdocumenten en identiteitsbewijzen, tijdens dat verhoor zoveel mogelijk informatie boven tafel te krijgen over het uitbuitingscircuit waar de Bulgaren mogelijk de dupe van zijn. Ze stellen vragen over de huurprijs die ze betalen, over de persoon aan wie ze de huur betalen, over het werk wat ze hier doen en over het loonbedrijf waar ze al dan niet voor werken. Als iedereen is verhoord, worden de Bulgaren midden in de nacht met een touringcar van Zandstad naar Schiphol gebracht. Daar staat een charter klaar die vroeg in de ochtend opstijgt en rechtstreeks naar de hoofdstad van Bulgarije vliegt.⁶

Voor de volgende dag is een persbijeenkomst gepland waar de burgemeester een toelichting zal geven op de politie-invallen van dinsdag- en woensdagavond. De gemeente heeft met de politie afgesproken dat voor die tijd niets over de actie naar buiten wordt gebracht, alle persvoorlichting zal via de gemeente lopen. Maar de colonne van politie, ME en arrestantenbusjes die op woensdagavond door de straten van het T-kwartier trekt, blijft die avond niet onopgemerkt voor omwonenden en pers.

Voorlichters en verslaggevers op de avond van de actie

Op woensdagavond 4 september 2002 is op de redactie van de regionale televisie de Turkssprekende verslaggever Yilmaz aan het werk. Het is de verslaggever die een jaar eerder als stagiair een reportage maakten over de last die bewoners ondervonden van de

4 In totaal zijn 70 tot 80 functionarissen op straat betrokken bij de actie die avond.

5 Mensen verblijven niet rechtmatig in een woning als ze daar niet ingeschreven staan. Daarnaast zijn mensen illegaal als ze niet over een geldige verblijfsvergunning beschikken. Zie voor een verdere uitleg hoofdstuk 6, voetnoot 5.

6 De IND is verantwoordelijk voor de uitzettingen en regelt ook de charter en de start- en landingsrechten.

Bulgaren op het V-plein. (zie hoofdstuk 7) Verslaggever Yilmaz is inmiddels in dienst bij de omroep en is toevallig net terug van een reis naar Bulgarije, waar hij een paar maanden door het zuidoostelijke deel trok, het deel waar de meeste Bulgaren vandaan komen die nu in Zandstad verblijven. Hij wilde daar graag heen om de leefsituatie en achtergrond van de Bulgaarse arbeidsmigranten te onderzoeken en met de camera vast te leggen. Sinds de reportage over overlast op het V-plein heeft hij namelijk met veel Bulgaren in het T-kwartier gesproken over hun beweegredenen om naar Nederland te komen (zonder dat daar overigens een camera bij aanwezig was). De hoofdredacteur van de televisieomroep zag ook wel iets in een reportage uit het thuisland van de nieuwe groep migranten. Ze kwamen overeen dat de verslaggever een Camjo-camera⁷ van de televisieomroep mee kon nemen en twee weken van zijn reistijd als werktijd bij de zender kon declareren, de rest van de reis en tijd was voor eigen rekening.

Met een koffer vol bandjes en veel verhalen komt verslaggever Yilmaz eind augustus 2002 terug, na ruim twee maanden door Bulgarije gereisd te hebben. Als hij woensdagavond 4 september 2002 op de nieuwsredactie zit en zijn mobiele telefoon gaat, heeft hij nog geen tijd gehad al het beeldmateriaal uit Bulgarije te ordenen en te monteren. Aan de andere kant van de lijn hangt een Bulgaar uit het T-kwartier, die in het Turks iets roept in de trant van 'ik ben de straat opgerend, overal is politie, ze gaan binnen bij huizen waar Bulgaren zitten'.⁸ Yilmaz maakt uit de woorden op dat de politie bezig is met invallen en gaat, na overleg met de eindredacteur, meteen met een taperecorder de straat op om de eerste reacties van Bulgaren die hij tegenkomt vast te leggen. Ondertussen gaat ook de televisieverslaggever die die avond piketdienst heeft met een cameraman de wijk in om beeldopnames te maken van het politioptreden.

Bij de regionale krant is de dienstdoende politiever slaggever inmiddels getipt door de freelance fotograaf van de krant, vrijwel direct nadat de actie begon. De fotograaf heeft namelijk 24 uur per dag een scanner aanstaan en tikt de krant als er in de stad iets gebeurt. Als tegenprestatie plaatst de krant in principe zijn foto's. Hij vertelt de journalist op welk adres de stoet met politie, ME en arrestantenbusjes zich op dat moment bevindt en gaat zelf ook naar de plek om foto's te maken. Later op de avond komt de tweede politiever slaggever naar de redactie van de krant om zijn collega's ondersteunen. Inmiddels is ook het ANP getipt. Terwijl de invallen op woensdagavond nog maar net zijn begonnen, gaat het nieuws als een lopend vuurtje door de stad en het land en stromen steeds meer journalisten toe.

De telefoon bij de politie van Zandstad staat die avond roodgloeiend, vrijwel direct na aanvang van de actie. De politiewoordvoerder die piketdienst heeft en ergens op fami-

7 Camjo: een combinatie van de woorden *camera* en *journalist*, een automatische camera waarbij geen aparte belichting nodig is.

8 Dit is hoe verslaggever Yilmaz achteraf de persoon die hem belde citeert. Yilmaz kent inmiddels ook Bulgaren in het T-kwartier, onder andere de man die nu belt.

liebezoek is, verwijst alle journalisten door naar de gemeente. Bij de actie op straat zijn aanvankelijk ook geen politievoorlichters aanwezig, van te voren is immers afgesproken dat de gemeente alle woordvoering over de actie voor haar rekening neemt. De woordvoerder van de burgemeester zit die avond echter thuis. Hij weet wel dat er een actie gepland is waarbij ook de politie wordt ingezet, maar is verder niet op de hoogte van het verloop van de actie en van alle commotie die inmiddels in de stad is ontstaan. Hij wordt overstelpt met telefoontjes van journalisten en overvallen door de ophef die de politieactie teweegbrengt. Achteraf zegt hij dat hij niet wist dat de politie-inzet zo grootschalig zou zijn en al zoveel aandacht van de media op de avond zelf zou genereren. Het plan was immers om vooraf niets te vertellen over de actie en de volgende dag pas met een persbijeenkomst naar buiten te treden om het beleid toe te lichten. Maar doordat de actie veel langer duurde dan was voorzien, kregen omstanders *en* journalisten volop de gelegenheid de hele stoet te volgen en de invallen en aanhoudingen te observeren en te filmen. Ook medewerkers van de gemeentelijke projectgroep die direct betrokken waren bij het plan, zeggen achteraf dat ze verbaasd waren over de inzet van de Mobiele Eenheid en op de avond zelf min of meer overrompeld werden door het massale karakter van het politieoptreden.

Ondertussen valt de politie panden binnen en voert mensen af in busjes zonder dat daar een woordvoerder van de lokale autoriteiten bij aanwezig is. De voorlichter van de gemeente is niet in staat om alsnog de straat op te gaan om op de plek zelf media te woord te staan, hij is immers de hele avond druk met het telefonisch beantwoorden van vragen van journalisten, zo vertelt hij achteraf. Door de telefoon geeft hij wat algemene informatie over de aanpak van het uitbuitingscircuit en vertelt hij de journalisten dat het de gemeente vooral gaat om de personen die achter de uitbuitingspraktijken zitten en grof geld verdienen aan illegalen. Verder verwijst hij naar de persconferentie van de burgemeester de volgende dag.

De verslaggevers die in het T-kwartier *live* getuige zijn van de invallen en uitzettingen, vragen de aanwezige politie op straat het hemd van het lijf; waar de politie precies mee bezig is, waarom er zoveel ME aanwezig is, hoeveel aanhoudingen al zijn verricht, dat soort vragen. De operationeel politiecommandant die de actie in goede banen probeert te leiden wordt gehinderd door de belangstellende verslaggevers, cameraploegen en persfotografen. Hij belt daarom met de politievoorlichter en verzoekt hem met klem naar de wijk te komen om te bemiddelen tussen pers en politie. De woordvoerder van politie probeert op zijn beurt de gemeentewoordvoerder te bereiken om te overleggen, maar hij krijgt hem niet te pakken, zijn telefoonlijn is continu bezet. Dan besluit de politiewoordvoerder toch de straat op te gaan om te zien wat hij kan doen voor zijn collega's. Het feit dat hij op de plek zelf nauwelijks iets kan zeggen, omdat is afgesproken dat alle woordvoering via de gemeente loopt, frustreert hem in zijn functioneren als persvoorlichter. Later zegt hij daarover:

'Die journalisten kennen mij en ik kon niets zeggen, en dan maak je geen goeie beurt. (...) Het is qua voorlichting heel frustrerend als er bij een actie heel veel politie aanwezig is,

maar je mag als politie niets vertellen. Als je niet kan uitleggen en nuanceren wat je aan het doen bent en journalisten alleen kunnen afgaan op wat ze zien, draagt dat bij aan een onnodig slechte naam van de politie.'

Na toch 'een heel klein beetje toegelicht' te hebben 'om te voorkomen dat je als politie alleen maar negatief in het nieuws komt', besluit de politievoorzitter halverwege de actie weer naar huis te gaan, hij kan zich op straat verder toch niet nuttig maken. Later op de avond thuis spreekt hij nog wel een paar keer telefonisch met de woordvoerder van de gemeente. Hij vertelt hem onder meer dat uiteindelijk 82 mensen bij de actie zijn aangehouden. De gemeentewoordvoerder geeft dat vervolgens weer door aan de belangstellende journalisten.

Ondertussen is verslaggever Yilmaz, die met een taperecorder de straat op is gegaan om Bulgaren te interviewen, terug op de redactie van de regionale omroep van Zandstad. Van de geluidsopnamen maakt hij een reportage voor de radio, die dezelfde avond nog wordt uitgezonden. (de regionale radio maakt deel uit van de regionale omroep.) Daarna spit hij door het materiaal dat hij in Bulgarije heeft opgenomen en selecteert een aantal beelden en *quotes* voor de nieuwsuitzending van de volgende dag.

Nog diezelfde avond is de politieactie in Zandstad een nieuwsitem in diverse landelijke nieuwsprogramma's. Zo brengt het NOS-journaal het nieuws vanaf tien uur 's avonds:

'Politie en douane hebben vanavond in Zandstad invallen gedaan in panden waar illegalen gehuisvest zijn. 82 mensen zijn aangehouden. Het merendeel van hen wordt vannacht nog het land uitgezet. Niet eerder zijn op zo grote schaal vreemdelingen uit hun huis gehaald en direct uitgezet. Het is de eerste van de reeks acties van de gemeente, sinds afgelopen februari een plan werd opgesteld om het criminele illegalencircuit aan te pakken. De invallen van vanavond concentreerden zich op de zogeheten slaappanden. De gemeente benadrukt dat de actie met name gericht is tegen mensen die illegalen uitbuiten, zoals huisjesmelkers en werkgevers uit de horeca en de seksindustrie. De burgemeester van Zandstad geeft morgen een persconferentie.'

Ook het RTL-nieuws brengt in de uitzending van half twaalf het bericht. De presentator vertelt dat bij de grootscheepse actie in Zandstad vooral illegalen uit Oost-Europa werden opgepakt en dat 'de actie gericht is op malafide uitbuiters en niet op illegalen.'

De volgende dag, op donderdag 5 september 2002, besteden vrijwel alle landelijke nieuwsmedia aandacht aan de politie-invallen.⁹ Een aantal landelijke omroepen heeft

⁹ De Telegraaf kopt bijvoorbeeld 'Illegalen opgepakt in Zandstad', Het Parool kopt 'Politie zet illegale Bulgaren uit' en NRC-handelsblad kopt 'Politie Zandstad pakt 82 illegalen op'. Het item zit op donderdag ook in alle uitzendingen van het NOS-Journaal en het Acht uur journaal van de NOS opent met het onderwerp. In dat nieuwsitem komt de burgemeester ook aan het woord.

bovendien belangstelling voor de radioreportage en het verhaal van verslaggever Yilmaz uit Zandstad. Zo willen de NOS en de Wereldomroep de radioreportage overnemen die op woensdagavond door de regionale omroep is uitgezonden. Het radio 1-journaal wil Yilmaz ook graag als ‘deskundige’ in de uitzending voor een interview. De hoofdredacteur van de regionale omroep van Zandstad vindt samenwerking met andere radiozenders prima, maar wil niet dat de verslaggever met televisieomroepen in zee gaat, de primeur van de televisiebeelden uit Bulgarije wil hij immers zelf houden. Achteraf zegt Yilmaz over de opnames die hij in Bulgarije heeft gemaakt:

‘De beelden die ik daar had gemaakt waren opeens goud waard. Ik had namelijk een antwoord op de vraag van de regionale omroep en van al die andere omroepen, namelijk op de vraag “waarom zijn die Bulgaren hier?”’

De persbijeenkomst

Op donderdagmiddag 5 september 2002 licht de burgemeester op een drukbezochte persbijeenkomst de actie van de avond ervoor toe. Hij vertelt dat 82 mensen zijn aangehouden, waaronder ongeveer 80 Bulgaren. Daarnaast presenteert hij cijfers over onder andere het aantal panden dat bezocht is en het aantal bedden dat is aangetroffen. Hij accentueert dat de actie niet was gericht op het oppakken van illegalen, maar op het aanpakken van huisjesmelkers en kondigt aan dat de gemeente vaker op deze wijze zal gaan optreden. Verder vertelt hij over de ‘malafide infrastructuur die in toenemende mate aan criminaliteit verbonden is’ en dat de gemeente op deze manier duidelijk wil maken dat ze ‘het uitbuitingscircuit’ niet meer accepteert. Hij stipt de erbarmelijke leefomstandigheden van illegalen aan en benadrukt tot slot de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor deze problematiek. De afschaffing van het vergunningstelsel voor uitzendbureaus bijvoorbeeld – een beleidsmaatregel van de rijksoverheid – heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de oprichting van malafide uitzendbureaus, zo drukt hij de journalisten tijdens de persconferentie op het hart.

9.2 Aandacht van de media in de dagen na de politieactie

Het programma van de regionale televisieomroep is op donderdagavond 5 september 2002 voor een groot deel gewijd aan de politieactie van de dag daarvoor. Allereerst opent de presentator van het nieuws de uitzending met het onderwerp:

‘Dag dames en heren. Gemeente, politie en douane gaan in Zandstad vaker optreden tegen het criminele netwerk rond illegale arbeiders. Dat heeft de burgemeester aangekondigd naar aanleiding van de grootschalige operatie vannacht, waarbij 82 Bulgaarse illegalen werden uitgezet. De actie was gericht tegen huisjesmelkers die veel geld verdienen aan illegale arbeiders. Vanochtend zijn de meeste arrestanten per charter teruggevlogen naar Bulgarije.’

In de korte reportage die volgt zijn beelden te zien van een straat met arrestantenbusjes, veel omstanders en enkele trapportalen waar mensen uitkomen die door politieagenten naar een arrestantenbusje worden geleid. De commentaarstem vertelt ondertussen:

‘Het is de grootste actie tegen illegalen in Nederland tot nu toe. (...) De gemeente zegt dat de actie vooral gericht is tegen de huisjesmelkers. Die zijn nog niet opgepakt maar de gemeente zegt dat het onderzoek gaande is. Vorige jaar zomer brachten wij de problematiek van illegale Bulgaren onder de aandacht. (...)’

Daarna zien we beelden van de persconferentie: de burgemeester zit achter een tafel met daaromheen een zwerm journalisten met notitieblokjes, microfoons en camera’s. In reactie op een vraag over de illegale huisvesting zegt de burgemeester: ‘Het gaat niet om één kamer per persoon, maar wij zijn situaties tegengekomen dat per bed verhuurd wordt, per uur’. Verder brengt hij de noodzaak van het grootschalige politieoptreden in verband met de toekomst en de veiligheid in de stad. ‘Als we het nu laten lopen, zal over tien jaar blijken dat we de problemen met de veiligheid zullen hebben vergroot’, aldus de burgemeester op de persconferentie.

Na de televisiereportage over de uitzetting introduceert de nieuwslezer verslaggever Yilmaz, die naast hem is gaan zitten en als ‘studiogast’ wordt verwelkomd. De presentator legt de kijkers uit dat zijn gast ‘zich de afgelopen tijd veel verdiept heeft in de problematiek van de illegale Bulgaar’. Daarna volgt het studiosprek:

Presentator: ‘De burgemeester spreekt van een heel groot probleem. Jij kent het T-kwartier heel goed. Hoe groot is dat probleem volgens jou?’

Yilmaz: ‘Nou, deze mensen worden flink uitgebuit. Ze werken voor lage bedragen, er zijn zelfs mensen die voor drie euro werken dus ze doen het werk dat normaal gesproken vier man doen, om te laten zien dat ze het goed doen want er staan voor de deur nog vijf andere Bulgaren die heel gretig ook die baan willen hebben. En je hebt natuurlijk die huisbazen die zo’n kamer verhuren waar dan 20 Bulgaren in moeten wonen.’

(...)

Presentator: ‘Vanmiddag was je nog in het T-kwartier, wat voor reacties heb jij daar in de wijk gehoord?’

Yilmaz: ‘De mensen waren erg geschokt, ze konden niet begrijpen dat de invallen zo grootschalig waren, en vooral omdat de invallen zo gericht waren op panden waar dus Turkse Bulgaren wonen. Een Turkse Bulgaar zei bijvoorbeeld: hier in dezelfde straat heb je ontzettend veel illegalen; je hebt Ghanezen, je hebt Turken, maar daar zijn geen invallen geweest, waarom zijn wij perse, dat konden ze helemaal niet begrijpen.’

Presentator: ‘Want Bulgarije is kandidaat van de Europese Unie, dat betekent dat mensen drie maanden hier mogen verblijven.’

Yilmaz: ‘Ja, mensen mogen hier gewoon vrij rondlopen.’

Presentator: ‘Zijn mensen andere mensen bijvoorbeeld ook kwijt, mensen die bij hen in de buurt woonden?’

Yilmaz: 'Ja, vooral op het V-plein, dat is een soort ontmoetingsplek waar dus al die Turkse Bulgaren bij elkaar komen. Je kon vandaag duidelijk zien dat iedereen daar al naartoe kwam en elkaar vroeg van waar is Ali, waar is Hassan, zijn ze er nog? Een soort schrik, van waar is iedereen?'

Yilmaz: 'Jij bent vorige maand nog in Bulgarije geweest, daar heb je gesproken met veel mensen die in Zandstad zijn geweest of daar nog naartoe willen. Wat drijft volgens jou die mensen om van Bulgarije hiernaartoe te komen?'

Yilmaz: 'Nou, het is heel verleidelijk om, een leraar bijvoorbeeld verdient daar gemiddeld zo'n 50 euro per maand, dat kun je hier verdienen door een paar uur tomaten te plukken. De levensstandaardverschillen zijn zo enorm groot dat het heel erg verleidelijk is om hier naartoe te komen.'

Presentator: 'Wat voor land is het? Wat moet ik me voorstellen? We zien hier beelden trouwens, opnames die jij hebt gemaakt in Bulgarije.'

Dan verschijnen beelden van een winkelstraat, een parkje waar kinderen spelen en vrouwen op een bankje in de schaduw zitten en een markt met groente- en fruitstalletjes. De zon schijnt fel.

Yilmaz: 'Dit is dus de stad Kardjali, de stad waar zo'n zeventig procent Turks is. De meeste mensen die hier naartoe komen [naar Zandstad], komen uit dat gebied.'

Presentator: 'Maar dit is een gebied met slechte levensomstandigheden dus?'

Yilmaz: 'Een politieagent of leraar kan alleen maar eten van zijn salaris. Een huis kopen of een auto kopen of zijn zoon naar de universiteit sturen, dat is een grote droom. Als ze hier twee maanden werken kunnen ze daar makkelijk een jaar van leven.'

Presentator: 'Hoeveel mensen ben je daar nu tegengekomen, die in Zandstad zijn geweest of hier snel naartoe willen?'

Yilmaz: 'Nou, ik kan wel haast zeggen dat iedereen daar een mening heeft over Zandstad. Of ze zijn er zelf geweest of ze kennen mensen die hier geweest zijn. De autoriteiten daar hebben het er over dat er zo'n 10.000 mensen continu heen en weer gaan naar Zandstad.'

Presentator: 'Hoe gaat dat in zijn werk, hoe komen ze hier terecht?'

Yilmaz: 'Nou, het is een hele nieuwe branche. Je hebt taxi's die dagelijks heen en weer gaan vanuit de regio Kardjali, wat we net gezien hebben, naar Zandstad. Je hebt zelfs een station hier op de V-plein, daar heb je allemaal auto's achter elkaar, en dan vraag je wanneer is de volgende trip en dan ben je zo weer weg.'

Presentator: 'Je hebt daar ook gesproken hè, met een taxichauffeur. We gaan nu even kijken wat hij vertelt hoe dat in zijn werk gaat.'

We zien beelden die in Bulgarije zijn opgenomen, een man die met een jerrycan benzine in zijn auto giet. De voice-over vertelt dat dit een Bulgaarse taxichauffeur is die regelmatig mensen naar Nederland rijdt en ook weer terug. Dan volgt een vraaggesprek (onder-titeld), terwijl de taxichauffeur close-up in beeld is:

Yilmaz: 'Zijn er veel mensen die hetzelfde werk doen als jij?'

Taxichauffeur: 'Ja er zijn veel mensen die hetzelfde werk doen, het is op dit moment heel erg moeilijk om in Bulgarije werk te vinden. Er is gewoon geen werk dus moeten ze alle kansen benutten die mogelijk zijn. Vandaar dat er steeds nieuwe taxi's bijkomen. Iedere dag is er wel een taxi van Bulgarije naar Zandstad en andersom.'

Yilmaz: 'En wat kost zo'n rit?'

Taxichauffeur: 'Voor een enkele reis rekenen we honderd euro, een retour kost tussen de 180 en 200 euro. Het hangt er vanaf van waar we vertrekken.'

Dan verschijnt de presentator weer in beeld achter de tafel in de studio. Hij vervolgt het vraaggesprek met verslaggever Yilmaz:

Presentator: 'Nou is die actie van gisteren bedoeld geweest om deze mensen af te schrikken. Denk je dat dat werkt?'

Yilmaz: 'Dat zal niet werken. Iemand die hier in Nederland goed geld heeft verdiend, die gaat niet meer terug naar Bulgarije en voor 50 euro per maand werken. Dat doe je niet meer, je bent gewoon helemaal compleet veranderd.'

Presentator: 'je hebt daar mensen gesproken hè, we hebben een band van een imker daar, die vertelt dat ie heel snel weer terug wil.'

Wederom beeldopnames uit Bulgarije: in een bergachtig landschap verschijnt een imker in beeld, die op een berg met bijenkasten in de weer is en een bijenkap op zijn hoofd draagt. Als hij voor de camera praat met de verslaggever verschijnt hij close-up in beeld maar houdt de kap om zijn hoofd.

Imker: 'Ik ga over twee weken weer terug naar Zandstad, dan begint mijn werk daar weer.'

Yilmaz: 'Maar als je wordt opgepakt en teruggestuurd, wat ga je dan doen?'

Imker: 'Ook al sturen ze me terug, binnen 24 uur ben ik weer in Zandstad. Hier in Bulgarije gaat het op dit moment heel erg slecht met de economie, desnoods verkoop ik mijn huis en ga weer terug naar Zandstad.'

Yilmaz: 'Ga je dan door tot je je laatste geld hebt uitgegeven?'

Imker: 'Ja.'

Na deze beelden uit Bulgarije schakelt de zender weer over naar de televisiestudio en sluit de presentator het nieuwsitem af met een laatste vraag over het aspect van de uitbuiting:

Presentator: 'Wij zagen eerder in de uitzending de burgemeester die sprak over uitbuiting. Jij hebt het daar ook over. Wij zien dat hier als uitbuiting, maar hoe kijken die mensen daar zelf tegenaan?'

Yilmaz: 'Je hoort het vaak, ze zeggen het ook zelf: we worden daar als honden behandeld. We doen het werk wat vier man doen, we leven in huizen waar een hond niet eens zou

leven onder die omstandigheden. Maar de verleiding is ontzettend groot, want wat je hier binnen een maand verdient kan je daar zelfs binnen een jaar niet verdienen.'

Presentator: 'Daar weegt alles tegenop?'

Yilmaz: 'Ja'

Het multiculturele programma dat door de regionale televisie wordt uitgezonden *na* de nieuwsuitzending van donderdagavond, is in zijn geheel gewijd aan de politieactie. Het is gemaakt door verslaggever Yilmaz, donderdagmiddag is hij met een cameraman het T-kwartier ingegaan om reacties te peilen uit de Turkse gemeenschap. De reportage begint met beelden van trapportalen, politiebusjes en politie die mensen uit huizen haalt, beelden van de politieactie die ook in de reguliere nieuwsuitzending al te zien waren. Gelijktijdig horen we de voice-over vertellen dat niet alleen illegale Bulgaren maar ook Turkse huisjesmelkers bij de actie zijn opgepakt:

'Schaamte, dit gevoel overheerst bij veel Turken die het over de acties van woensdagavond hebben. En de acties waren vandaag zeker het gesprek van de dag. De aanhouding van tachtig illegale Bulgaren én Turkse huisjesmelkers, liet de Turkse gemeenschap niet onberoerd.'

Vervolgens komt een Turkse man in beeld die opmerkt dat hij met 'gemengde gevoelens' de uitzettingen heeft gevolgd. Hij schaamde zich voor de Turken die illegalen hebben uitgebuit en hij betreurde het tegelijkertijd dat illegalen worden uitgezet, terwijl ze naar Nederland komen om hier hard te werken.

Daarna komt een aantal mensen aan het woord die de uitzettingen becommentariëren vanuit het perspectief van de armoede en ongelijkheid tussen landen. Een woordvoerder van een lokale Turkse vereniging zegt bijvoorbeeld dat 'zolang de omstandigheden waarin de mensen leven niet veranderen, de acties weinig nut zullen hebben'. Iemand anders merkt op dat 'zolang er een illegale arbeidersklasse in Nederland is en werkgevers minder willen betalen, mensen zich zullen aanbieden voor zulke banen.' Na de introductie van het nieuwsitem komen de huisjesmelkers niet meer ter sprake, de aandacht in de reportage richt zich op één aspect van actie: de uitzettingen.

Armoede versus illegaliteit en uitbuiting

Uit de kritiek op de effectiviteit van het beleid kunnen we opmaken dat de redactie van het regionale televisienieuws er vanuit gaat dat de politieactie bedoeld is om Bulgaarse migranten af te schrikken en te weerhouden naar Zandstad terug te keren. Met het accent op de drijfveren van de Bulgaren uit ze zowel kritiek op het illegaliteitsframe van de IND (*'ook al sturen ze me terug, binnen 24 uur ben ik weer terug in Zandstad'*) als op het uitbuitingsframe van de gemeente (*'we leven in huizen waar een hond niet eens zou leven maar de verleiding is ontzettend groot want wat je hier in een maand verdiend..'*)

En hoewel zowel in het frame van de gemeente als in het frame van de televisiezender wordt erkend dat Bulgaren in erbarmelijke omstandigheden leven, hanteren ze ieder andere probleemdefinitie en dragen een andere oplossing aan. In het frame van de

gemeente is de lokale leefbaarheid en veiligheid het primaire probleem, in het frame van het televisienieuws vormt de armoede van Bulgaren het primaire vraagstuk. Om die reden zegt de gemeente zich ook weinig aan te trekken van de kritiek die in het televisienieuws geleverd wordt op het lokale overheidsbeleid. Een van de gemeenteambtenaren zegt achteraf:

‘Dat mensen onmiddellijk weer terugkomen is niet ons probleem, maar dat van de rijksoverheid, van de IND, want die zetten mensen het land uit. Dat is niet ons pakkie an, ons gaat het alleen om de huisjesmelkers en die criminele infrastructuur eromheen’.

En een andere medewerker van de gemeente die nauw betrokken is bij het beleid zegt: ‘Hij [verslaggever Yilmaz] kan met zijn verhalen wel gelijk hebben, maar dat maakt niet uit, het gaat ons om iets anders.’ Met andere woorden, met een beroep op ‘een ander verhaal’ verdedigt de gemeente zich tegen de kritiek van de televisiezender en distantieert zich van het illegaliteitsframe. Bij de bespreking in de volgende paragraaf van de politieactie op 1 juli 2003, zullen we zien dat de gemeente visuele middelen ook inzet om haar ‘uitbuitingsframe’ kracht bij te zetten. Tegenover de veelgebruikte televisiebeelden van de politie die mensen uit huizen haalt en in busjes stopt, probeert de gemeente een beeld neer te zetten van onhygiënische, vieze en brandgevaarlijke panden, als *icoon* van de uitbuiting van illegalen. Daarover in de volgende paragraaf meer. Nu eerst een bespreking van de berichtgeving van de regionale krant over de politieactie.

De regionale krant in de dagen na de actie

De regionale krant besteedt op donderdag 5 september 2002 in drie artikelen uitgebreid aandacht aan de politieactie. De voorpagina opent met de kop ‘Zandstad opent jacht op illegalen’. Daaronder staat een grote foto van drie stilstaande arrestantenbusjes waar mensen omheen staan, met daarachter een huizenblok en een paar bomen. Het onderschrift luidt ‘met bussen van de Mobiele Eenheid werden de illegale Bulgaren afgevoerd naar het politiebureau’.

Het nieuwsbericht is geschreven door politieverslaggever De Jager, die al veel voor de kant schreef over illegale Bulgaren en malafide loonbedrijven. De Jager had woensdagavond geen piketdienst maar is, toen hij van zijn collega hoorde over de actie, meteen naar de redactie van de krant gekomen om mee te helpen aan het nieuws voor de dag erop. Terwijl zijn collega nog op straat bij de invallen aanwezig was, heeft hij op die avond telefonisch contact met de woordvoerder van de gemeente. De dag erna woont hij ook de persbijeenkomst van de burgemeester bij. Uit de kop en de leader van het nieuwsbericht maken we op dat de actie door de gemeente wordt uitgevoerd en primair gericht is op uitzetting van illegalen:

‘De gemeente Zandstad heeft de jacht op illegalen geopend. Gisteravond werden bij een actie in het T-kwartier tachtig illegaal in Nederland verblijvende Bulgaren opgepakt. De 24 vrouwen en 56 mannen zijn vanochtend vroeg per vliegtuig het land uitgezet. De gemeente kondigt meer acties aan.’

Verderop in het nieuwsbericht komt het verhaal van de gemeente prominent naar voren en worden kop en leader van het artikel enigszins genuanceerd:

‘De ruim twee uur durende klopjacht van gisteravond, waarbij de politie een tiental zogenaamde ‘slaappanden’ binnenviel, was niet alleen gericht op de illegalen zelf. Volgens een woordvoerder van de burgemeester was de operatie zelfs meer gericht op ‘huisjesmelkers en andere figuren uit het circuit’ die grof geld verdienen aan de duizenden illegalen in de stad. De opgepakte Bulgaren kregen na hun arrestatie vragenlijsten waarin hen onder meer werd gevraagd aan wie ze de huur betaalden en voor wie ze werkten. De gemeente gaat aan de hand van deze vragenlijsten onderzoeken wie de personen zijn die zich bewegen in het illegalencircuit.’

De rest van het nieuwsbericht gaat in op de achtergrond van het gemeentebestuur en noemt aan de hand van uitbuitingspraktijken – ‘het illegale gok- en prostitutiecircuit’, ‘de malafide loonbedrijven’, ‘de overvolle en brandgevaarlijke panden’, ‘de veel te lage lonen’ – nog eens waar het de lokale overheid uiteindelijk om te doen is.

Toch komt in de laatste alinea van het krantenbericht de focus van de actie op illegalen weer naar voren, als de directeur van de IND aan het woord komt. Volgens de IND-directeur worden illegalen door dit soort acties ontmoedigd om naar Nederland te komen, het beleid van de gemeente zal daarom zeker tot resultaten gaan leiden.

Het nieuwsbericht leunt dus op twee gedachten: de gemeentelijke aanpak is zowel gericht op illegalen als op het netwerk van uitbuiters daaromheen. Die zogenaamde ‘spagaat’ is te herleiden tot de twee bronnen waarop de politieverslaggever het stuk gebaseerd heeft, namelijk op de lokale overheid enerzijds en op de IND, een landelijke overheidsdienst, anderzijds. Op de avond dat het politieoptreden plaatsvond heeft verslaggever De Jager namelijk niet alleen gesproken met de gemeentewoordvoerder maar ook met een woordvoerder van de IND. De IND-woordvoerder belde De Jager woensdagavond laat nog op zijn mobiele telefoon met de vraag of hij soms zin had om de volgende dag even langs te komen om wat te praten met de directeur van de IND. Dat wilde de verslaggever wel. Donderdagochtend is hij daarom meteen bij de instantie langs gegaan om te horen wat de directeur te zeggen had en van dat gesprek heeft hij een verhaal voor de krant gemaakt. In overleg met de eindredacteur is toen besloten dat interview de dag erop als *follow up* te plaatsen, zodat niet al het nieuws dat gerelateerd was aan de politieactie op dezelfde dag zou verschijnen. Maar in het nieuwsbericht op 6 september komt de directeur van de IND tegen het einde van het bericht wel al even aan het woord en zijn belang (het uitzetten van illegalen) sijpelt ook door in de aanhef van het artikel.

Verder verschijnt op donderdag 5 september een verslag in de krant over het verloop van de actie op straat. De politieverslaggever die op woensdagavond piketdienst had schrijft een artikel met de titel ‘Een druk avondje illegalenjacht in het T-kwartier’. Het begint met een beschrijving van de drukte op straat:

‘Tientallen belangstellenden verdringen zich deze woensdagavond op de hoek van de O-straat en de H-straat in het T-kwartier van Zandstad rondom een colonne politievoertuigen. “Wat is hier aan de hand?” vraagt een jongeman die net komt aangewandeld aan een bekende van hem. “Ze jagen op illegale Bulgaren”, luidt het stellige antwoord van de andere man. Uit een portiek komen een man en twee vrouwen gelopen die door politiemensen naar een arrestatiebusje worden begeleid. “Ga wat nuttigs doen”, foetert een van de omstanders in de richting van de agenten.’

Verderop in het artikel lezen we dat een woordvoerder van de politie ter plaatse is, maar dat die ‘geen enkele mededeling over de actie’ doet. Dan beschrijft de verslaggever per straat en soms per adres de panden die ontruimd worden en het aantal mensen dat uit de huizen tevoorschijn komt en in arrestantenbusjes wordt gezet. Ook beschrijft hij de koffie- en broodjespauze van de politie en de gewijzigde strategie die na die pauze door de politie wordt toegepast om het ‘de toegestroomde pers een stuk lastiger te maken’.

Het derde artikel dat op donderdag 5 september 2002 in de krant verschijnt, beschrijft de reactie van buurtbewoners op het politieoptreden. Een verslaggever van de stadsredactie is de ochtend na de politieactie de wijk ingegaan en heeft daar gesproken met ondernemers en bewoners. Een jongen die het optreden van de politie zelf gezien heeft, zegt dat hij de acties ‘al aan voelde komen’:

‘Kwestie van tijd. Ik denk dat ze wel zestig mensen hebben opgepakt. Die gasten leven als honden en katten. Overal liggen matrassen, zelfs in de keuken. Ik vind het alleen zielig voor de kinderen. Die zaten er ook bij.’

Sommige bewoners zijn sceptisch (‘Of het helpt? Over een paar weken zitten die huizen weer vol’), anderen maken duidelijk dat wat hen betreft de politie wel vaker in actie mag komen. ‘Jammer dat ze hier niet zijn geweest. Ik heb er ook nog vijftien boven me wonen’, zegt een vrouw die zegt niets gemerkt te hebben van de actie.

In de dagen daarna verschijnen in de krant verschillende *follow-up* verhalen en ook de voorpagina is die dagen nog voor een groot deel gewijd aan nieuws dat gerelateerd is aan de actie van woensdag. Allereerst wordt op de voorpagina van de krant van vrijdag 6 september onder de kop ‘Elke week illegalen uitzetten’ de visie en de wensen van de IND-directeur belicht. Het artikel begint met een aankondiging van de plannen van de IND:

‘Het aantal illegalen dat jaarlijks door de Immigratie en Naturalisatie (IND) wordt uitgezet, moet worden opgevoerd van 16.000 dit jaar tot 28.000 in 2004. Dat zegt IND directeur Schoof in een gesprek met deze krant. Wat hem betreft vertrekt er over twee jaar elke week een chartervlucht met illegalen vanuit Nederland.’

Daarna gaat het artikel gedetailleerder in op het toekomstige beleid van de IND en op de maatregelen die tot nu toe zijn genomen. Zo lezen we dat dit jaar al honderden illegalen zijn uitgezet met veertien chartervliegtoelagen, dat zes van die charters naar de Bulgaarse

hoofdstad Sofia vlogen en dat zo'n vlucht naar Bulgarije ongeveer een ton kost. De IND-directeur belooft dat de regering geld vrij maakt voor extra uitzettingen – 'dat geldt heeft de regering er wel voor over' – en geeft daarmee aan dat het Rijk zeker bereid is mee te werken aan het illegalenvraagstuk. Daarna wordt in het krantenbericht weergegeven wat de burgemeester tijdens de persbijeenkomst zoal zei over de verantwoordelijkheid van het Rijk: 'Er wordt door de politiek veel gesproken maar er gebeurt niets. Ton nu toe hebben we de problemen [met illegalen] zelf op moeten lossen. Soms lijkt het alsof ze denken, bekijk het maar', aldus de burgemeester in de krant.

Op een binnenpagina van de krant is vervolgens een volledig verslag van het interview met de IND-voorman te lezen. In dat interview complimenteert hij de gemeente Zandstad met de goede voorbereidingen van de actie en de goede samenwerking. Hij meent dat Zandstad het probleem 'als beste aanpakt van de grote steden', omdat ze 'het hele probleem oplossen en niet alleen de illegalen uitzetten'. De kop boven het artikel luidt dan ook: 'Zandstad pakt illegalenprobleem als beste aan'. In de visie van de IND vormt de gemeentelijke aanpak van het uitbuitingscircuit dus vooral een *aanvulling* op de uitzettingen van illegalen, in het artikel komt naar voren dat het gaat om een gezamenlijke actie en om gezamenlijke belangen. Op de vraag van de journalist of het uitzetten van illegale Bulgaren zin heeft, zegt de directeur dan ook:

'Je weet natuurlijk nooit of deze mensen terugkomen. Die kans is inderdaad aanwezig. (...) Maar als die mensen weten dat dit soort acties worden gehouden, hebben ze een erg onrustig leven.'

De mogelijk preventieve werking van de actie probeert de IND op een later tijdstip sterker in te zetten door *beelden* van de politie-invallen via Bulgaarse journalisten in Bulgaarse media te verspreiden. Daarover in de volgende paragraaf meer, als de actie van 1 juli aan de orde komt. Op dit moment heeft de IND de media-aandacht voor de politieactie in Zandstad in ieder geval aangegrepen om haar beleid en visie te belichten en in een positief daglicht te plaatsen. Het aanbieden van een 'exclusief' interview aan de journalist – een voorbeeld van 'informatiesubsidie' van de overheid – heeft zichtbaar effect, want het beleidsverhaal van de IND krijgt veel aandacht in de krant. De uitbuiting van illegalen en de brandgevaarlijke overbewoning – het aspect dat de gemeente prominent naar voren bracht als argument voor de actie – verdwijnt door het verhaal van de IND naar de achtergrond.

Wel verschijnt in de krant van vrijdag 6 september een apart bericht over het onderzoek dat rechercheurs verrichten na de invallen van woensdagavond. Politieverslaggever De Jager heeft na afloop van de persbijeenkomst donderdagmiddag op het stadhuis kans gezien een paar vragen te stellen aan de politiechef van het wijkbureau, die ook bij de persconferentie aanwezig was. Deze bureauchef vertelt dat een aantal politierechercheurs inmiddels druk in de weer is met het natrekken van de eigenaren van de panden waar woensdagavond illegalen werden aangetroffen. Gekeken zal worden of mensen ook strafrechtelijk vervolgd kunnen worden. In het tweede deel van het nieuwsbericht

komt de burgemeester wederom aan het woord over ‘criminele organisaties die zich bezighouden met uitbuiting van illegale vreemdelingen’. Het artikel eindigt met een citaat van de burgemeester: ‘Het recherchewerk wordt geïntensiveerd en de uitbuiters zullen met kracht worden vervolgd.’ Het beeld van georganiseerde criminaliteit – door de politie bestreden door middel van een criminaliteitsanalyse – blijft door uitspraken van de burgemeester dus overeind.

Naast deze berichten van de hand van de politiever slaggever besteden nog een aantal andere verslaggevers op vrijdag aandacht aan de politieactie. Een van de algemeen verslaggevers van de stadsredactie schrijft een stuk waarin de visie van belangenorganisaties voor illegalen centraal staat. In het artikel laten ze zich sceptisch uit over het beleidsverhaal van de gemeente, ze menen dat het accent van de actie vooral op de illegalen zelf is komen te liggen. Het plan van de gemeente om uitbuiters aan te pakken, juichen ze toe, maar ze uiten principiële bezwaren tegen het uitzetten van illegalen:

‘De actie was bedoeld om uitbuiting van illegalen tegen te gaan. En dan ga je illegalen uitzetten. Dat is hypocriet. Ik vraag me af of er nog iets met die huisjesmelkers gebeurt. (...) Als de overheid voor hen [voor de illegalen] een arbeids- en verblijfsvergunning zou regelen, zouden de illegalen niet afhankelijk van uitbuiters hoeven zijn.’

Verder besteedt de eindredacteur van de stadsredactie een redactioneel commentaar aan de kwestie. Hij zet de politieactie in breder perspectief en vergelijkt de actie met andere interventies die in het verleden door de burgemeester op touw zijn gezet. De grootste gemeenschappelijke deler is volgens de commentator het antigedooogbeleid en het handhaven van de regels die door de rijksoverheid ‘democratisch’ zijn opgesteld. Na de coffeeshops, de prostitutiepannen en de uitgedoogde asielzoekers zijn nu de illegale Bulgaren aan de beurt, zo luidt de teneur van het commentaar.

Op zaterdag 7 september 2002 opent de regionale krant van Zandstad wederom met een onderwerp dat gerelateerd is aan de politieactie van woensdagvond. De redactie heeft een Turkssprekende journalist ingehuurd en hem gevraagd een reportage te maken over de actie vanuit het perspectief van Bulgaren in Zandstad. Op het moment van de actie beschikt de krant namelijk nog niet over een verslaggever die de Turkse taal spreekt. De reportage die in de zaterdageditie van de krant verschijnt, wordt vooraf gegaan door een nieuwsbericht op de voorpagina. Onder de kop ‘Voor honderd euro komen die Bulgaren weer terug’ belicht het nieuwsbericht hoe gemakkelijk het is om van Bulgarije naar Zandstad te reizen. (‘Je stapt in Sofia op de bus en de rit eindigt hier achter op het centraal station.’) Een Turks Koerdische caféhouder uit het T-kwartier is daarom niet onder de indruk van de actie en constateert dat ‘wij als belastingbetaler deze onzinnige operatie bekostigen’.

In het achtergrondverhaal verderop in de krant komen verschillende Bulgaren aan het woord, die de verslaggever is tegengekomen tijdens zijn rondgang langs koffiehuisen in het T-kwartier. De drijfveren van de Bulgaren om naar Nederland te komen

worden beschreven en hun pogingen en activiteiten om in Zandstad werk te vinden. De migranten komen uit de stad Kardjali en één van hen vertelt dat Kardjali in 1989 nog een inwonersaantal van 80.000 kende en nu nog maar 20.000. 'Het lijkt alsof heel Kardjali in Zandstad zit', zegt een van de geïnterviewde jongens in het artikel. Daarnaast komt een Bulgaar aan het woord die al twee jaar in Nederland verblijft en hier met rozenplukken per maand meer verdient dan in Bulgarije in een jaar. Hij is bang geworden door de actie, want 'wat er is gebeurd met de tachtig illegale Bulgaren kan hem ook overkomen'. Zijn vrouw is vijf maanden geleden naar Nederland gekomen en is lang bezig geweest om 'fatsoenlijk werk' te vinden. Sinds een paar dagen kan ze aan de slag als inpakster. In het krantenartikel komt verder een aantal Bulgaren aan het woord die vertellen hoe lastig het is om in Zandstad werk te vinden en hoe blij ze zijn als ze iets vinden waar ze vier euro per uur mee verdienen. We zien dus dat door het inschakelen van een Turksprekende journalist het frame in de berichtgeving van de krant ook verandert.

Naast de visie van Bulgaarse arbeidsmigranten doet de krant op zaterdag 7 september ook verslag van de reacties van Tweede Kamerleden. Een verslaggever heeft de kamerleden van de grote fracties gepolst en de voorpagina kopt 'Begrip in kamer voor burgemeester van Zandstad'. Een kamermeerderheid is positief is over de politieactie. Een verslaggever van de binnenlandredactie tot slot, heeft een groot stuk geschreven over het beleid ten aanzien van illegalen van een aantal andere steden in Nederland.

9.3 Beleid en berichtgeving in de periode na de eerste grote politieactie

Een kleine week na het grootschalige politioptreden doet een advocaat uit Zandstad een persbericht de deur uit. Hij meldt dat tijdens de politieactie niet alle uitzettingen rechtmatig zijn verlopen, omdat sommige Bulgaren op het moment van de aanhouding gewoon in het bezit waren van een toeristenvisum. Daarnaast stelt hij dat de vreemdelingenpolitie nalatig is geweest door geen rechtshulp in te schakelen voor de aangehouden Bulgaren. De advocaat meldt dat hij namens vijf uitgezette Bulgaren naar de rechter stapt. Hij eist een schadevergoeding van honderd euro voor zijn cliënten – twee mannen, een vrouw en twee kinderen – die over een toeristenvisum beschikten en desondanks zijn uitgezet.

Zowel de regionale televisie als de regionale krant doen op 10 september 2002 verslag van de aangekondigde rechtszaak. Beide media laten de advocaat uitvoerig aan het woord. De krant geeft daarnaast de reacties van verschillende instanties: de IND zegt dat het uitgezocht gaat worden, de vreemdelingenpolitie laat weten dat de Bulgaren wel degelijk kans hebben gekregen een advocaat te raadplegen en de woordvoerder van de gemeente verwijst door naar de IND, want, zo zegt de gemeentevoorlichter: 'wij zetten niemand uit'. Naast regionale media besteden ook veel landelijke media aandacht aan de visie van de advocaat. De NRC kop bijvoorbeeld op 9 september op de binnenlandpagina 'Illegale Bulgaren in Zandstad ten onrechte het land uitgezet.'

Commissievergadering

Een dag na het nieuws over de rechtszaak, op woensdag 11 september 2002, komt op het stadhuis van Zandstad de raadscommissie voor Veiligheid bijeen voor een reguliere vergadering. Tijdens de rondvraag stelt een lid van een oppositiepartij een vraag naar aanleiding van de berichtgeving in de krant.¹⁰ Ze zegt:

‘Ik las een artikeltje in de krant van Zandstad over onrechtmatig handelen bij de uitzetting van Bulgaren. Omdat er wel meer in de krant staat waarvan ik de juistheid niet kan inschatten, weet ik niet wat er van waar is.’

De burgemeester antwoordt:

‘Ja, het was ook op de radio van Zandstad. De een zegt wat de ander schrijft en de ander schrijft wat de een zegt. Zo gaat dat. Maar het is een zaak van de IND in de eerste plaats, ik heb begrepen dat wij als gemeente geen partij zijn. Zullen we dit punt daarom afsluiten?’

Een ander raadslid laat vervolgens blijken dat hij, nu ze het er toch over hebben, ook wel enkele woorden wil wijden aan de politieactie. De burgemeester stelt voor om dat dan onder het vierde agendapunt te doen, als het ‘tussenbericht illegale arbeid’ aan de orde komt.¹¹ Dat agendapunt wordt uiteindelijk naar een volgende vergadering verschoven, omdat alle commissieleden iets kwijt willen over de politie-invallen. De meeste leden spreken hun waardering uit voor de actie, ze vinden het een goede zaak dat de illegalenproblematiek in Zandstad op zo’n wijze onder de brede publieke belangstelling is gebracht én onder de aandacht van de rijksoverheid. ‘Goed dat Zandstad aandacht heeft gevraagd voor de illegalenproblematiek bij de rijksoverheid, zegt een van de commissieleden. ‘De actie was succesvol als het gaat om de publiciteit en de wijze waarop het bij de rijksoverheid op de agenda is gezet’, zegt een ander. Veel commissieleden vragen zich tegelijkertijd wel af of met de actie de uitbuiters ook werkelijk zijn aangepakt. ‘We ondersteunen de acties wel, maar ze hebben pas effect als de infrastructuur eromheen ook wordt aangepakt’ zegt de een, ‘hoeveel huisjesmelkers zijn nu opgepakt?’ vraagt een ander.

De burgemeester benadrukt in zijn reactie dat de gemeente in deze kwestie maar ‘een heel klein stukje verantwoordelijkheid’ heeft en vertelt dat de recherche nu gaat uitzoeken wie achter de facilitering van de illegale Bulgaren zitten. Tot slot zegt hij dat ‘deze actie zal worden herhaald. Het is toch een signaal dat je afgeeft. De boodschap die ik wil afgeven is dat het vorige kabinet dit niet goed heeft afgehandeld.’ De burgemeester benadrukt hiermee nogmaals dat de rijksoverheid primair verantwoordelijk is voor de illegalenproblematiek en dat de acties (mede) zijn bedoeld om dat aan de kaak te stellen.

¹⁰ Gegevens gebaseerd op observatie van de commissievergadering.

¹¹ Na het VVD-initiatiefvoorstel uit februari 2002 over de aanpak van illegale arbeid heeft het college van B&W in juli 2002 toegezegd om de raad regelmatig te informeren over de voortgang van de aanpak van illegale arbeid. Dit is het eerste tussenbericht over illegale arbeid dat de raad ontvangt.

De regionale media besteden in hun berichtgeving geen aandacht aan de commissievergadering. Wel berichten zij over het kort geding dat tegen het ministerie van Justitie is aangespannen en op 13 september 2002 voor de rechtbank komt. Ook wordt verslag gedaan van de uitspraak een week later: de rechtbank kent de geëiste schadevergoeding van honderd euro voor de uitgezette Bulgaren niet toe omdat de procedure volgens haar rechtmatig is verlopen.¹² Bovendien blijken de Bulgaren met een kruisje op het proces verbaal te hebben aangegeven dat zij geen advocaat willen. Het ministerie van Justitie geeft wel toe dat het 'niet netjes' was om de raad voor rechtsbijstand niet te informeren, maar door 'het kruisje' op het formulier was zij dat formeel niet verplicht.¹³ Ook landelijke media doen verslag van deze rechterlijke uitspraak en van het voornemen van Justitie om de volgende keer wel de advocatuur te raadplegen.

Na de hausse aan mediaberichten over de grootschalige politie-invallen in Zandstad blijven er in de weken daarna nieuwsberichten en achtergrondverhalen verschijnen over gerelateerde onderwerpen én over gebeurtenissen die daar weer op volgen. Zo schrijft verslaggever De Jager op verzoek van de hoofdredactie samen met twee collega's een groot achtergrondverhaal over illegale arbeid. Onder de kop 'stille onrust in de schemereconomie' worden op basis van een onderzoeksrapport veel 'feiten' en cijfers gepresenteerd over illegaliteit en illegale arbeid.¹⁴ De Jager blijft in de maanden september en oktober ook verslag doen van de strafrechtelijke vervolging en bestraffing van loonbedrijven.

In de tussentijd heeft een groep legaal in Nederland verblijvende Bulgaren zich in een open brief aan de burgemeester van Zandstad beklaagd over het 'gezichtsverlies' dat Bulgaren in Nederland lijden door de actie. Dat staat althans op 21 september 2002 in de regionale krant. De groep 'legalen' vraagt de burgemeester om een 'corrigerende actie voor de beeldvorming'. Niettemin verschijnt een paar dagen later een bericht in de krant dat het imago van Bulgaren wederom weinig goeds zal doen.

Politieactie elders in Nederland

In Waterstad, een andere stad in Nederland, pakt de politie op 23 september 2002 ruim tweehonderd 'criminele illegalen' op die afkomstig zijn uit Roemenië en Bulgarije. Ze zijn in een voormalig asielzoekerscentrum vastgezet en zullen in de loop van de week

¹² De aangehouden illegalen zijn formeel tijdens hun 'ophouding' verwijderd, ze zijn niet in bewaring gesteld (dus formeel ook niet van hun vrijheid benomen) omdat ze direct met een chartervlucht konden worden uitgezet, tijdens hun ophouding.

¹³ Anderhalve maand later zal een protocol worden ondertekend door politie, de advocatuur, het OM, de rechtbank en de raad voor de rechtsbijstand. Het protocol bevat afspraken om de procedures die te maken hebben met de inverzekeringstelling van verdachten zo soepel mogelijk te laten verlopen. Een van de afspraken is dat de politie erop toeziet dat meteen na inverzekeringstelling de piketcentrale van de raad van de rechtsbijstand in kennis wordt gesteld.

¹⁴ Op basis van een onderzoek van het Rotterdams Instituut voor Sociaal Wetenschappelijk onderzoek (RISBO).

worden teruggevoerd naar hun land van herkomst. ‘Volgens de politie van Waterstad maakten de illegalen zich schuldig aan misdaden als zakkenrollerij en oplichting’, zo meldt de regionale krant van Zandstad op de binnenlandpagina. Ook lezen we dat volgens een woordvoerder van de politie van Waterstad ‘de illegalen van straat zijn geplukt maar ook zijn aangehouden in zogeheten roversholen.’ Behalve criminele illegalen zijn er bijna honderd Oost-Europese straatprostituees aangehouden die volgens de politie veel overlast veroorzaakten op de tippelzone van Waterstad. De berichten over deze politie-invallen zorgden wederom voor een golf van media-aandacht in de landelijke media. De visie van de politie van Waterstad over het criminele gedrag van de aangehouden illegalen is in alle berichtgeving terug te vinden. De krant van Zandstad wijdt op de binnenlandpagina’s enkele artikelen aan de gebeurtenis, de regionale televisie van Zandstad besteedt er geen aandacht aan. Opmerkelijk in de persvoorlichting over de invallen is dat in Waterstad de politie prominent de woordvoering op zich neemt terwijl we zagen dat in Zandstad alle communicatie over de politieactie loopt via de gemeente.

De gemeenschappelijke persdienst (GPD) van de regionale kranten laat een buitenlandcorrespondent een reportage maken waarin het perspectief van Bulgaarse arbeidsmigranten centraal staat. De krant van Zandstad neemt de achtergrondartikelen over en de koppen luiden: ‘Illegale Bulgaren houden van Nederland’ en ‘Woord koppelaar al ingeburgerd in veel Bulgaarse dorpen’.

Aandacht van landelijke politici

Verschillende landelijke politici mengen zich inmiddels ook in het debat over de aanhoudingen en uitzettingen van Oost-Europeanen. VVD-kamerlid Zalm bijvoorbeeld grijpt de acties en de daarmee gepaard gaande negatieve berichtgeving over illegalen aan om de uitbreiding van de Europese Unie ter discussie te stellen. In een ingezonden opiniestuk in het NRC-Handelsblad schrijft hij dat het afschaffen van de visumplicht overhaast is gebeurd. ‘Nog voordat die uitbreiding een feit is, blijkt dat criminelen en prostituees zich een weg naar Nederland banen, en dat velen hier zonder werkvergunning arbeid verrichten’. Aanleiding voor zijn pleidooi zijn de politieacties in Zandstad en Waterstad en de informatie over illegale Oost-Europeanen die daarbij via de lokale autoriteiten naar buiten is gekomen. Hij schrijft onder meer:

‘De woonomstandigheden van illegalen zijn vaak abominabel. Veel panden waarin zij dikwijls met tientallen opeengepakt leven, leveren overlast op voor toch al kwetsbare wijken. Degenen die werken, worden omdat zij een rechteloze status hebben vaak schaamteloos uitgebuit. Velen voorzien dan ook in hun bestaan door middel van criminaliteit of prostitutie, als zij al niet expliciet met deze bedoelingen naar Nederland zijn gekomen. Om te voorkomen dat bovengenoemde acties [in Zandstad en Waterstad] de geschiedenis ingaan als goedbedoeld maar betrekkelijk zinloos, is een aantal meer structurele maatregelen geboden.’

Hij stelt voor de visumplicht voor landen als Bulgarije en Roemenië opnieuw in te voeren. Daarnaast pleit hij voor strengere handhaving van de vreemdelingenwet door lokale

overheden en voor een professionele organisatie van de rijksoverheid voor het uitzetten van illegalen. De regionale krant wijdt een kort nieuwsbericht aan de ideeën van Zalm. Later in de maand zal Zalm samen met het kamerlid Verhagen nog een motie indienen waarin zij de regering verzoekt om er bij de Europese Unie op aan te dringen geen toetredingsdatum voor de beide landen te noemen. De motie wordt op 23 oktober 2002, een week na de val van het kabinet Balkenende I, door de Tweede Kamer aangenomen. Dat betekent dat een kamermeerderheid ermee instemt dat de landen Bulgarije en Roemenië het vooruitzicht op toetreding tot de Europese Unie in 2007 wordt ontnomen.¹⁵

Terwijl de VVD-fractie de publieke belangstelling voor de politieacties aangrijpt om te wijzen op de noodzaak van een strenger immigratiebeleid en strengere toelatingseisen voor toekomstige leden de EU, vraagt het GroenLinks-kamerlid Halsema aandacht voor de rechten van de opgepakte Oost-Europeanen. Op 3 oktober 2002 stelt ze aan de ministers van Vreemdelingenzaken en Binnenlandse Zaken een aantal schriftelijke vragen over de politieacties. Ze vraagt onder meer of het klopt dat de opgepakte Oost-Europeanen verdacht werden van strafbare feiten en waarom ze dan niet gewoon in Nederland zijn vervolgd. Verder wil ze van de minister weten hoe het kan dat op de avond van de uitzettingen vergeten is de piketdienst van de plaatselijke advocatuur in te schakelen. Uit de vragen blijkt dat het Kamerlid er vanuit gaat dat bij de politieacties in de twee steden dezelfde procedures zijn gehanteerd. Minister Nawijn van Vreemdelingenzaken maakt in zijn antwoord op 5 december 2002 ook geen onderscheid tussen de actie in Zandstad en in Waterstad. Zo stelt hij dat 'verschillende advocaten ongehinderd de opgepakte illegalen hebben bezocht' (...) De piketdienst van de plaatselijke advocatuur is door de vreemdelingendienst geïnformeerd.' Dat antwoord van de minister is merkwaardig; tijdens de rechtszaak in Zandstad heeft een woordvoerder van ministerie van Justitie immers zelf aangegeven dat de politie heeft nagelaten rechtshulp in te schakelen voor de opgepakte illegalen. In zijn antwoord beperkt hij zich dus tot de gang van zaken in Waterstad en verzuimt hij in te gaan op de gevolgde procedure in Zandstad. Verder deelt de minister in zijn antwoord mee dat alle aanhoudingen plaatsvonden in het kader van de Vreemdelingenwet en dat tijdens de acties geen aanhoudingen zijn verricht in het kader van het strafrecht. Ook dat antwoord is opmerkelijk als we weten dat de politiewoordvoerder bij de aanhoudingen in Waterstad sterk benadrukte dat het ging om criminele illegalen die zich schuldig hadden gemaakt aan misdaden als zakkenrollerij en oplichting. De politie in Waterstad nam bij de voorlichting over de aanhoudingen het woord 'roversholer' in de mond, een begrip dat, zoals verwacht kon worden, daarna in vrijwel alle mediaberichten over de politieactie werd overgenomen. Aan het antwoord van de minister wordt geen aandacht besteed; niet door de Tweede Kamer en niet door de media.¹⁶

15 Over de motie van de VVD doen de regionale media geen verslag. Enkele landelijke VVD-politici staan een paar weken later, op 4 november 2002, wel in de schijnwerpers van de regionale media, als zij tijdens een werkbezoek aan Zandstad pleiten voor een wet die hulp aan illegalen strafbaar stelt.

16 Minister Nawijn van Vreemdelingenzaken is dan inmiddels demissionair minister want het voltallige kabinet Balkenende I is op 16 oktober 2002 gevallen, nadat VVD-fractievoorzitter het vertrouwen in het eigen kabinet opzegde.

Op 3 oktober 2002 worden door de vaste kamercommissie voor Binnenlandse Zaken nog andere vragen gesteld over de kwestie. De commissie wil van de minister weten op welke wijze de criminaliteit en overlast die in de grote steden wordt veroorzaakt door Oost-Europeanen, op een effectieve wijze kan worden bestreden. Een half jaar later, in maart 2003, zal de minister met een uitgebreid antwoord komen.

Werkbezoek aan Bulgarije

Niet alleen legaal in Nederland verblijvende Bulgaren beklagen zich over het negatieve imago dat zij oplopen door alle ophef, in Bulgarije zelf is men ook geschrokken van de uitzettingen en de daarop volgende negatieve publiciteit die in de Nederlandse media is verschenen over Bulgaren. De Bulgaarse autoriteiten vinden dat ten onrechte de indruk wordt gewekt dat Bulgaren die naar Nederland gaan zich allemaal schuldig maken aan criminaliteit, terwijl ze toch vooral naar Nederland komen om hun handen uit de mouwen te steken. Een vertegenwoordiger van het Bulgaarse ministerie van Buitenlandse Zaken spreekt daarover met de directeur van de IND en ze besluiten om een keer met afgevaardigden uit beide landen bijeen te komen om te praten over mogelijke oplossingen, bijvoorbeeld over het verschaffen van een tijdelijke werkvergunning aan Bulgaren. Want als er grote werkloosheid in Bulgarije heerst en in Nederland is grote behoefte aan laaggeschoolde arbeiders, zo denkt men in Bulgarije, waarom kunnen de Nederlandse autoriteiten dan niet wat ruimhartiger zijn in het verstrekken van tijdelijke werkvergunningen? Onder leiding van de IND gaat in oktober een groep ambtenaren op werkbezoek naar Sofia, waaronder de projectleider van de projectgroep die de malafide infrastructuur in Zandstad aanpakt.

De krant en televisie van Zandstad brengen op 25 september 2002 beide het nieuws over het door de IND aangekondigde werkbezoek aan Bulgarije. Beide media brengen ook prominent naar voren dat de IND gaat kijken of het mogelijk is Bulgaren legaal naar Nederland te halen om hier tijdelijk te werken. De IND-directeur zegt voor de camera van de regionale omroep:

‘Het [het uitzetten van illegalen] sluit niet uit dat als er behoefte is, als Nederlanders het [werk] niet willen doen, dat we dan moeten kijken wat de mogelijkheden zijn. We hebben het dan niet over gedogen van illegalen of over witwassen van illegalen, maar gewoon over een legale migratie van werknemers.’

Een paar dagen later bericht de krant wederom over het bezoek van ambtenaren aan Bulgarije. Vertegenwoordigers van de IND, de arbeidsinspectie, de gemeente Zandstad en van de politie van Waterstad zullen deel gaan uitmaken van de delegatie, zo meldt de krant. ‘Op verzoek van Bulgarije zal ook gesproken worden over de mogelijkheid om mensen tijdelijk naar Nederland te halen’ zegt een woordvoerder van de IND nu in de krant. We vernemen daarna in de regionale media niets meer over de uitkomsten van het werkbezoek, de IND heeft over de resultaten van het overleg verder ook geen persbericht opgesteld. Een ambtenaar uit Zandstad vertelt mij achteraf dat tijdens het bezoek aan Sofia niet lang is gesproken over het verlenen van tijdelijke werkvergunningen. De

afgevaardigde van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid maakte namelijk meteen korte metten met dat idee, vanwege allerlei juridische obstakels. Wel is uitvoerig gesproken over de mogelijkheid om paspoorten af te nemen of stempels te zetten in het paspoort van mensen die worden uitgezet.

Eind oktober brengt de Bulgaarse minister van Buitenlandse Zaken Passy een bezoek aan Nederland. Met minister De Hoop Scheffer van Buitenlandse Zaken spreekt hij over de toestroom van Bulgaren naar Nederland en over de toekomstige toetreding tot de Europese Unie. Hij uit zijn ongenoegens over het idee om de visumplicht opnieuw in te voeren en is van mening dat het probleem van criminele en illegale Bulgaren in Nederland sterk wordt overdreven. Dat staat althans in De Volkskrant, die een bericht over het bezoek plaatst onder de kop 'Nederland overdrijft problemen met Bulgaren'. De regionale krant van Zandstad brengt daarentegen het nieuws dat Passy in het gesprek met De Hoop Scheffer heeft toegezegd scherpere controles te houden bij de Bulgaarse grenzen en de geldigheidstermijn van een paspoort te bekorten, om zo de uitstroom van arme landgenoten naar andere Europese landen te beperken. Verder pleit hij, zo melden beide media, voor toelating van Bulgarije tot de EU in 2007. De regionale televisie besteedt geen aandacht aan het buitenlandse bezoek.

Eerste voortgangsrapportage van de projectgroep

Op 4 oktober 2002 stuurt de burgemeester een brief met daarbij de eerste voortgangsrapportage over de aanpak van het uitbuitingscircuit rond 'illegalen' ter kennisgeving naar de gemeenteraad. In het rapport wordt verslag gedaan van de werkzaamheden van de in het voorjaar van 2002 opgerichte projectgroep. Naast de achtergrond van de illegalenproblematiek in Zandstad en de doelstelling van de projectgroep, geeft de nota een opsomming van de 'resultaten' van de eerste politieactie zoals het aantal woningen dat is bezocht, het aantal mensen dat is aangehouden, het aantal slaapplekken dat is aangehouden en het aantal functionarissen dat bij de acties is ingezet. (Deze gegevens zijn in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk beschreven.) Het aantal vrouwen en kinderen dat bij de actie is aangehouden – 24 vrouwen en zes kinderen – duidt volgens de nota 'op worteling in de Nederlandse samenleving omdat dit verschijnsel vorig jaar niet of nauwelijks voorkwam'. De nota noemt verder de inspanningen van de projectgroep om het vraagstuk bij andere instanties onder de aandacht te brengen en de 'brandbrief' die naar de vaste kamercommissie voor Justitie en Sociale zaken en Werkgelegenheid is gestuurd. Verder staat in de voortgangsnotitie dat

'door deze acties gemeente en politie veel informatie hebben vergaard, welke door een politieanalist verder worden verwerkt. Daarnaast hebben de acties geleid tot een toename van het aantal meldingen over illegale kamerverhuur/overbewoning. Deze meldingen leveren ook weer relevante nieuwe informatie op.'

Het voortgangsverslag wordt uiteindelijk, op verzoek van verschillende commissieleden, op 13 november 2002 alsnog besproken door de gemeenteraad. Op 7 oktober 2002 wijdt

de regionale krant er vast een kort nieuwsbericht aan. Het feit dat bij de aanhoudingen voltallige Bulgaarse gezinnen werden aangetroffen, dat ‘volgens de rapportage duidt op worteling in de samenleving van Zandstad’, vormt de nieuwswaarde van het korte bericht.

Televisiereportage uit Bulgarije

Halverwege oktober 2002 zendt de regionale televisie in twee delen een reportage uit over Bulgaarse migranten. Verslaggever Yilmaz die in de zomer van 2002 in Bulgarije is geweest, heeft zijn beeldmateriaal inmiddels geordend en gemonteerd. Op twee achter-eenvolgende avonden, op 17 en 18 oktober 2002, komen we aan de hand van verschillende portretten meer te weten over het perspectief en de motieven van arbeidsmigranten die in Nederland hebben gewerkt en nu (tijdelijk) terug zijn in Bulgarije. Voordat zij in beeld komen, vertelt de commentator nog eens over de hoge werkloosheid en de grote armoede in het gebied Kardjali, het gebied in Bulgarije dat vooral bevolkt wordt door Turkse Bulgaren. Ondertussen zien we een straatmuzikant aan de kant van de weg, twee oude vrouwen die buiten op een bankje zitten, een hond die snuffelt aan een boom en de muzikant die zingt ‘Ik leef nog, maar mijn ziel is al gestorven. Elke dag kom ik in opstand tegen het lot.’

Dan komen verschillende inwoners van Bulgarije in beeld: een jong echtpaar dat twee jaar in Zandstad heeft gewerkt en van het verdiende geld een eethuisje in Kardjali is gestart; een medisch specialist die nu tachtig gulden per maand verdient, maar naar Zandstad wil om zijn bruiloft te bekostigen; een schaapherder die drie maanden in Zandstad is geweest om zijn toekomstperspectief te verbeteren; een computeringenieur die met schoonmaken en schilderen in Zandstad 4500 euro heeft verdiend en voor dat geld zijn huis in Bulgarije heeft kunnen verbouwen; een pas afgestudeerde docent die van plan is voor een paar jaar naar Nederland te gaan omdat hij als docent nooit een flat of auto zou kunnen kopen, en de bijenimker en de taxichauffeur die we een paar maanden eerder al in een reportage op de regionale televisie zagen. Tussen de interviews door vertelt de verslaggever dat Bulgarije honderden jaren Turks grondgebied is geweest en dat Turkse Bulgaren nu een achtergebleven minderheidsgroep vormen van tien procent van de totale bevolking van Bulgarije.

Daarna komen ook de minder rooskleurige kanten van het leven van arbeidsmigranten in Zandstad aan het licht. De schaapherder bijvoorbeeld, gaat niet meer terug naar Nederland. Hij zegt goed geld verdient te hebben in Zandstad, maar wil niet meer terug vanwege de erbarmelijke werkomstandigheden:

‘Omdat wij illegaal zijn doen wij het zwaarste werk. Met zijn viereen werk je voor tien. Achttien uur in plaats van acht. Buiten in de regen en de modder of binnen ergens in de hitte. We hebben gewerkt als gekken, tien tot achttien uur per dag. Ik kreeg niet eens de helft van mijn geld. Soms kreeg ik zelfs helemaal niets.’

Hoewel alle geïnterviewden voor de camera spreken over de slechte leefomstandigheden in Nederland en het schuldgevoel (‘illegaal werken is moeilijk, elke dag loop je rond als

schuldige. Je voelt je niet vrij op je werk, je kunt opgepakt worden.’), zeggen de meesten dat ze toch van plan zijn vanwege het geld terug te gaan. De journalist sluit de reportage dan ook af met de woorden: ‘ook al zijn de omstandigheden moeilijk, voor de meesten blijft Zandstad aantrekkelijk’.

Terwijl de reportage op de regionale televisiezender wordt uitgezonden, vergadert de gemeenteraad van Zandstad over een hardere aanpak van illegale arbeid. Aanleiding is het initiatiefvoorstel dat de VVD-fractie in februari van het jaar indiende. In het voorstel verzoekt de partij om maatregelen te treffen tegen illegale arbeid, zoals een checkpoint voor werkgevers en een keurmerk voor uitzendbureaus. Tijdens de vergadering benadrukt de burgemeester nog eens dat de gemeente heel weinig kan doen tegen illegaliteit en tegen ‘het feit dat er mensen zijn die andere mensen hier naartoe halen om te werken. Maar als we niets doen gaat het gewoon door’. Op twee oppositiepartijen na, stemmen uiteindelijk alle partijen in met het VVD-voorstel. Op de regionale televisie horen we niets over het aangenomen voorstel en zien we de volgende dag het tweede deel van de reportage over Bulgaarse arbeidsmigranten. De regionale krant doet de wel verslag van de vergadering en belicht het voorstel van de VVD en de woorden van de burgemeester. Ook de aanpak van de gemeentelijke projectgroep wordt in het bericht nog eens genoemd.

Gemeente koopt panden op

Dan, op vrijdag 8 november, opent de krant met het opmerkelijke nieuws dat de gemeente van Zandstad ‘tientallen panden’ opkoopt van een beruchte malafide huiseigenaar uit de stad. De wethouder van Huisvesting heeft dat gezegd in een interview met politiever slaggever De Jager. Hoe komt de Jager aan deze primeur? Eerder in het jaar heeft hij een groot achtergrondverhaal geschreven over de frauduleuze praktijken en illegale activiteiten van een vastgoedondernemer die bij de lokale bevolking van Zandstad alom bekend staat vanwege zijn bedreigingen en intimiderende optredens. Op basis van gesprekken met makelaars, notarissen, politie, advocaten, gemeenteambtenaren en buurtbewoners (‘vrijwel iedereen is als de dood voor hem’) en na raadpleging van het Kadaster en de rechtbank heeft De Jager verslag gedaan van de handel en wandel van de beruchte huizenhandelaar.

Na plaatsing van het verhaal blijft hij contact onderhouden met ambtenaren van de dienst huisvesting over de ontwikkelingen omtrent de gevreesde huisjesmelker. In de eerste week van november wordt hem dan een interview met de wethouder aangeboden. Tijdens dat gesprek vertelt de wethouder dat de gemeente verschillende panden van de huizenhandelaar op gaat kopen waarop door schuldeisers beslag is gelegd. In het artikel dat De Jager vervolgens schrijft, komt de wethouder uitvoerig aan het woord over de koop, die hij zelf ook ‘ongebruikelijk’ noemt. De bestuurder ziet het als een ‘laatste redmiddel’ om de problemen van illegale overbewoning en verpaupering het hoofd te bieden en hoopt hiermee de greep van de malafide verhuurders op de stad een halt toe te roepen. De frauduleuze vastgoedhandelaar wordt nu dus in verband gebracht met illegale overbewoning en de bestrijding daarvan. Verderop in de krant wordt het verhaal onder de

kop ‘gemeente doet *alles* tegen huisjesmelkers’ vervolgt, de gemeentelijke aanpak van het uitbuitingscircuit en de politie-invalen op 4 september komen nu ook aan de orde. De wethouder is optimistisch gestemd over de resultaten van het gemeentebeleid en zegt te verwachten dat het zijn vruchten af zal werpen.

Een dag later verschijnt in de krant een sfeerreportage uit een straat waar de betreffende vastgoedhandelaar veel panden bezit. De politieverlaggever schetst aan de hand van het verhaal van een buurtbewoner de gevolgen van illegale overbewing voor de leefbaarheid van de wijk. De bewoner, die al zijn leven lang in dezelfde buurt woont, zegt onder meer:

‘Door de grote hoeveelheid mensen in die panden hebben de burens enorm veel overlast. (...) Herrie, stank, ongedierte. Er wordt illegaal huisvuil gestort. De woningen zien er niet uit, hebben een negatieve uitstraling op de wijk’.

De bewoner is positief gestemd over de gemeentelijke aanpak van huisjesmelkers en meent dat, hoewel vroeger ‘laks’ door de gemeente op meldingen werd gereageerd, nu na een melding over onrechtmatige bewoning meestal snel actie wordt ondernomen. We zien hier opnieuw dat een buurtbewoner als bron door de verslaggever van de krant wordt aangehaald om het beleidsframe van het stadsbestuur te bevestigen.

Straatprostitutie

Vanaf het eind van de zomer van 2002 wordt een ander aspect van de illegalenproblematiek door lokale media en lokale politiek naar voren geschoven: de straatprostitutiepraktijken van Bulgaarse vrouwen en de daarmee gepaard gaande vrouwenhandel en openbare orde problemen. In het vertrouwelijke politierapport naar criminaliteit van Bulgaren uit januari 2002 (zie hoofdstuk 8) is ‘illegale prostitutie’ al genoemd als een van de activiteiten van Bulgaren die overlast op straat veroorzaken. Op dat aspect is toen niemand verder ingegaan, zowel journalisten als lokale politici hadden vooral aandacht voor uitbuiting van illegalen op het terrein van wonen en werken. Daar komt later in het jaar verandering in, als via verschillende kanalen informatie naar boven komt over de overlast en onrust die Bulgaarse vrouwen veroorzaken in woonwijken en in de lokale straatprostitutiescène.

Vanaf de zomer van 2002 is de regionale televisieverlaggeefster Van Velzen – de verslaggeefster die een jaar daarvoor de eerste reportages maakten over Bulgaarse arbeidsmigranten (zie hoofdstuk 7) – bezig met een reportage over illegale vrouwenhandel en illegale Bulgaarse tippelaarsters. Door de ondernemer uit de wijk – de heer Ocüz, de tipgever van het eerste uur – is ze gewezen op het verschijnsel. Als ze daarna spreekt met buurtbewoners en vertegenwoordigers van bewonersorganisaties hoort ze verhalen over Bulgaarse vrouwen die tippelen, niet alleen op de tippelzone maar ook in woonwijken van het T-kwartier. Ze hoort ook over de uitbuiting van vrouwen en de handel van vrouwen vanuit Oost-Europa. Na gesprekken met verschillende mensen uit de wijk gaat ze op een avond laat met een cameraman de straat op, op zoek naar Bulgaarse straat-

prostituees. Maar de tippelaarsters uit Bulgarije zijn die nacht in geen velden of wegen te bekennen. Ook de nacht daarop komen ze geen Bulgaarse prostituees tegen. Na dit doodlopende spoor probeert Van Velzen afspraken te maken met wijkbewoners die haar verteld hebben over de Bulgaarse tippelaarsters. Uiteindelijk blijkt geen van de bewoners voor de televisie zijn verhaal te willen vertellen. Later zegt de verslaggeefster:

‘Het is toen een beetje doodgebloed. Ik had andere wegen kunnen bewandelen maar het punt was, we hadden helemaal geen beelden, en die bewoners wilden allemaal niet voor de camera. Hadden we afgesproken en dan kwamen mensen niet opdagen of ze wilden opens niet meer of ze hadden opens een been gebroken, dat soort verhalen.’

Vanwege de vele vrije avonden en weekenden die ze al in het onderzoek naar de Bulgarenproblematiek heeft gestoken en vanwege persoonlijke omstandigheden besluit de verslaggeefster niet verder te gaan met het onderwerp; een reportage over Bulgaarse straatprostituees en de daarmee gepaard gaande uitbuiting krijgen we op de regionale televisie van Zandstad uiteindelijk niet te zien.

Bij de regionale krant van Zandstad is politieverlaggever De Jager in diezelfde periode ook bezig met researchwerkzaamheden voor een achtergrondverhaal over illegale straatprostituees uit Oost-Europa. Hij hoort tegen het eind van de zomer van 2002 verhalen – ‘uit de wijk en van de politie’ – over Bulgaarse vrouwen die in de prostitutie geld proberen te verdienen, over de daarmee samenhangende vrouwenhandel uit Oost-Europa en over de concurrentie op straat met de ‘traditionele’ groep verslaafde prostituees. Zijn informatie is vooral toegespitst op de problemen rondom de tippelzone van Zandstad en zijn informanten zoekt hij dan ook primair rondom deze gemeentelijke voorziening. Hij benadert de directeur van het huiskamerproject op de tippelzone voor een interview en vraagt of het mogelijk is om ook een keer een nacht in de huiskamer aanwezig te zijn. Er gaan weken voorbij voordat het verzoek wordt ingewilligd.

In de tussentijd wordt ook op bestuurlijk niveau expliciete aandacht gevraagd voor de aanwezigheid van illegale Oost-Europese vrouwen op de tippelzone. Op 27 september stuurt de voorzitter van de PvdA-fractie in Zandstad een brief naar het college van Burgemeester en Wethouders, die vooral ingaat op de aanwezigheid op de tippelzone van Oost-Europese illegale prostituees en de negatieve gevolgen daarvan voor de veiligheid en leefbaarheid in omliggende wijken. De fractievoorzitter is in de weken daarvoor door verschillende bewoners gebeld over de last die zij ervaren van de grote groep illegale Bulgaarse prostituees. De bewoners menen dat de ‘oorspronkelijke’ tippelaarsters zich nu over de wijk verspreiden omdat de Bulgaarse – niet verslaafde – vrouwen hun plek op de tippelzone innemen. Ook geven enkele bewoners te kennen dat de overlast van Bulgaarse migranten nog altijd de spuigaten uitloopt, ondanks de recente politieactie. De fractievoorzitter probeert, voordat ze vragen aan het college opstelt over de kwestie, eerst zelf te achterhalen wat er waar is van de verhalen. Ze neemt contact op met mensen van het stadsdeel, met de hulpverlening en gaat samen met enkele raadsleden zelf kijken. De brief die uiteindelijk wordt opgesteld, begint met de volgende zinnen:

‘Het gaat niet goed met de tippelzone in Zandstad. Dat is onze stellige indruk op basis van klachten uit het stadsdeel, signalen van professionals en vanuit onze eigen waarneming. In de afgelopen weken is het aanbod aan prostituees met vele tientallen uit oost-Europa (en voornamelijk Bulgarije) toegenomen, met de daarbij behorende mannelijke infrastructuur om deze vrouwen ‘te beschermen’. De ervaring leert dat het dan zeker niet om ‘lieve mannen’ gaat. De veiligheid in het gebied is dan ook behoorlijk in het geding.’

De PvdA-raadsleden schrijven de toename van Oost-Europese vrouwen op de tippelzone van Zandstad toe aan het repressieve politieoptreden tegen illegale prostituees in andere steden. Ze stellen in de brief dat door de toestroom van Oost-Europese straatprostituees naar Zandstad de ‘eigenlijke doelgroep’, namelijk verslaafde prostituees, verdrongen wordt naar andere delen van de stad, met alle overlast van dien. Ook schrijven zij dat zij van bewoners rondom de tippelzone hebben vernomen dat overdag ‘het normale politiewerk’ in het geding komt door het grote aantal politiemensen dat nu ‘s nachts moet worden ingezet. Verder verwijzen de raadsleden in hun brief naar de overlast van Bulgaren op het V-plein:

‘Ook aan het V-plein is het niet pluis. Ondanks de grootscheepse acties van politie en Justitie van een paar weken geleden, zijn de groepen illegale Bulgaren weer op de vaste momenten in dit gebied te vinden, op weg naar tijdelijke arbeid of anderszins.’

De brief sluit af met zeven vragen. Allereerst willen de raadsleden weten of het college van Zandstad op de hoogte is van de door hen omschreven situatie op de tippelzone en aan het V-plein en welke maatregelen zijn getroffen om de problemen effectief en structureel op te lossen. De andere vragen gaan over maatregelen om de ‘malafide organisaties die achter deze vormen van (mensen) handel zitten’ aan te pakken en over mogelijke samenwerking met andere steden en met de rijksoverheid.

Bij de regionale krant komt de brief terecht bij een van de raadsverslaggevers. Die schrijft er een kort nieuwsbericht over dat de volgende dag, op 28 september 2002, onder de kop ‘Tippelzone is broeinest van illegalen’ op de voorpagina van de stadskatern wordt geplaatst.¹⁷

Politieverslaggever De Jager wacht intussen nog steeds op toestemming voor een gesprek met de directeur van de vrouwenopvang op de tippelzone. Begin november krijgt hij eindelijk groen licht voor een interview en de week erop kan hij de huiskamer op de tippelzone bezoeken. Maar tussen het interview dat hij afneemt en het voorgenomen bezoek aan de huiskamer vindt een grootschalige politiecontrole op de tippelzone plaats, als onderdeel van de tweede grootschalige actie waarbij Bulgaren worden opgepakt.

¹⁷ De regionale televisiezender besteedt geen nieuwsitem aan de brief.

9.4 De tweede grootschalige politieactie, november 2002

Controle op de tippelzone

Een paar dagen voor de tweede grootschalige controle van woonpanden vindt een groot-scheepse controle plaats op de tippelzone van Zandstad. De actie is gericht op illegale straatprostituees, die openbare orde problemen veroorzaken op de tippelzone en in de straatprostitutiebranche. In de nacht van vrijdag op zaterdag 9 november zet de politie even na één uur de zone met linten af en stuurt alle automobilisten weg. De 22 straatprostituees die dan nog aanwezig zijn, worden stuk voor stuk gecontroleerd op hun identiteitspapieren. Zes vrouwen blijken legaal in Nederland te zijn. De overige zestien, vooral vrouwen afkomstig uit Zuid-Amerika en Oost-Europa, hebben geen geldige papieren en worden meegenomen naar het politiebureau. Ongeveer de helft van hen komt uit Bulgarije.¹⁸ Nadat ze op het politiebureau zijn verhoord over mogelijke mensenhandel worden ze overgedragen aan de vreemdelingenpolitie. De concrete informatie die dit oplevert over de handel in mensen van Oost-Europa naar Nederland wordt overgedragen aan de recherche.

Over deze actie op de tippelzone brengen de lokale autoriteiten geen persbericht naar buiten. De volgende dag lezen of horen we er ook nauwelijks iets over in de media. Dat is opmerkelijk, omdat verslaggever De Jager samen met de freelance fotograaf van de krant al snel ter plekke was toen de politie die nacht de tippelzone met rode linten afzette en de illegale prostituees in arrestatiebusjes afvoerde. Van de observaties en foto's die die nacht gemaakt zijn, zouden ze een uitgebreide reportage kunnen maken voor de krant van maandag. Maar ze besluiten dat niet te doen vanwege het achtergrondverhaal over vrouwenhandel en illegale straatprostitutie dat De Jager voor het allergrootste deel al klaar heeft liggen. Hij wil alleen nog een nacht met de hulpverlening op de tippelzone meelopen en een bestuurder benaderen voor een reactie. Het achtergrondverhaal is gepland voor de zaterdagbijlage, maar de krant wil dan wel de eerste zijn die het nieuws over de uitbuiting van illegale vrouwen brengt. Om te voorkomen dat andere media aan de haal gaan met het onderwerp en op een eerder tijdstip met reportages over de tippelzone naar buiten komen, besluit de redactie van de krant om op maandag 11 november alleen een summier vierregelig nieuwsbericht – zonder foto – over de actie op de tippelzone te plaatsen. Wat we hier zien is dat de primeurdrang van journalisten er dus ook toe kan leiden dat berichtgeving over een nieuwswaardig feit achterwege blijft of wordt verschoven naar een later tijdstip. Een dag later vindt dan de tweede grootschalige politieactie in Zandstad plaats.

Politieactie op 12 november 2002

Op basis van klachten van bewoners, 'signalen' van de politie en meldingen van burgers bij de gemeente, zijn in en rondom het T-kwartier achttien woningen geselecteerd waarvan het vermoeden bestaat dat ze onrechtmatig bewoond worden. De focus bij de selectie

¹⁸ Informatie over de resultaten van de actie uit de 2^e voortgangsrapportage (april 2003).

is wederom gericht op panden waar Bulgaarse migranten verblijven. Bij de controle van de woningen zijn op dinsdagavond 12 november, net als bij de eerste actie, medewerkers van de vreemdelingenpolitie, de Huisvestingsdienst, het energiebedrijf, de brandweer en de bestuursdienst aanwezig. Ook worden de controleurs weer ondersteund door de Mobiele Eenheid en rijden arrestatiebusjes mee en een wagen voor de bagage van mensen die worden opgepakt. De colonne trekt nu echter niet gezamenlijk op, zoals bij de actie in september, maar is in drieën gesplitst. Op drie plekken in de stad vinden tegelijkertijd controles en aanhoudingen plaats. Zoals een medewerker van de Bestuursdienst zegt: 'We gaan niet meer met één trein van de ene plek naar de andere plek, maar er zijn nu verschillende kleine treintjes en we opereren op hetzelfde moment op verschillende plekken in de stad.' Met de kleinere operationele eenheden hopen politie en gemeente minder op te vallen en minder de aandacht te trekken van de pers en het publiek. Ook de agenten van de ME zijn om die reden minder 'volledig' uitgerust en dragen bijvoorbeeld een 'gewone' pet. De inzet van de kleinere 'treinen' heeft tevens als doel de actie sneller te laten verlopen zodat journalisten en omstanders minder gelegenheid krijgen de invallen en aanhoudingen te fotograferen en te filmen.

Als de achttien woonpanden op dinsdagavond worden gecontroleerd, blijkt dat in zeventien woningen 'illegaal beddenverhuur' plaatsvindt. De controleurs komen in de panden 175 slaapplekken tegen en 86 illegale vreemdelingen, waarvan 66 Bulgaren, acht Polen en twaalf Turken. Zij worden in arrestantenbusjes meegenomen naar het bureau van de Vreemdelingendienst. Na verhoor worden de Bulgaren – vijftig mannen en zestien vrouwen – nog diezelfde nacht met een bus naar Schiphol gebracht en met een charter teruggevlogen naar het land van herkomst. Op Schiphol stappen ook twaalf Bulgaarse tippelaarsters aan boord die het weekend daarvoor op de tippelzone in Zandstad zijn aangehouden.

Ook dit keer wordt de pers niet van tevoren ingelicht. De gemeente probeert alle media tijdens de aanhoudingen op een afstand te houden met als belangrijkste argument dat ze de privacy van mensen die bij de actie betrokken zijn, wil beschermen.¹⁹ De woordvoering bij de actie ligt opnieuw volledig in handen van de gemeente. Ditmaal is de gemeentevorlichter ter plekke aanwezig om vragen van journalisten te beantwoorden. Hij rijdt mee met de centrale commandowagen en gaat bij een aantal invallen ook mee de panden in.

Een politieverslaggever van de regionale krant die ondanks de mediastilte toch lucht heeft gekregen van de actie, spreekt de voorlichter op straat aan. Hij vraagt of hij niet ook een kijkje kan nemen in een van de panden om met eigen ogen te zien hoe erbarmelijk

19 De gemeente verwijst bij het privacyargument naar een aantal formele notities over medewerking van autoriteiten aan televisieprogramma's bij de opsporing en aanhouding van verdachten: naar de 'aanwijzing voorlichting opsporing en vervolging' van het college van procureurs-generaal (over opsporing en vervolging in strafrechtelijke zaken door het OM) uit 01/08/2002 en naar een kamerstuk, een brief van de minister van Binnenlandse Zaken over *reality-tv*, waarin ook de link wordt gelegd met een rapport van de nationale ombudsman (rapportnummer 95/340)

de situatie daarbinnen wel niet is. Ook na aandringen krijgt hij daar geen toestemming voor, maar de gemeentevorlichter wil hem wel tegemoetkomen en vertellen wat hij aantrof in de panden waar zojuist illegalen zijn aangehouden.

De politie wordt die avond regelmatig gebeld door journalisten maar de piketvorlichter van de politie verwijst alle media door naar de gemeentewoordvoerder, die bevestigt dat de politie inderdaad bezig is met een actie. Verder is hij summier in het verstrekken van details, hij zit immers zelf in een geblindeerde commandowagen en weet daarom niet goed waar ze zich op dat moment precies bevinden, zo vertelt hij de verslaggevers die hem bellen om te achterhalen waar de politie op dat moment huizen binnenvalt.

De volgende ochtend belt de gemeentewoordvoerder verschillende verslaggevers terug om details over de actie door te geven, zoals het aantal panden dat is gesloten, het aantal illegalen dat is opgepakt en het aantal aangetroffen slaappleatsen. Voor informatie over de nationaliteit van de illegalen en de uitzettingen verwijst hij naar de woordvoerder van de IND.

Persconferentie op Bulgaarse ambassade

Op woensdag 13 november 2002, de dag na de actie, geeft de IND een persconferentie op de Bulgaarse ambassade. Samen met de ambassadeur van Bulgarije staat de directeur van de IND de in grote getale toegestroomde pers te woord. Hij vertelt dat in de vroege ochtend 115 illegale Bulgaren met een chartervlucht het land zijn uitgezet. Niet alleen in Zandstad zijn Bulgaren opgepakt maar ook in een andere stad zijn aanhoudingen verricht. Tevens meldt hij dat bij aankomst in Sofia de Bulgaren een stempel in hun paspoort krijgen, zodat zichtbaar wordt dat zij Nederland zijn uitgezet. Ook is met de Bulgaarse autoriteiten overeengekomen dat de uitgezette Bulgaren hun paspoort voor twee jaar moeten inleveren. De ambassadeur van Bulgarije hamert er tijdens de persconferentie vervolgens op dat stigmatisering van Bulgaren moet worden voorkomen en dat het aantal illegale Bulgaren maar een klein deel uitmaakt van het totaal aantal illegale immigranten dat naar Nederland komt. Naast verschillende landelijke media is ook een stadsverslaggever van de regionale krant aanwezig, evenals de politieverslaggever van de regionale omroep.

Op diezelfde woensdag vormt de politieactie voorpaginanieuws van de regionale krant van Zandstad. De krant opent met een grote foto van de aanhoudingen en kopt 'Opgepakte Bulgaren raken paspoort kwijt'. In het bericht komt de IND-directeur aan het woord over de maatregelen die zijn getroffen om te voorkomen dat de Bulgaren weer snel terugkomen. Daarnaast komt de gemeentewoordvoerder aan het woord, die nog eens benadrukt dat de actie primair is bedoeld om de huisjesmelkers in de stad aan te pakken. Verderop in de krant lezen we een verslag van de politieverslaggever, die de vorige avond bij de actie op straat aanwezig was. Hij beschrijft hoe de voordeur van woningen wordt 'ingebeukt' om 'Bulgaren te kunnen overrompelen, zodat ze geen tijd hebben om andere illegalen te alarmeren of via het balkon te ontsnappen' en schetst hoe mensen onder politiebegeleiding uit huizen worden gehaald en in gedetineerdenbusjes worden gezet. Ook beschrijft hij hoe 'de gemeentewoordvoerder is geschrokken van de

omstandigheden die hij in deze en andere binnengevallen woning aantrof'. Vooral de vele bedden in kleine kamertjes en de onveilige toestand van de elektrische bedradingen en verwarmingsinstallaties wijzen volgens de gemeentevorlichter op een gevaarlijke en mensonterende woonsituatie voor bewoners en omwonenden.

De nieuwsuitzending van de regionale televisie besteedt twee items aan de actie. Allereerst kondigt de nieuwslezer aan dat de avond ervoor in illegale panden 86 illegalen zijn aangehouden en dat dertien panden zijn verzegeld wegens brandgevaar en vervuiling. De actie was de tweede grootscheepse actie in Zandstad waarbij illegale Bulgaren zijn opgepakt en de burgemeester heeft aangekondigd dat er meer acties zullen volgen, zo vertelt de nieuwslezer. De omroep heeft geen beelden van de invallen omdat de verslaggever die avond piketdienst had, te laat vernam dat er acties plaatsvonden. De volgende dag pakt de politiever slaggever van de omroep het onderwerp op. Nadat hij de gemeentewoordvoerder heeft gebeld, is hij met een cameraman de wijk ingegaan en heeft opnames gemaakt van de buitenkant van enkele verzegelde panden. In de reportages 's avonds zien we een deur met een plakkaat waarop met grote letters 'SLUITING VAN DE WONING' staat gedrukt. Die beelden worden afgewisseld met archiefbeelden van de politieactie in september, toen de regionale omroep wel op tijd ter plekke was om opnames te maken van de aanhoudingen. De commentator vertelt dat achttien woonpanden door de politie zijn bezocht en dat dertien daarvan direct zijn gesloten. Verder horen we dat het de burgemeester van Zandstad niet zozeer gaat om illegalen maar veeleer om de woonsituatie van illegalen die mensonterend is en om de huiseigenaren die achter de illegale verhuur zitten.

Na dit nieuwsitem brengt het regionale televisienieuws nog een reportage over de aanhoudingen. Nu staat echter niet de visie van de lokale autoriteiten centraal maar de door de IND aangekondigde maatregel om de paspoorten van uitgezette Bulgaren in te nemen. De reportage begint met beelden van het gebouw van de Bulgaarse ambassade en een wapperende Bulgaarse vlag, afgewisseld door beelden van de directeur van de IND die een zaaltje met journalisten toespreekt. Ondertussen vertelt de voice-over dat al sinds september de Nederlandse overheid in overleg is met de Bulgaarse autoriteiten over oplossingen voor de Bulgaren die na uitzetting weer terugkomen. Dan komt de directeur van de IND weer in beeld. Hij praat over stempels in paspoorten, over het Schengen Informatie Systeem en over het innemen van paspoorten van uitgezette Bulgaren. De Bulgaarse ambassadeur zegt vervolgens dat door de politieactie een negatief beeld van Bulgaren wordt gecreëerd. Daarna vertelt de voice-over dat door de IND niet alleen naar Bulgaren wordt gezocht maar dat het vooral gaat om het opsporen van illegalen die overlast veroorzaken of strafbare feiten plegen. En het zijn de Bulgaren die er uitspringen, zo horen we de voice-over zeggen. De ambassadeur reageert vervolgens ontkennend op de beschuldiging dat de Bulgaren zich hier in grote getale schuldig maken aan criminaliteit. Hij zegt, na het plenaire deel van de persbijeenkomst, in een interview met politiever slaggever De Jager:

‘The last flight, which was organised on the 25th of September, 126 Bulgarian citizens who were repatriated to Bulgarian, 65 of them were only between two and ten days in the Netherlands and the only offence they have committed is that they have not registered in the police.’

We zien dat ook op een gezamenlijke persconferentie verschillende overheidsactoren ieder een eigen frame voor het voetlicht van de media brengen. Terwijl de IND het issue Bulgaren consequent in een illegaliteitsframe plaatst, doet de Bulgaarse ambassadeur zijn best het in omloop zijnde criminaliteitsframe te bestrijden. Net zoals de politie van Zandstad doet hij dat met cijfers.

De regionale krant van Zandstad komt de volgende dag met drie follow-up berichten over de uitzetting van illegale Bulgaren. Allereerst opent de krant met het bericht dat de FNV wil dat werkgevers de uitgezette illegalen hun loon nasturen, omdat ze dat volgens de vakbond wettelijk verplicht zijn. Verder staat op de voorpagina een bericht met de kop ‘Bulgaarse ambassadeur is niet boos, maar verdrietig’. In het artikel komt de ambassadeur van Bulgarije uitvoerig aan het woord over ‘de hysterie’ in Nederland over illegale Bulgaren. Het stuk is gebaseerd op de persconferentie van de dag ervoor en aan de hand van het verhaal van de ambassadeur komt naar voren dat illegale Bulgaren maar een piepklein onderdeel vormen van het grote illegalenprobleem in Nederland. Illegale arbeid bestaat bij de gratie van Nederlandse werkgevers en bij de gratie van huisbazen in Nederland, zo citeert de krant de ambassadeur.

Tot slot brengt de krant op donderdag 14 november het nieuws dat ‘de burgemeester is geschokt na de nieuwe illegalenactie’. Die uitspraak is opgetekend uit de mond van de burgemeester zelf tijdens een commissievergadering die avond ervoor.

Raadscommissievergadering

Op woensdagavond 13 november komt de raadscommissie voor veiligheid bijeen voor een reguliere vergadering en op de agenda staat onder meer de voortgangsrapportage van de projectgroep aanpak infrastructuur rondom illegalen. Bij de rondvraag aan het begin wordt de vergadering al gedomineerd door de gemeentelijke aanpak van de illegalenproblematiek. Verschillende raadsleden vragen namelijk naar de resultaten van de actie van de dag ervoor. De burgemeester meldt het aantal gesloten panden en het aantal vreemdelingen dat is aangetroffen en noemt het aantal brandgevaarlijke en vervuilde panden waar men tijdens de controles tegenaan liep ‘schokkend’.

Veel raadsleden uiten tijdens de vergadering hun lof over de gemeentelijke aanpak, ze prijzen de voortgangsrapportage en pleiten voor strakke handhaving. Een van de raadsleden vraagt of er illegalen zijn aangetroffen die bij eerdere acties al zijn uitgezet en voegt daar aan toe dat ‘de verhalen dat Bulgaren zich gewoon laten uitzetten en weer terug kunnen komen, de wereld uit geholpen moeten worden’. Ze verwijst daarmee impliciet naar de mediaberichten die in de maanden daarvoor zijn verschenen en waarin vanuit het perspectief van Bulgaarse migranten vraagtekens geplaatst werden bij de effectiviteit van de uitzettingen.

Daarnaast laten enkele leden van de oppositie zich kritisch uit over het gevoerde beleid. Ze vragen zich af wat het effect van de acties is op de malafide verhuurders en wijzen ook op de 'de mondiale verdeling van de welvaart' en 'het gemiddelde inkomensniveau in Bulgarije'. Tijdens de vergadering benadrukt de burgemeester nog eens dat de gemeente nauwelijks bevoegdheden heeft als het gaat om de aanpak van illegalen en hij spreekt wederom over de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid. Verder zegt hij dat door de acties mensen zich in de toekomst wel zullen bedenken om in Zandstad actief te worden in het illegalencircuit. 'Alleen al om dat signaal is voortzetting van de acties nodig', zo stelt de burgemeester.

Politieverslaggever De Jager is bij de vergadering aanwezig en doet er de volgende dag verslag van in de krant. De burgemeester komt uitvoerig in het stuk aan het woord ('ik ben buitengewoon geschrokken van het aantal panden en de omstandigheden waaronder mensen leven'), daarnaast worden ook verschillende raadsleden geciteerd. Het artikel sluit ook af met de burgemeester die zegt 'het gaat ons om het in kaart brengen van de uitbuiters. Dat vergt intensief researchewerk maar ik verzeker u dat de politie daarmee bezig is.'

Verhaal over de tippelzone

Twee dagen later, op zaterdag 16 november 2002, opent de krant met de kop 'Prostitutie als olievlek over stad'. Het nieuws luidt dat de aan harddrugs verslaafde straatprostituees zich verplaatsen als gevolg van 'de enorme toename van het aantal illegale prostituees op de tippelzone'. We lezen dat gemeente, politie en de hulpverlening in Zandstad het probleem erkennen en dat de burgemeester sluiting van de tippelzone 'als een serieuze optie' ziet, omdat de situatie aldaar volgens hem onhoudbaar wordt.

In de zaterdagbijlage van de krant staat vervolgens het uitgebreide achtergrondverhaal van verslaggever De Jager. De kop luidt 'Slavinnen van de tippelzone' en de eerste alinea geeft een beschrijving van de vrouwen en de sfeer op de tippelzone:

'Het is druk op de tippelzone, té druk. De honderden illegale vrouwen uit Oost-Europa die er het afgelopen jaar zijn neergestreken, verdrijven de verslaafde prostituees naar elders in de stad en maken elkaar ook het leven zuur. De concurrentie is moordend, bijna letterlijk. Geregeld gaan de vrouwen met elkaar op de vuist. Er moet geld worden verdiend, veel geld. Niet voor de eigen portemonnee, maar voor die van de pooier, 'de baas'. Slechts een enkeling staat hier vrijwillig en zelfstandig. Geweld, intimidatie en valse beloftes brachten de illegale vrouwen naar de tippelzone. De mensenhandelmaffia in Zandstad draait op volle toeren.'

Daarna komt in het bericht de directeur van de opvanginstantie aan het woord. Ze vertelt dat sinds de zomer van 2002 het aantal vrouwen op de tippelzone verdriedubbeld is en dat de helft van alle vrouwen nu de Bulgaarse nationaliteit heeft. Omdat deze groep nauwelijks Engels spreekt, is eenmaal in de twee weken een Joegoslavische in de huiskamer aanwezig die de gesprekken tussen de hulpverleners en de Oost-Europese prostituees vertaalt. Verslaggever De Jager heeft tijdens zijn bezoek aan de huiskamer met de

tolk gesproken en op basis van haar verhaal schetst hij de situatie van vrouwen die slachtoffer zijn van vrouwenhandel. De vrouwen worden volgens de tolk geronseld in de bergen en op het platteland en als ze eenmaal hier zijn, wordt hun paspoort afgenomen en verdwijnen de vrouwen onder dwang in de prostitutie. Van de nachtopbrengst wordt gemiddeld vijftig procent afgestaan aan een pooier die voor dat geld de vrouwen van stad naar stad rijdt, zo vertelt de Joegoslavische. Daarna komt in het krantenartikel een politiewoordvoerder aan het woord die het verhaal over vrouwenhandel uit Oost-Europa bevestigt. De politieactie van de week daarvoor was volgens de zegsman ook gericht op het verkrijgen van informatie over vrouwenhandelaren. Ook meldt het artikel dat de week erop de rechtbank elders in Nederland uitspraak zal doen tegen een 39-jarige Bulgaar die ervan wordt verdacht tien tot tientallen Bulgaarse meisjes naar Nederland te hebben gesmokkeld. Tot slot komt de wethouder Welzijn van Zandstad aan het woord. Zij juicht de politieactie van de week ervoor toe maar voegt eraan toe:

‘We moeten de mannen erachter pakken. Die vreselijke mannen die vrouwen als koopwaar gebruiken. We moeten hen met voorrang voor het gerecht slepen. Net als de malafide werkgevers, de eigenaren van malafide uitzendbureautjes en de huisjesmelkers en alle andere uitbuiters.’²⁰

Daarnaast noemt de wethouder het probleem van de ‘verdrijving’ van de oorspronkelijke doelgroep van de tippelzone, namelijk de aan harddrugs verslaafde prostituees, door de ‘veelal aantrekkelijke Oost-Europese vrouwen’.

Na deze reeks van berichten besteedt de krant in 2002 nog enkele malen aandacht aan de kwestie van de illegale Bulgaren. Zo brengt de krant eind november het nieuws dat de politie in Waterstad 92 illegale Bulgaren en Roemenen heeft opgepakt. De politiewoordvoerder uit Waterstad spreekt tegenover de pers nu niet meer over ‘criminele illegalen’ omdat het volgens haar niet vaststaat dat ze strafbare feiten hebben gepleegd. Niettemin ligt het accent bij de persbijeenkomsst wel op de (vermeende) criminele activiteiten van de illegalen. De krant van Zandstad citeert: ‘Ze zaten vaak met twintig man op een klein kamertje. Het waren geen mensen die ’s ochtends naar hun werk gaan om geld te verdienen, ze komen op een andere manier aan hun centen.’ De politie-invallen worden echter gedaan op grond van de Vreemdelingenwet, zo laat de voorlichter weten. Twee dagen later lezen we dat 152 Bulgaren en 33 Roemenen uit onder meer Waterstad door de IND het land uit zijn gezet. De invallen en uitzettingen krijgen ook veel aandacht van landelijke media.

²⁰ Een paar dagen later brengt de krant het nieuws dat een werkgeversorganisatie kwaad is op de wethouder vanwege haar uitspraken in het artikel. Hij wil niet over één kam geschoren worden met vrouwenhandelaren en huisjesmelkers en heeft daarover inmiddels contact opgenomen met de wethouder.

Begin december 2002 wordt op een vroege ochtend het T-kwartier bezocht door een delegatie landelijke politici en vakbondsmensen. De FNV heeft een minicongres georganiseerd over illegale arbeid en het congres begint met een wandeling door de wijk, zodat bestuurders met eigen ogen de wachtende illegalen op straat gade kunnen slaan. Zowel de regionale krant van Zandstad als de regionale omroep doet verslag van het bezoek aan de wijk en beide media belichten de visie van de FNV en van de algemene uitzendbranche (ABU). De FNV-woordvoerder zegt in de krant dat ‘we het niet moeten hebben van een tv-show van het uitzetten van Bulgaren. We moeten het probleem bij de bron aanpakken, bij de bureautjes en bij de werkgevers.’ In de televisiereportage komt ook kamerlid Verburg in beeld, die ook meent dat ‘het probleem bij de wortel moet worden aangepakt’. De delegatie komt tijdens de excursie om half zes ’s morgens overigens niet veel illegalen tegen, zo staat in het krantenbericht. Vanwege het suikerfeest is het zo stil op straat, meent de gids van het gezelschap.

Op de laatste dag van het jaar 2002 schrijft politieverslaggever De Jager een artikel voor de krant waarin wordt teruggeblikt op ‘Het jaar van de Bulgaar’, zoals de ondertitel van het stuk luidt. Het maakt deel uit van een serie artikelen waarin de ‘hot items’ van 2002 nog eens de revue passeren en de visies van voor- en tegenstanders tegen elkaar worden afgezet. De Jager heeft de fractievoorzitter van de VVD voor het artikel benaderd en daarnaast een medewerker van een vluchtelingenorganisatie uit Zandstad. Eerst komen de opvattingen van de VVD-voorman aan de orde (‘ik ben blij dat de gemeente eindelijk actie heeft ondernomen’) daarna de kritiek van de belangenorganisatie op de politieacties (‘tot een jaar geleden hield niemand het voor mogelijk dat er dit soort razzia’s in Nederland werden gehouden’). De vluchtelingenorganisatie meent dat door de actie illegale arbeiders nog kwetsbaarder worden en nog eenvoudiger te chanteren, ze gelooft niet dat de acties zijn gericht tegen het uitbuitingscircuit. De VVD-fractievoorzitter daarentegen, meent dat het juist gaat om de aanpak van de ‘illegalenmaffia’ en het stuk sluit af met zijn woorden: *‘het is een zaak van lange adem en we zijn nog maar net begonnen. De strijd gaat nog jaren duren.’*

Angst voor invallen

In de eerste maanden van het nieuwe jaar is het rustig rondom het onderwerp Bulgaren. Verslaggever Yilmaz die in de zomer van 2002 in Bulgarije is geweest om te filmen, blijft contact houden met Bulgaren die – ondanks de uitzettingen – nog in het T-kwartier wonen. Hij besluit een televisiereportage te maken over hun leefomstandigheden en toekomstperspectieven. Op maandag 3 februari 2003 wordt het item door de nieuwslezer op de volgende wijze ingeleid:

‘Turkse Bulgaren die vorige week nog met duizenden tegelijk naar Zandstad kwamen, zijn de laatste weken voor een groot deel vertrokken. Ze houden het voor gezien omdat er de laatste tijd minder werk voor hen is. Verder zijn ze geschrokken van de politie-invalen in illegaal bewoonde panden. Sinds de invallen, in september en november, zijn de leefomstandigheden volgens de Bulgaren onmenselijk geworden. Verslaggever Yilmaz zocht de Bulgaren die er nog wel zijn op.’

In de reportage die volgt vertelt de commentator dat de politie-invallen het gesprek van de dag zijn in de Bulgaarse gemeenschap in Zandstad en dat de angst om opgepakt te worden groot is. Vervolgens komt een man onherkenbaar in beeld, we zien alleen zijn mond, die zo nu en dan een trekje neemt van een sigaret. Verslaggever Yilmaz vertelt dat dit een huisbaas is die zijn woning aan zes illegale Bulgaren verhuurt, per persoon krijgt hij 150 euro per maand. Dan volgt het volgende vraaggesprek:

Huisbaas: 'Ik wil onherkenbaar in beeld.'

Yilmaz: 'Waarom?'

Huisbaas: 'Ik heb mensen wonen hierzo, die geen verblijfsvergunning hebben, en mocht er een inval gebeuren, dan hangt er toch wel een aardig prijskaartje aan.'

Yilmaz: 'Weet je wat het kost?'

Huisbaas: 'Ja, bij andere invallen hoorde ik bedragen rond de 45.000 euro, dat is volgens mij per huis. Dat is een flink bedrag en dat heb ik er niet voor over.'

Yilmaz: 'Wat ga je doen?'

Huisbaas: 'Tja, wat ga ik doen. Ze moeten eruit. Vandaag is de laatste dag dat ze in huis zijn want ik wil het risico niet nemen.'

Een paar mannen komen in beeld, zittend op een bank in een kamer, met een sigaret in hun hand en hun gezichten onherkenbaar. Het vraaggesprek met de verhuurder gaat intussen verder:

Yilmaz: 'Heb je geen last van je geweten? Je hebt dik geld verdiend aan deze mensen en nu je bang bent voor die acties, zet je ze gewoon op straat.'

Huisbaas: 'Ik vind dat ik geen keus heb, ik heb het liefst dat die mensen gewoon onderdak hebben, maar ik heb geen zin een boete te gaan betalen van duizenden euro's. Maar ik wil ze natuurlijk niet op straat gooien, het zijn mensen die keihard werken en hun dan op straat gooien is niet leuk.'

Yilmaz: 'Maar toch doe je het?'

Huisbaas: 'Maar ik heb geen keus.'

Dan wordt ingezoomd op een van de mannen op de bank die – terwijl we zijn gezicht nog steeds niet zien – vertelt:

'We kunnen niet slapen van de zenuwen omdat we bang zijn voor een inval. We gaan gestrest naar ons werk en zijn gestrest als we thuiskomen. Wij Bulgaren staan onder enorme geestelijke druk.'

Daarna volgen nog enkele interviews met Bulgaren die in Zandstad wonen. Allemaal benadrukken ze de toegenomen angst om opgepakt te worden en de verslechterde kans op werk. De verslaggever sluit de reportage af met de constatering dat het arbeidsseizoen voorbij is en dat over een paar maanden, als het werk weer wat aantrekt, de Bulgaren wel

grotendeels terug zullen komen. ‘Stil hopen ze dat de politie ze rond die tijd vergeten is’, zo luiden de laatste woorden.

Een functionaris van de vreemdelingenpolitie van Zandstad zegt achteraf over deze rapportage: *‘Toen ik die rapportage op tv zag over dat Bulgaren het hier niet meer zo leuk vinden, dacht ik, doe nog tien van zulke documentaires!’*

9.5 Derde grootschalige politieactie, februari 2003

Een paar weken later volgt de derde grootschalige politieactie. Op dinsdagavond 25 februari 2003 controleert een delegatie van politie en gemeente 23 woningen op onrechtmatige bewoning. De controle en de persvoorlichting vindt op dezelfde wijze plaats als bij de actie in november 2002. Tien woningen blijken niet onrechtmatig bewoond, in de overige dertien treft men 121 slaapplekken en 48 illegalen, waarvan 44 Bulgaren (34 mannen en 10 vrouwen) en 4 illegalen met een andere nationaliteit. De volgende ochtend vroeg worden de Bulgaren per charter naar Sofia teruggevlogen.²¹ Bij deze actie worden aanzienlijk minder illegalen in de panden aangehouden: in september 2002 waren het er 77, in november 2002 86, en nu 48.

De aandacht van de regionale media is ook beduidend minder dan bij de vorige acties. De regionale televisiezender brengt de volgende dag alleen een kort nieuwsbericht over de actie, de regionale krant besteedt twee nieuwsberichten aan de invallen, een kort bericht op de voorpagina en een langer nieuwsbericht in het stadskatern. In de berichtgeving komt de visie van het gemeentebestuur vooral naar voren (‘het gaat volgens de woordvoerder van de burgemeester nog altijd om de illegale bewoning van panden’). Maar de politiever slaggever vermeldt ook de kritiek van sommige fracties (‘het oppakken en uitzetten van illegalen heeft geen zin en de positie van illegalen verslechtert er door’).

Ook meldt de krant dat een deel van de 150 illegalen die bij de twee eerdere acties werden opgepakt en uitgezet, na korte tijd weer terug was in de stad.²² Naast de regionale media besteden ook landelijke media aandacht aan de actie in Zandstad. Zo opent een landelijk avondblad op woensdag 26 februari met een foto van de invallen, in het onderschrift wordt een gemeentewoordvoerder geparafraseerd over de brandgevaarlijke en slecht onderhouden panden waar de invallen plaatsvonden.

De berichtgeving over de politie-invallen blijft beperkt tot het nieuws de dag na de actie, *follow up* berichten blijven uit. Verderop in dit hoofdstuk zal blijken dat de politieactie die

²¹ Tezamen met acht Bulgaarse vrouwen die elders in het land in Turkse theehuizen zijn opgepakt. De politie heeft invallen gedaan in Turkse theehuizen waar vrouwen uit Oost-Europa en Afrika werden gedwongen tot prostitutie. Bij de eerste invallen in Turkse theehuizen werden naast acht Bulgaarse vrouwen ook tien Poolse en een Russische vrouw opgepakt.

²² Over deze constatering verschillen de meningen. De gemeentewoordvoerder bijvoorbeeld, noemt dit een ‘broodje-aap-verhaal’, de wijkagent van het T-kwartier daarentegen, zegt met eigen ogen gezien te hebben dat mensen die zijn opgepakt en een paar weken later weer gesignaleerd worden in de wijk.

vier maanden later in Zandstad plaatsvindt in veel sterkere mate media-aandacht genereert. Tot die tijd verschijnen slechts enkele berichten over de Bulgarenkwestie, zoals in maart – vlak voor de provinciale statenverkiezingen – een ingezonden artikel van de hand van een kandidaat-Statelid op de opiniepagina van de regionale krant. Hij meent dat de provincie bij de oplossing van het illegalenvraagstuk een intermediaire rol zou kunnen spelen tussen gemeenten en rijk.

Verder bericht de krant eind maart 2003 dat de minister van Binnenlandse Zaken de kamer heeft laten weten dat hij dit jaar meer bedrijven laat controleren op illegale werknemers. Hij schrijft dit in antwoord op de kamervragen van 3 oktober 2002. In het antwoord aan de kamer legt de minister nog eens uit wat het huidige beleid is op de terreinen van illegale overbewoning en illegale arbeid. Hij noemt daarbij ook de aanpak van de gemeente Zandstad, die gericht is op het tegengaan van het uitbuitingscircuit. Verder vermeldt de minister in zijn brief de afspraken die gemaakt zijn met de Bulgaarse autoriteiten over het afnemen van het paspoort van Bulgaren die Nederland zijn uitgezet.

Het stadsbestuur van de gemeente Zandstad meent dat het antwoord van de minister feitelijk niets ‘nieuws’ bevat. Dat kan althans worden opgemaakt uit de brief die de burgemeester een paar weken later, op 15 april 2003, naar de Tweede Kamer en naar de minister stuurt. Daarin schetst hij de knelpunten voor de gemeente. (‘De gemeente heeft geen invloed op de toelating en uitzetting van illegale vreemdelingen. Wel wordt de gemeente geconfronteerd met een grote mate van overlast.’) Hij constateert vervolgens dat de recente brief van de minister eigenlijk geen structurele oplossingen biedt. De gemeentelijke aanpak van het uitbuitingscircuit rond illegalen is niet effectief zonder medewerking van het Rijk. Verder staat in de brief van de burgemeester:

‘Zonder nadrukkelijke medewerking van het Rijk en de (rijks)opsporingsdiensten zoals FIOD en SIOD blijft het dweilen met de kraan open. (...) Zonder een structurele aanpak, zoals uitbreiding van celcapaciteit, herinvoering van een handhaafbaar vergunningstelsel voor uitzendbureaus, een substantiële verhoging van de boetes aan werkgevers die illegalen tewerk stellen, zal een gemeentebestuur altijd het nakijken hebben. (...) Nogmaals en met klem vragen wij het Rijk haar verantwoordelijkheid te nemen.’

De bestuursdienst stuurt een kopie van de brief naar de gemeenteraadsleden en naar verschillende media. De volgende dag, op woensdag 16 april 2003, opent het stadskatern van de krant van Zandstad met de kop ‘Rijk laks met aanpak illegalen’. In het bericht komt de inhoud van de ‘ongekend felle brief’ uitvoerig aan bod.

De regionale televisie doet geen verslag van de brief van de burgemeester. Wel brengt de zender twee maanden later het nieuws dat Bulgaren weer in grote getale ‘s morgens vroeg in het T-kwartier staan te wachten op werk. ‘De strenge acties lijken weinig effect te hebben’ aldus de nieuwslezer. Vervolgens komt in de reportage de burgemeester van Zandstad in beeld, die wederom van de gelegenheid gebruik maakt om de rijksoverheid te wijzen op haar verantwoordelijkheid. ‘Het is te gek voor woorden dat dit type vragen moet worden aangepakt vanuit de lokale overheid omdat die geconfronteerd

wordt met de overlast en de risicovolle situaties', zo zegt hij onder meer. Duidelijk wordt dat de burgemeester bij vragen van journalisten over de lokale situatie consequent verwijst naar de verantwoordelijkheid en nalatigheid van het Rijk.

Naar aanleiding van de brief van de burgemeester stelt PvdA Kamerlid Van Heemst vragen aan de minister. In het debat dat daarop in de Tweede kamer volgt, zegt de minister toe met de een aantal grote steden om tafel te gaan zitten om oplossingen te vinden voor het illegalenprobleem. De krant bericht de volgende dag over het overleg in de Tweede Kamer en belicht de opvattingen van enkele kamerleden, zoals die in het debat naar voren zijn gekomen.

Op 8 mei 2002 brengt politieverslaggever De Jager het nieuws dat veel Bulgaren die Nederland zijn uitgezet niet na twee jaar, maar na enkele weken hun paspoort alweer terug krijgen, ondanks de afspraak die in 2002 is gemaakt met de Bulgaarse autoriteiten. Hij heeft dat gehoord van een woordvoerder van de IND. De rechters in Bulgarije keuren de maatregel namelijk niet goed wegens gebrekkige juridische onderbouwing, zo staat in de krant. Om die reden blijft het voor Bulgaren mogelijk om naar Nederland terug te keren.

9.6 Vierde grootschalige politieactie, juli 2003

De doelstelling die de gemeente hanteert bij de politie-invallen – namelijk het aanpakken van het uitbuitingscircuit – is tot nu toe veelvuldig voor het voetlicht gebracht in diverse regionale en landelijke mediaberichten over de politie-invallen. Toch is de woordvoerder van de burgemeester van mening dat het accent bij de publiciteit nog te vaak op het *uitzetten* van illegalen ligt en te weinig op de bestrijding van uitbuiters en onveilige woonsituaties. Tegenover de veelgebruikte mediabeelden van politie die mensen uit huizen haalt en in arrestatiebusjes zet – een *icoon* voor 'razzia's' en 'illegalenjacht' – wil hij een beeld neerzetten van de erbarmelijke woonomstandigheden van illegalen in de stad, als *icoon* van de uitbuiting van illegalen. De woordvoerder loopt om die reden al een tijd met het idee om journalisten een dag na een grootschalige politieactie uit te nodigen om de ontruimde panden te bezichtigen. Tijdens de invallen mogen de verslaggevers de panden immers niet in, terwijl ze daar wel elke keer weer om vragen. Hij vertelt:

'Je moet inzichtelijk maken wat het beleid is, waarom we dat doen. Wij zeggen, die mensen worden uitgebuit, die mensen leven in omstandigheden die wij verschrikkelijk vinden. En om daar een eind aan te maken doen wij het. Maar de media halen steeds het andere aspect naar voren. Dat illegalen worden opgepakt is voor hen ook veel zichtbaarder. Maar die panden zijn ook visueel dus die moet je laten zien. Mijn insteek was steeds: wij moeten laten zien dat het om het uitbuiten gaat en wat dat uitbuiten inhoudt. Dus laat maar een pand zien waar veertien matrassen in een kamer liggen en de kakkerlakken over de muur lopen. En laat maar zien dat elke keer na zo'n actie of na het verlaten van zo'n pand mensen hun schoenen moeten ontsmetten.'

Het aanbod om de slaappanden te bezichtigen, dient volgens de gemeentewoordvoerder ook als 'een soort wisselgeld' voor de verslaggevers die hij tijdens de acties elke keer 'nee' moet verkopen. De burgemeester voelt er aanvankelijk weinig voor om journalisten de panden te laten bezichtigen. Enige tijd voor de politieactie in juli 2003 stemt hij, op aandringen van de woordvoerder, toch in met het plan.

Op dinsdagavond 1 juli 2003 zal de volgende politieactie plaatsvinden, die primair gericht is op de controle van woningen waar Bulgaren illegaal verblijven. De IND heeft voor deze actie weer een charter ingehuurd die de volgende ochtend naar Bulgarije vliegt. Behalve acties in Zandstad staan ook in andere gemeenten invallen gepland waarbij Bulgaren worden opgepakt.

Bezoek van Bulgaarse journalisten

Een week voordat in Zandstad de grootschalige controle plaatsvindt, krijgt de gemeente een opmerkelijk verzoek. De voorzitter van de gemeentelijke projectgroep wordt, tezamen met een gemeentewoordvoerder van Zandstad en een functionaris van de vreemdelingenpolitie, uitgenodigd op het hoofdkantoor van de IND. Daar zal op dinsdag 24 juni 2003 een kort overleg plaatsvinden over 'het programma voor de Bulgaarse journalisten'. Maar de gemeenteambtenaren weten niets van een programma voor Bulgaarse journalisten. Diezelfde dinsdagochtend ontvangen zij – via de vreemdelingendienst van politie – een e-mail van een beleidsmedewerker van de IND, waarin wordt uitgelegd wat precies de bedoeling is. In de mail komt het volgende naar voren. Zowel de Nederlandse ambassade in Bulgarije als de IND hebben de indruk dat bij inwoners van Bulgarije het idee leeft dat in Nederland 'razzia's' worden gehouden onder illegale Bulgaren. Om het Nederlandse uitzettingsbeleid in een wat positiever daglicht te plaatsen, willen ze dat beeld nuanceren door plaatsing van berichten in Bulgaarse media over de slechte leefomstandigheden in Nederland van Bulgaarse immigranten. Het idee is om de burgers van Bulgarije te laten zien dat de uitzettingen eerder als een redding gezien moeten worden en niet zozeer als een botte verwijdering. De Bulgaren in Nederland worden immers uitgebuit en slecht behandeld door huisjesmelkers, pooiers, werkgevers en malafide loonbedrijven, en de Nederlandse overheid is zo goed om de Bulgaren uit deze erbarmelijke situatie te halen, zo valt op te maken uit de elektronische brief.²³ Bovendien zou de aandacht in de Bulgaarse media voor de slechte leefomstandigheden van Bulgaren in Nederland mensen kunnen weerhouden naar Nederland toe te komen. Het ministerie van Buitenlandse Zaken en de IND hebben daarom twee Bulgaarse journalisten uitgenodigd om naar Nederland te komen om onder meer bij de 'veegacties' aanwezig te zijn, zodat ze met eigen ogen kunnen zien hoe slecht de Bulgaren in Nederland gehuisvest zijn en hoe correct de vreemdelingenpolitie en de IND hen behandelt gedurende de invallen en uitzettingen. Ze willen de journalisten een programma aanbieden dat, naast het bijwonen van de politieacties, zal bestaan uit een bezoek aan het T-kwartier en een

²³ Informatie uit de e-mailbrief van IND-medewerker aan functionaris van de vreemdelingenspolitie, die de brief heeft doorgestuurd naar de gemeenteambtenaren.

gesprek met medewerkers van de projectgroep over het beleid en de illegalenproblematiek in de stad. De journalisten zullen vervolgens op basis van alle informatie een artikel schrijven voor een landelijke krant in Bulgarije.

Ambtenaren van de gemeente Zandstad maken die dinsdag tijdens het overleg op het hoofdkantoor van de IND snel korte metten met het plan. Namens de burgemeester laten ze weten dat in geen geval journalisten bij de politie-invallen aanwezig kunnen zijn. Als Nederlandse journalisten nooit worden toegelaten in verband met de privacy van mensen, kan nu niet opeens een uitzondering gemaakt worden voor journalisten uit Bulgarije, zo is de gedachte. Daar komt bij dat de kans dat de datum van de politieactie 'uitlekt' groter wordt als van tevoren Bulgaarse journalisten op de hoogte worden gesteld. Aan een rondleiding door de wijk en aan een gesprek met beleidsmedewerkers wil de gemeente Zandstad wel meewerken. Ook kunnen de Bulgaarse journalisten de dag na de actie slaappanden bezichtigen en foto's maken van het interieur van de panden.

Het bezoek van de Bulgaarse journalisten wordt door het verbod van de gemeente om bij de actie aanwezig te zijn, in zijn geheel afgeblazen. Een functionaris van de vreemdelingenpolitie zegt achteraf dat wat hem betreft de journalisten welkom waren bij de acties. Beeldopnames van de actie zouden volgens hem juist kunnen bijdragen aan positieve beeldvorming omtrent de vreemdelingenpolitie en de IND:

'Het liefst zou ik een hele ploeg camera's uitnodigen om te laten zien hoe netjes wij werken. Dat mensen niet worden opgesloten [als ze na de invallen en aanhoudingen aankomen bij de vreemdelingendienst] maar gewoon in de hal hier beneden verblijven waar ook koffie is, thee, broodjes, melk enzovoort. Zolang de privacy van vreemdelingen wordt gewaarborgd en zolang ze [de journalisten] mij niet in de weg lopen, mogen ze wat mij betreft alles doen. Dingen alleen vertellen en niet laten zien blijft lastig.'

De eerst volgende keer dat een dergelijke politieactie in Zandstad op het programma staat, op 27 november 2003, speelt de kwestie opnieuw en staan de Bulgaarse journalisten daags voor de actie – dankzij een ticket van de IND – al op de stoep van het stadhuis. Daarover in de volgende paragraaf meer. Nu eerst een beschrijving van het verloop van de actie in juli 2003 en de aandacht daarvoor in de regionale media.

Voorlichters en verslaggevers op de avond van de actie

Op 1 juli 2003 worden 22 woningen gecontroleerd in en rond T-kwartier. De colonne van politie, arrestatiebusjes, Mobiele Eenheid en andere ambtenaren wordt in drieën gesplitst en gaan tegelijkertijd aan de slag. Tijdens de controles blijkt dat in twintig woningen illegale kamers of bedden worden verhuurd. Men treft 150 slaappleaatsen aan. Diezelfde avond nog worden dertien woningen gesloten vanwege brandgevaarlijkheid of onhygiënische omstandigheden. Tijdens de controle treft men 80 illegalen, 28 blijken uit Bulga-

rije te komen²⁴ De volgende ochtend vroeg vertrekken de opgepakte Bulgaren met een chartervliegtuig naar Sofia.

Ook nu is de pers van tevoren niet ingelicht. De gemeentewoordvoerder die wederom ter plekke is, wordt in de loop van de avond door verschillende nieuwsmedia gebeld. Hij laat weinig los over het verloop van de actie, maar nodigt de verslaggevers wel uit om de volgende ochtend met eigen ogen te zien in welke omstandigheden de panden werden bewoond. Fotografen zijn ook van harte welkom, laat hij de journalisten weten.

Een cameravrouw die bij de regionale televisie werkt, heeft de avond van de actie vrij en loopt in het T-kwartier toevallig tegen een stoet van arrestatiebusjes en politiemensen op. Ze ziet dat de politie bezig is met invallen en belt meteen naar de redactie van de regionale nieuwszender Daar zit politiever slaggever De Vos, die direct met een cameraman in een auto naar de wijk snelt om opnames te maken. De colonne staat net op het punt te vertrekken naar een volgend adres. De Vos, die als enige journalist ter plekke is, loopt naar de gemeentewoordvoerder en vraagt wat het resultaat van de actie tot nu toe is. De woordvoerder laat alleen los dat de panden gecontroleerd worden op brandgevaarlijkheid en dat ze met de actie het uitbuitingscircuit een slag toe willen te brengen. Maar De Vos wil weten hoeveel mensen zijn opgepakt, hoeveel panden al zijn gecontroleerd en hoeveel er zijn gesloten. Daar krijgt hij niets over te horen, wel zegt de gemeentewoordvoerder dat De Vos de volgende ochtend welkom is om één of twee ont-ruimde panden te bekijken en te filmen.

De politiever slaggever neemt daar geen genoegen mee, hij wil het nieuws nog diezelfde avond brengen in de uitzending van tien uur. Daarom probeert hij tijdens de actie bij de aanwezige politiemensen informatie los te krijgen over het verloop van de actie. Die willen *en passant* wel wat vertellen. De verslaggever zegt later:

‘Dan probeer je bij de politie die aanwezig is wat los te krijgen, die zijn vaak de beroedste nog niet. Dan vraag je bijvoorbeeld ‘om hoeveel mensen gaat het nu’ en in het voorbijgaan zeggen ze even later dan ‘we hebben er nu elf’. Zo gaat dat, en dan vertel je natuurlijk niet van wie je de informatie hebt.’

Als de colonne verder gaat naar het volgende pand, rijdt de televisiewagen er achteraan. De verslaggevers zien vanuit de auto niet veel van de actie en kunnen geen goede opnames maken, vanwege de vrachtwagen die hun uitzicht belemmert. Ze manoeuvreren daarom na verloop van tijd de auto *voor* de vrachtwagen en rijden dan direct achter de politiebusjes. De cameraman kan nu vanuit zijn auto goede opnames maken van de invallen en aanhoudingen. Tot de colonne stopt, op een plek in de wijk waar ook de centrale commando-wagen staat en nog een andere colonne. Er is overleg met de commandant en besloten

²⁴ Volgens de derde voortgangsnotitie van de gemeente uit maart 2004 was ‘ruim de helft’ van de tachtig opgepakte illegalen van Bulgaarse afkomst. Volgens de IND-woordvoerder zijn er 28 Bulgaren bij de actie opgepakt.

wordt met de invallen te stoppen. De politieverslaggever loopt naar de commandowagen en hoort dat de colonne de actie staakt vanwege de ‘verkeersonveilige situatie’ die is ontstaan door de inmenging van de mediawagen. De Vos reageert hierop door te zeggen dat ze alleen afspraken kunnen maken als ze van te voren worden ingelicht over de actie. *‘Als je wilt voorkomen dat wij dwars gaan liggen, moet je ons van te voren op de hoogte brengen, dan kunnen we afspraken maken’*, zo legt hij later uit.

De opvattingen van een politiewoordvoerder uit Zandstad ten aanzien van voorlichting tijdens de acties, sluiten hier bij aan. Bij interventies die plaatsvinden op *de openbare weg* zouden lokale autoriteiten een faciliterende rol voor journalisten moeten spelen, juist om te voorkomen dat de pers politiemensen voor de voeten loopt. De woordvoerder van politie zegt:

‘De gemeente wil geen pers bij de acties, maar op de openbare weg mag iedereen filmen en doen, dus is het naïef om te denken dat je een actie of een politieoptreden dan geheim kan houden. Inherent aan het werken aan de openbare weg is dat er juist altijd onmiddellijk pers bij is, en dat journalisten vrij zijn om te filmen wat ze willen. Daardoor kun je maar beter met ze mee denken en ze faciliteren, ze iets geven, dan hou je als politie en gemeente de regie een beetje in handen.’

Nieuwsmanagement dus, om de uitvoering van beleid niet te laten verstoren door inmenging van journalisten. De burgemeester daarentegen wil, zoals al eerder in dit hoofdstuk naar voren kwam, tijdens de actie zo min mogelijk pers vanwege de privacy van betrokkenen en vanwege de kans op ‘lekken’.²⁵

Berichten in de regionale media

Diezelfde avond brengt de regionale televisie het onderwerp in het nieuws van tien uur: ‘De gemeente Zandstad heeft vanavond op verschillende plaatsen in de stad slaappanden ontruimd’, vertelt de nieuwslezer. Terwijl daarna beelden zijn te zien van politieagenten op straat en mensen die uit huizen worden gehaald en naar arrestatiebusjes worden geleid, leest nieuwslezer voor:

‘Minstens twee karavans van politie, gemeente en het energiebedrijf reden van slaappand naar slaappand. Volgens de gemeente gaat het om een controle van brandveiligheid. Hoeveel panden er in totaal worden gecontroleerd is niet duidelijk, maar deze stoet heeft drie adressen bezocht. Twee van de panden zijn door de gemeente gesloten vanwege slechte brandveiligheid. Er zouden daarbij in totaal elf illegalen zijn aangehouden. Of het ook nu weer om illegale Bulgaren gaat is niet bekend. Volgens onbevestigde bronnen gaan de gearresteerde illegalen morgen al op het vliegtuig naar huis.’

²⁵ Volgens de gemeentewoordvoerder die op 1 juli 2003 bij de actie op straat aanwezig was, had de beëindiging van de politie-actie niets te maken met de aanwezigheid van de televisiewagen. Men stopte met de invallen omdat alle panden die op het lijstje stonden inmiddels waren gecontroleerd.

Ook enkele landelijke nieuwszenders brengen diezelfde avond het bericht over de politie-invallen in Zandstad.

De volgende dag, op woensdag 2 juli 2003, is het om tien uur 's morgens druk op het adres waar de gemeentewoordvoerder heeft afgesproken met de journalisten die hij de avond ervoor heeft gesproken. Het korte persbericht dat hij heeft opgesteld – over onder meer het aantal panden en het aantal opgepakte illegalen – deelt hij uit aan de aanwezige journalisten. Naast politieverlaggever De Jager van de krant van Zandstad en een freelance verslaggever van de regionale televisie (politieverlaggever De Vos had geen dienst die dag), is onder meer het radio 1-journaal vertegenwoordigd en het ANP. Er zijn ook diverse fotografen aanwezig. De verslaggever van het radio 1-journaal doet rechtstreeks 'op locatie' verslag. Hij beschrijft gedetailleerd de spullen die mensen hebben achtergelaten, de viezigheid die hij in de vertrekken aantreft en de vele matrassen die hij ziet liggen. De actie, waarbij honderd illegale Bulgaren zijn opgepakt, was gericht tegen de huisjesmelkers, laat hij de luisteraar weten.

De regionale krant besteedt dezelfde dag in twee berichten aandacht aan de actie. Op de voorpagina staat dat de IND die ochtend honderd Bulgaren met een chartervliegtuig heeft uitgezet, waarvan er 28 uit Zandstad komen. Ook meldt de krant dat het de eerste keer is dat de illegalen vanaf Rotterdam Airport zijn vertrokken, omdat daar een 'speciaal uitzetcentrum' is geopend.

Het stadskatern opent vervolgens met de kop 'Smerig pand begin van het eind voor illegalen'. Daaronder een grote foto met als onderschrift 'Eens moet dit pand er statig hebben uitgezien, nu zijn de drie etages uitgewoond en uitgeleefd'. Op de foto zien we twee matrassen op de grond met daaromheen op de vloer een wok met een deksel erop, een kookpan, een losse deksel, een paar borden met etensresten, wat lepels, een leeg colaflesje en een asbak. Verslaggever De Jager heeft een aantal panden bezocht. In de laatste alinea's van zijn verslag wordt het gemeentebestuur belicht. We lezen wederom dat het de gemeente niet gaat om de illegalen maar om de huisjesmelkers.

Ook op de regionale televisie zijn in het nieuws van die avond beelden te zien van verschillende vertrekken waar matrassen op de vloer liggen en etenswaar en servies. Ook in deze reportage komt het beleidsverhaal van de gemeente prominent naar voren. De reportage is gemaakt door een freelance verslaggever die niet eerder verslag deed van de kwestie. De televisie komt de volgende dag niet met een *follow up*, de krant wel. In een bericht wordt aan de hand van de visie van de burgemeester nog eens stil gestaan bij de politieactie. De kop van het artikel luidt 'Burgemeester wil panden, niet illegalen.' Het stuk eindigt op de volgende wijze:

'Dat er dinsdagavond bij de grootscheepse invallen in slaappanden 'maar' dertig illegale Bulgaren werden aangetroffen, vindt de burgemeester niet erg. De actie was vooral gericht op de gevaarlijke huizen en niet zozeer op de illegale bewoners.'

Naast illegale Bulgaren zijn volgens het artikel ook Turken, Oekraïners en een paar Polen aangehouden. De laatste mochten weer gaan omdat ze op weg waren naar de *Love Parade* in Berlijn, zo staat in de krant. Ook meldt de krant dat de gemeente dankzij de toename van het aantal meldingen steeds meer slaaphuizen op het spoor komt. Tien dagen later wijdt de nieuwsuitzending van de regionale omroep op basis van een persbericht van de gemeentelijke dienst Wonen ook een kort nieuwsitem aan de sterke toename van het aantal meldingen.

In de weken na de politieactie verschijnt zo nu en dan nog een bericht over illegale Bulgaren. Zo meldt de krant dat 48 Bulgaren zijn aangehouden tijdens een inval in een hennepkwekerij in Vlaardingen en lezen we nogmaals dat Bulgaren die het land uit zijn gezet in hun eigen land hun paspoort mogen houden, omdat het Bulgarije ontbreekt aan een juridische grondslag voor afname van het paspoort.²⁶ De regionale televisiezender brengt het nieuws dat de SIOD een directeur van een uitzendbureau heeft aangehouden, die ervan verdacht wordt honderden illegalen aan het werk geholpen te hebben. Ook komt de televisie in juli 2003 met een reportage waarin vanuit het perspectief van Turkse Bulgaren de migratiestroom uit Bulgarije wordt belicht.

Een pensioen voor illegale Bulgaren

In de laatste week van augustus krijgt het Bulgaren-issue kortstondig aandacht vanuit een andere invalshoek. Een woonstichting in Zandstad oppert in een bijlage van haar jaarverslag het idee om een pensioen op te richten voor illegale Bulgaren, om zo de overlast in het T-kwartier een halt toe te roepen. Om het huren van een bed bij huisjesmelkers tegen te gaan, stelt de directeur van de stichting voor om uit pragmatisch oogpunt 'kamerwijze verhuur' te ontwikkelen voor de veelal alleenstaande en werkende mannen uit Bulgarije. Een van de raadsverslaggevers van de krant merkt het plan van de woningstichting op en benadert vervolgens verschillende politici voor een eerste reactie. Op 22 augustus 2003 kopt de voorpagina 'Woonstichting wil wel voor illegalen bouwen'. In de laatste alinea van het stuk noemen verschillende VVD-politici het plan van de woningcorporatie 'bezopen' en 'politiek onverkoopt'.

De dag erna komt de verslaggever met een *follow up*. Uit het belronde langs de lokale politici is namelijk ook naar voren gekomen dat zowel de PvdA als de CDA-fractie in Zandstad een pensioen voor illegalen weliswaar niet zien zitten, maar wel voorstander zijn van tijdelijke werkvergunningen voor de Bulgaren. Op 23 augustus vormt het pleidooi van de partijen voor de tijdelijke legalisatie de nieuwswaarde van een krantenbericht dat de kop draagt 'PvdA en CDA willen Bulgaren legaliseren'. In het artikel leggen

²⁶ De Bulgaarse autoriteiten eisen volgens minister Verdonk van vreemdelingenzaken dat Nederland het verzoek om het paspoort in te trekken, motiveert. Dat kan niet volgens een woordvoerder van het ministerie omdat daarmee de privacy van de illegalen in het geding zou komen.

de fractievoorzitters uit dat een pension voor illegalen niet mogelijk is omdat het faciliteren van illegalen tegen de geest van de wet indruist. Maar, zegt de fractievoorzitter van het CDA die in het artikel wordt geciteerd, 'de economie zou op z'n gat liggen als deze mensen [de illegalen] in een keer zouden stoppen met werken. Het verstrekken van een tijdelijke werkvergunning zou daarom een vorm van een oplossing zijn.' Verder wijzen de fractievoorzitters er in het artikel op dat de tijdelijke legalisatie van illegale arbeidskrachten een eind zou kunnen maken aan het criminele netwerk rond illegalen. Eenmaal gelegaliseerd zouden de Bulgaren dan ook normale huisvesting kunnen zoeken en niet meer afhankelijk zijn van brandgevaarlijke slaappanden.

In het krantenbericht wordt verder herhaalt wat de opvatting is van de VVD ten aanzien van de pensions ('bezopen') en lezen we dat de lokale GroenLinks-fractie het idee van de woonstichting wel steunt, terwijl D66 niets ziet in een pension voor illegalen. Tot slot komt de visie van de wethouder Huisvesting naar voren. Hij zegt zich ook niet te kunnen vinden in het plan van de woonstichting en 'denkt dat het beter is om de overlast te bestrijden met de regelmatige opsporingsacties van illegale arbeiders'.

De maandag erop volgt opnieuw een artikel over het issue, ditmaal heeft de raadsverslaggever contact opgenomen met de fractievoorzitter van de VVD voor een reactie op het idee om tijdelijke werkvergunningen te verstrekken. In het bericht wordt duidelijk dat de VVD-fractie niets ziet in tijdelijke legalisering van illegalen. 'Zandstad kent tienduizenden werklozen. Het gaat er bij mij niet in dat zij allen ongeschikt zijn voor het werk dat er ligt', zo citeert de krant de fractievoorzitter.

Daarna wordt nauwelijks meer aandacht besteedt aan tijdelijke werkvergunningen of aan pensions voor illegalen als oplossing voor het Bulgaren-issue, niet door de media en niet door politici. Wel laat het college van Burgemeester en Wethouders een paar maanden later, in oktober 2003, in antwoord op vragen van de VVD-fractie weten dat zij het plan van de woningstichting niet ondersteunt, omdat ze meent dat dat 'in strijd is met de geest van de wet'.

Strafrechtelijke vervolging

Tot nu toe heeft de gemeente alleen met bestuurlijke maatregelen opgetreden tegen huisjesmelkers die tegen de lamp liepen. De eigenaren van de (brand-)gevaarlijke slaappanden werden aangeschreven en hen werd verzocht de illegale verhuur te beëindigen en, als dat nodig was, de woning zodanig aan te passen dat ze weer geschikt en veilig werden voor reguliere bewoning. Als zij daar niet aan voldeden, kregen ze een dwangsom opgelegd van ten hoogste 12.500 euro. Met de grootschalige acties werden de slaappanden tot dusver alleen leeggehaald en de illegalen opgepakt en uitgezet. De malafide infrastructuur werd, afgezien van wat waarschuwingen en boetes, verder ongemoeid gelaten.

Daar komt verandering in als in september 2003 een projectleider bij de politie wordt aangesteld, die de taak krijgt een politieteam op te richten om de malafide infrastructuur rond illegalen in Zandstad te onderzoeken en deze via het strafrecht aan te pakken. In november start het twaalfkoppige politieteam met het rechercheonderzoek.

Tegelijk wordt bij het Openbaar Ministerie een zaakofficier aangewezen om de huisjesmelkers te vervolgen.²⁷

Terwijl het doel van het team (en van de gemeente) is om de *facilitators* van illegalen aan te pakken, richt de strafrechtelijke aanpak zich hoofdzakelijk op opsporing en vervolging van huisjesmelkers. Door koppeling van verschillende bestanden stuit het rechteam halverwege november 2003 op enkele huiseigenaren waarvan het vermoeden bestaat dat zij meerdere slaappanden in het T-kwartier bezitten. Bij de eerstvolgende grootschalige actie (eind november 2003) zullen die panden worden gecontroleerd en zal met de informatie die dan naar boven komt (door het tappen van de telefoon na de actie en door het verhoren van opgepakte Bulgaren) aanvullend bewijsmateriaal verzameld worden tegen de verdachten. De acties zullen vanaf nu ook operationeel worden geleid door het politieteam.

9.7 Laatste grootschalige politieactie, november 2003

Voor donderdagavond 27 november 2003 staat in het T-kwartier van Zandstad een vijfde politieactie gepland, waarbij 23 woningen zullen worden gecontroleerd. Het zal de laatste grootschalige actie zijn die primair gericht is op panden waar Bulgaren verblijven en waarbij de IND van te voren een chartervliegtuig naar Sofia heeft geregeld.

Enkele dagen voordat de actie plaatsvindt, krijgt een medewerkster van de gemeentelijke projectgroep onverwachts bezoek. Twee Bulgaarse journalisten staan samen met een diplomaat van de Nederlandse ambassade uit Sofia op de stoep van het stadhuis. Ze zijn door de IND uitgenodigd om achtergrondinformatie te verzamelen over de illegalenproblematiek en de Nederlandse aanpak, ze willen ook graag de politieacties in Zandstad en Waterstad bijwonen. De autoriteiten van Waterstad hebben al toestemming gegeven om bij de invallen aanwezig te zijn, nu alleen nog de goedkeuring van Zandstad. In Waterstad zullen een dag eerder politie-invallen plaatsvinden en de opgepakte Bulgaren uit beide steden zullen vrijdagochtend gezamenlijk terugvliegen. Het plan is om de Bulgaarse journalisten ook mee te laten vliegen naar Sofia, temidden van de opgepakte Bulgaren.

Als de medewerkster van de gemeentelijke projectgroep hoort dat de Bulgaarse journalisten zijn overgekomen en bij de actie aanwezig willen zijn, krijgt zij 'een rooie waas van woede'. Het moet nu toch inmiddels wel duidelijk zijn dat de burgemeester geen journalisten bij de actie wil. Ze neemt contact op met de IND en daarna met de burgemeester, die besluit nog diezelfde dag een brief te schrijven naar minister Verdonk van Vreem-

²⁷ Via Art. 197a van het Wetboek van Strafrecht (mensensmokkel-artikel): 'Hij die een ander uit winstbejag behulpzaam is bij het zich verschaffen van toegang tot of verblijven in Nederland (...) of hem daartoe uit winstbejag gelegenheid, middelen of inlichtingen verschaft terwijl hij weet of ernstige redenen heeft te vermoeden dat de toegang of dat verblijf wederrechtelijk is, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vijfde categorie.'

delingenzaken. In de brief legt hij uit dat de acties bedoeld zijn om het uitbuitingscircuit aan te pakken en dat de verklaringen van opgepakte illegalen daarbij van cruciaal belang zijn. Hij benadrukt dat de acties niet gericht zijn op de individuele illegaal maar dat hun verklaringen een opstap zijn naar een gerichtere aanpak van de uitbuiters. Daarna drukt hij de minister op het hart dat de aanwezigheid van journalisten bij de acties naar zijn smaak ongepast is en in strijd met de privacy van het individu. Verder wijst hij op het risico van lekken en waarschuwt dat de actie zal worden afgeblazen als daarover vroegtijdig informatie naar buiten komt.

Als twee dagen later de actie plaatsvindt zijn de Bulgaarse journalisten inderdaad niet aanwezig. Uiteindelijk zullen ze geen enkele politie-inval bijwonen. De geplande actie in Waterstad, waar de Bulgaarse journalisten aanvankelijk wel bij aanwezig mochten zijn, wordt op het laatste moment afgeblazen door de burgemeester van Waterstad. Er zou zijn gelekt.²⁸

In Zandstad gaat de actie op donderdagavond 26 november 2003 gewoon door, zonder de aanwezigheid van Bulgaarse journalisten. De stoet met ambtenaren, ME, arrestatiebusjes en reguliere politie wordt wederom gesplitst in kleinere 'treintjes' en van de 23 woningen die in totaal gecontroleerd worden, blijken 19 dienst te doen als 'slaappand'. In deze woningen komt men 67 illegalen tegen waarvan 54 uit Bulgarije. De volgende ochtend vliegen ze, samen met een twintigtal Bulgaren die elders in Nederland zijn opgepakt, met een charter terug naar Sofia.

Aandacht van journalisten voor de politie-invallen op deze avond ontbreekt. De gemeentewoordvoerder die ter plekke bij de invallen aanwezig is, ziet geen verslaggever, geen televisieploeg en geen fotograaf en krijgt ook telefonisch geen vragen. Ook de volgende dag belt geen journalist om te informeren naar het aantal illegalen dat is opgepakt. Zowel van lokale als van landelijke media blijft de belangstelling uit. De woordvoerder onderneemt ook geen actie om het nieuws door middel van een persbericht naar buiten te brengen, bij de vorige politieacties heeft hij de pers immers ook alleen *reactief* te woord gestaan. Het uitblijven van media-aandacht is voor hem tevens aanleiding om bij soortgelijke acties in het vervolg niet meer mee de straat op te gaan.

Het is opmerkelijk dat deze grootschalige actie geen aandacht trekt van de pers, terwijl de actie qua omvang goed te vergelijken is met de voorgaande politie-invallen. Lokale actoren dragen verschillende verklaringen aan voor het achterwege blijven van de media-aandacht. De gemeentewoordvoerder heeft de indruk dat er *'een soort bewustzijn bij de media is opgetreden'*, nadat de journalisten bij de actie in juli 2003 de gelegenheid kregen een paar uitgewoonde slaappanden te bezichtigen en te fotograferen. Hij denkt

²⁸ Helemaal voor niets zijn de Bulgaarse journalisten niet naar Nederland gekomen, want ze houden nog wel een interview met de directeur van de IND en vliegen vrijdagochtend met de charter mee terug. Voor een landelijke Bulgaarse krant maken ze daarna enkele reportages over het Nederlandse uitzettingsbeleid. Een klein jaar later, in september 2004, wordt wederom een Bulgaarse journalist door de IND uitgenodigd. Ditmaal bezoekt de journalist onder meer een uitzetcentrum.

dat het gemeentebestuur door de toevoeging van ‘een beeld’ nog een keer goed voor het voetlicht is gebracht en dat journalisten nu beter beseffen dat er geen sprake is van een ‘jacht op illegalen’.

De politieverlaggever van de regionale omroep komt een paar weken na de politieactie met een ander verhaal. Hij is nog steeds sceptisch over de doelstellingen van het gemeentebestuur en meent dat de politie-invallen inmiddels niet meer zoveel nieuws-waarde hebben. *‘Die dingen [invallen en uitzettingen] gebeuren nu zo vaak, dat we er niet elke keer meer over berichten. Het is een herhaling van zetten om elke keer erbij te willen zijn. Op gegeven moment heb je het wel gezien, is het geen issue meer’*, zo zegt hij daags na de uitzettingen. De verslaggevers van de regionale krant tot slot, waren simpelweg niet op de hoogte van de politie-invallen. Op 1 december 2003 komen zij er pas achter dat weer een grootschalige politieactie heeft plaatsgevonden, dankzij een persbericht van de IND.²⁹ Een dag later, op dinsdag 2 december, verschijnt dan toch nog een bericht in de krant over de actie. Het accent in dat bericht ligt op de uitzettingen en hoofdbron van het nieuws is de IND. De inleiding van het krantenbericht luidt als volgt:

‘De IND heeft, naar nu is gebleken, afgelopen vrijdagmorgen 105 illegale Bulgaren en Roemenen het land uitgezet en teruggevlogen naar hun vaderland. De meeste illegalen werden de avond daarvoor door de Vreemdelingendienst opgepakt in het T-kwartier van Zandstad. Het betrof een groep van 83 illegale Bulgaren en 22 illegale Roemenen.’

Verder lezen we dat de IND opnieuw een overeenkomst met de Bulgaarse autoriteiten heeft gesloten waardoor uitgezette Bulgaren nu echt hun paspoort voor twee jaar verliezen. In de laatste alinea van het artikel komt de gemeentewoordvoerder van Zandstad aan het woord, die benadrukt ‘dat de actie vooral was gericht tegen de huisbazen van de illegale vreemdelingen’ en het bericht eindigt met de zin ‘Of er huisjesmelkers zijn opgepakt, kan de woordvoerder echter niet zeggen: “Het onderzoek loopt nog”.’

In de week die volgt stelt de krant die laatste uitspraak van de gemeentewoordvoerder publiekelijk ter discussie in een aantal kritische berichten over het beleid. Om die plotselinge kritische toon bij de krant te kunnen begrijpen, moet kort worden stilgestaan bij een personeelwisseling die zich vlak daarvoor bij de politieverlaggeving van de stadsredactie heeft voorgedaan.

Herschikking van personeel

In oktober 2003 komt door een ‘herschikking’ van het personeel een nieuwe politie- en justitieverlaggever te werken op de stadsredactie van de krant van Zandstad.³⁰ Hij neemt de plaats in van een politieverlaggever, die door de hoofdredactie van de krant is overge-

29 De IND brengt in de regel een persbericht over de uitzetting naar buiten als het vliegtuig is geland op de plaats van bestemming. Nu zat het weekend ertussen en kwam het bericht pas drie dagen na de uitzetting naar buiten.

30 Dit gebeurt in een periode dat, zoals bij veel andere (regionale) kranten, bezuinigd wordt vanwege de alsmar dalende oplagecijfers: de reorganisaties, ontslagen, en herschikkingen van personeel die als gevolg daarvan plaatsvinden, zijn ook merkbaar op de stadsredactie van de krant van Zandstad.

plaatst naar de redactie van een nabijgelegen gemeente, om zich na elf jaar politie- en rechtbankverslaggeving 'weer eens met iets anders bezig te houden', zo hoort hij van de hoofdredactie. Zijn plek wordt ingenomen door Van der Kaap, een journalist die van de algemene eindredactie van de krant komt. Van der Kaap is weliswaar een ervaren journalist maar heeft geen bijzondere affiniteit met het veld van politie en justitie en als verslaggever ook nauwelijks ervaring op het terrein van de openbare orde en criminaliteit. Toch wordt hij overgeplaatst van de algemene eindredactie naar de politie- en justitieverslaggeving.

Door zijn werk als eindredacteur heeft Van der Kaap al het nieuws over de Bulgaren voorbij zien komen en is hij zodoende op de hoogte van de berichtgeving en het gemeentebestuur omtrent het Bulgaren-issue. Hij heeft zich in de loop van de tijd afgevraagd hoe oprecht het verhaal van de gemeente over de doelstelling van het beleid nou was. *'Jullie [de gemeente] zitten vreselijk politiek correct te doen over het aanpakken van uitbuiters, maar jullie gooien alleen maar die arme donders het land uit. Is dat niet politiek voor de buitenwacht?'*, zo beschrijft hij later zijn motivatie om eens uit te zoeken hoe het nu werkelijk staat met de opsporing en vervolging van huisjesmelkers. Halverwege de maand november 2003, als hij inmiddels een paar maanden aan het werk is als politieverlaggever, neemt hij contact op met het Openbaar Ministerie in Zandstad om te informeren naar het onderzoek naar huisjesmelkers. Hij wil weten wie binnen het OM verantwoordelijk is voor dat onderzoek, om vervolgens te achterhalen welke stappen inmiddels door het OM zijn genomen, hoe ver het onderzoek is gevorderd en of er al verdachten zijn aangehouden of veroordeeld. De woordvoerder van het OM zegt het dossier niet te kennen maar voor de journalist op zoek te zullen gaan naar de officier die op de zaak zit. Hij stuurt vervolgens een e-mail naar alle officieren van justitie van het parket met de vraag wie betrokken is bij het onderzoek naar huisjesmelkers en de vragen van de journalist kan beantwoorden. Van geen van de officieren hoort hij iets. Ondertussen blijft verslaggever Van der Kaap contact houden met de woordvoerder, maar na twee weken is nog steeds niet duidelijk wie bij het OM belast is met de zaak. Van der Kaap trekt hieruit de conclusie dat het issue 'huisjesmelkers' onmogelijk hoog op de agenda van het OM in Zandstad kan staan.³¹

Dan komt de IND op 1 december 2003 met een persbericht over de uitzetting van illegalen. Van der Kaap schrijft zijn eerste een nieuwsbericht over de uitzettingen (dat op de vorige pagina is beschreven) en belt ook met de woordvoerder van de gemeente voor een toelichting op de actie. Daarna gaat hij door met zijn researchwerkzaamheden voor het stuk over de strafrechtelijke vervolging van huisjesmelkers. Hij belt met de IND om te peilen hoe daar gedacht wordt over de doelstellingen van het gemeentebestuur en gaat op zoek naar de advocaten die de illegalen op de avond van de uitzettingen juridisch hebben bijgestaan. Via de website van de Raad voor de Rechtspraak achterhaalt hij wie die avond piketdienst hadden. Hij belt met twee advocaten en komt er achter dat zij *'een machtig*

³¹ Reconstructie van de interactie tussen Van der Kaap en de woordvoerder van het OM op basis van interviews met beiden.

leuke kritische invalshoek hadden. Ze bevestigden ook mijn idee dat het meer een illegalenjacht is dan een huisjesmelkersjacht', zo zegt hij later. Na nog een keer met het OM gebeld te hebben en met de gemeentewoordvoerder voor een reactie op zijn kritische bevindingen, schrijft hij twee stukken voor de krant van vrijdag 5 december.

Kritiek van de krant

Allereerst verschijnt op de voorpagina een artikel onder de kop 'Malafide huisbaas gaat vrijuit'. Het bericht begint op de volgende wijze:

'De grootscheepse acties van de gemeente Zandstad tegen 'huisjesmelkers' – huisbazen die voor grof geld kamers verhuren aan illegalen – schieten hun doel voorbij. Een jaar na de eerste invallen is nog niet één huisjesmelker veroordeeld. Dit laatste heeft het Openbaar Ministerie gisteren bevestigd. Wel zijn door de acties honderden illegalen het land uitgezet.'

Vervolgens komt in het artikel de woordvoerder van de burgemeester aan het woord, die erbij blijft dat het uitzetten van illegalen slechts bijzaak is. Dat er sprake zou zijn van een illegalenjacht, 'dat maken de media er steeds van', zo citeert de krant de woordvoerder. Daarna wordt de woordvoerder van het OM weer aangehaald, 'die stelt dat geen enkele officier van justitie bekend is met de problematiek van de huisjesmelkers en dat er geen processen verbaal op stapel staan'. De woordvoerder van de burgemeester reageert daar weer op. Hij houdt tegenover de verslaggever vol dat het bij de invallen ging om panden waarbij de brandveiligheid in het geding zou zijn. In de laatste alinea van het krantenartikel staat tot slot over de opvattingen van de IND omtrent de politieacties:

'Een IND-woordvoerder reageert heel verbaasd op de door de gemeente aangevoerde redenen voor de invallen. "Zandstad schakelt ons in als illegalen overlast veroorzaken in de buurten of als er strafbare feiten door hen zijn gepleegd. Brandveiligheid en huisbazen die zich niet aan de regels houden, spelen wat ons betreft bij een inval geen enkele rol."

De journalist Van der Kaap voert dus zowel het OM als de IND op als bron om kritiek te leveren op het beleidsverhaal van de gemeente. De IND komt echter onmiddellijk terug op haar uitspraak. Kort na plaatsing van het artikel krijgt Van der Kaap namelijk een telefoontje van de woordvoerder van de IND, die op het bestuursdepartement van het ministerie van Justitie op de afdeling Voorlichting zijn werkplek heeft.³² Hij is de eerste en enige officiële woordvoerder van het IND laat hij weten, en vraagt zich af met wie de verslaggever in hemelsnaam heeft gesproken. De IND komt namelijk in actie op verzoek van de gemeente, en de reden die de gemeente daarvoor aandraagt is niet van belang, omdat het er voor de IND alleen om gaat of iemand wel of geen geldige verblijfstitel heeft. Als de IND-woordvoerder dat allemaal door de telefoon tegen Van der Kaap zegt,

³² Deze gang van zaken en het telefoongesprek is gereconstrueerd op basis van interviews met Van der Kaap en de IND-woordvoerder.

vertelt de journalist dat hij heeft gesproken met een medewerkster van de afdeling voorlichting van het ministerie van Justitie. Achteraf zegt Van der Kaap dat de vrouw die hij gesproken heeft waarschijnlijk geen *'professionele afhouder'* was en *'iemand die nog wat minder door de wol geverfd was en die daardoor een politiek volkomen onwenselijk antwoord heeft gegeven.'* De IND-woordvoerder daarentegen meent dat *'als ze heeft gezegd wat er in de krant staat, ze een foutje heeft gemaakt.'*

In de krant van 5 december 2003 staat nog een ander stuk van Van der Kaap. De kop luidt 'Burgemeester Zandstad is grootste hypocriet van allemaal' en de visie van de advocaten die de illegalen bij de uitzettingen hebben bijgestaan, staat centraal. Zij menen dat het illegalenprobleem niet wordt opgelost door de politie-invallen, maar dat 'bestuurders slechts waarde hechten aan hun strenge imago'. Een van de advocaten zegt zich kwaad te maken over de officiële lezing van de autoriteiten en twijfelt aan de oprechte bedoelingen van de overheid: 'De invallen zouden voor alles gericht zijn tegen de slechte huisjesmelkers. Alleen is nog nooit iemand voor de rechter gedaagd. Leg dat maar eens uit, meneer de burgemeester'.

In de rest van het artikel wordt de gang van zaken geschetst bij de vreemdelingendienst in Zandstad, waar de illegalen na de politie-invallen naartoe worden gebracht voor verhoor. Volgens de advocaten is het wachten op de aftocht naar het vliegveld het vervelendste deel van de avond, maar gaat het er verder 'allemaal reuze ontspannen aan toe'.

De volgende dag, op zaterdag 6 december 2003, verschijnen een aantal *follow up* berichten. Verslaggever Van der Kaap heeft een belronde gemaakt langs de fractievoorzitters van de lokale politieke partijen voor een reactie op het nieuws dat er nog geen huisjesmelkers zijn aangehouden. De oppositiepartijen D66 en GroenLinks komen in het bericht als eerste aan het woord en zijn 'ontstemd over het feit dat het OM nog geen huisjesmelkers voor het gerecht heeft gedaagd.' Ze willen 'opheldering' van de burgemeester en het D66-raadslid voegt daaraan toe dat hij niet hadden kunnen instemmen met de recente invallen 'als ik pakweg een half jaar geleden geweten had dat de huisjesmelkers steeds door de mazen van het net glipten'.

Daarna komen ook de standpunten van de raadsleden van de collegepartijen PvdA en de VVD naar voren. Beide benadrukken dat ze er nog steeds vanuit gaan dat 'achter de schermen keihard gewerkt wordt' aan de aanpak van de huisjesmelkers. De fractievoorzitter van de VVD zegt verder nog dat het ontruimen van slaappanden sowieso goed is voor de leefbaarheid van de wijken en dat het beleid dus gecontinueerd moet worden. *'De hele omgeving leeft op als zo'n pand is ontruimd'*, citeert de krant het VVD-raadslid aan het einde van het bericht.

In diezelfde krant verschijnt nog een achtergrondstuk van Van der Kaap, waarin hij terugblijkt op de politieacties die in de afgelopen anderhalf jaar zijn uitgevoerd en de uiteenlopende doelstellingen die daarbij zijn gehanteerd: enerzijds het doel van de IND om zoveel mogelijk ongewenste vreemdelingen het land uit te zetten, anderzijds het doel van de lokale overheid om het uitbuitingscircuit rondom illegalen te bestrijden. Na een opsomming van de negatieve effecten van illegaliteit in de wijk en de hoge kosten

die met de ‘mensenjacht’ gepaard gaat, sluit hij af met de conclusie dat *‘de huisjesmelkers en koppelbazen systematisch de dans ontlopen’* terwijl *‘het aantal illegalen nog steeds toeneemt’*.

Een paar dagen later, op woensdagochtend 10 december 2003, komt op het stadhuis de raadcommissie voor Veiligheid bijeen. Verschillende gemeenteraadsraadsleden verwijzen tijdens de rondvraag naar het nieuws in de krant over de nog vrij rondlopende huisjesmelkers en vragen de burgemeester wat de gemeente nou eigenlijk doet om de uitbuiters aan te pakken. De burgemeester zegt de raadsleden toe dat over de werkzaamheden en resultaten van de gemeentelijke projectgroep uitgebreid verslag zal worden gedaan in de voortgangsrapportage, die in februari van het volgende jaar gereed zal zijn. Daarna komt het onderwerp tijdens de vergadering niet meer ter sprake.

Wat we zien is dat een journalist de effectiviteit van de uitzettingen nu aan de kaak stelt en dat de kritische berichten ervoor zorgen dat het stadsbestuur (voor het eerst) onder druk wordt gezet om met concrete resultaten naar buiten te komen en publiekelijk verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid. De fase van evaluatie wordt dus als het ware door de journalist geïnitieerd en aangejaagd, de raadsleden nemen de kritische toon daarna over.

Verslaggever Van der Kaap is inmiddels door de hoofdredactie gevraagd een redactioneel commentaar over het onderwerp te schrijven. Het stuk dat hij schrijft wordt op vrijdag 12 december 2003 in zijn geheel geplaatst. In het commentaar beaamt de krant dat de huisjesmelkers en de koppelbazen aan de basis van het illegalenprobleem staan. Het stoort de krant echter ‘dat nog geen huisjesmelker voor het gerecht is gedaagd’ en dat ‘de woordvoerder van de burgemeester niet verder komt dan de constatering dat er nog diverse onderzoeken naar huisjesmelkers lopen.’ Het commentaar sluit af met een advies: ‘Meer vaart achter de vervolging van de huisjesmelkers zou het stadsbestuur niet alleen sieren, het zou tevens de indruk wegnemen dat met de invallen slechts sprake is van een doodgewone mensenjacht.’

Aanhoudingen

Precies een week later, op 19 december 2003, komt het Openbaar Ministerie met een persbericht naar buiten. Boven het bericht staat met grote letters ‘HUISJESMELKERS IN ZANDSTAD AANGEHOUDEN’. Het persbericht luidt als volgt:

‘De politie in Zandstad heeft dinsdagmorgen 16 december drie mannen van 22, 24 en 50 jaar aangehouden. De drie mannen, allen uit Zandstad, worden ervan verdacht minstens tien huizen te hebben verhuurd, onder andere aan illegaal in Nederland verblijvende personen. Naar aanleiding van klachten van overlast en verklaringen heeft de politie, onder leiding van het Openbaar Ministerie in Zandstad en in samenwerking met de gemeentelijke dienst Wonen, een onderzoek ingesteld. In een aantal huizen zijn de afgelopen weken 26 illegalen aangetroffen. Van hen zijn er inmiddels 21 het land uitgezet, vijf zitten nog in bewaring bij de Vreemdelingenpolitie. Bij doorzoeken zijn geldbedragen en administratie in beslag genomen. Het onderzoek wordt voortgezet. Vrijdag 19 december worden drie verdachten voorgeleid aan de rechter-commissaris.’

De aanhouding van de huisjesmelkers haalt nog diezelfde dag de krant en de regionale televisie. In een drieregelig nieuwsbericht op de voorpagina van de krant lezen we dat de politie drie mannen heeft aangehouden, die ervan worden verdacht huizen te hebben verhuurd aan illegale vreemdelingen. De regionale zender memoreert daarnaast aan het feit dat de huurders vaak illegale Bulgaren zijn en dat de panden over het algemeen brandgevaarlijk zijn, vervuild en overbevolkt.

In het stadskatern brengt de krant de volgende dag een uitgebreider stuk over de aanhoudingen. Politieverslaggever De Jager (zijn collega Van der Kaap is die dag vrij) heeft na het lezen van het persbericht contact opgenomen met het OM en met de gemeente voor aanvullende informatie. Op basis daarvan brengt hij het nieuws dat de huisjesmelkers volgens het OM een criminele organisatie vormen. Daarna geeft hij nog een overzicht van de resultaten die tot nu toe door de gemeentelijke projectgroep zijn geboekt, onder meer dat inmiddels 600 panden in Zandstad zijn gecontroleerd en dat in 134 daarvan 'enkele honderden illegale vreemdelingen zijn aangetroffen, voornamelijk Bulgaren'.

Uit bovenstaande reconstructie kan worden opgemaakt dat de eerste strafrechtelijke aanhoudingen werden verricht kort *na* het verschijnen van een reeks kritische media-berichten, waarin werd opgeroepen wat meer vaart te zetten achter de opsporing van huisjesmelkers. Tegelijkertijd weten we dat het politieteam al enkele verdachte huisjesmelkers op het oog had *voordat* de actie plaatsvond. De actie had mede als doel om extra bewijs tegen de verdachten te genereren. Het lijkt er dus op dat de krant een *versnellende* rol heeft gespeeld bij de opsporing en aanhouding van huisjesmelkers.

Verskillende betrokken overheidsactoren uit Zandstad echter, beweren stellig dat de kritische berichten in de krant niet of nauwelijks invloed hebben uitgeoefend op het tempo van hun handelen en op het moment waarop de huisjesmelkers uiteindelijk zijn aangehouden. Het onderzoek naar de huisjesmelkers was immers al gestart en dat de aanhoudingen net plaatsvonden *na* het verschijnen van kritische berichten, is volgens hen puur toeval. De projectleider van het politieteam zegt dat tussen het moment van de actie en het moment van de aanhouding de politie bezig is geweest met het verzamelen van aanvullend bewijs. Volgens hem waren het zuiver rechetchnische overwegingen die de politie hebben doen besluiten om op 16 december de drie verdachten op te pakken.

De woordvoerder van het OM komt met hetzelfde verhaal en zegt dat er niets over een onderzoek naar buiten kan worden gebracht zolang het nog loopt. Tegelijkertijd bevestigt hij het verhaal van Van der Kaap, namelijk dat hij niets wist van een opsporingsonderzoek naar huisjesmelkers toen hem daarnaar gevraagd werd door de journalist. Ook beaamt de woordvoerder dat hij de officier die op de zaak zat niet heeft kunnen vinden toen de journalist ernaar vroeg. 'Maar', zegt hij achteraf, 'zo overzichtelijk is het hier [op het OM] niet altijd, er is geen computerbestand waarin alle zaken op een rijtje staan en er werken hier vijftig officieren. Dan ga je ook af op je geheugen, en je informeert eens wat rond'. Ook de zaaksofficier meent dat het opsporingsonderzoek al liep toen de mediaberichten met kritiek op het beleid naar buiten kwamen.

Uit het feit dat in november 2003 een politieopsporingsteam is opgericht en dat in die maand ook een zaakofficier is aangewezen, blijkt dat het onderzoek naar de huisjesmelkers inderdaad al was gestart. Een politieanalist was daarnaast al vanaf het voorjaar van 2003 aangesteld en vanaf augustus 2003 is ook een projectleider bij de politie aangewezen om het onderzoek naar de malafide infrastructuur te leiden. De mensen uit het veld lijken dus gelijk te hebben als ze zeggen dat het opsporingsproces al op de rails stond. Tegelijkertijd wordt uit de chronologie van gebeurtenissen aannemelijk dat de kritische berichtgeving de druk op het opsporingsteam heeft opgevoerd om met 'resultaten' naar buiten te komen en dat de berichten zodoende het onderzoeksproces in een stroomversnelling hebben gebracht. Een gemeentewoordvoerder bevestigt dit idee van een versnellende werking als hij een paar maanden later zegt: *'Ze [de politie] hadden al een paar mensen in het vizier, en ik denk dat er toen [na de kritische berichtgeving] extra vaart achter is gezet, zodat ze twee weken daarna tot aanhouding konden overgaan.'*

Hoewel de betrokken ambtenaren zeggen dat de media-aandacht geen effect heeft gehad op het gevoerde beleid, menen ze dat het wel invloed heeft uitgeoefend op de wijze waarop het beleid naar buiten is 'gecommuniceerd'. Met andere woorden, op de wijze waarop het publiek is voorgelicht. De negatieve krantenberichten hebben er bijvoorbeeld toe geleid dat de eerste resultaten van het politieteam 'veel groter zijn gepresenteerd' zegt de projectleider van het rechteerteam. Ook de woordvoerder van het Openbaar Ministerie is die mening toegedaan:

'Er lopen hier 28.000 zaken per jaar. Het is voor ons niet te doen om voor elke zaak een persbericht uit te brengen. Vanzelfsprekend wordt moord- en doodslag wel naar buiten gebracht, en daarnaast ook de grote, ernstige zaken. Daarna kijk je of een zaak belangrijk genoeg is om naar buiten toe te brengen. Als we negatief in het nieuws komen en we kunnen dat pareren door te laten zien wat we doen en hoe we het doen, speelt dat zeker mee bij de beslissing om een persbericht uit te brengen over een zaak.'

De beleidsmedewerker van de gemeentelijke projectgroep vertelt eveneens dat ze na de negatieve aandacht in december 2003 wat actiever proberen 'de pers te voeden':

'Je bent een half jaar bezig met onderzoeken en processen verbaal opstellen, en het is een heel gedoe eromheen. Maar de publieke opinie heeft zoiets van, wat raar, er gebeurt helemaal niks, er is nog niemand veroordeeld. Het redactionele commentaar in de krant zei ook het is veel te veel een illegalenjacht. In die zin is het voor ons heel belangrijk dat op 26 maart [de rechtzaak tegen de huisjesmelkers] een veroordeling volgt. We hebben een persbericht gemaakt om de pers te triggeren, je probeert de pers te voeden maar bent er natuurlijk manipulatief in. Het is geen demagogie of zo, het is wel feitelijk en het klopt ook wat we zeggen. Maar het is wel handig als journalisten weten van die rechtszaak. Dan zijn ze misschien ook bij die zitting en dan zou het leuk zijn als het ook in de krant komt.'

De kritische geluiden in de krant hebben de betrokken ambtenaren aangespoord om naar buiten te brengen dat het project succesvol is en dat resultaten zijn geboekt. Nieuwsmanagement wordt ingezet als gevolg van de kritische berichtgeving.

De rechtszaak

Uiteindelijk komt de zaak van de drie van huisjesmelkerij verdachte personen op donderdag 22 april 2004 voor de meervoudige kamer van de rechtbank in Zandstad. De officier van justitie wijst de rechters op het feit dat de drie verdachten uit winstbejag en doelbewust illegalen hebben gefaciliteerd. Ze eist achttien maanden gevangenisstraf, waarvan zes maanden voorwaardelijk en een geldboete van 2000 euro.

Twee weken later veroordeelt de rechtbank de mannen tot het betalen van 1200 euro en een voorwaardelijke gevangenisstraf van zes maanden. Zowel over de rechtszaak (Ov): 'slaappanden nog niet geschikt voor beesten') als over de uitspraak ('de menselijke waardigheid sneeuwde in de slaappanden volkomen onder, aldus het vonnis') doet Van der Kaap uitvoerig verslag in de regionale krant. De televisiezender van Zandstad brengt ook een kort nieuwsbericht over de rechtszaak en de uitspraak.

Inmiddels heeft de politie van Zandstad op 11 februari 2004 ook een ouder echtpaar aangehouden op verdenking van het verhuren van drie huizen aan illegalen. Vanwege gezondheidsredenen staan de man en vrouw kort daarna weer op straat. Op 13 april 2004 houdt de politie drie mannen aan die ervan verdacht worden werk te hebben laten verrichten door illegalen. De mannen zouden een uitzendbureau geleid hebben dat hoofdzakelijk met illegalen werkt. In een persbericht brengt het OM de aanhouding in verband met de aanpak van de malafide infrastructuur rond illegalen en meldt ze dat de malafide werkgevers op het spoor zijn gekomen via een politieonderzoek naar de praktijken van een huisjesmelker. Beide zaken komen tegen het einde van 2004 voor de rechter.³³

De Illegalennota

Op rijksniveau wordt in de tussentijd, vanaf december 2003, gewerkt aan een nota die de titel draagt 'Illegalennota. Aanvullende maatregelen voor het tegengaan van illegaliteit en de aanpak van uitbuiters van illegalen in Nederland'. De nota vloeit voort uit het strategisch hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende II, waarin is vastgelegd dat het illegaal verblijf in Nederland én het profiteren van illegalen 'krachtiger zal worden tegengegaan'. In de Illegalennota presenteert de minister van Vreemdelingenzaken talrijke maatregelen om dat doel te verwezenlijken.

³³ In de jaren daarna volgen in Zandstad meer strafzaken waarbij huisjesmelkers worden vervolgd op basis van Art. 197a van het Wetboek van Strafrecht. Het gaat bij die zaken telkens om de vervolging van huiseigenaren die hun woning aan illegalen onderverhuren.

In de inleiding van het stuk staat dat aansluiting is gezocht ‘bij reeds ontplooiden initiatieven’ en dat met name de overlast als gevolg van de illegalenproblematiek in de gemeente Zandstad onder de loep is genomen. ‘Om de in de gemeente Zandstad gegenereerde informatie ook voor anderen beschikbaar te maken wordt deze binnenkort breed verspreid. Hierdoor zullen ook anderen hiervan profijt kunnen hebben’, zo meldt de inleiding van de nota.³⁴

Vervolgens komen in het ambtelijke stuk drie uitgangspunten naar voren: het eerste is dat het kabinet er alles aan zal doen om het aantal illegalen in Nederland tot een minimum te beperken door een effectief terugkeerbeleid.³⁵ Het tweede uitgangspunt is dat ‘zij die profiteren van illegaal in Nederland verblijvende personen’ moeten worden aangepakt. De nota noemt met name werkgevers, uitzendbureau’s, mensenhandelaren en huiseigenaren die illegalen huisvesten. Het derde uitgangspunt dat naar voren komt, is dat illegalen recht behouden op ‘een menswaardige behandeling’. Het recht op onderwijs en gezondheidszorg mag niet worden aangetast ‘als gevolg van de wens van de overheid om illegaliteit te bestrijden. Het idee – afkomstig van het CDA – om illegaal verblijf in Nederland strafbaar te stellen, wordt niet door het kabinet in de nota overgenomen.

Voordat de nota een opsomming geeft van verschillende maatregelen, komt eerst de problematiek aan de orde die met illegaliteit gepaard gaat. De nota gaat onder meer in op de criminaliteit die door illegalen wordt gepleegd: van de 12.000 illegalen die tussen 1997 en 2002 jaarlijks door de politie zijn aangehouden, wordt ongeveer 3% verdacht van het plegen van een middelzwaar of zwaar delict en 9% van een drugsgerelateerd delict. De meeste illegalen die bij de politie bekend zijn, worden aangehouden vanwege overtreding van de vreemdelingenwet, bijvoorbeeld bij controle op illegale arbeid.³⁶ Ondanks het feit dat een kleine minderheid van de illegalen zich schuldig maakt aan criminaliteit, vormt het verblijf van illegalen in Nederland volgens de nota toch een probleem, vanwege alle negatieve maatschappelijke gevolgen. De nota noemt als problemen de overlast voor omwonenden (als gevolg van overbewoning) en de zwakke positie van illegalen, die leidt tot onacceptabele uitbuitingspraktijken. Bovendien concurreren illegalen met legale arbeidskrachten, met woningzoekenden en met ‘zwakkeren in de samenleving die in aanmerking komen voor sociale opvang’. Geconstateerd wordt dat ‘het maatschappelijk draagvlak voor het Nederlandse vreemdelingenbeleid in haar volle breedte in het geding is’ en dat om die reden de bestrijding van illegaliteit ‘krachtadig’ moet worden uitgevoerd.

34 De informatie uit Zandstad is in hoofdzaak afkomstig van het ministerie van Binnenlandse Zaken, dat met het project ‘de urgente aanpak’ (in het kader van het veiligheidsbeleid) Zandstad heeft aangewezen als een van de urgentiegebieden.

35 Ze verwijst hierbij naar de Terugkeernota die eerder dat jaar naar de kamerleden is toegezonden.

36 De cijfers zijn gebaseerd op de Adviescommissie voor de Vreemdelingszaken uit het advies Vreemdelingen in bewaring uit 2002.

Dan volgt het stuk met een opsomming van de verschillende maatregelen die het kabinet wil nemen op het terrein van het reguliere vreemdelingenbeleid, mensenhandel, huisvesting en arbeid. In het gedeelte over de aanpak van illegale kamerverhuur verwijst de nota expliciet naar de aanpak in Zandstad en naar de strafzaken tegen huisjesmelkers, die daar op dat moment lopen. Mocht de uitspraak van de rechter in deze zaak 'gunstig' zijn, zo staat in de nota, dan zal het kabinet bevorderen dat de strafrechtelijke aanpak ook onder de aandacht van andere gemeenten wordt gebracht. Daarnaast worden in de nota nog tal van andere maatregelen gepresenteerd, zoals verscherpte controle op uitzendbureaus en illegale werknemers, invoering van een vestigingsvergunning voor uitzendbureaus, 300 extra cellen voor vreemdelingenbewaring en extra politiecapaciteit voor het aanpakken van illegaal verblijf in Nederland. De Illegalennota wordt op 23 april 2004 naar de Tweede Kamer gezonden en vanaf 23 juni 2004 discussieert de kamer over het stuk.

Zandstad heeft zichzelf nog op andere manieren op de kaart gezet bij de rijksoverheid, de gemeente is door de minister van Sociale Zaken als *pilot* aangewezen voor een interventieteam dat in mei 2004 is opgericht en onderzoek gaat doen naar de 'malafide economische bedrijvigheid' in de regio. Daarnaast zijn onder regie van het ministerie van Binnenlandse Zaken interdepartementale werkgroepen opgericht om een 'gezamenlijk aanpak' te bepalen voor de problemen in Zandstad.

Bulgaren in Zandstad na de aandacht van pers en politiek

Hoe is het met de Bulgaren in het T-kwartier, die vanaf het voorjaar van 2001 in grote getale met busjes en taxi's naar Zandstad kwamen, zich de ergernis van omwonenden op hun hals haalden, die het bestaan van illegale arbeid en illegale behuizing in de stad voor pers en publiek zichtbaar maakten en waar dit verhaal mee begon?

Deze vraag leg ik aan het einde van dit onderzoek, in de zomer van 2004, voor aan enkele actoren die in 2001 de eerste 'signalen' uit de wijk hebben opgevangen over de komst van grote groepen Bulgaren naar Zandstad: de wijkagent, de ondernemer uit de wijk, en de Turkssprekende verslaggever die in 2002 ook in Bulgarije is geweest. Alledrie hebben anno 2004 nog regelmatig contact met bewoners én Bulgaren uit het T-kwartier, en alledrie menen ze dat het aantal Bulgaren in de wijk is afgenomen. Zowel de invallen in de slaappanden als de harde aanpak van een aantal malafide uitzendbureaus in handen van Turken, hebben ervoor gezorgd dat de Bulgaren minder makkelijk werk en een slaappleats vinden. *'De trend om vanuit Bulgarije naar Zandstad te komen, is over'*, zegt de ondernemer. De uitzendbureaus zijn bang geworden voor invallen en geven de voorkeur aan Poolse arbeidsmigranten, die sinds de toetreding van Polen tot de Europese Unie legaal zijn.

Daarnaast hebben huiseigenaren in en rond het T-kwartier door de strenge controles en boetes minder trek dan voorheen om hun panden voor grof geld aan illegalen te verhuren, zo meent de wijkagent. Hij denkt verder dat het verdwijnen van een Turks koffiehuis op het V-plein in sterke mate heeft bijgedragen aan de vermindering van rondhangende Bulgaren op het plein. De horeca-eigenaar bemiddelde tussen werk- en

woonverschaffing en trok daardoor veel Bulgaren aan. In oktober 2003 is het koffiehuis op last van de gemeente gesloten.

Niet alle Bulgaren zijn verdwenen uit Zandstad, vertelt de journalist. Er zijn er die nog gewoon aan de slag zijn bij bedrijven in de regio, dat zijn de Bulgaarse migranten die al een tijd bij één en dezelfde werkgever 'in dienst zijn' en een goede vertrouwensband met hun baas hebben opgebouwd. Maar voor nieuwkomers uit Bulgarije is Zandstad niet meer de plek om geluk te zoeken, zo maakt de journalist op uit de verhalen van Bulgaren die hij nog spreekt.

De ervaringen van een beleidsmedewerker van de gemeentelijke dienst Wonen sluiten hierbij aan. Bij de controle van panden lopen ze zo nu en dan nog wat Bulgaren tegen het lijf, maar veel zijn het er niet en ze zijn ook verspreid over de stad. De overlast van rondhangende Bulgaren op straat en rondrijdende auto's, taxi's en bestelbusjes in het T-kwartier, is volgens de ambtenaar grotendeels verdwenen. Ook de hinder die omwonenden ondervonden van de panden waar soms vijftien tot twintig Bulgaren een slaappleaats huurden, komt nauwelijks meer voor. Het meldpunt van de gemeente krijgt amper nog telefoontjes over overbewoning door Bulgaren. Het probleem van illegale onderverhuur en brandgevaarlijke en levensbedreigende woonsituaties is daarmee echter niet uit de stad verdwenen, alleen de excessen, de 'scherpe kantjes' zijn er een beetje vanaf, zegt de beleidsmedewerker van de dienst Wonen. De huiseigenaren die nog wel illegaal onderverhuren – veelal aan Polen nu – zijn rekening gaan houden met het strenge handhavingsbeleid van de gemeente. Ze zouden mensen sneller naar een ander pand laten doorstromen en de woningen een netter aanzien geven door schone gordijnen en plantjes voor de ramen. Ook zouden ze niet meer zo veel mensen in een woning onder brengen. Met andere woorden: de illegalen en huisjesmelkers zouden meer hun best doen om overlast voor omwonenden te vermijden, om zo de kans op ontdekking te minimaliseren. Ze passen hun strategie aan en anticiperen op de interventies van de overheid.

Ook de projectleider van het politieteam heeft de indruk dat de huisjesmelkers en de Bulgaren hun best doen zo onopvallend mogelijk in de wijk aanwezig te zijn. Op basis van het rechercheonderzoek meent hij verder dat van georganiseerde criminaliteit of van criminele organisaties geen sprake is. De personen die tot dusver zijn opgepakt, zijn niet actief op verschillende deelaspecten van de uitbuiting. De veroordeelde huisjesmelkers bijvoorbeeld, waren alleen actief op het terrein van huisvesting en hielden zich verder niet bezig met mensensmokkel, illegale arbeid of paspoortvervalsing.³⁷ De gemeente blijft daarentegen naar buiten toe verkondigen dat er sprake is van een georganiseerd netwerk en dat er connecties bestaan tussen bijvoorbeeld huisjesmelkers en uitzendbureaus.

37 Wanneer de projectleider van het researchteam tijdens een interview met journalist Van Der Kaap in juli 2003 laat blijken dat die mate van georganiseerdheid in het uitbuitingscircuit nauwelijks voorkomt, wordt hij teruggeroepen door de burgemeester van Zandstad. De betreffende passage wordt uit het krantenbericht geschrapt en uiteindelijk niet gepubliceerd.

9.8 Conclusies

Centraal in dit hoofdstuk stond de beleidsaandacht en media-aandacht voor vijf grootschalige politieacties, die tussen september 2002 en december 2003 zijn uitgevoerd en gericht waren op woonpanden waar Bulgaarse migranten verbleven. Het betreft hier de fase van beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. Hoewel niet gesproken kan worden van één fase van evaluatie, doen zich in deze periode wel momenten voor waarop resultaten en effecten van interventies worden gepresenteerd, bekritiseerd en afgemeten aan de doelstellingen van het beleid. In deze slotparagraaf wordt gekeken op welke wijze de bevindingen passen in het theoretische kader dat in hoofdstuk 2 is geschetst.

Beleidsuitvoering

Media vervullen in de fase van *beleidsuitvoering* volgens het ideaaltypische schema vooral een informatiefunctie: de overheid zal tijdens de uitvoering informatie naar buiten brengen over de uit te voeren maatregelen en de voorlichting van de overheid zal de mediaberichtgeving domineren. In deze casestudy is het inderdaad de overheid die in de uitvoerende fase de berichtgeving domineert. Elk van de vijf grootschalige politieacties genereert nieuwsberichten, nieuwe inmenging en meningsvorming van overheidsactoren en weer nieuwe berichtgeving daarover.

De golf van media-aandacht voor het Bulgarenissue is in de uitvoeringsfase primair een reactie op de interventies van de lokale overheid. De aandacht van de media zorgt ervoor dat het issue (wederom) op de agenda van de landelijke autoriteiten (kamer-vragen) en zelfs op de agenda van Bulgaarse autoriteiten komt te staan. De visie en reactie van bestuur en politiek leiden weer tot nieuwe berichten in de krant en op televisie. De politieverslaggeving van de regionale krant volgt in de berichtgeving vooral gevestigde autoriteiten en hanteert overwegend een illegaliteits- en uitbuitingsframe. In de televisieverslaggeving domineert na de eerste politieactie het armoedeframe. Dat komt door de toevallige omstandigheid dat een van de televisieverslaggevers een Turkse achtergrond heeft en net terug is uit Bulgarije. Daar heeft hij de motieven van Bulgaren voor hun reis naar Nederland gefilmd en in kaart gebracht.

Tegelijkertijd komt in de casus naar voren dat *de* overheid niet bestaat, maar dat uiteenlopende overheidsactoren met uiteenlopende frames en oplossingsrichtingen een plek in de media proberen te bemachtigen. Zo benadert niet alleen de gemeente, maar ook de IND na elke actie de media met een persbericht. De IND hanteert een illegaliteitsframe, de gemeente probeert zich daar juist van te ontdoen en benadrukt keer op keer het uitbuitingsaspect. Terwijl de IND *op verzoek* van de gemeente de opgepakte Bulgaren per charter naar hun land van herkomst brengt, blijft de gemeente naar de pers toe bestrijden dat het haar te doen is om illegalen.

Verder wordt duidelijk dat het in de fase van beleidsuitvoering niet alleen gaat om feitelijke informatieoverdracht omtrent de interventies, maar ook om meningen en standpunten van politici, bestuurders en andere overheidsdienaren. De publieke aandacht

voor de invallen en uitzettingen wordt aangegrepen om het eigen beleidsverhaal en de eigen agendapunten naar buiten te brengen en daar publieke steun voor te verwerven. In die zin vormen media in deze casus niet zozeer een platform voor de mening van burgers en allerlei groeperingen, maar veeleer een platform voor overheidsactoren. Media fungeren als brug tussen verschillende overheidsdiensten en bestuurlijke niveaus. Voorlichting is in deze fase niet alleen gericht op het overbrengen van beleidsinformatie maar evenzeer op beeldvorming, op het verwerven van publieke steun voor eigen standpunten en op beïnvloeding van andermans handelen. De gemeente bijvoorbeeld, maakt op verschillende manieren duidelijk dat ze ontevreden is over het beleid van de rijksoverheid ten aanzien van illegalen. De lokale overheid zit met de negatieve gevolgen en de ‘uitwassen’ van het falende rijksbeleid, zo luidt het verhaal van de gemeente. De uitzettingsacties hebben ook een politiek doel, of zoals de burgemeester na de eerste actie zelf zegt in de toelichting: ‘Deze actie zal worden herhaald. Het is toch een signaal dat je afgeeft. De boodschap die ik wil afgeven is dat het vorige kabinet dit niet goed heeft afgehandeld.’

Autoriteiten proberen de inhoud van het nieuws op verschillende manieren te sturen. Zo biedt de IND de politiever slaggever van de krant op een onverwacht moment een ‘exclusief’ interview aan en krijgen Bulgaarse journalisten een reisje naar Nederland aangeboden. De gemeente nodigt journalisten een dag na de uitzettingen uit voor een blik in de zwaar vervuilde en uitgeleefde slaappanden. Door het organiseren van zo’n *media event* probeert ze het uitbuitingsframe ook visueel kracht bij te zetten. De inspanningen die de overheidsactoren leveren om met hun verhaal het nieuws te halen, hebben meestal succes; journalisten gebruiken de aangeleverde informatie en verwerken het frame van de bron in hun verslaggeving.

Verder komt naar voren dat onenigheid bestaat tussen overheidsactoren over de wijze waarop journalisten worden betrokken bij de uitvoering van de politie-invallen. De IND schakelt Bulgaarse journalisten in om het uitzettingsbeleid van de Nederlandse overheid onder de aandacht te brengen van de inwoners van Bulgarije. De gemeente steekt daar echter op het laatste moment een stokje voor, omdat ze de regie over de woordvoering in handen wil houden en geen journalisten bij de actie wil. Ook de politie wil, in tegenstelling tot de gemeente, belangstellende journalisten faciliteren tijdens de acties, juist om te voorkomen dat de beleidsuitvoering verstoord wordt door aanwezigheid van pers. Voor de politie ligt een praktische overweging ten grondslag aan het betrekken en informeren van journalisten: als beleidsuitvoering zichtbaar plaatsvindt aan de openbare weg heeft het managen van nieuws vooral tot doel om verandering door journalisten tot een minimum te beperken en negatieve beeldvorming te voorkomen.

Evaluatie

Het ideaaltypische schema uit hoofdstuk 2 gaat uit van een fase van *evaluatie* aan het einde van het beleidsproces. Volgens de ideaaltypische relatie tussen het beleidsproces en de richting van beïnvloeding vervullen media in deze fase in de eerste plaats een informatiefunctie. Ofwel: de overheid zal de resultaten uit de evaluatie naar buiten brengen.

In de tweede plaats zullen media als platform fungeren door de mening van burgers en groepen over de effectiviteit van het beleid voor het voetlicht te brengen. Tot slot is de verwachting dat de kritiekfunctie van de media zich in deze fase voor zal doen, omdat journalisten de resultaten van het beleid nu kritisch onder de loep kunnen nemen. Niet één frame zal tijdens de evaluatie de berichtgeving domineren, maar er zal sprake zijn van een gefragmenteerd mediaframe.

Deze gevalsstudie laat zien dat van een fase van evaluatie eigenlijk geen sprake is. De gemeente brengt na elke actie wel cijfers naar buiten over het aantal aanhoudingen en wegens brandgevaar gesloten panden, maar dat is feitelijk informatie over de uitvoering van het beleid. Welke informatie en resultaten geschikt zijn om de effectiviteit van het beleid te beoordelen, is afhankelijk van het frame dat wordt gehanteerd. Hanteert men een uitbuitingsframe, dan gaat het om het aantal uitbuiters dat is opgepakt. Hanteert men een illegaliteitsframe, dan gaat het om het aantal uitgezette illegalen. Is er daarentegen sprake van een overlastframe, dan gaat het om de openbare orde op straat. Uit het frame dat actoren hanteren vloeit dus logisch voort welke indicatoren het meest geschikt zijn om de effectiviteit van het beleid te meten. Doordat de gemeente enerzijds een uitbuitingsframe hanteert, maar anderzijds naar buiten komt met cijfers over het aantal aangehouden illegalen en het aantal gesloten panden, wordt de door haar gehanteerde beleidsdoelstelling – aanpak van uitbuiters – ongeloofwaardig. Althans, dat is de kritiek waar de krant na de laatste actie mee komt. Want hoe zit het met de aanpak van uitbuiters, waar het de gemeente uiteindelijk om te doen is? Zijn er nu al uitbuiters opgepakt en bestraft, zo vraagt de krant zich na de vijfde grootschalige actie af. Zij fungeert dan als waakhond en jaagt daarmee de gemeente aan met concrete resultaten naar buiten te komen.

Een week na de kritische berichtgeving komt het Openbaar Ministerie met een persbericht naar buiten: drie huisjesmelkers zijn opgepakt en zullen strafrechtelijk worden vervolgd. De politie was al een aantal maanden bezig met een vooronderzoek en kon na de laatste actie eindelijk tot aanhouding overgaan, zo luidt het verhaal van de verschillende betrokken overheidsdiensten. Uit de chronologie van gebeurtenissen wordt dat inderdaad aannemelijk. Tevens wordt aannemelijk dat de kritische berichten het tempo hebben versneld waarmee de overheid met de eerste resultaten naar buiten kwam. De fase van evaluatie is door de berichtgeving zogezegd naar voren gehaald. De volgorde is in die laatste beleidsfase dus anders dan in het theoretische kader wordt geschetst: eerst verschijnen kritische berichten over het falen van het overheidsbeleid, daarna komt de overheid met een persbericht naar buiten over de eerste resultaten.

Kritische berichten in de krant zetten de autoriteiten aan om zich te verantwoorden over de gebruikte middelen en met concrete resultaten te komen over de effectiviteit van de invallen en uitzettingen. Ze sporen de overheid aan extra aandacht te besteden aan communicatie. Een beleidsmedewerker spreekt in dat kader over *'wat actiever de pers voeden'* en de woordvoerder van het OM zegt: *'als we negatief in het nieuws komen en we kunnen dat pareren door te laten zien wat we doen en hoe we het doen, speelt dat zeker mee bij de beslissing om een persbericht te brengen over een zaak.'* Het opsporings- en vervol-

gingsbeleid ten aanzien van huisjesmelkers was al ingezet, maar het tempo is door de berichtgeving opgevoerd.

Verder kwam naar voren dat burgers geen rol meer spelen in die laatste beleidsfasen, niet in het beleidsproces en niet in het nieuwsproductieproces. Berichtgeving over de overlast op straat verschijnt niet meer en aandacht van de overheid beperkt zich tot de aanpak van uitbuiters en illegaliteit.

Bulgaren in Zandstad: tot slot

Het illegaliteitsprobleem stond in de zomer van 2001 al op de agenda van de lokale overheid. Door de komst van Bulgaren naar de stad werd het issue zichtbaar en ging het gepaard met overlast voor burgers. Het overlast-aspect heeft ervoor gezorgd dat het issue versneld op de bestuursagenda kwam te staan, mede door de aandacht van lokale media en later ook landelijke media. Het overlast- en veiligheidsaspect heeft er zodoende tevens voor gezorgd dat bij de bevolking draagvlak ontstond voor het gevoerde beleid van de gemeente. Je zou kunnen zeggen dat de komst van de Bulgaren naar de stad – door de overlast die zij veroorzaakten en de onveiligheidsgevoelens die zij in tegenstelling tot andere groepen illegalen opriepen – bevorderlijk is geweest voor het met succes hoog op de agenda zetten van het issue illegalen bij de rijksoverheid. Illegaliteit en uitbuiting stond al op de agenda van de lokale beleidsmakers, maar door de overlast die Bulgaren veroorzaakten is het proces in een stroomversnelling geraakt.

Tegelijkertijd was vanuit de rijksoverheid al een verscherpt uitzettingsbeleid ingezet, als onderdeel van een strenger terugkeerbeleid (ingezet tijdens Paars II) en als gevolg van de komst van het kabinet Balkenende I en later Balkenende II. Terwijl de lokale autoriteiten het issue illegaliteit dus op de agenda van de rijksoverheid proberen te plaatsen, is die agendering eigenlijk al gaande door wisseling van de politieke wacht. Andersom kunnen de invallen en uitzettingen plaatsvinden in een klimaat waarin de bestrijding van illegaliteit hoge prioriteit geniet van de rijksoverheid. Het lokale beleid werd mogelijk gemaakt door samenloop van politieke en maatschappelijke ontwikkelingen en media fungeerden met name als brug tussen de lokale- en landelijke overheid.

Samenvatting en conclusies

Via krant en televisie vernemen we dagelijks over nieuwe beleidsplannen en voornemens van de overheid, over succesvol politieoptreden en interventies die weinig hebben uitgethaald, over gewelddadige incidenten en overlast en onveiligheid op straat. Een veelgehoorde opvatting is dat mediaberichten in sterke mate het optreden van criminaliteitsbestrijders beïnvloeden. Maar is dat nu wel zo? Systematisch empirisch onderzoek naar de gevolgen van media-aandacht voor het criminaliteitsbeleid is in Nederland nog niet eerder verricht en het spaarzame onderzoek dat in het buitenland is uitgevoerd naar de relatie tussen media en beleidsmakers wijst in een andere richting. Daaruit blijkt onder meer dat vooral gevestigde overheidsinstituties een stempel drukken op de berichtgeving in krant en op televisie.¹ We kunnen ons dus met recht afvragen: wie volgt wie en wie beïnvloedt wie? De wisselwerking tussen lokale media en lokaal criminaliteitsbeleid staat centraal in deze studie en de vraagstelling daarbij luidt: *op welke wijze beïnvloeden lokale media en lokale criminaliteitsbestrijders elkaar?*

10.1 Theoretische veronderstellingen

De vraag naar wederzijdse beïnvloeding is in hoofdstuk twee theoretisch uitgewerkt aan de hand van een ideaaltypisch beleidsproces. Dat proces – dat bestaat uit vijf beleidsfasen die elkaar chronologisch opvolgen – gaat uit van een democratische samenleving waarin burgers invloed kunnen uitoefenen op de politieke besluitvorming. Communicatie en interactie tussen overheid en burgers is noodzakelijk voor een goed verloop van het democratische beleidsproces. Massamedia zijn daarom van cruciaal belang: ze worden geacht als brug te fungeren tussen overheid en burgers en zo een aantal specifieke functies te vervullen.

In de eerste plaats horen media – uitgaande van dit normatieve democratiemodel – verslag te doen van het overheidsbeleid en van de achtergronden daarvan (de zogenaamde

¹ O.a. Schlesinger 1991; Ericson 1989.

informatiefunctie). In de tweede plaats horen zij een platform te bieden voor het publieke debat en verslag te doen van de uiteenlopende meningen, ideeën en wensen van personen en groepen (de zogenaamde expressiefunctie). In de derde plaats verwachten we dat journalisten het overheidsbeleid controleren, bekritisieren en op eigen initiatief verslag doen van nieuwe maatschappelijke problemen en ontwikkelingen (de zogenaamde kritiekfunctie).

Vanuit deze drie mediafuncties zijn voor dit onderzoek vervolgens drie beïnvloedingsrichtingen gedestilleerd, die elk het initiatief voor media- en beleidsaandacht bij één actor leggen. In het eerste beïnvloedingsmodel brengen burgers zichzelf in de positie van nieuwsbron en initiëren zo het beleidsproces (beïnvloedingsrichting I). In het tweede model neemt de overheid het initiatief voor beleid en berichtgeving (beïnvloedingsrichting II) en in het derde model initiëren journalisten zelf de berichtgeving (beïnvloedingsrichting III). De drie beïnvloedingrichtingen zijn nader beschreven en grafisch uitgewerkt in hoofdstuk 2.

De theoretische veronderstelling is dat de ideaaltypische beïnvloedingrichtingen zich gedurende het beleidsproces *alledrie* voor zullen doen. Deze algemene theoretische verwachting wordt nader gespecificeerd door te kijken naar beïnvloeding in de afzonderlijke fasen van het beleidsproces. De vraag die we dan kunnen stellen is welke *actor* in welke *beleidsfase* en met welk *frame* in het nieuws komt om zo het beleidsproces te beïnvloeden.² Welke richting van beïnvloeding doet zich voor in welke beleidsfase? De theoretische veronderstellingen die uit deze vraag voortkomen, zijn in hoofdstuk 2 in een *ideaaltypisch schema* weergegeven. Het schema geeft de *ideaaltypische* beïnvloedingrichtingen weer in een eveneens *ideaaltypisch* beleidsproces en vormt het theoretische raamwerk van deze studie.

10.2 Onderzoeksopzet

In twee gevalsstudies is onderzocht op welke wijze de wederzijdse beïnvloeding in de alledaagse praktijk plaatsvindt en in hoeverre de ideaaltypische relaties zich ook in werkelijkheid voordoen. De gevalsstudies spelen zich af in Zandstad, een grote stad in Nederland.

De eerste studie richt zich op beleid en berichtgeving ten aanzien van drugsoverlast in en rondom de raamprostitutiestraten van Zandstad. Drugsoverlast deed zich er al jaren voor en in 1999 zijn door gemeente en politie opnieuw een aantal maatregelen getroffen om de overlast tegen te gaan. Onder meer zijn sluitingstijden in de nacht voor de raamprostitutiebranche ingevoerd. De casus gaat over een al langer bestaand ‘prototypisch’, bekend en alledaags lokaal probleem. Het verloop van het beleidsproces en van het nieuwsproductieproces is gedeels achteraf gereconstrueerd en behelst de periode 1997-2002.

² Zie hoofdstuk 2 voor een beschrijving van het begrip frame

De tweede studie gaat over de media- en beleidsaandacht voor de komst van Bulgaarse migranten naar Zandstad en de gevolgen daarvan voor de lokale gemeenschap. In 2001 komt de aanwezigheid van de vele Bulgaarse migranten in een woonwijk in Zandstad in de aandacht. In 2002 vinden de eerste grootschalige politie-invalen plaats in woonpanden waar de Bulgaren illegaal verblijven. De Bulgarenkwestie is een nieuw, onbekend, en onalledaags lokaal verschijnsel voor de lokale gemeenschap: zowel het probleem zelf, de interventies van de overheid als de aandacht van de media. De studie naar Bulgaren richt zich op de periode 2001-2003 en is goeddeels 'op de voet' gevolgd.

Bij beide gevalsstudies wordt gebruik gemaakt van verschillende bronnen en methoden (inhoudsanalyse van beleidsdocumenten en mediaberichten, interviews, observaties en een analyse van politiecijfers). Met het verzamelde empirische materiaal is het mogelijk een valide antwoord te geven op de onderzoeksvraag; het beleidsproces en het nieuwsproductieproces wordt in detail en chronologisch vanuit verschillende gezichtspunten bestudeerd, waardoor de invloed zichtbaar wordt die zij in de loop van die processen op elkaar uitoefenen. De actoren die daarbij een rol spelen en de mechanismen die zich bij die beïnvloeding voordoen, kunnen door nauwkeurige ontrafeling van het verloop van beide processen goed in kaart worden gebracht. Combinatie van verschillende bronnen en methoden vergroot de interne validiteit van het materiaal. Zo ontstaat een compleet beeld en wordt inzicht verschaft in de complexe wisselwerking tussen beleid en berichtgeving.

De inhoudelijke verschillen tussen de twee gevallen – *normaal en bekend* versus *nieuw en onbekend* – worden gebruikt bij de duiding tussen de eventuele verschillende uitkomsten.

In de nu volgende paragraaf worden de empirische uitkomsten uit de gevalsstudies vergeleken met het ideaaltypische schema uit hoofdstuk twee. Om de vraag naar wederzijdse beïnvloeding systematisch te beantwoorden, lopen we het ideaaltypische schema na en per fase kijken we naar de overeenkomsten en verschillen tussen enerzijds de empirische gevallen en anderzijds het ideaaltypische beleidsproces. Wordt het model gesteund door de uitkomsten van het onderzoek? In welke beleidsfase wel, in welke niet? Bij welke gevalsstudie wel, bij welke niet? Daarna volgen mogelijke verklaringen voor de gevonden resultaten en implicaties van de uitkomsten voor het ideaaltypische schema.

10.3 Empirische bevindingen

Agendavorming

Volgens het ideaaltypische schema vervullen media tijdens de agendavorming vooral een expressiefunctie: burgers proberen de aandacht van verantwoordelijke autoriteiten te krijgen voor hun probleem. Het frame van burgers is in de berichtgeving dan ook dominant aanwezig. In de tweede plaats vervullen media in deze fase volgens het ideaaltypische model een kritiekfunctie; journalisten doen op eigen initiatief verslag van

urgente maatschappelijke kwesties en misstanden. Zowel burgers als journalisten spelen in de eerste fase van het beleidsproces dus een initiërende rol voor de agenda van de overheid.

De resultaten uit de studie naar de Bulgaren sluiten voor een groot deel aan bij deze theoretische veronderstelling. Een burger uit de wijk heeft zichzelf in de positie van nieuwsbron gebracht om de aandacht van het stadsbestuur te richten op een nieuwe lokaal en zichtbaar sociaal verschijnsel: de grote groep Bulgaren die zich sinds kort in de buurt ophoudt en de negatieve gevolgen daarvan voor de leefbaarheid in de wijk. Een journalist neemt het initiatief voor de berichtgeving over en maakt, in nauwe samenwerking met enkele burgers, een aantal kritische reportages over de erbarmelijke woonsituatie van Bulgaren en het ontbreken van overheidsbeleid. De kritiek- en expressiefunctie van media gaan hand in hand en er is in deze fase van agendavorming sprake van een tijdelijke coalitie tussen burgers en journalistieke actoren. Tot zover komen de empirische resultaten overeen met de theoretische verwachting.

Het frame dat burgers aandragen wordt na de eerste mediaberichtgeving overschaduwed door het frame van overheidsactoren, die zowel op verzoek van de journalist als op eigen initiatief publiekelijk reageren op de berichtgeving. Landelijke overheidsactoren plaatsen zichzelf na de eerste berichten in de rol van nieuwsbron en passen het 'nieuwe' verschijnsel in hun eigen, reeds bestaande beleidsverhaal over de aanpak van illegaliteit. Lokale autoriteiten daarentegen, schuiven het probleem in eerste instantie van zich af en erkennen het pas op het moment dat het issue in hun eigen reeds bestaande beleidsverhaal gepast kan worden (namelijk de aanpak van het uitbuitingscircuit) én als evident blijkt dat burgers zich achter de mediaberichtgeving scharen.

In de fase van agendavorming zetten burgers – zoals de theorie voorspelt – het issue dus op de agenda van media en bestuur. Het frame van burgers wordt direct daarna in de mediaberichtgeving verdrongen en gedomineerd door het frame van overheidsactoren. De oplossingsrichting die burgers aanvankelijk aandragen wordt niet door de overheid overgenomen.

Resultaten uit de studie naar drugsoverlast passen niet in het ideaaltypisch geschetste beleidsproces. Allereerst doet zich geen duidelijk afgebakende fase van agendavorming voor. Drugsoverlast in het raamprostitutiegebied staat al jaren op de agenda van het stadsbestuur en de beleidsaandacht voor een nieuwe structurele aanpak komt vooral voort uit de evaluatie van een andere reeds genomen maatregel, die niet erg effectief is gebleken. Bovendien krijgt de lokale overheid door het opheffen van het bordeelverbod de mogelijkheid om maatregelen te treffen die gericht zijn op de raamprostitutiebranche. Een samenloop van politieke omstandigheden heeft er toe geleid dat drugsoverlast weer hoog op de agenda van het stadsbestuur staat en dat juist voor deze oplossing (de sluitingstijdenregeling) is gekozen. Specifieke media-aandacht voor drugsoverlast, geïnitieerd door burgers en/of journalisten, is niet vooraf gegaan aan de nieuwe planvorming.

Wel doet bij de drugsoverlast-casus agendavorming zich gedurende het beleidsproces telkens opnieuw voor op microniveau. Elke keer als door een beleidsinterventie (bijvoorbeeld door strenger politieoptreden) de overlast zich verplaatst naar een ander

park, plein of plantsoen, verschijnen één of meerdere mediaberichten over de nieuwe probleemlocatie en over de klachten van bewoners. De verschuiving van het probleem – waarvan de politie vaak al op de hoogte is – komt dan onder de aandacht van alle relevante overheidsactoren, ook op het niveau van de centrale stad. In deze ad-hoc ‘mini-gevallen’, waarbij de overlast zich verplaatst en er nieuwe probleemlocaties ontstaan, gaat media-aandacht vooraf aan maatregelen van de overheid.

Relatie met feitelijke gegevens over probleem

Hoe verhoudt media-aandacht en beleidsaandacht zich in de fase van agendavorming tot de feitelijke gegevens die voorhanden zijn over criminaliteit en overlast? Het ideaaltypische schema uit hoofdstuk 2 gaat immers uit van ‘objectieve’ problemen die via burgers en journalisten uiteindelijk de aandacht van verantwoordelijke bestuurders krijgen. Hoe gaat dat nu in de praktijk?

Hoewel in beide gevalsstudies in beleidsnota’s ter legitimatie van het beleid gesproken wordt van een toename van criminaliteit, blijkt dat van een cijfermatige toename van criminaliteit geen sprake is tijdens de fase van agendavorming. Wel is in beide gevalsstudies tijdens die fase sprake van indicatoren die wijzen op een toename van de *overlast* op straat. Bij drugsoverlast zijn dat meldingen van burgers (en als de overlast zich verplaatst, klachten die bij de wijkpolitie binnenkomen), bij het Bulgarenissue zijn dat ‘signalen uit de wijk’ die op straatniveau door burgers, ondernemers en de wijkpolitie worden opgevangen.

In de fase van agendavorming verschijnen in beide gevalsstudies mediaberichten waarin de problemen en klachten van burgers centraal staan (bij drugsoverlast overigens alleen als door verplaatsing nieuwe probleemlocaties ontstaan). Die berichten verschijnen op het moment dat het beleidsproces op straatniveau al is gestart. Ze weerspiegelen en versterken de geluiden die via bureaucratische weg langzaam naar boven komen en vervullen vooral een brugfunctie tussen het wijkniveau (burgers, ondernemers, wijkpolitie, kerk, stadsdeel) en het hogere politieke niveau, het bestuur van de centrale stad. De berichten initiëren dus de agendavorming niet, maar versnellen het tempo wel.

Meer in het algemeen: ad hoc interventies (bijvoorbeeld meer politie op straat, plaatsing van hekjes) worden bepaald door lokale ontwikkelingen in de overlast, zoals die door burgers wordt ervaren en niet zozeer door ontwikkelingen in criminaliteit. Mediaberichten helpen het door burgers ervaren probleem versneld op de agenda van de verantwoordelijke bestuurders te krijgen.

Tegelijkertijd komt uit beide gevalsstudies naar voren dat buurtbewoners in eerste instantie zelfstandig en zonder tussenkomst van media, de overheid benaderen om aandacht te vragen voor hun problemen, wensen of gewenste oplossingsrichting. Dat doen zij via brieven, telefoontjes, inspraakprocedures of intern overleg. Als interventies van de overheid in hun ogen te lang op zich laten wachten of in een andere richting wijzen (bijvoorbeeld omdat de politie het niet als criminaliteitsprobleem erkent), besluiten ze het issue via media onder de aandacht van relevante politieke overheidsactoren te

brengen. Aandacht van de media wordt in de fase van agendavorming dus door niet-overheidsactoren gezocht om verantwoordelijke autoriteiten onder druk te zetten en tot handelen aan te zetten. Media vertolken zo klachten over onveiligheid en oefenen een tempoversnellende werking uit op het beleidsproces.

Bij structurele, grootschalige maatregelen van de lokale overheid zien we dat geluiden en klachten van burgers over overlast ingepast worden in beleid dat reeds in de pijplijn zit. Structureel lokaal beleid wordt dan ook niet zozeer bepaald door mediaberichtgeving maar veeleer ingegeven door de maatschappelijke en politieke context en de mogelijkheden die contextveranderingen bieden. Bij drugsoverlast maakt het opheffen van het bordeelverbod – een landelijke wetswijziging – het mogelijk om de prostitutiebranche eens grondig aan te pakken. Bij de Bulgaren wordt het oppakken en uitzetten van Bulgaarse migranten mede mogelijk gemaakt door een verscherping van het uitzettingsbeleid van de IND en de landelijke tendens om sterker tegen illegaliteit op te treden. Een feitelijke toename van criminaliteit en overlast wordt door de lokale overheid ter legitimatie van het beleid aangevoerd, maar externe politieke factoren bepalen het beleidsframe en de oplossingsrichting.

Agendavorming gaat bij structurele en grootschalige acties dus gepaard met de ontwikkeling van een ander, verwant maatschappelijk issue dat op dat moment de politieke wind mee heeft. In beide gevalstudies zien we dat problemen van burgers pas erkend worden als de overheid een uitvoerbare oplossing voorhanden heeft, of als zij het gesignaleerde probleem kan verbinden met reeds erkende problemen en agendapunten. Deze bevinding over het verloop van het beleidsproces sluit aan bij het theoretische ‘stromenmodel’ van de Amerikaanse politicoloog Kingdon. Kingdon gaat er vanuit dat een beleidsagenda tot stand komt door de onderlinge samenhang van drie stromen: problemen, oplossingen en politieke gebeurtenissen. Als een gesignaleerd probleem nu samenvalt met een goed uitvoerbare en op handen zijnde oplossing én met een tijd die rijp is voor de oplossing, zal het issue en de oplossing op de agenda terechtkomen, zo meent Kingdon.³

Kortom, de ideaaltypische beïnvloeding die we tijdens de agendavorming vanuit de theorie veronderstellen (burgers sturen en journalisten sturen ook), doet zich voor bij een ‘nieuw’ en voor de lokale gemeenschap nog bijzonder probleem. Bij het Bulgaren-issue is dat nieuwe aspect in extreme mate aanwezig, bij de verplaatsing van drugsoverlast naar nieuwe probleemlocaties in enige mate.

Bij een bekend, normaal en zich ‘voortslepend’ lokaal verschijnsel waar behalve direct omwonenden niemand meer van wakker ligt, zoals drugsoverlast rond de raamprostitutiestraten van Zandstad, voldoen de empirische bevindingen niet aan de theoretische verwachtingen. Hier spelen media in de fase van agendavorming geen rol. Een

³ Kingdon 2003.

grotere rol is voor hun weggelegd in de daaropvolgende fase van het beleidsproces, zoals in de volgende alinea's zal blijken.

Beleidsvoorbereiding

Ideaaltypisch verschijnen er tijdens de beleidsvoorbereiding nauwelijks mediaberichten. De analytische stroming in de bestuurskunde gaat namelijk uit van een voorbereidende beleidsfase waarin ambtenaren achter de schermen druk aan het werk zijn met het verzamelen van informatie, het maken van analyses, het overleggen met externe partijen en het schrijven van een beleidsnota. Het probleem staat op de politieke agenda en het is voor de overheid nog te vroeg om naar buiten te komen met mogelijke oplossingen. Zowel burgers als overheid hebben in deze beleidsfase geen belang bij aandacht van de media.

Maar de bevindingen in de gevalsstudies laten een tegenovergesteld beeld zien. Juist tijdens de beleidsvoorbereidingen zoeken actoren die direct bij (de veronderstelde negatieve gevolgen van) het beleid zijn betrokken, de aandacht van journalisten. Interne stukken en informele plannen en ideeën komen 'per ongeluk' en via niet-officiële wegen naar buiten en actoren proberen via de krant de keuze van beleidalternatieven te beïnvloeden (in het geval van drugsoverlast) of het beleid te 'managen' (in het geval van de Bulgaren).

In de studie naar drugsoverlast zijn het niet-gouvernementele actoren die de media actief benaderen. Zij vrezen voor de negatieve effecten van het nieuwe drugsoverlastbeleid en proberen via media publieke steun te werven voor hun alternatieve oplossingen. Lokale ondernemers 'lekken' de plannen van het lokale bestuur vroegtijdig naar de pers en krijgen veel media-aandacht voor hun kritiek op die plannen én voor hun zelfbedachte oplossing. Ook buurtbewoners zoeken in de voorbereidende fase actief de aandacht van media voor de oplossingen die zij hebben bedacht en proberen zo invloed uit te oefenen op beleidskeuzes die gemaakt moeten worden en op de uiteindelijke stemming in de gemeenteraad.

Beide niet-gouvernementele groepen zijn al een tijd achter gesloten deuren in gesprek met de bestuursdienst over het toekomstige overlastbeleid en zijn zodoende in een vroegtijdig stadium bij de beleidsvoorbereidingen betrokken. Naast bureaucratische weg proberen ze nu ook via de publiciteit druk uit te oefenen op de beleidsvorming. Zowel de bewoners als de ondernemers hebben zelf een alternatief beleidsplan opgesteld en hanteren professionele mediatactieken: ze schrijven persberichten, organiseren persbijeenkomsten en bedenken *media events*. Hun frame is dominant aanwezig in de berichtgeving over het issue. Dat wordt nog versterkt doordat de overheid zich juist afzijdig houdt van mediabelangstelling en alleen op formele beleidsmomenten met informatie naar buitenkomt. De voornaamste oplossingen die niet-overheidsactoren in de media aandragen (een apart *Eroscentrum* en afgesloten en beveiligde prostitutiestraten) worden echter niet overgenomen in het definitieve beleidsplan van het stadsbestuur. Media vervullen tijdens de beleidsvoorbereiding in deze de casus vooral een platformfunctie.

Bij het beleid ten aanzien van de Bulgaren zijn het juist lokale overheidsactoren die het mediaframe tijdens de planvorming domineren. De voorbereidingen zijn nog volop gaande als het stadsbestuur naar buiten komt met een interne notitie waarin het criminele aspect van het issue prominent op de voorgrond staat. Terwijl er binnenskamers tussen politie en gemeente onenigheid bestaat over de definitie van het probleem (is de Bulgarenkwestie nu een overlast- of een criminaliteitsprobleem?), nemen media in de berichtgeving het criminaliteitsframe van de bestuursdienst over. De politie is niet in staat zichzelf in de positie van nieuwsbron te brengen en kan het beeld in de media daardoor niet in een voor haar gunstige richting beïnvloeden.

Beide gevalstudies laten verder zien dat na de eerste nieuwsberichten over het toekomstige beleid de krant telkens met één of enkele sfeerreportages komt, waarin het betreffende probleem centraal staan. Verslaggevers gaan naar aanleiding van de nieuwe plannen van de gemeente de straat op om met bewoners te spreken over de last die zij ervaren en de onveiligheid in de buurt. Berichtgeving over problemen verschijnt in deze fase dus *na* berichtgeving over beleid. Beleid spoort in die zin berichtgeving over het probleem aan.

Kortom, spelers in het beleidsveld proberen naast het directe face-to-face overleg over het toekomstige beleid, ook via media steun te werven voor hun visie en hun oplossingsrichting. Tijdens de beleidsvoorbereidingen doen zowel gouvernementele als niet-gouvernementele actoren pogingen om via media de meningsvorming en het handelen van (andere) overheidsactoren te beïnvloeden.

Bij een al langer bestaand, bekend en zich voortslepend lokaal probleem vertolken media tijdens de beleidsvoorbereidingen vooral de stem van burgers en groepen, ze vervullen een platformfunctie. Bij een nieuw en onbekend sociaal verschijnsel is het de overheid die in de voorbereidende fase de mediaberichtgeving domineert, echter pas nadat zij het nieuwe verschijnsel in een reeds bestaande beleidslijn kan passen.

Besluitvorming

Volgens het ideaaltypische schema brengt de overheid in de fase van besluitvorming informatie naar buiten over de beleidsplannen, die tijdens de politieke besluitvorming centraal staan. Media verschaffen in deze fase informatie over het beleid en over zaken die daarmee samenhangen, het frame van de overheid domineert dan ook de berichtgeving in de media. Verder zullen betrokken burgers en groeperingen hun mening over de gepresenteerde overheidsplannen tijdens de fase van besluitvorming kenbaar willen maken en daarvoor media-aandacht zoeken. Door zich publiekelijk te roeren in het debat zullen ze proberen invloed uit te oefenen op het besluit dat door politici genomen wordt.

De empirische bevindingen ondersteunen deze theoretische veronderstellingen voor een groot deel. In beide gevalstudies komt de overheid vlak voor de formele besluitvorming inderdaad met informatie naar buiten over het nieuw te voeren beleid. Alle media doen verslag van de beleidsvoorstellen en nemen het beleidsframe van de overheid over.

De gevalsstudies tonen grote verschillen in de wijze waarop de mening van burgers en andere niet-gouvernementele actoren vervolgens in de berichtgeving aan bod komt. In de casus drugsoverlast komt de krant al direct na aankondiging van de nieuwe plannen met een serie berichten waarin kritiek op het nieuw te voeren beleid centraal staat. De lokale ondernemers domineren het mediaframe, maar ook andere niet-gouvernementele actoren komen in de kritische berichten aan bod. Het alternatieve frame dat in de media dominant aanwezig is, oefent echter geen invloed uit op het beleidsframe van de overheid. Dat blijft ongewijzigd. Ook heeft het geen invloed op het uiteindelijke besluit dat de gemeenteraad neemt. Wel geven lokale overheidsactoren aan dat de kritische berichtgeving de besluitvorming heeft vertraagd, vanwege het draagvlak dat zorgvuldig en 'behoedzaam' gecreëerd moest worden bij de gemeenteraad.

In het beleidsproces ten aanzien van de Bulgaren daarentegen, is de stem van burgers in de mediaberichtgeving vlak voor de besluitvorming helemaal verdwenen. Ook het frame van de politie (die een andere opvatting had over het probleem dan de gemeente) is nergens in de media terug te vinden. Het criminaliteitsframe, afkomstig van het lokale bestuur, blijft de media tijdens de besluitvorming domineren. Daags na de besluitvorming verschijnen wel mediaberichten waarin vanuit het perspectief van Bulgaren verslag wordt gedaan, invloed op het besluit kan dan niet meer worden uitgeoefend. Maar kritische berichten, waarin bijvoorbeeld wordt nagegaan wat nu de concrete consequenties zijn van de aanpak, blijven uit.

Kortom, bij een bekend en al langer bestaand probleem mengen burgers en andere niet-gouvernementele actoren zich tijdens de besluitvorming actief in het debat en beïnvloeden zij berichtgeving in de media. Bij een nieuw en uitzonderlijk probleem daarentegen, bepalen overheidsactoren het frame dat de media hanteren. Burgers signaleren het nieuwe verschijnsel en versnellen de agendavorming, maar komen tijdens de besluitvorming niet meer aan bod.

Beleidsuitvoering

Volgens het ideaaltypische schema brengt de overheid in de uitvoerende fase via media informatie naar buiten over de maatregelen die worden geïmplementeerd. Burgers raken via media op de hoogte van het nieuwe beleid en de (eventuele) veranderende wetgeving. Media zullen tijdens deze fase een informatiefunctie vervullen en de voorlichting van de overheid zal in de berichten centraal staan.

De gevalsstudies laten een verschillend beeld zien, dat logisch voortvloeit uit de beïnvloedingsrichtingen in de voorgaande beleidsfase. In de studie naar drugsoverlast zijn het de lokale ondernemers die in deze fase als eerst informatie naar buiten brengen over invoering van de nieuwe maatregel. De overheid komt in de berichtgeving over het drugsoverlastbeleid ook aan het woord, maar de visie van de niet-gouvernementele actor bepaalt de kritische toon van de verslaggeving. Deze berichten sporen de overheid aan om het beleid goed te verantwoorden, wat leidt tot enige vertraging bij de implementatie van de nieuwe regeling. De berichtgeving heeft echter geen invloed op het beleidsframe en op de inhoud van de plannen.

Anders verloopt de beïnvloeding in het beleidsproces ten aanzien van de Bulgaren. Na de invallen en uitzettingen domineren overheidsactoren de berichtgeving, echter niet met feitelijke informatie over de interventies maar vooral met meningen en standpunten. De publieke aandacht voor de politieacties wordt door landelijke en lokale overheidsactoren aangegrepen om het eigen beleidsframe en de eigen agendapunten naar voren te brengen. Media vormen in deze casus niet zozeer een platform voor burgers, maar vooral een platform voor de vele overheidsactoren, die met uiteenlopende visies en belangen via media met elkaar debatteren en elkaar proberen te sturen en te manipuleren. Media fungeren nu als brug tussen verschillende overheidsdiensten, organisaties en niveaus van bestuur. De beleidsinterventies van de lokale overheid genereren een golf van mediaberichten, die met name de diverse frames van overheidsdienaren vertolken.

Beleid genereert cijfers over probleem

Beide gevalstudies laten verder zien dat de beleidsuitvoering een sterke stijging van het aantal overlastmeldingen van burgers tot gevolg heeft. Bij drugsoverlast stijgt het aantal meldingen door verplaatsing van de overlast naar een nieuwe locatie. Bij de Bulgaren-casus stijgt het aantal meldingen vooral na de eerste grootschalige politie actie. Zodra de overheid prominent aandacht besteedt aan het probleem en laat zien dat zij daadkrachtig optreedt, gaan meer burgers hun ongenoegens melden of worden zich bewust van de betreffende problematiek, zo lijkt het.

Uitvoering van beleid genereert dus klachten van burgers. Weliswaar gaan meldingen en klachten van burgers over overlast vooraf aan de besluitvorming (zie beschrijvingsfase agendavorming) maar het aantal meldingen dat bij politie en gemeente binnenkomt stijgt pas explosief na de uitvoering van beleid. Het traditionele idee dat toename of verandering van een bepaalde vorm van criminaliteit vooraf gaat aan de ontwikkeling en uitvoer van nieuwe beleidsinterventies, gaat hier dus niet op. Een relevante vraag voor de criminologie is of dit ook op grote schaal gebeurt, bij welke vormen van criminaliteit dat gebeurt en welke sociale processen daar verantwoordelijk voor zijn. Voorts is het in dit licht aan te bevelen rekening te houden met deze uitkomst bij de interpretatie van trends in politicijfers.

Kortom, zowel bij nieuwe als reeds bekende problemen verschijnt tijdens de beleidsuitvoering informatie van de overheid in de media over de implementatie van de beleidsmaatregel. Bij het reeds bekende probleem wordt die informatiefunctie van de media overschaduwed door (de expressie van) de mening van een niet-gouvernementele actor. Bij het 'nieuwe' lokale verschijnsel loopt de informatiefunctie over in een expressiefunctie, maar dan vooral de expressie van ideeën van diverse overheidsactoren. Bij het oude bekende probleem vormen media in deze beleidsfase dus een platform voor niet-gouvernementele spelers in het beleidsveld, bij nieuwe verschijnselen voor gouvernementele actoren.

Evaluatie

Volgens het ideaaltypische schema komen tijdens de evaluatiefase alle drie de richtingen van beïnvloeding voor. De overheid brengt resultaten naar buiten over de effectiviteit van het beleid, alwaar media verslag van doen. Burgers en groepen reageren daarop en vragen media-aandacht voor hun persoonlijke visie en mening over de resultaten van het beleid. Daarnaast nemen journalisten op eigen initiatief de resultaten van het overheidsbeleid onder de loep en becommentariëren dat. Tijdens de evaluatiefase domineert niet één actor het mediaframe, maar is sprake van een gefragmenteerd mediaframe.

De casus drugsoverlast komt in grote lijnen overeen met het geschetste ideaaltypische, behalve dat het frame van niet-gouvernementele overheidsactoren de berichtgeving wederom domineert. De overheid komt eerst naar buiten met een positief bericht over de effecten van het beleid, waarop buurtbewoners reageren. Zij menen dat de overlastproblemen juist groter zijn dan ooit. De overheid neemt nu voor het eerst de visie van bewoners over verergering en verplaatsing van het probleem over, echter pas nadat zij een nieuwe reeks beleidsmaatregelen kan aankondigen. Tijdens de fase van evaluatie komt opnieuw evident naar voren dat het overheidsbeleid nieuwe klachten over overlast genereert en daardoor nieuwe mediaberichtgeving over het probleem.

Bij het proces ten aanzien van Bulgaren initiëren media de fase van evaluatie. Kritische berichten in de krant over het uitblijven van beleidsresultaten, sporen de overheid aan om tempo te maken met het behalen van de gestelde doelen en om naar buiten te komen met resultaten van de invallen. Voor het eerst wordt de overheid door media aangezet om zich te verantwoorden over de interventies. Raadsleden nemen de kritische toon van de krant over en zetten het bestuur ook onder druk om met resultaten te komen.

Kortom, bij een al langer bestaand en bekend lokaal probleem zijn burgers en andere lokale groepen goed in staat kritiek te uiten op het overheidsbeleid en daar via mediaberichtgeving aandacht voor te vragen. Dit zullen zij doen als ze de negatieve effecten van beleid (of het ontbreken van positieve effecten) direct en persoonlijk aan den lijve ondervinden.

Bij een nieuw lokaal verschijnsel dat in de loop van het beleidsproces wordt gedomineerd door de definities van lokale en landelijke overheidsactoren, is de persoonlijke betrokkenheid van burgers na de fase van agendavorming verdwenen en moet de controle op het beleid komen van de journalistiek. Dat geldt des te meer als de negatieve effecten van het beleid niet persoonlijk door burgers wordt ervaren en als er geen belangenorganisatie is die de media actief benadert met nieuwswaardige kritiek. Controle op het functioneren van de overheid wordt dan afhankelijk van journalistieke actoren.

Samenvattend

Vanaf de fase van beleidsvoorbereiding wordt de agenda van de media in hoofdzaak bepaald door de beleidsagenda van de overheid. In beide gevalsstudies neemt de berichtgeving vooral toe tijdens de besluitvorming en tijdens en na de uitvoering van beleid. Dat betekent echter niet dat het overheidsframe in alle gevallen het mediaframe domineert.

In het beleidsproces ten aanzien van het Bulgaren-*issue* zijn overheidsactoren sterk vertegenwoordigd in de mediaberichtgeving. Vanaf het moment dat door burgers en door een verslaggever aandacht wordt gevraagd voor de lokale problemen in de wijk, nemen bestuurders, politici en andere autoriteiten het onderwerp over, wijzigen het in omloop zijnde frame en zetten het naar hun eigen hand. Het onderwerp wordt in het eigen, al bestaande beleidskader geplaatst en de aandacht wordt aangegrepen om het eigen standpunt en de eigen agenda te belichten. Media dienen vooral als platform voor overheidsactoren, zij verzorgen de communicatie tussen de verschillende overheidsdiensten en bestuursniveaus.

Bij de studie naar drugsoverlast blijkt dat de krant eveneens in elke fase van het beleidsproces verslag doet van informatie over beleid, die afkomstig is van de overheid. Na het overbrengen van overheidsinformatie maakt het frame van de overheid snel plaats voor alternatieve frames van burgers en andere niet-gouvernementele groepen. De niet-overheidsactoren die ontevreden zijn over het overheidsbeleid benaderen de krant actief met nieuwswaardige informatie en zorgen er zo voor dat hun frame in de berichtgeving aanwezig is. De lokale overheid komt daarentegen alleen op de noodzakelijke formele beleidsmomenten met informatie over nieuwe drugsoverlastmaatregelen naar buiten. Zij probeert verder uit de schijnwerpers van de media te blijven, wellicht omdat geen eer te behalen valt aan de kwestie en er nauwelijks mee gescoord kan worden. Ze benadert de media niet actief en *off the record* met beleidsinformatie en doet verder tijdens het beleidsproces ook niet haar best een goede band op te bouwen met de verslaggevers van het nieuws.

Bij drugsoverlast wordt het *issue* in de media telkens bepaald door de agenda van overheid, maar het dominante *frame* in de media is afkomstig van burgers en lokale niet-overheidsactoren. Bij de Bulgarenkwestie wordt het *issue* in de media tijdens de agendavorming aangezwengeld door niet-overheidsactoren (burger en journalist), het frame in de media wordt gedomineerd door overheidsactoren. De gevalsstudies lijken in dit opzicht elkaars spiegelbeeld.

Implicaties voor ideaaltypische beïnvloeding

Wat betekenen deze uitkomsten nu voor het ideaaltypische schema uit hoofdstuk 2, dat richting heeft gegeven aan dit onderzoek? Allereerst kan geconcludeerd worden dat mediaberichten in deze gevalsstudies *niet* van invloed zijn op de inhoud van het overheidsbeleid. Berichtgeving kan het besluitvormingsproces wel versnellen (in de fase van agendavorming en evaluatie) of vertragen (in de fase van besluitvorming en uitvoering). Uit beide gevalsstudies blijkt echter dat de overheid het frame en de genoemde oplossingsrichting niet uit de berichtgeving overneemt. Dat betekent voor het ideaaltypische

model dat de pijl die in het schema loopt van mediaberichten naar overheid alleen duidt op temporisering van het overheidsbeleid en niet op verandering van het frame of agendering van een issue. Dit sluit aan bij de bevindingen van zowel Kleinnijenhuis (die stelt dat de media agenda tot op grote hoogte wordt bepaald door de politieke agenda) als van Kingdon (die stelt dat berichtgeving eerder als ‘short-term annoyance’ voor bestuurders moet worden beschouwd worden dan als onderwerp van grote structurele relevantie).⁴

Vervolgens kan gekeken worden naar de invloed van overheid en burgers op mediaberichtgeving, de andere onderzochte beïnvloedingsrichtingen uit het theoretische schema. Daarvoor zijn de empirische uitkomsten samengevat in tabel 10.1. De tabel geeft de invloed weer van actoren op het mediaframe in de verschillende fasen van het beleidsproces. Het eerste deel van de tabel (kolom 2-4) geeft de ideaaltypische beïnvloeding weer, het tweede deel (kolom 5-7) de beïnvloeding zoals die zich voordoet in de casus naar drugsoverlast en het derde deel (kolom 8-10) geeft de beïnvloeding in de Bulgarencasus weer.

Tabel 10.1 Wiens frame domineert de mediaberichtgeving in de verschillende beleidsfasen?

- +++ = actor domineert mediaframe
 ++ = actor is duidelijk aanwezig in mediaframe
 + = actor is aanwezig in mediaframe
 ± = actor is nauwelijks/zeer matig aanwezig in mediaframe
 - = actor is niet aanwezig in mediaframe

	Ideaaltypisch schema			Drugsoverlast-casus (oud bekend probleem)			Bulgaren-casus (nieuw onbekend probleem)		
	Burgers	Overheid	Journ	Burgers	Overheid	Journ	Burgers	Overheid	Journ
Agendavorming	++	-	++	nvt	nvt	nvt	+	++	++
Voorbereiding	-	-	-	+++	±	-	±	+++	-
Besluitvorming	++	++	-	+++	++	-	-	+++	-
Uitvoering	-	++	-	+++	++	-	+	+++	-
Evaluatie	++	++	++	+++	+	+	-	++	++

Terwijl in het ideaaltypische schema de plusjes gelijk over de vakken zijn verdeeld, concentreren ze zich bij de studie naar drugsoverlast in het eerste vak (burgers) en bij de Bulgarencasus in het tweede vak (overheid). Wat opvalt is dat de invloed van journalisten in de praktijk redelijk overeenkomt met de theoretische verwachtingen: in de fase van agendavorming en evaluatie nemen journalisten namelijk het initiatief, zoals het ideaaltypische model ook voorspelt.

4 Kleinnijenhuis 2004; Kingdon 2003.

Verder kan worden gesteld dat het theoretische schema op een aantal punten faalt. In de eerste plaats blijkt uit de gevalsstudies dat mediabeïnvloeding zich in de fase van beleidsvoorbereiding juist in extreme mate voordoet. Dit, in tegenstelling tot de theoretische verwachtingen. Media blijken tijdens de beleidsvoorbereiding een platformfunctie te vervullen voor gouvernementele (bij nieuwe problemen) en voor niet- gouvernementele actoren (bij bestaande problemen).

In de tweede plaats komt naar voren dat de overheid niet pas vanaf de fase van besluitvorming met haar verhaal in de media aanwezig is (zoals het ideaaltypische schema veronderstelt), maar dat zij al invloed uitoefent op het mediaframe vanaf het moment dat het onderwerp in de mediabelangstelling staat. De overheid beïnvloedt de media in alle beleidsfasen, zij het soms met mate.

Meer in het algemeen blijkt dat per gevalsstudie telkens een sterke afwijking plaatsvindt naar de invloed van één van de actoren. Opmerkelijk is dat die aangetroffen afwijkingen zich *niet* naar de kant van de journalistiek laat zien (wat we op grond van de beschouwingen in paragraaf 2.8 zouden verwachten) maar *wel* naar de kant van burgers (wat op grond van de veronderstellingen in paragraaf 2.6 *niet* zouden verwachten) en eveneens naar de kant van de overheid (wat wel verwacht wordt op grond van paragraaf 2.7).

Beïnvloedingsrichting I (burgers sturen) is prominent aanwezig in de drugs-overlastcasus, beïnvloedingsrichting II (de overheid stuurt) in de casus naar Bulgaren. Beïnvloedingsrichting III (journalisten sturen) is in beide gevallen aanwezig, maar veel minder dan op grond van de beschouwingen uit paragraaf 2.9 verwacht zou worden; journalisten blijken niet zozeer aanjagend en initiërend te zijn maar veeleer volgend. Voor de geconstateerde afwijkingen van het ideaaltypische schema kunnen een aantal verklaringen worden aangevoerd. De rest van dit hoofdstuk gaat per beïnvloedingsrichting nader in op die mogelijke verklaringen en vergelijkt de empirische bevindingen met de beschouwingen uit het tweede deel van het theoretische hoofdstuk.

10.4 Sturende burgers?

Uit dit onderzoek blijkt dat bij een al langer bestaand, bekend en zich voortslepend lokaal probleem, zoals de casus drugsoverlast, media vooral de stem van burgers en lokale groepen vertolken en een platformfunctie vervullen. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat niet- gouvernementele actoren bij een langdurig en moeilijk te bestrijden probleem professionele nieuwsmanagers worden. De hardnekkigheid van het probleem maakt dat burgers en andere betrokkenen die het probleem aan den lijve ondervinden, in de loop der tijd (noodgedwongen) hebben nagedacht over het onderwerp, over oplossingen en mogelijke strategieën om invloed uit te oefenen op het beleid. Het bespelen van media is één van die strategieën. Hoewel in de literatuur uit paragraaf 2.6 naar voren komt dat gewone, onbekende burgers nauwelijks toegang hebben tot media vanwege

gebrek aan gezag, autoriteit en organisatie,⁵ laat deze casus zien dat ‘gewone’ burgers en ondernemers goed in staat zijn zichzelf in de positie van bron te manoeuvreren om zo hun frame prominent voor het media-voetlicht te brengen. Die mediatoegang kan worden toegeschreven aan de acties en inspanningen die de niet-gouvernementele actoren leveren om media-aandacht te krijgen voor hun alternatieve beleidsoplossing. Ze anticiperen op de informatiebehoefte van journalisten en doen hun best bij media bekend te raken als beschikbare bron. Hieruit blijkt het grote belang van *beschikbaarheid* als nieuwsbron voor toegang tot de media, die in de casus drugsoverlast niet onder blijkt te doen voor de status en autoriteit van bronnen. Die beschikbaarheid hangt nauw samen met een ander aspect dat als verklaring kan dienen voor de dominante aanwezigheid van niet-gouvernementele actoren, namelijk de lokale aard van de setting.

Het gaat in deze studie om lokale media, lokaal beleid en lokale problemen. De geografische afstand tussen bron en journalist is relatief klein en de kans elkaar te kennen of ergens tegen te komen relatief groot. De drempel om als burger een journalist te benaderen zal minder groot zijn dan bij landelijke media. Door die relatief kleine afstand is het voor de hand liggend dat naast overheidsactoren ook burgers en andere lokale groepen in de positie van bron terechtkomen. Verschillende auteurs wijzen erop dat journalisten in hun dagelijkse routine vanwege tijdsdruk afgaan op een beperkt aantal bronnen, die al bekend zijn en die zij betrouwbaar achten. We zien dat in een lokale setting journalisten ook ‘gewone’ burgers en kleinschalige, informele groepen raadplegen voor een reactie op nieuw overheidsbeleid.

De stelling dat gewone en onbekende mensen alleen op een negatieve manier het nieuws halen, wordt door de resultaten in deze studie niet ondersteund.⁶ De lokaliteit en beschikbaarheid van burgers en andere lokale groepen is daar debet aan. Daar komt bij dat burgers sterker betrokken zullen zijn bij problemen die zich direct bij hen om de hoek afspeelen dan bij problemen die zich verder weg voordoen. Ze zullen daardoor sterker gemotiveerd zijn zich met de betreffende beleidskwestie te bemoeien. Lokaliteit als verklarende factor sluit aan bij de theorie van McQuail, die stelt dat de mate waarin een mediaframe gedomineerd wordt door overheidsactoren onder meer afhankelijk is van de geografische afstand tot een gebeurtenis.⁷ Alternatieve frames, afkomstig van niet-overheidsactoren, hebben volgens McQuail een grotere kans toegang te krijgen tot de media als het probleem zich dichterbij huis afspeelt.

Dit ‘nabijheidsprincipe’ kan tevens verklaren waarom bij de gevalsstudie naar de Bulgaren nauwelijks burgers en andere niet-gouvernementele actoren in de media aan het woord komen, terwijl het daar toch ook gaat om een lokale kwestie. Althans, in de ogen van initiatiefnemende burgers was het in eerste instantie een concreet lokaal overlastprobleem. Het frame van burgers wordt na de eerste mediaberichten echter overgenomen door het frame van overheidsactoren, die zich actief met het onderwerp bemoeien en het issue definiëren als een bovenlokale kwestie. Door de inmenging van diverse

5 O.a. Gans 1979; Bennett 2005.

6 Dat wordt bijvoorbeeld gesteld door Gans (1980), Vasterman en Aerden (1994) en Bennett (2005).

7 McQuail 2000.

overheidsactoren heeft het lokale probleem van burgers veel publieke aandacht gekregen, maar is hun oorspronkelijke frame daardoor wel gewijzigd: het is een probleem geworden met internationale aspecten, een probleem dat samenhangt met criminele organisaties en met dreigende elementen voor de samenleving op lange termijn. Die brede, bovenlokale interpretatie is mogelijk doordat het hier gaat om een nieuw en onbekend verschijnsel dat nog niet is uitgekristalliseerd. Daardoor krijgen overheidsactoren de gelegenheid krijgen het onderwerp naar zich toe te trekken en het te verbinden met hun eigen, reeds bestaande agenda en oplossingsrichting.

Hier vloeit de volgende algemene theoretische verwachting uit voort: naarmate een lokaal probleem tijdens het beleidsproces sterker in nationale en internationale termen wordt gedefinieerd, zullen alternatieve frames van burgers en andere lokale groepen nauwelijks terug te vinden zijn in de lokale media over het onderwerp. De persoonlijke betrokkenheid en bemoeienis van burgers neemt af als een issue door overheidsactoren uit de lokale context wordt gehaald en als bovenlokaal probleem wordt bestempeld. Het speelt zich dan verder van huis af, buiten de reikwijdte van lokale actoren en is zodoende geen onderwerp meer voor de lokale gemeenschap. Het maakt tegelijkertijd dat burgers de overheid wel breed steunen in de aanpak van het veiligheidsprobleem, hoe vaag en abstract het probleem en de aanpak verder ook is geformuleerd. Deze observatie steunt de theorie van Cobb en Elder, die stellen dat de kans dat een issue door een groot publiek wordt geaccepteerd groter is naarmate de definitie vager is en verstrekkender. Daarentegen zal de bemoeienis, betrokkenheid en kritiek van burgers en lokale groepen groter zijn bij een concreet omljnd, duidelijk lokaal gedefinieerd probleem, zoals drugs-overlast.⁸

De alledaagse praktijk van lokale media heeft raakvlakken met de zogenaamde *civil journalism*, zo blijkt uit dit onderzoek. Althans, bij langer bestaande lokale problemen staat niet de visie van autoriteiten, maar de visie en mening van burgers prominent op de voorgrond in de berichtgeving. Toch voldoen lokale media in deze studie naar mijn mening niet aan de eisen die de *civil journalism* stelt. Het vertrekpunt voor de verslaggeving wordt namelijk niet gevormd door de visie en leefwereld van burgers – zoals deze journalistieke stroming voorstaat – maar door de beleidsagenda van de lokale overheid. Dat het frame van burgers en andere lokale groepen zo dominant in de berichtgeving aanwezig is, komt met name door de actieve houding die burgers zelf innemen richting pers. Van een *bottom-up* benadering is geen sprake.⁹

8 Uit deze studie blijkt dat burgers en lokale groeperingen bij nieuwe, onbekende lokale problemen zorgen voor mediaberichtgeving waarin het probleem wordt gesignaleerd, bij langdurige, hardnekkige en bekende problemen initiëren ze berichten waarin het beleid wordt gecontroleerd en bekritiseerd.

9 Zie o.a. Drok (2002) over *civil journalism*.

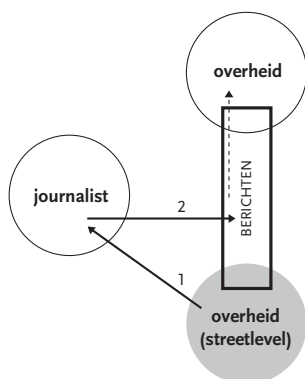
10.5 Sturende overheid?

Bij een nieuw en onalledaags lokaal probleem lijken media vooral de mening en visie van overheidsactoren te vertolken, zo komt in deze studie althans naar voren. De overheid is dominant aanwezig in de berichtgeving en bepaalt goeddeels het mediaframe. Die dominantie zou verklaard kunnen worden door het ‘nieuwe’ en nog ‘onbekende’ karakter van het probleem. Van het gesignaleerde verschijnsel bestaat nog geen eenduidig beeld en dat biedt overheidsactoren de ruimte en gelegenheid om eigen definities en eigen oplossingsrichtingen op te leggen en de aandacht voor het probleem naar zich toe te trekken. Door het nieuwe en onbekende van het issue bestaat ook nog geen overeenstemming over de vraag wie verantwoordelijk is om iets aan het probleem te doen, of wie zich er juist niet mee zou moeten bemoeien. Oplossingen en probleemdefinities duikelen over elkaar heen en media fungeren als platform voor overheidsactoren. Diverse overheidsactoren doen hun best om met hun verhaal het nieuws te halen en maken daarbij gebruik van uiteenlopende nieuwsmanagement-strategieën. Ze stellen zich, in de termen van Gans, op als *eager sources* en proberen via media invloed uit te oefenen op de beeldvorming, de besluitvorming en op andermans handelen. Deze bevinding sluit aan bij de algemene observatie die in paragraaf 2.8 door diverse auteurs wordt gedaan, namelijk dat het nieuwsmanagement van de overheid sterk is geprofessionaliseerd en dat overheidsactoren op uiteenlopende wijze *free publicity* proberen te krijgen voor hun ideeën.

Van een ‘primaire definieerder’ in de betekenis van Hall e.a. kan echter niet gesproken worden. De overheid neemt weliswaar een dominante positie in als het gaat om de berichtgeving omtrent het Bulgaren-issue, maar de overheid bestaat in deze casus uit uiteenlopende actoren, die het voortdurend met elkaar oneens zijn over de juiste definitie van het probleem en elkaar via de media bestrijden en proberen te beïnvloeden. Media vervullen een ondersteunende rol voor de overheid, echter niet door de ideologie van de staat te kanaliseren en te reproduceren, maar door een podium te bieden voor de uiteenlopende ideeën die binnen de overheid leven. Bij een nieuw en onbekend probleem treden media op als brug tussen diverse overheidsactoren en verzorgen zij de communicatie tussen de verschillende overheidsdiensten en bestuursniveaus. Het onderscheid tussen de expressiefunctie en informatiefunctie van journalisten is in dit licht kunstmatig, beter kan gesproken worden van de ‘expressie van overheidsmeningen’.

Het onderscheid tussen burgers en overheid is in deze context ook niet relevant, omdat overheid en burgers, bijvoorbeeld op wijkniveau, samen kunnen besluiten op te treden en media in kunnen zetten om het beleidsproces op een hoger overheidsniveau te beïnvloeden. Media vervullen dan vooral een brug tussen verschillende geografische niveaus (straat/wijk/stad/land) en in mindere mate tussen burgers en overheid. Het volgende model van beïnvloeding kan daarom worden toegevoegd aan de reeds geconstrueerde beïnvloedingsmodellen.

Figuur 10.1 Beïnvloedingsrichting IV: Overheid stuurt overheid



Inloed van overheid als gevolg van de nieuwsproductiepraktijken

Bij een hardnekkig, al langer bestaand en zich voortslepend lokaal probleem treedt de lokale overheid sterker op als één actor en zien we nauwelijks bemoeienis van andere (landelijke) overheidsactoren met het issue. De gelederen zijn zogezegd gesloten. Lokale oppositiepartijen uiten tijdens raadsvergaderingen weliswaar hun onvrede met het nieuwe beleid, maar doen verder niet hun best om met hun mening het nieuws te halen. Ook de lokale autoriteiten doen niet erg hun best om media-aandacht te krijgen, waarschijnlijk omdat er geen eer te behalen valt aan de nauwelijks op te lossen drugsoverlast-problematiek. Ondanks dit minimale nieuwsmanagement bij een langer bestaand, voortkabbelend probleem, is de visie van de overheid over het betreffende probleem wel aanwezig in de mediaberichtgeving. Ook in berichten waarin het frame van niet-overheidsactoren domineert, wordt vrijwel altijd het beleidsverhaal van de overheid weergegeven, zij het niet altijd uitvoerig en met veel overtuiging, maar toch. Andersom geldt dat niet: berichten waarin het frame van de overheid domineert, bevatten lang niet altijd de kritische visie van een 'tegenstander' van het beleid.

Met andere woorden, zelfs als de overheid weinig moeite doet om de pers actief van nieuwswaardige informatie te voorzien, zorgt de dagelijkse stroom van persberichten die overheidsvoorlichters opstellen er voor dat de overheid in de mediaberichtgeving aanwezig is. De bevinding die in paragraaf 2.7 door diverse auteurs wordt gedaan, dat overheidsactoren sneller aandacht van journalisten krijgen dan andere maatschappelijke actoren, vindt dan ook steun in deze studie. Journalisten blijken, ondanks hun kritiekfunctie, dermate gezagsgetrouw dat ze verslag doen van bijna elk persbericht van de overheid en van elke persconferentie die de burgemeester belegt. Geen enkele officiële mededeling wordt overgeslagen. In beide gevalstudies zien we althans dat zowel de krant als de televisie altijd verslag doen van persberichten en de toelichtingen daarbij van de burgemeester. Nooit wordt besloten de informatie van de overheid niet te brengen, bijvoorbeeld vanwege een gebrek aan nieuwswaarde. Een persconferentie van de burgemeester lijkt te worden beschouwd als nieuws op zichzelf, los van hetgeen er wordt gezegd. Dat betekent

dat beïnvloeding door de overheid in principe is gewaarborgd, juist door de routinematige werkwijze van verslaggevers aan de ene kant en de geïnstitutionaliseerde alledaagse voorlichtingspraktijken van de overheid aan de andere kant.

Ook komt in beide gevalsstudies naar voren dat journalisten de ernst van het criminaliteitsprobleem zoals dat in beleidsnota's en persberichten van overheidsvoorlichters wordt geschetst, altijd in de berichtgeving overnemen, zonder de door de autoriteiten gedane uitspraken verder te onderzoeken of vraagtekens te plaatsen bij de vermeende toename of verergering van het probleem. Een door de overheid geschetste toename van criminaliteit wordt door media direct overgenomen, het liefst nog dezelfde dag of anders de dag erop. Daarentegen neemt de overheid het probleem dat door journalisten in berichtgeving wordt geschetst in principe niet over, tenzij blijkt dat burgers zich achter de berichtgeving hebben geschaard, en dan nog pas op het moment dat een beleidsoplossing voor het probleem voorhanden is en gepresenteerd kan worden.

10.6 Sturende journalisten?

Uit het onderzoek blijkt dat tijdens het beleidsproces weinig kritische berichten worden geïnitieerd door journalisten zelf. Als dat wel gebeurt, verschijnen die artikelen in de fase van agendavorming en evaluatie, zoals het ideaaltypische schema ook voorspelt. Verder komt naar voren dat journalisten over het algemeen volgend zijn in hun keuze voor een onderwerp en frame. Kritische berichten over het beleid van de overheid en over falen van verantwoordelijk bestuurders verschijnen wel gedurende het beleidsproces, maar worden hoofdzakelijk door andere (gouvernementele en niet-gouvernementele) actoren geïnitieerd. De mate waarin in mediaberichtgeving kritiek wordt geuit op het overheidsbeleid, wordt daardoor in sterke mate bepaald door de toevallige activiteit en beschikbaarheid van niet-journalistieke actoren, die moeite doen zichzelf in de positie van kritische bron te plaatsen.

Daarnaast is de kritiekfunctie van de media afhankelijk van allerlei toevallige omstandigheden, zoals de persoonlijke relatie van de verslaggever met bronnen en persoonlijke interesses, liefhebberijen en belangen van journalisten. Kritische berichtgeving en alternatieve mediaframes worden bepaald door de toevallige aanwezigheid van individuele journalisten die een speciale band hebben met (niet-gouvernementele) bronnen, die nieuwswaardige informatie aangeleverd krijgen van (niet-gouvernementele) actoren of die uit zichzelf in staat zijn om verder te kijken dan het 'hier-en-nu' nieuwsproductieproces.

Meer in het algemeen kan gesteld worden dat journalisten bij de productie van nieuws afgaan op bronnen die nieuwswaardige informatie aanleveren. De zo vergaarde issues en frames domineren het nieuws dan ook. Door institutionalisering en professionalisering van het nieuwsmanagement van de overheid is het overbrengen van overheidsinformatie min of meer gegarandeerd. Daarmee is beïnvloeding van de media door de overheid in principe gewaarborgd. De twee andere richtingen van beïnvloeding (burgers

sturen en journalisten sturen) zijn minder vanzelfsprekend. Het leveren van kritiek en het verslag doen van de mening en standpunten van niet-gouvernementele actoren is niet structureel ingebouwd in het nieuwsproductieproces. Dit is afhankelijk van de personele bezetting én van burgers en groepen die uit eigen beweging van hun problemen een nieuwswaardig verhaal maken en daarmee naar de media stappen. De aanwezigheid in het nieuws van andere actoren dan de overheid is dus afhankelijk van toevallige omstandigheden en personen. Toevalligheid lijkt in het alledaagse nieuwsproductieproces een structureel element.

Wat het onderzoek verder laat zien is dat de lokale overheidsactoren er alles aan doen niet de indruk te wekken dat zij gedurende het beleidsproces door media worden gestuurd. Ze bestempelen problemen en issues die door journalisten aan de kaak worden gesteld in eerste instantie als *non issue*. Pas als het gesignaleerde probleem in de eigen beleidslijn gepast kan worden, erkennen ze het in de media gesignaleerde probleem. Ook worden problemen uiteindelijk door de lokale overheid erkend en overgenomen als blijkt dat *burgers* de bron zijn van het bericht, als het issue afkomstig is van de 'eigen' lokale bevolking.

Tot slot. Het voor dit onderzoek geconstrueerde ideaaltypische schema blijkt handzaam om dominante actoren in het beleidsproces en nieuwsproductieproces op een systematische manier in kaart te brengen en afwijkingen in beïnvloeding op te sporen. Het model moet vooral gezien worden als een analytisch schema, dat toegepast kan worden bij de ontrafeling van beïnvloedingsrichtingen. De achterliggende theorie bij het schema is dat alledrie de richtingen van beïnvloeding zich in een beleidsproces voordoen en het schema geeft aan op welke momenten de verschillende richtingen zijn te verwachten.

De resultaten uit de studie laten echter een tamelijk chaotisch beleidsproces zien, waarin van een keurig chronologisch geordende fase-indeling geen sprake is. Naar voren kwam bijvoorbeeld dat evaluatiedoelen halverwege het beleidsproces worden geherformuleerd, afhankelijk van de resultaten van het beleid, dat beleidsvoorbereidingen doorlopen als de formele besluitvorming al heeft plaatsgevonden en dat agendavorming niet begint bij problemen maar pas als een oplossing voorhanden is. Toch is de chronologische indeling in fasen behulpzaam bij het scheppen van enige orde in de chaotische ontwikkelingen en gebeurtenissen rondom een issue, vooral als ideaaltype om de empirische werkelijkheid mee te vergelijken.¹⁰

In gangbare theorieën over beleidsvorming worden media met name een rol toegedicht in de fase van agendavorming. In deze gevalsstudies komt echter naar voren dat media in de alledaagse beleidspraktijk vooral een rol spelen in de fase van besluitvorming, uitvoering en evaluatie van beleid. Media zijn niet alleen communicator tussen burgers en overheid, maar fungeren ook als communicatiemiddel tussen verschillende politieke

10 Vgl. Bovens e.a. 2003.

overheidsactoren, die met uiteenlopende visies, posities en verantwoordelijkheden in een onderlinge strijd zijn verwickeld. In die strijd worden media als communicatie- en pressiemiddel gebruikt. Gelet op de functie die media spelen tijdens het beleidsproces, is een onderscheid tussen de verschillende bestuurlijke niveaus en ambtelijke diensten minstens zo relevant als het traditionele onderscheid dat in de literatuur gemaakt wordt tussen overheid en burgers.

De bevindingen uit dit onderzoek wijzen niet op een aanjagende rol van de journalistiek. De stelling dat media het publieke debat meer lijken te beheersen dan politici en bestuurders, zoals door de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) in 2003 werd geopperd, wordt niet ondersteund door de uitkomsten van dit onderzoek. Voor de vanzelfsprekendheid waarmee men in het maatschappelijke debat vaak uitgaat van kwalijke media-invloeden, van een overheid die door media wordt opgezweept en aangejaagd tot strengere handhaving en harder optreden, kan in deze studie geen empirische steun worden gevonden.



SUMMARY

News, Crime and Policy

About the interplay between local media and law enforcement

An oft-voiced opinion is that media coverage strongly influences the actions of local law enforcement. But is this actually true? No systematic empirical research has yet been carried out to explore the consequences of a media focus on criminal policy in the Netherlands. The small amount of research conducted in other countries to investigate the relationship between media and policy suggests otherwise. It shows, for instance, that established government institutions are particularly likely to influence coverage in newspapers and on television. The question therefore is: who follows whom, and who influences whom? How do media reports influence the course of the policy process? To what is the government reacting, when it develops policies to combat unsafety on the streets – crime statistics, public complaints, or media reports? And how do the media react to the government's plans and initiatives? This study examines these relationships, and focuses on the interplay between local media and local criminal policy. The general research question of this study is: *how do local media and local law enforcement influence each other?*

Theory

The theoretical framework constructed for this research study is based on insights from public administration and communication studies. The framework describes an ideal type of a policy process consisting of five phases: agenda setting, policy formation, decision making, implementation and evaluation. The ideal-typical policy process starts from the premise of a democratic society, within which citizens are able to exert influence on political decision making. Communication between the government and its citizens is necessary for the democratic policy process to work effectively. The mass media are therefore of crucial importance; they are considered to bridge the gap between the state and the citizens, fulfilling three specific functions outlined below.

According to this normative model of democracy, firstly, the media should report on government policy and the backgrounds thereof (the so-called 'information function'). Secondly, they should offer a platform for public debate, report on the diverse opinions, desires and demands of citizens and social groups (the so-called 'expressive function'). Thirdly, journalists should check and critically analyse government policy; the expectation being that journalists will take the initiative to report on emerging social issues and developments (the so-called 'critical function').

Three ideal-typical directions of influence from these media functions were then constructed for this research. Each of these directions attributes the initiative for media and policy attention to one actor. In the first direction, *citizens and social groups* take the initiative for reporting and policy. In the second direction, the *government* takes the initiative for policy and news production processes. And in the third direction, *journalists* take the initiative.

The basic assumption inherent in the model constructed for this research study is that no single direction of influence will dominate during the formation of policy, but that all three directions will manifest themselves in the course of the policy process. The model indicates which direction of influence we may expect to detect during which policy phase. It forms the theoretical framework of this study.

Research design

Two case studies are used to investigate how influence is exerted during the local policy process. Both case studies are located in a major city in the Netherlands, called 'Zandstad' for the purposes of this book. Qualitative and quantitative reconstructions of the policy process and the news production process were made for each case study. The reconstructions are based on document analysis of policy papers and media reports, police statistics, interviews and observations. The policy process and the news production process are studied chronologically, in detail and from different perspectives, thereby revealing the influence that the processes exert upon each other at different stages. In combining the application of different methodologies, a wide range of sources, and intensive study of the actual empirical course of events, this study distinguishes itself from other research conducted to date focusing on the media, criminal policy and the potential effects of reporting. To enable detailed insight into all relevant aspects of the interplay, the scope of the study is restricted to *local* issues, *local* reporting and *local* criminal policy.

Case study I: Drug-related nuisance in the Raamkwartier area

Drug-related nuisance has been occurring in and around the prostitution streets of Zandstad for many years. A number of different activities occur regularly on the streets, as isolated incidents or in combination with each other: for example, dealing in hard drugs, openly using heroin or cocaine, bag-snatching, pick-pocketing, breaking into cars, and intimidation. In 1999 the local authorities announced new measures to combat the drug-related nuisance. These involved a review of the prostitution trade, including a decision to introduce nightly closing hours for window prostitutes. Both local businesses (sex traders) and local residents responded actively to the way the council addressed the drugs problem. They put together a report to present their own plans and sought media attention for their suggestions and for their criticism of the local government policy. The criticism expressed by citizens and businesses dominated the media coverage. However, the dominant media frame of citizens and local businesses did not ultimately influence the council's decision. The critical media reports did force the council to provide better justification for the policy executed. They also caused the policy process to be somewhat delayed. The course of the policy and news production processes was largely reconstructed for the period 1997-2002.

Case study II: Bulgarians in Zandstad

Spring 2001 sees a rapid increase in the number of Bulgarians who arrive in Zandstad seeking employment. Initiated by a neighbourhood resident, the first reports about the many Bulgarians who have settled in the city appear on regional television in the Summer of 2001. According to the television reports, the Bulgarians are crammed into properties that constitute fire hazards, they are working illegally, possess fake passports, hang around on the street, and make the local residents feel insecure. Following these initial media reports, national politicians seized public attention to air their own views on unlawfulness and crime. The local administration responds cautiously to the television reports and questioned the seriousness of the problem as depicted by the media. One year later, in the Autumn of 2002, the first large-scale police actions took place, on the initiative of the local council. The actions targetted the properties where the Bulgarians were residing illegally. The Bulgarians were picked up by the police and flown back to their home country that same night. The media did report intensively on these raids and the deportations. The opinions of government actors dominated the media coverage. Policy and media coverage on the Bulgarian immigrants was followed closely during the period 2001-2003 and observed 'on the spot'.

Findings

The two case studies show that (critical) media reports did *not* influence the content of government policy. Reporting may speed up the decision making process (in the agenda setting and evaluation phases) or slow it down (in the decision making and implementation phases), but the government established its own frames and the associated solutions – originating from citizens, local groups and/or journalists – were not derived from media reports.

In the agenda setting phase, both case studies feature media reports in which the problems and complaints of citizens were central. The reports appeared at a time when the policy process had already started at street level. Citizens and local groups sought media attention in the agenda setting phase in order to pressure the authorities responsible and to urge them to act. Media reports reflect and amplify the noises that slowly rise up through bureaucratic routes and, in particular, they bridge the gap between the neighbourhood (residents, businesses, local police, church, local administration) and the higher political level, the city's central administration. So while the reports may not initiate the agenda setting, they do increase the rate at which this occurs. Media reports help bring the problems experienced by the general public onto the agenda of the administrators responsible.

With respect to the structural and large-scale measures by local government, we see that public complaints about nuisance were slotted into policy that was already in the pipeline. Structural local policy was therefore determined not so much by media reporting, but rather by the social and political context, and by the opportunities offered by context changes and amendments to the law.

Local government in both case studies indicate an actual increase in crime levels and nuisance to legitimise their policy. However, analysis of police statistics reveals no actual statistical increase in crime in either case during the agenda setting phase. The case studies do, on the other hand, contain indicators that suggest an increase of the *nuisance* experienced on the streets during the agenda setting phase. In terms of the drug-related nuisance, these are reported by the public; in terms of the Bulgarians issue, 'signals from the streets' are picked up by citizens, businesses and the local police. Both case studies show that the citizens' problems are recognised at the point in time when the administration has an executable solution available, or when it can associate the problems signalled with other pre-existing problems and agenda items.

After the agenda setting phase, from policy formation up to and including policy evaluation, the issue being reported by the media was predominantly determined by the government's policy agenda. The extent of reporting in both case studies increased particularly during *decision making* and during and after the *policy implementation*.

This does not mean, however, that the government's frame dominated the media frame in every case. With respect to the drug-related nuisance, the *issue* in the media was consistently determined by local government, but the dominant *frame* in the media was determined by citizens and local employers. In the Bulgarians case, the *issue* in the media was cranked up by a number of residents and a journalist; the *frame* that dominates in the media was determined by government actors.

So, each case study shows a strong deviation towards the influence of one actor. Direction of influence I (citizens directing) is prominent in the drug-related nuisance case. Direction of influence II (government directing) is prominent in the Bulgarians case. Direction of influence III (journalists directing) is far less evident in both cases; journalists seem likely to follow, rather than initiate.

The substantive differences between the two cases – a *routine, familiar* problem (drug-related nuisance) as opposed to a *new, unfamiliar* problem (Bulgarian immigrants) – are used in the concluding chapter to explain the different findings.

Where the problem has been around for a while, has become familiar and drags on as a local issue, such as the drug-related nuisance, the media seem to act mainly as a mouthpiece for local residents and businesses, thereby fulfilling a platform function. A possible explanation for this dominant presence is that when the problem is long-term and has proved difficult to solve, normal citizens become professional news managers. The persistent nature of the problem causes citizens and others directly affected by the problem to reflect on the subject, and devise solutions and potential strategies for exerting influence on the policy. Influencing the media is one of these strategies.

Where the local problem is new and unusual, this study shows that the media generally seem to voice the opinion and vision of government actors. The government dominates reporting and determines the greater part of the media frame. This dominance of government actors could be explained by the 'new' and still 'unknown' nature of the problem. A clear-cut image of the phenomenon signalled does not yet exist, giving government actors the space and opportunity to establish their own definitions and solutions, and direct the attention for the problem towards them. The new and unknown nature of the issue means that no consensus has yet developed on the question of who is responsible for dealing with the problem - and who should not get involved. Solutions and definitions of the problem become difficult to distinguish and the media function as a platform for government actors. Various government actors strive to make the news with their story, employing a range of news management strategies in the process. They try to use the media to exert influence on the perceptions, decision making and actions of others.

More generally, this study illustrates that the local media acted as a bridge between various governmental actors, enabling communication between different government services and administration levels. In this sense, the differentiation between journalists'

expressive function and information function is artificial. One might speak more accurately of 'expression of government opinion'. The difference between citizens and government is also less relevant in this context than assumed on theoretical grounds, since government and citizens, for example at a neighbourhood level, may decide to act together and use the media to influence the policy process at a higher government level. The media then bridge the gap between different geographical levels (street, neighbourhood, city, and country) and much less between citizens and government.

The study also shows that journalists tended to be docile when selecting a subject and frame. The findings from this study do not reveal a driving role for journalism. The hypothesis that the media have greater control over public debate than politicians and administrators, as suggested by the Netherlands Advisory Council for Public Administration (ROB) in 2003, is not sustained by the empirical data from the present study.

Reports criticising government policy did appear during the policy process, but the majority was initiated by other (non-journalist) actors. The degree to which the media criticise government policy was therefore strongly determined by the coincidental activity and availability of non-journalist actors (citizens, social groups), who made an effort to position themselves as a critical source. In addition, it seems that the media's critical function is dependent on a wide range of coincidental circumstances, such as the personal relationship between the reporter and sources, and journalists' personal interests, pastimes and priorities.

More generally, it may be stated that when journalists are producing news items, they seek out actors able to deliver newsworthy information. The issues and frames obtained in this way also come to dominate the news. The institutionalisation of governmental news management has more or less guaranteed the dissemination of government information. This management guarantees, in principle, that the government will influence the media. The two other directions of influence (citizens direct and journalists direct) are less self-evident. Offering critiques and reporting the views and standpoints of citizens and groups is not built into the structure of the news production process. This depends on the personal input of citizens and groups who volunteer to go to the media. It seems that the presence of other actors in the news besides the government is dependent upon coincidental circumstances and individuals. In this sense, coincidence is a structural element in the everyday news production process.

In accepted theories related to policy formation, the media are allotted a role particularly in the phase of agenda setting. These case studies show, however, that the local media did play a particular role in policy practice in the decision making, implementation and policy evaluation phases. They were not only communicators between citizens and government, but functioned also as a communication channel between various political government actors, who may be embroiled in mutual conflict with diverse points of view, positions and responsibilities. The media were drawn into this conflict as a communication channel and a means of exerting pressure.

Bijlage I

Veldinformanten gevalsstudie drugsoverlast

Veldinformanten (als tussen haakjes 'telefonisch' vermeld staat, is alleen door de telefoon gesproken met de informant)	<i>Aantal keer met informant gesproken</i>		
	1	2	>2
Politie			
Politiefunctionaris			x
Directielid politie			x
Wijkbureauchef Raamkwartier	x		
Wijkagent Raamkwartier		x	
Woordvoerder politie (telefonisch)		x	
Beleidsmedewerker politie			x
Gemeente			
Beleidsmedewerker bestuursdienst			x
Beleidsmedewerker bestuursdienst (telefonisch)	x		
(voormalig) Woordvoerder burgemeester (telefonisch)	x		
Woordvoerder burgemeester		x	
Woordvoerder gemeentebestuur	x		
Regionale krant			
Politieverslaggever			x
Politieverslaggever		x	
Politieverslaggever	x		
Burgers			
Bewoner Raamkwartier (telefonisch)	x		
Bewoner Raamkwartier (telefonisch)	x		

Bijlage II

Veldinformanten gevalsstudie Bulgaren

Veldinformanten (als tussen haakjes 'telefonisch' vermeld staat, is alleen door de telefoon gesproken met de informant)	<i>Aantal keer met informant gesproken</i>		
	1	2	>2
Politie			
Woordvoerder politie			x
Woordvoerder politie (telefonisch)			x
Directielid politie			x
(voormalig) Wijkbureauchef T-kwartier			x
Wijkagent T-kwartier		x	
Unithoofd Toezicht vreemdelingenpolitie	x		
Informatie-analyst wijkbureau (telefonisch)	x		
Medewerker centrale meldkamer (telefonisch)	x		
Gemeente			
Woordvoerder burgemeester			x
Woordvoerder gemeentebestuur		x	
Beleidsmedewerker bestuursdienst			x
Beleidsmedewerker bestuursdienst			x
Beleidsmedewerker bestuursdienst		x	
Stadsdeelcoördinator (telefonisch)		x	
Medewerker Dienst Stedelijke Ontwikkeling (telefonisch)			x
Hoofd Dienst stedelijke Ontwikkelingen (telefonisch)	x		
Gemeenteraadslid en fractievoorzitter PvdA		x	
IND			
Woordvoerder IND (telefonisch)		x	
Openbaar Ministerie			
Woordvoerder OM (telefonisch)	x		
Officier van justitie (telefonisch)	x		
Regionale krant			
Politieverslaggever			x
Politieverslaggever			x
Politieverslaggever			x
Politieverslaggever / raadsverslaggever			x
Raadsverslaggever (telefonisch)	x		
Regionale televisie			
Politieverslaggever			x
Verslaggever en eindredacteur			x
Verslaggever multicultureel programma (telefonisch)		x	
Burgers			
Ondernemer en bewoner van het T-kwartier (telefonisch)		x	

Literatuur

- Altheide, D. en R. Snow, *Media Logic*. Beverly Hills, ca: sage, 1979.
- Autonoom centrum, *Over de grens, verwijdering van vluchtelingen en migranten uit Nederland*. Amsterdam: Autonoom centrum, 2004.
- Bachrach, P. en M.S. Baratz, Decisions and Non-decisions, an analytical framework. In: *The American Political Science Review*, 57, 1963, 632-642.
- Bakker, P., *Regionale journalistiek, de pluriformiteit voorbij*. Amsterdam: Het Spinhuis, 1998.
- Bennett, W.L., *News. The politics of illusion*. New York: Pearson Longman, 2005.
- Berelson, W.L., Communications and Public Opinions. In: Schramm, W. (red.) *Mass Communications*. Urbana: University of Illinois Press, 1949.
- Beunders, H. en E. Muller, *Politie en media. Feiten, fictie en imagopolitiek*. Rotterdam: politie en wetenschap/ COT/ Erasmus Universiteit Rotterdam, 2005.
- Bijleveld, C.C.J.H. en H.G. van de Bunt, *De grens van onveiligheid*. Diërsrede, Amsterdam: Vrije Universiteit, 2003.
- Blumler, J.G. en M. Gurevitch, political communication systems and democratic values, In: J. Lichtenberg (ed.), *Democracy and the mass media*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, 269-289.
- Boer, C. de, en S. Brennecke, *Media en Publiek. Theorieën over media-impact*. Amsterdam: Boom, 2003.
- Bonger, W.A., *Problemen der Democratie. Een sociologische en psychologische studie*. Groningen: P. Noordhoff N.V., 1934.
- Bovenkerk, F., Rasdiscriminatie bij misdaadverslaggeving in de pers. In: *Omdat zij anders zijn. Patronen van rasdiscriminatie in Nederland*. F. Bovenkerk (red) Amsterdam: Boom, 1978.
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. Twist & U. Rosental, *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan de Rijn: Kluwer, 2001.
- Brants, K., Criminaliteit, politiek en criminele politiek. De Haagse receptie van een nieuwe heilsleer. In: *Tijdschrift voor Criminologie*, 5-6, 1986, 219-235.
- Brants, L.K.B. en C.H.L. Brants, *De Sociale constructie van fraude*. Arnhem: Gouda Quint, 1991.
- Brants, C.H., en F. Koenraadt, Criminaliteit en mediahype. Een terugblik op de publieke beeldvorming rond kindermoord. In: *Delict en delinkwent*, 28 (6) , 1998, 542-564.
- Brants, L.K.B. *Double bind of de ambivalente relatie tussen politiek en media*. Leiden: Universiteit Leiden, 2000.
- Brants, K. en Ph. Van Praag (red), *Tussen beeld en inhoud. Politiek en media in de*

- verkiezingen van 1998. Amsterdam: Het Spinhuis, 2000.
- Brants, K. en Ph. Van Praag (red), *Politiek en media in verwarring. De verkiezingscampagnes in het lange jaar 2002*. Amsterdam: Het Spinhuis, 2005.
- Bröer, Chr., en R. Noyon, *Over last en beleid*. Amsterdam: Regioplan, 1999.
- Bruinsma, G.J.N., De methoden en bronnen van onderzoek naar georganiseerde criminaliteit in Nederland. In: F. Bovenkerk (red.), *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Het criminologisch onderzoek voor de parlementaire enquête-commissie opsporingsmethoden in discussie*, Arnhem, Gouda Quint, 1996, 63-72.
- Bruinsma, G.J.N., W. Bernasco, H. Elffers, W. Huisman, P. van der Laan P., J. van der Leun, F. Luijkx, C. de Poot, H. Wagenaar en F. Weerman, De stad en sociale onveiligheid. Een State-of-the-art van wetenschappelijke kennis in Nederland. In: E.R. Muller (red), *Veiligheid. Studies over inhoud, organisaties en maatregelen*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2003, 279-318.
- Cheit, R.E., What hysteria? A systematic study of newspaper coverage of accused child molesters. In: *Child Abuse & Neglect*, 27, 2003, 607-623.
- Chibnall, S., *Law-and-Order News : an analysis of crime reporting in the British Press*. London: Tavistock Publishing, 1977.
- Chiricos, T., Kathy Padgett, en M. Gertz, Fear, tv news, and the reality of crime. In: *Criminology*, 38(3), 2000, 755-785.
- Cobb, R., J.-K. Ross en M.H. Ross, Agenda-building as a Comparative Political Process. In: *American Political Science Review*, 70, 1976, 126-138.
- Cobb, R.W., en C.D. Elder, *Participation in American politics: the dynamics of agenda-building*. Boston: Allyn and Bacon, 1972.
- Coenen, A.W.M. en J.J.M. van Dijk, *Misdaadverslaggeving in Nederland. De ontwikkeling van de Misdaadverslaggeving in de Nederlandse Dagbladen tussen 1966 en 1974*. Den Haag: Ministerie van Justitie, WODC, 1976.
- Cohen, S., *Folk Devils and Moral Panics. The creation of the mods and rockers*. London: McGibbon and Kee, 1972.
- Cuilenberg, J. van en D. McQuail, *Media en pluriformiteit. Een beoordeling van de stand van zaken*. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1982.
- Cumberbatch, G., S. Woods, S. en A. Maguire, *Crime in the news. Television, radio and newspapers*. Birmingham: Aston University, 1995.
- Dahrendorf, R., *Aktive und Passive Oeffentlichkeit*. In: W.R. Langenburger, 1974.
- Denzin, N.K., *The research act: A theoretical introduction to sociological methods*. New York: Mc-Graw Hill, 1978.
- Dersjant, T., *Uit onbetrouwbare bron. De mooiste missers in de media*. Zutphen/Apeldoorn: Plataan, 2000.
- Deth, J.W. van, en J.C.P.M. Vis, *Politieke problemen*. Stichting Burgerschapskunde, Stenfert Kroeze, 1990.
- Ditton, J., D. Chadee, S. Farrall, E. Gilchrist en J. Bannister, From Imitation to intimidation. A note on the curious and changing relationship between the media, crime and fear of crime. In: *British Journal of Criminology*, 44(4), 2004, 595-610.
- Dowler, K., Comparing American and Canadian local television crime stories: a content analysis. In: *Canadian Journal of criminology and criminal Justice*, Oktober 2004, 574-596.
- Downs, A., Up and down with ecology – the “issue-attention cycle”. *Public Interest*, 32, 1972, 38-50.

- Drok, N., Civiele journalistiek. Het belang van de professie voor het publieke domein. In: Bardoel, J., C. Vos, F. van Ree en H. Wijfjes (red.), *Journalistieke cultuur in Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2002.
- Elffers, H. en W. de Jong, "Eerst zien, dan geloven." *Heerlense burgers over de aanpak van onveiligheid*. Leiden: NSCR, 2005.
- Elffers, H. en W. de Jong, "Nee, ik voel me nooit onveilig." *Determinanten van sociale veiligheidsgevoelens*. Werkdocument 5, Den Haag: RMO/NSCR, 2004.
- Elliott, A.J. and S. Chapman, Heroin hell their own making: construction of heroin users in the Australian press 1992-1997. In: *Drug and alcohol review*, 19, 2000, 191-201.
- Engbertsen, G., J. Van der Leun, R. Staring en J. Kehla, *Inbedding en uitsluiting van illegale vreemdelingen*. Amsterdam: Boom, 1999.
- Entman, R.M., Cascading activation: Contesting the White House's Frame After 9/11. In: *Political Communication*, 20, 2003, 415-432.
- Entman, R.M., Framing: Towards clarification of a fractured paradigm. In: *Journal of Communication*, 43(4), 1993, 51-58.
- Ericson, R.V., Baranek, P.M., en J.B.L Chan, Mass media, crime, law and justice. In: *British Journal of Criminology*, 31(3), 1991, 219-249.
- Ericson, R.V., P.M. Baranek en J.B.L. Chan, *Negotiating Control: A Study of News Sources*. Toronto: University of Toronto Press, 1989.
- Fishman, M., Crime waves as ideology. In: *Social Problems*, 25(5), 1978, 531-543.
- Franke, H.J., Kustgeweld of mediageweld? In: *Intermediair*, 22(24), 13 juni 1986.
- Galtung, J., en M.H. Ruge, The structure of foreign news. In: *Journal of peace research*, 2, 1965, 64-91.
- Gamson, W.A., *Talking politics*. Cambridge: Cambridge University press, 1993.
- Gans, H.J., *Deciding what's news, a study of CBS Evening News, NBC Nightly News, Newsweek and Time*. New York: Pantheon Books, 1979.
- Gans, H.J., *Democracy and the media*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Geelen, J.P., *Het Haagse Huwelijk, hoe pers en politiek tot elkaar zijn veroordeeld*. Nijmegen: Sun, 1998.
- Gerring, J., What is a case study and what is it good for? In: *American political science review*, 98(2), 2004.
- Gerritsen, J.-W., en G. de Vries, Hinderkracht en ondernemerschap. Een historische sociologie van sociale problemen. In: *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, 21(2), 1994, 3-29.
- Gestel, B., van, Een doos voor daklozen. In: *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, 21(2), 1994, 51-70.
- Gestel, B., van, Tralies in je hoofd, over de alledaagse gevolgen van elektronisch huisarrest voor het alledaagse leven van veroordeelde en hun huisgenoten. In: *Tijdschrift voor criminologie*, 40(1), 1998, 21-38.
- Gestel, B. van, Media en criminaliteitsbestrijders; wie beïnvloedt wie? In: *Justitiële verkenningen*, 28(6), 2002, 29-41.
- Ginniken, J. van, *De schepping van de wereld in het nieuws. De 101 vertekeningen die elk 1 procent verschil uitmaken*. Amsterdam: Kluwer, 2002.
- Goffman, E., *Behavior in public places*. New York: The Free Press, 1963.
- Goode, E. en N. Ben-Yehuda, *Moral panics. The social construction of deviance*. Oxford: Blackwell, 1994.
- Graaf, H. van de, R. Hoppe, *Beleid en politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschap en*

- de beleidskunde*. Bussum: Dick Coutinho, 1996.
- Gusfield, J., Constructing the ownership of social problems. Fun and profit in the welfare state. In: *Social problems*, 36(5), 1989, 431-441.
- Hall, S. *Drifting into a law and order society*. London: Cobden Trust, 1979.
- Hall, S., J. Clarke, J.C. Cricher, T. Jefferson en B. Roberts, *Policing the crisis*. London: Macmillan, 1978.
- Hart, P. 't (red.) *Crises in het nieuws. Samenspel en tegenspel tussen overheid en media*. Alphen aan de Rijn: Samson HD Tjeenk Willink, rapport COT, 1997.
- Hilgartner, S. en C.L. Bosk, The rise and fall of social problems: a public arenas model. In: *American Journal of Sociology*, 94, 1988, 53-78.
- Hoogenwerf, A., Beleidstheorie en criminologie. In: *Tijdschrift voor Criminologie*, 2, 1988, 185-192.
- Hoogerwerf, A., De levensloop van problemen: definiëring, precisering en oplossing. In: *Beleidswetenschap*, 2, 1987, 159-181.
- Hoogerwerf, B.A. en M. Herweijer, *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn: Samson, 2003 (1989).
- Hutjes, J.M. en J.A van Buuren. *De gevalsstudie, strategie van kwalitatief onderzoek*. Meppel/Amsterdam: Boom, 1992.
- Iyengar, S. en R. Reeves (red.), *Do the media govern?* Thousand Oaks, London: Sage, 1997.
- Iyengar, S., *Is anyone responsible? How television frames political issues*. University of Chicago Press: Chicago, 1991.
- Jacobs L. en R. Sharipo, *Politics don't pander*, 2000, Chicago University Press: Chicago, 2000.
- Kepplinger, H. M., & Habermeier, J., The Impact of Key Events on the Presentation of Reality. In: *European Journal of Communication*, 10(3), 1995, 371-390.
- Kitzinger, J., en J. Reilly, The Rise and Fall of Risk reporting: Media Coverage of Human Genetics Research, 'False Memory Syndrome' and Mad Cow Disease'. In: *European Journal of Communication*, 12 (3), 1997, 319-250.
- Kaal, H., en D.J. Korf, Overlast door drugsverslaafden – een analyse van dijkverboden in Amsterdam. In: *Tijdschrift voor Criminologie*, 45 (2), 2003, 153-165.
- Kidd-Hewitt, D., en R. Osborne, *Crime and the media. The post modern spectacle*. London: Pluto press, 1995.
- Kingdon, J.W., *Agendas, alternatives and public policies*. New York: harper Collins, 2003 (1995).
- Klaassen, K.W.P., *Misdaad en straf*. Utrecht: N.V. Dekker en van der Vegt, 1993.
- Kleinnijenhuis, J., *Media, mores en macht*, Tamla-lezing Faculteit Sociale Wetenschappen 8 januari 2004, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam, 2004.
- Kleinnijenhuis, J., D. Oegema, J. de Ridder, A. van Hoof en R. Vliegthart. *De puinhopen in het nieuws; De rol van de media bij de tweede kamerverkiezingen van 2002*. Alphen aan den Rijn/Mechelen: Kluwer, 2003.
- Kloosterboer, D., A. Potmis, K. Wedad en M. Terlemis, *We willen gewoon werken en belasting betalen. Een onderzoek onder Bulgaarse illegalen*. Den Haag: Vakbond Illegale Arbeiders, 2002.
- Koole, R., Hijgende vragen, vlotte babbels. De symbiose van politiek en media. In: Bardeel, J., C. Vos, F. van Ree en H. Wijffes (red.), *Journalistieke cultuur in Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2002.
- Kooy, G.A., Case study. Het echec van een volkse beweging. In: M. Albinski (red), *Onderzoekstypen in de sociologie*. Assen: Van Gorcum, 1981.

- Leun, J. van der, *Looking for loopholes*. Amsterdam: Amsterdam University press, 2003.
- Liebes, T., Inside a news Item: A dispute over framing. In: *Political Communication*, 17, 2000, 295-305.
- Lindblom, Ch. E., *The policy-making process*. Englewood Cliffs, 1980 (1968).
- Lipsky, M., *Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New York: Russel Sage, 1980.
- Malsch, M., Persvoorlichting en rechtbankverslaggeving. In: *Rechtstreeks*. Themanummer Rechsters en de media: een snelkoppeling. Amsterdam: Raad voor de rechtspraak, 2004.
- March, H.L., A comparative analysis of crime coverage in newspapers in the united states and other countries from 1960-1989. In: *Journal of Criminal Justice*, 19(1), 1991, 67-80.
- Maso, I., *Kwalitatief onderzoek*. Meppel/ Amsterdam: Boom, 1987.
- McNair, B., *The sociology of journalism*. London: Arnold Publishers, 1998.
- McNair, B., *Introduction to political communication*. London: Routledge, 2003.
- McQuail, D., *McQuail's Mass Communication Theory*. London: Sage, 2000 (1983).
- Middelburg, B., *Onderwereld- p.r. Hoe de misdaad de media manipuleert*. Amsterdam: L.J. Veen, 2002.
- Miles, M.B. en M. Huberman, *Qualitative data-analysis. A sourcebook of new methods*. London: Sage, 1984.
- Ministerie van onderwijs, cultuur en wetenschappen, *Kabinetsreactie op de adviezen RMO en ROB over politiek en media*, Den Haag: 2004.
- Outshoorn, J.Y., *De politieke strijd rondom de abortuswetgeving in Nederland 1964-1984*, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam, 1986.
- Paletz, D. L., The media and public policy, *The politics of news. The news of politics*. Washington DC: CQ Press, 1998, 218-238.
- Pan, Z., en G. Kosicki, Framing analysis: An Approach to News Discourse. In: *Political Communication*, 10, 1993, 55-75.
- Pfeiffer, C., M. Windzio en M. Kleimann, Media use and its impact on crime perception, sentencing attitudes and crime policy. In: *European Journal of Criminology*, 2(3), 2005, 260-285.
- Plasse, J. van de, Moord en doodslag en andere delicten. In: *De Journalist*, 27-03-1992, 26-28.
- Praag, P. van, K. Brants (red.), *Tussen beeld en inhoud. Politiek en media in de verkiezingen van 1998*. Amsterdam: Het Spinhuis, 2000.
- Prenger, M., en F. van Vree, *Schuivende grenzen, de vrijheid van de journalist in een veranderend medialandschap*. Amsterdam: Nederlandse Vereniging van Journalisten, 2004.
- Raad van Maatschappelijke ontwikkeling (RMO), *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*. Advies 26, Den Haag: 2003.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), *Politiek en media. Pleidooi voor een lat-relatie*. Den Haag: 2003.
- Reiner, R., Media Made Criminality: The Representation of Crime in the Mass Media. In: M. Maguire, R. Morgan en R. Reiner (red), *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford: Oxford University Press, 1997, 189-231.
- Rennen, T., *Journalistiek als kwestie van bronnen. Ontwikkeling en toepassing van een bron-georiënteerde benadering van journalistiek*. Delft: Eburon, 2000.
- Ridder, J. A. en O. Scholten, Milieugolven in de media: Dagbladen en de beleidsvorming 1965-1990 over het milieu. In: *Beleidswetenschap*, 7(4), 1993.

- Rosenthal, U., G.J.N. Bruinsma, E.R. Muller, E.J. v.d. Torre en A.W. Vries, *Evaluatie Politiewet 1993, een diepte-onderzoek*. Den Haag: VUGA, 1998.
- Schlesinger, P. en H. Tumber, Fighting the war against crime. Television, police and audience. In: *British Journal of criminology*, 1993, 19-32.
- Schlesinger, P., en H. Tumber, *Reporting crime: the media politics of criminal justice*. Oxford: Clarendon Press, 1994.
- Schlesinger, P., H. Tumber en G. Murdock, The media politics of crime and criminal justice. In: *British Journal of Sociology*, 42(3), 1991, 397-420.
- Scheufele, D.A., Framing as a theory of media effects. In: *Journal of Communication*, winter 1999.
- Scholten, O., *Krant en Democratie*. Amsterdam: VU Boekhandel, 1982.
- Schuur, W., van, J. Vis, Haagse waakhonden. Politieke voorkeur, zelfbeeld en informatievergaring van parlementair journalisten. In: J. Bardeel, C. Vos, F. van Ree en H. Wijffes (red.), *Journalistieke cultuur in Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2002.
- Sigal, L.V., *Reporters and officials; the organisation and politics of newsmaking*. Lexington, Mass: CD Heath 1973.
- Simon, H.A., *The new science of management decision*. Harper and Row: New York, 1960.
- Sparks, R., Television, dramatization and the fear of crime. In: R. Sparks, *Television and the drama of crime: moral tales and the place of crime in public life*, Buckingham: Open University Press, 1992.
- Sparks, R., Entertaining the crisis. Television and moral enterprise. In: D. Kidd-Hewitt en R. Osborne (red.), *Crime and the media*. London: Pluto Press, 1995.
- Spector, M., en J. Kitsuse, Social problems: a re-formulation. In: *Social problems*, 21, 145-158, 1973.
- Spradley, J.P., *Participant observation*. New York: Holt, Rinehart & Winston, 1980.
- Surette, R., *Media, crime and criminal justice: images and realities*. Cal: Brooks/Cole, 1992.
- Surette, R., A serendipitous finding of a news media history effect: a research note. In: *Justice Quarterly*, 12(2), 1995, 355-364.
- Swaan, A. de, *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*. Amsterdam: Bert Bakker, 1993.
- Swaaningen, R. van, Justitie als verzekeringsmaatschappij; "actuarial justice" in Nederland'. In: *Justitiële verkenningen* 22 (5), 1996, 80-97.
- Swanborn, P.G., *Methoden van sociaal wetenschappelijk onderzoek*. Meppel/Amsterdam: Boom, 1987.
- Teunissen, F., *Wat is nieuws? Tegenstellingen in de journalistiek*. Den Haag: Boom, 2005.
- Thompson, C.Y., R. L. Young en R. Burns, Representing gangs in the news: media constructions of criminal gangs. In: *Sociological spectrum*, 20, 2000, 49-432.
- Tuchman, G., *Making news. A study in the construction of reality*. New York: The Free press, 1978.
- Vanderveen, G., Stoere mannen, bange vrouwen? Over het sprookje van de fear-victimization paradox. *Tijdschrift voor Criminologie*, 41(1), 1999, 2-20.
- Vanderveen, G., Beleving van veiligheid in de buurt. In: *Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidskunde* 1 (1), 2002, 32-46.
- Vanderveen, G., *Interpreting Fear, Crime Risk and Unsafety*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers / Legal Publishers, 2006.
- Vasterman, P., *Mediahype: nieuws maken door de opwindende te verslaan*. Utrecht: HvU Press, 1999.
- Vasterman, P., *Mediahype*. Amsterdam: Aksant, 2004.

- Vasterman., P., en O. Aerden. *De context van het nieuws*. Groningen: Wolters-Noordhoff, 1995.
- Verhoogd, J.P., De wetenschapsopvatting en methodologie van Max Weber. In: H.P.M. Goddijn (red), *Max Weber, zijn leven, werk en betekenis*. Baarn: Ambo, 1980.
- Vreese, C.H., J. Peter en H.A. Semetko, Framing politics at the launch of the euro: a cross-national comparative study of frames in the news. In: *Political communication*, 18, 2001, 107-122.
- Vreese, C.H., *Framing Europe, Televisions news and European Integration*. Amsterdam: Aksant, 2003.
- Vree, F., van, *De politiek van de openbaarheid. Journalistiek en publieke sfeer*. Groningen: Historische uitgeverij, 2000.
- Vrij, A., en F.W. Winkel, Misdaadverslaggeving en angst voor criminaliteit: de inhoud van de boodschap als informatiekenmerk. In: *Angst voor criminaliteit*. Amsterdam: Swets & Zeitlinger, 1990, 221-235
- Wester, F., Case Study. In: M. Albinski (red), *Onderzoekstypen in de sociologie*. Assen: Van Gorcum, 1981.
- Wester, F., *Strategieën voor kwalitatief onderzoek*. Muiderberg: Coutinho, 1987.
- Wildavsky, A., *The art and Craft of Policy Analysis*. London, 1980.
- Wildavsky, A., *The new politics of the budgetary process*. New York: Harper Collins, 1992.
- Wijkerslooth, J.L. de, J. Simonis, Voorlichters, communicatieadviseurs en media-managers; de etaleurs van de overheid? In: *Justitiële verkenningen*, 28(6), 2002, 52-62.
- Williams, P., en Dickinson, J., Fear of crime: read all about it? The relationship between newspaper crime reporting and fear of crime. In: *British Journal of Sociology*, 33(1), 1993, 33-56.
- Yin, R.K. *Case study research: design and methods*, London: Sage 1989.
- Zoonen, L. van, *Media, cultuur en burgerschap. Een inleiding*. Amsterdam: Het Spinhuis, 1999.



Woord van dank

Dit onderzoek had nooit kunnen plaatsvinden zonder medewerking van journalisten, woordvoerders, wijkagenten, politiechefs, beleidsmakers en andere personen uit Zandstad die direct of indirect een rol spelen in dit boek. Hun medewerking was noodzakelijk voor de totstandkoming van kennis over de wisselwerking tussen lokale media en lokaal criminaliteitsbeleid en om zicht te krijgen op de mechanismen en processen die zich in de beleidspraktijk en de nieuwsproductiepraktijk voordoen. Zowel de politie, de krant, de televisie als de gemeente van Zandstad en de mensen die daar werken ben ik veel dank verschuldigd voor de gastvrijheid waarmee ik in de regel ben ontvangen en de openheid waarmee men mij te woord stond. Ik kon op de meeste plekken vrijelijk mijn gang gaan, grasduinen in archieven, vragen stellen wanneer het mij uitkwam, gesprekken beluisteren, vergaderingen bijwonen en meelopen met de dagelijkse werkzaamheden. Daarnaast heb ik mensen urenlang van het werk gehouden door langdurige interviews die vaak weer werden gevolgd door telefonische vragen, waarna ik soms nog niet genoeg wist en opnieuw op de stoep stond met weer een nieuwe reeks vragen. Je zou er dol van worden, maar verreweg de meeste veldinformanten bleven behulpzaam en geduldig. De geestdrift waarmee ik politiemensen, journalisten en beleidsmakers aan het werk zag, was aanstekelijk.

Deze studie zou wellicht nooit zijn afgerond als ik niet had kunnen terugvallen op de faciliteiten, structuur, begeleiding en mensen van het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR). Ik heb er met plezier gewerkt en ben er wijzer geworden, ook door de studiedagen en lezingen die regelmatig op het instituut plaatsvonden en door de discussies in de wandelgangen, tijdens het eten en in het café. Ik ben het NSCR erkentelijk voor de ruimte en gelegenheid die ik kreeg om mijn eigen koers te varen, en voor het onvoorwaardelijke gebruik dat ik kon maken van de deskundigheid, ervaringen en het vakmanschap van de medewerkers van het instituut. Veel dank aan iedereen.

Er waren nog andere 'instituten' waar ik gedurende het promotie-onderzoek nuttige dingen heb geleerd. Bij de faculteit der Sociale Wetenschappen van de Radboud Universiteit Nijmegen kon ik terecht voor onderwijs en advies over kwalitatieve onderzoeksmethoden. De Onderzoeksschool Maatschappelijk Veiligheid (OMV) verzorgde inspirerende werkgroepen over wetenschapsfilosofie en over het opzetten van empirisch onderzoek.

Aan dit boek zou ik waarschijnlijk nooit zijn begonnen als op een warme voorjaarsavond op een terras in Amsterdam Christian Bröer niet voor de dag was gekomen met een paginagrote krantenadvertentie van het NSCR. *'Niks voor jou, Bar?'* Zelf had ik de vacature voor promovendi niet in de krant zien staan. Eenmaal aan het werk in Leiden, heeft Chris me vanaf de eerste onderzoeksopzet tot de laatste stelling bemoedigd, bekritiseerd en *begeistert*. *Danke Schön, guter Freund!*

Behalve Chris, hebben nog anderen zich gebogen over mijn werk. Voor het lezen en becommentariëren van (eerdere versies van) delen van het proefschrift dank ik Wim Bernasco, Jan de Keijzer, Joanne van der Leun, Marijke Malsch, Paul Nieuwbeerta, Christianne Poot, Wilma Smeets en Gabry Vanderveen. Op het einde van de rit is Lony Scharenborg nog met een rode pen door het gehele manuscript gegaan. Ik dank haar zeer. Tot slot dank ik Machteld Hoeve en Geralda Odinot voor de aangename tijd die ze mij als kamergenoten bezorgden in mijn laatste lange jaar op het NSCR.

Amsterdam, mei 2006
Barbra van Gestel

Over de auteur

Barbra van Gestel (1966, Laren) studeerde sociologie aan de Rijksuniversiteit Groningen (propedeuse) en aan de Universiteit van Amsterdam (doctoraal, *cum laude*). Tijdens haar studie werkte zij onder meer voor Léon Deben aan onderzoek naar dak- en thuislozen en als student-assistent van Kees Schuyt. Als stagiaire van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie (WODC) nam zij interviews af met de eerste gedetineerden in Nederland die onder elektronisch huisarrest hun straf uitzaten. In 1997 studeerde ze af op de scriptie “*Tralies in je hoofd. Over de gevolgen van elektronisch huisarrest voor het alledaagse leven van veroordeelden en hun huisgenoten*” (Bij Herman Franke en Kees Schuyt). De scriptie werd bekroond met UvA-sociologie scriptieprijs en werd tweede bij de scriptieprijs van Het Parool.

Van 1996 tot 2000 was Van Gestel werkzaam voor onderzoeksbureau Regioplan. Daar deed zij beleidsonderzoek op het terrein van grootstedelijke problematiek, volkshuisvesting en ruimtelijke ordening. Daarna volgde een overstap naar de *fundamentele* wetenschap en was ze van 2000 tot 2005 als promovendus verbonden aan het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR). Onder begeleiding van Henk Elffers, Kees Brants en Gerben Bruinsma verrichtte zij promotieonderzoek naar de wisselwerking tussen lokale media en lokaal criminaliteitsbeleid. Thans werkt ze als onderzoeker voor het WODC.

