

Politiek en media
Pleidooi voor een LAT-relatie

augustus 2003

ROB

Inhoud

Voorwoord	5
Samenvatting	7
1. Inleiding	9
1.1 Probleemstelling	10
1.2 Uitgangspunten	10
1.3 Focus	11
1.4 Begripsbepaling	12
1.5 Opbouw van het advies	12
2. Gewijzigde context	13
2.1 Een korte geschiedenis van de relatie tussen politiek en media	13
2.2 Achtergronden van ontwikkelingen in de relatie tussen politiek en media	14
3. Het functioneren van de media	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Functies van de media	18
3.3 Macht van de media	19
3.4 Politiek is televisie	20
3.5 Journalistieke keuzes	21
3.6 Nieuwswaarde	22
3.7 Band met burgers	23
3.8 Infotainment	23
3.9 De concurrentieparadox	24
3.10 Interpretatieve journalistiek	24
3.11 Inquisitie	24
3.12 Zelfreflectie	25
4. Volksvertegenwoordiging verliest functies aan de media	27
4.1 Inleiding	27
4.2 Volksvertegenwoordiging levert in	28
4.3 Media nemen debat over	29
4.4 Media controleren mee	30
5. Het politiek bestuur en zijn communicatie	33
5.1 Inleiding	33
5.2 Regering in onzekerheid	33
5.3 Duidelijk, verantwoordelijk en aanspreekbaar	34
5.4 Verantwoordingsplicht	35
5.5 Overheidscommunicatie en informatie	36
5.6 Crisiscommunicatie	36
5.7 Nieuwsmanagement	37

6. Conclusies en aanbevelingen	41
6.1 In de kern van de zaak	41
6.2 Regering en departementen	43
6.3 Volksvertegenwoordiging en politieke partijen	45
Geraadpleegde literatuur	48
Bijlage I	51
Overzicht van uitgebrachte adviezen	51
Bijlage II	54
Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties	54
Bijlage III	56
Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur	56

Voorwoord

Met de uitdrukking ‘Het Haagse huwelijk’ karakteriseerde Jean-Pierre Geelen in zijn gelijknamige boek uit 1998 de relatie tussen politici en parlementaire journalisten. De Raad voor het openbaar bestuur pleit er, verwijzend naar deze titel, in dit advies voor om dit huwelijk nu maar eens om te zetten in een Lat-relatie. Meer afstand tussen politiek en media, en vooral meer onafhankelijkheid van bestuurders en volksvertegenwoordigers ten opzichte van de media, kan de kwaliteit van bestuur en volksvertegenwoordiging verbeteren.

De hechte verbondenheid van media en politiek is zonder meer een noodzaak voor de informatievoorziening aan burgers, de instandhouding van een levendig, kritisch publiek debat en voor de controle van de macht. Daarmee is een algemeen belang gediend. Naast dit algemeen belang treden de eigen belangen van zowel de media als van overheid en volksvertegenwoordiging de laatste jaren meer op de voorgrond. Het is moeilijker geworden om de eigen achterban van kijkers en kiezers nog te binden. Door onduidelijkheid over hun positie hebben volksvertegenwoordiging en politiek bestuur een grotere behoefte aan positieve beeldvorming in de media en veelvuldig publiek optreden, bij voorkeur op de televisie. Dat maakt politici gevoelig voor de wensen van de media. De media zoeken aantrekkelijk nieuws en richten zich vaker op personen, conflicten en emoties. Politici die dergelijk nieuws kunnen leveren krijgen de aandacht van de media. Het resultaat is een wederzijdse gevangenschap die leidt tot minder eerlijke, volledige en betrouwbare informatie. Werkelijkheid of interpretatie van de werkelijkheid, informatie over beleid of informatie over imago's van bewindslieden, zijn niet altijd duidelijk te onderscheiden.

De zorg over de effecten van deze wederzijdse gevangenschap deelt de Raad met vele anderen. Zo uitte vice-voorzitter Tjeenk Willink in de algemene beschouwingen bij het jaarverslag 2002 van de Raad van State zijn bezorgdheid over de afhankelijkheid van de politicus van het publieke optreden, en dus van de media. Hij wees in dit verband op het gevaar van een grotere kwetsbaarheid van ons staatkundig bestel. Volgens Tjeenk Willink ligt het verlies aan zekerheid van het politieke bestaan ten grondslag aan deze afhankelijkheid. De Raad deelt deze analyse.

Met dit advies heeft de Raad aan de discussie over media en politiek een bijdrage willen leveren vanuit het perspectief van de verantwoordelijkheid van volksvertegenwoordiging en politiek bestuur. Neem een onafhankelijke positie in en draag zelf de verantwoordelijkheid voor de inhoud van het debat, voor de kwaliteit van de informatie, is de kern van het betoog.

In de voorbereiding van dit advies heeft de Raad samengewerkt met de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), die in januari 2003 het advies “Medialogica” uitbracht. De RMO pleit in zijn advies, vanuit eenzelfde

analyse als de Rob in dit advies doet, voor meer verantwoordingsmechanismen bij de media. Beide adviezen, de RMO vanuit het perspectief van de media en de Rob vanuit het perspectief van bestuur en volksvertegenwoordiging, vestigen de aandacht op de noodzaak om de verhouding tussen media en politiek te herzien.

Dit advies is voorbereid door een werkgroep van leden van de Raad voor het openbaar bestuur. De werkgroep bestond uit de volgende personen:

De heer prof. dr. A.F.A. Korsten (raadslid)

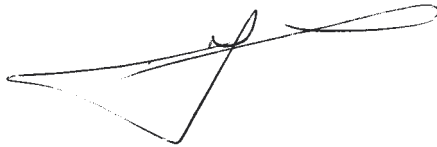
Mw. A.L.E.C. van der Stoel (raadslid)

Mw. drs. H. van Dijk (adviseur, geen raadslid)

De heer drs. A.J. van Dijk (senioradviseur, geen raadslid)

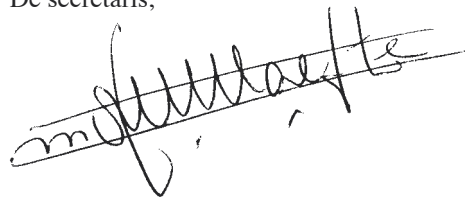
De heer drs. G.J. van den Nieuwenhuijzen (adviesmedewerker, geen raadslid)

De voorzitter,

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke extending to the right.

De heer prof. dr. J. A. van Kemenade

De secretaris,

A handwritten signature in black ink, featuring a large, stylized 'M' and 'P' followed by a long horizontal stroke.

De heer drs. M. P. H. van Haften

Samenvatting

Ontideologisering, individualisering, de relatieve afname van het belang van het parlement als centrum van representatieve democratie, de intrede van de commercie in de media: factoren die ten grondslag liggen aan de veranderingen in politiek en media. Deze veranderingen roepen vragen op over de mogelijke effecten op het functioneren van bestuurders en volksvertegenwoordiging. De media hebben een prominenter rol gekregen in het uitdragen van politiek gedachtegoed, participeren zelf in het publiek debat en bepalen mede de politieke agenda. De uitingsvormen daarbij passen steeds minder bij de aard van politieke en beleidsmatige processen.

De volksvertegenwoordiging verliest positie als centrale plaats voor het maatschappelijke debat ten gunste van de media. Als controleur van de macht is het parlement in concurrentie met de media. Door dit terreinverlies op twee belangrijke functies, kunnen de media in toenemende mate de politieke agenda bepalen.

De regering verkeert in onzekerheid nu de samenleving minder gekend en beheerst kan worden en door meer en grotere risico's wordt bedreigd. De maakbaarheid van de samenleving is achterhaald en moet plaats maken voor een overheid die duidelijk aangeeft waarop zij wel en niet aangesproken kan worden. Het politieke proces van onderhandeling, controle en verantwoording vindt niet langer uitsluitend plaats in het parlement, maar in een samenwerking met burgers, organisaties en volksvertegenwoordiging. Overdracht van bevoegdheden aan de Europese Unie is niet mogelijk zonder verlies van autonomie binnen de nationale staten.

Dergelijke ontwikkelingen verlangen van de regering duidelijkheid over de grenzen van haar verantwoordelijkheid. Zolang de overheid niet duidelijk maakt waarop zij aangesproken kan worden, krijgen de media de ruimte om de overheid ter verantwoording te roepen over zaken die daar niet (meer) thuis horen. Het beeld van een falende overheid wordt dan keer op keer bevestigd. Goede communicatie en betrouwbare informatieoverdracht zijn voor de overheid om reden van die verlangde duidelijkheid steeds belangrijker instrumenten geworden. Omdat de informatieoverdracht voor een groot deel via de media plaatsvindt, versterken de media hun positie in het bestuur, terwijl de overheid steeds meer van die media afhankelijk wordt.

Om toch greep te houden op de berichtgeving in de media hanteren volksvertegenwoordigers, partijstrategen, bestuurders en ambtenaren steeds professionelere communicatietechnieken. Daarmee verdwijnt het eigenlijke doel van communicatie, betrouwbare informatie van een aanspreekbare overheid, naar de achtergrond. Met de praktijk van nieuwsmanagement spiegelt het politiek bestuur bepaalde technieken waarvan de media zich eveneens bedienen. Wat kunnen bestuurders en volksvertegenwoordigers doen om de relatie met de media te verbeteren?

Antwoorden moeten gezocht worden vanuit een bepaalde opvatting over de kwaliteit van het functioneren van het openbaar bestuur. Daarbij zoekt de Raad aansluiting bij het kwaliteitsconcept uit zijn eerdere advies "Helder als

glas”, waarin gepleit wordt voor toename van duidelijkheid. Duidelijkheid over de wijze waarop de overheid de verschillende en tegenstrijdige belangen van burgers onderkent en afwegingen maakt. Duidelijkheid over besluitvormingsprocessen en over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en burger. En duidelijkheid over datgene waarop de overheid aanspreekbaar is. Communicatie daarover beïnvloedt de kwaliteit van de besluitvorming in positieve zin.

De Raad voor het openbaar bestuur pleit voor een meer onafhankelijke opstelling van volksvertegenwoordiging en regering tegenover de media. De Raad geeft enkele concrete aanzetten om de discussie daarover te stimuleren. De overheid kan actiever zorgdragen voor openbaarmaking van overheidsinformatie, gebruikmakend van nieuwe media en eigen kanalen.

Crisiscommunicatie verdient specifieke aandacht. Bestuurders zijn in crises kwetsbaar voor opvattingen van de media over bestuurlijke verantwoordelijkheid. Bovendien spelen de media een actieve rol in het verloop van een crisis vanwege de speciale betekenis van communicatie in het geheel. Goede crisisvoorbereiding kan niet zonder overleg met de media.

De volksvertegenwoordiging kan naar middelen zoeken om het initiatief voor het publiek debat terug te halen naar de Kamer. Fracties dienen meer te reageren op de leefwereld van de burgers en minder responsief te worden voor mediaberichtgeving. Fractiejaarverslagen, initiatieven voor plenaire kamerdebatten en een terughoudender gebruik van het middel Kamervragen, kunnen hieraan bijdragen.

Zelfreflectie is op zijn plaats waar de politiek de vervlechting met de media in stand houdt door praktijken als lekken, proefballonnen oplaten en het gebruik van communicatie en voorlichting voor eigen politiek-strategische doelen.

1.

Inleiding

Het is niet langer denkbaar dat politieke debatten in een democratie als Nederland gevoerd kunnen worden zonder tussenkomst van de media. Het publiek domein kan in deze tijd alleen publiek zijn dank zij het bestaan van radio, televisie, dagbladen, opinietijdschriften en, recentelijk, Internet. De politieke instituties zijn, voor hun democratisch functioneren, deels afhankelijk van de media.

De media, op hun beurt, ontleen hun maatschappelijke en financieel-economische bestaansrecht voor een deel aan het politieke bedrijf. Het nut van de journalistieke media schuilt daarbij niet alleen in een feitelijke weergave van wat er in de politiek plaatsvindt, maar evenzeer in de kritische en onafhankelijke benadering van democratisch gekozen volksvertegenwoordigers en politiek gezagsdragers. De media controleren mede de macht. In die zin zijn de media een onmisbaar instituut voor de democratie geworden.

De spanning die deze wederzijdse afhankelijkheid oproept ligt voor de hand. Naast een gemeenschappelijk belang bij informatie en publiciteit hebben politiek en media ieder een strikt eigen belang om informatie te sturen. Politici willen draagvlak creëren voor voorstellen en besluiten, willen debatten naar zich toehalen, electorale winst behalen, politieke invloed verwerven en het gedrag van burgers beïnvloeden.

De media sturen informatie door te participeren in het inhoudelijke politieke debat, zelf stelling te nemen, nieuws te maken en nieuwsfeiten te selecteren. En dat ter wille van hun consumenten, ter wille van financieel gewin, en zeker ook ter wille van inhoudelijk goede en kritische berichtgeving. Op zichzelf alle legitieme doelen.

Het is te simpel om te stellen dat de media uitsluitend de neutrale aanbieders zijn van de kanalen waarlangs de politieke instituties hun boodschap transporteren naar de ontvangers, burgers en maatschappelijke instituties en vice versa. Door de actieve rol van de media zal de vraag wie het publiek debat regisseert en dus inhoud geeft, altijd opportuun zijn. En altijd zal de vraag gesteld worden hoe politici en bestuurders de media gebruiken om hun doelen te verwezenlijken.

Op dit moment lijken de media het publieke debat meer te beheersen dan politici en bestuurders doen. Recente gebeurtenissen in Nederland hebben duidelijk gemaakt hoe de media gebeurtenissen en hun politieke gevolgen beïnvloeden.

Enkele voorbeelden.

1. Bij de rampen in Enschede en Volendam stelden de media vragen over het aftreden van bestuurders nog ruim vóór de ware toedracht van de gebeurtenissen bekend was. Het effect was dat verantwoordelijke gezagsdragers in

- de verdediging werden gedrongen, nog vóór verantwoording tegenover de volksvertegenwoordiging kon worden afgelegd.
2. Het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie (NIOD) heeft in zijn onderzoek naar de toedracht van de gebeurtenissen in Srebrenica een deelrapport gewijd aan betrokkenheid en distantie van de media in deze oorlog. De identificatie met de Kroaten als de ‘good guys’, tegenover de Serviërs als ‘bad guys’ heeft de berichtgeving op een bepaalde manier gekleurd, luidt de conclusie van het NIOD. Deze bevinding heeft er toe geleid dat enkele media tot zelfreflectie opriepen.
 3. Twee verkiezingen in één jaar, tot slot, leverden uitzonderlijk veel mediaspektakel op met uitingsvormen die gekenschetst kunnen worden als beïnvloeding van het politieke proces door de media. Een nieuw verschijnsel, bijvoorbeeld, was het houden van verkiezingspeilingen tot op de dag van de verkiezingen zelf en dat riep vragen op over mogelijke beïnvloeding van de stemming.

1.1

Probleemstelling

Bij de Raad voor het openbaar bestuur heeft de verhouding tussen politici als bestuurders en volksvertegenwoordigers enerzijds en de media anderzijds vragen opgeroepen over de mogelijke effecten op het functioneren van regering en parlement. Hoe doen parlement en regering, gegeven een bepaalde relatie met de media en gegeven een bepaalde werkwijze van de media, hun werk? Bij het zoeken naar antwoorden op deze vraag heeft de Raad zich, ondanks de gedeelde zorg over het functioneren van de media, op het standpunt gesteld dat voor kritiek op de media in principe een pendant te vinden kan zijn in kritiek op het functioneren van de politiek. In het kader van dit advies is onderzoek naar oorzaak en gevolg, naar mogelijke schuldenaars en slachtoffers, dan ook achterwege gebleven. In constaterende zin neemt de Raad waar dat er ongenoegen leeft bij politici over de rol van media, bij uitstek de televisie, en dat de media kritiek pareren met voorbeelden over optredens van politici, bewindslieden en parlementariërs, die bepaald mediagedrag uitlokken. De vraag is vervolgens wat bestuurders en volksvertegenwoordigers zelf kunnen doen om de relatie met de media te verbeteren.

1.2

Uitgangspunten

De Raad heeft een opvatting over de kwaliteit van de overheid en de wijze waarop regering en parlement hun werk moeten doen, een en ander in het licht van hun verantwoordelijkheid voor de democratie. Wanneer het zo is dat de relatie met de media regering en parlement belemmeren in hun functioneren, dan is voor de Raad de vraag aan de orde op welke wijze verbetering mogelijk is. Het streven van de Raad in het algemeen is om de overheid continu te adviseren over de kwaliteit van het functioneren van het openbaar bestuur. Dat streven is de belangrijkste legitimatie om de relatie met de media aan de orde te stellen.

De criteria die de Raad daarbij hanteert, zijn de volgende:

- Burgers moeten maatschappelijk en politiek kunnen participeren.
- Burgers moeten toegang (kunnen) hebben tot informatie over politieke en maatschappelijke ontwikkelingen.
- Regering en parlement moeten duidelijk en aanspreekbaar handelen en besluiten.
- Regering en parlement leggen verantwoording af voor respectievelijk bestuur, vertegenwoordiging en controle op het bestuur.

Duidelijk, aanspreekbaar en verantwoord handelen kan niet zonder goede communicatie: duidelijke en eerlijke informatie naar burgers, belangengroepen en andere instituties. Voor een niet onaanzienlijk deel loopt die communicatie via de media, en daarmee heeft de overheid een belangrijk instrument ter bevordering van de kwaliteit van het overheidshandelen uit handen gegeven. Toch hebben regering en volksvertegenwoordiging, naar het oordeel van de Raad, een eigen verantwoordelijkheid voor communicatie met burgers en maatschappelijke instituties. Om die reden is een zekere onafhankelijkheid van de media wenselijk. De vraag die de Raad zich vervolgens stelt is of die onafhankelijkheid, gegeven de huidige wisselwerking tussen politiek en media, groot genoeg is.

1.3

Focus

Door het stellen van deze vraag, door de focus te richten op de werking van regering en parlement in hun relatie tot de media, en niet op de media zelf, heeft de Raad gekozen voor een tamelijk gecompliceerde invalshoek. De Raad constateert dat de relatie met de media een eigen dynamiek heeft die zich nauwelijks laat sturen of beïnvloeden. Aanbevelingen vanuit de Raad kunnen echter wel een stimulans zijn voor regering en parlement om zich te bezinnen op het effect van hun houding tegenover de media. Vervolgens kunnen zij een andere houding tegenover de media innemen.

Een ander punt is dat politieke instituties als regering en volksvertegenwoordiging zich, in het belang van een vrije en onafhankelijke pers, terecht verre houden van de inhoud van de media. Dat neemt niet weg dat de overheid het recht en de plicht heeft om zich uit te spreken over het functioneren van de media, juist vanwege het gegeven dat die media een publieke taak vervullen. Hier kan sprake zijn van een spanning tussen 'onthoudingsplicht' en 'zorgplicht'. De Raad staat op het standpunt dat vergroting van de onafhankelijkheid van regering en parlement ten opzichte van de media een middel kan zijn om deze spanning te verminderen.

De Raad gaat in dit advies niet in op aspecten van publieke verantwoordelijkheid en zelfreflectie van en door de media. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling heeft zich in een in het voorjaar van 2003 uitgebracht advies over medialogica gericht op de rol van de media. De RMO pleit in dit advies onder meer voor publieke verantwoording van de media.

1.4

Begripsbepaling

Gezien de aard van het onderwerp moeten beperkingen aangegeven worden. Voor dit advies concentreert de Raad zich op de centrale overheid, die wordt gevormd door de regering en de departementen, en daarnaast op de volksvertegenwoordiging.

Met de media worden in dit advies de traditionele media als radio, televisie en dagbladen bedoeld. De nadruk ligt daarbij op de werking van de televisie, bij uitstek het medium waar veranderingen in de relatie met politici letterlijk het meest in het oog springen.

Een onderscheid moet worden gemaakt tussen de beroepsbeoefenaren, de journalisten, die over de media beschikken enerzijds, en ondernemingen zoals uitgeverijen, die de media in eigendom hebben, anderzijds. Met uitzondering van de publieke omroep betreft dat private ondernemingen. In dit advies wordt steeds over de media gesproken in de betekenis van de journalistieke uitingsvorm, tenzij uit de context blijkt dat iets anders wordt bedoeld.

1.5

Opbouw van het advies

Om meer zicht te krijgen op de relatie tussen media, regering en parlement wordt in dit advies allereerst een beschrijving gegeven van het veranderende landschap waarin beide instituties met elkaar leven. Daarna gaat dit advies nader in op kenmerken in het functioneren van de media enerzijds en die van regering en parlement anderzijds. Door deze kenmerken met elkaar te confronteren, ontstaat zicht op verbeteringen. Daartoe doet de Raad in het laatste hoofdstuk enkele aanbevelingen.

2. Gewijzigde context

“Het is de taak van de journalistiek om nieuwsfeiten te brengen, en nieuws is wat afwijkt van het normale, het is wat bijzonder is. Als iemand vaak afwijkt van het gangbare, komt hij vaak in het nieuws. De journalistiek registreert alleen”.

Een televisiejournalist

2.1

Een korte geschiedenis van de relatie tussen politiek en media

De noodzakelijke verbondenheid tussen media en politiek heeft in de recente geschiedenis diverse vormen aangenomen. In grote lijnen zijn drie fasen in de relatie tussen media en politiek te onderscheiden.

Tot in de jaren zestig beheerste de verzuiling de Nederlandse samenleving. De media identificeerden zich met een politieke stroming of partij. Omroepverenigingen en dagbladen waren herkenbaar confessioneel, liberaal, sociaal-democratisch. Onderhandelingen tussen de elites van de zuilen impliceerden geheimhouding en depolitisering naar buiten toe. De gebrekkige informatievoorziening werd mede in stand gehouden door de media, die zich volgzzaam opstelden en als boodschapper voor hun politieke geestverwanten fungeerden. Zelfs personele unies van journalisten die tevens deel uitmaakten van de politieke elite kwamen voor¹. Controleurs van de macht konden de media in die tijd nauwelijks genoemd worden.

In de daaropvolgende periode van politieke polarisatie, in de jaren zeventig en tachtig, werden de banden tussen politiek en journalistiek langs de oude ideologische lijnen losser. Ofschoon de politieke kleur van de media herkenbaar bleef, verdween de identificatie met politieke partijen. Daarvoor in de plaats kwam een identificatie met de publieke zaak. In plaats van spreekbuis van gevestigde politieke partijen maakte een deel van de journalistiek zich tot spreekbuis van bepaalde maatschappelijke bewegingen. Ten opzichte van de parlementaire politiek werd de afstand groter en daarmee nam de onafhankelijkheid van de media toe.

Vanaf de jaren tachtig is het beeld minder scherp. De politieke herkenbaarheid van de geschreven pers (de Volkskrant wordt nog veel gelezen door sociaal-democraten, Trouw door confessionelen, NRC door liberalen²) is weliswaar nog iets groter dan van radio en televisie, maar de beroepsbeoefenaren laten zich

¹ Brants, K., ‘Opgejaagd door Cerberus’, in: J. Bardoel, C. Vos, F. van Vree en H. Wijfjes (red.), *Journalistieke cultuur in Nederland*, Amsterdam 2002.

² Koole, R., ‘Hijgende vragen, vlotte babbels’, in: J. Bardoel, C. Vos, F. van Vree en H. Wijfjes (red.), *Journalistieke cultuur in Nederland*, Amsterdam 2002.

liever voorstaan op politieke onafhankelijkheid. De directe identificatie met een politieke stroming of een bepaalde publieke zaak is verminderd. Politieke partijen raakten hun vaste achterban kwijt, kranten hun vaste lezersgroep en het ledenbestand van omroepen heeft meer te maken met de aantrekkelijkheid van het programmabladd of met de leeftijd van de doelgroep dan met ideologie.

2.2

Achtergronden van ontwikkelingen in de relatie tussen politiek en media

Ontideologisering en individualisering

De ontwikkelingen in de relatie tussen media en politiek zijn terug te voeren op een aantal grote bewegingen. Allereerst heeft de ontideologisering media en politiek van hun respectievelijke achterbannen losgeweekt. Individualisering heeft die ontwikkeling nog eens versterkt. Mensen kiezen op basis van individuele motieven voor een bepaalde politieke opvatting. Dergelijke motieven kunnen tijdelijk van aard zijn en ertoe leiden dat stemgedrag onvoorspelbaar wordt.

De gebondenheid aan traditionele ideologische opvattingen mag dan verminderd zijn, mensen kiezen nog steeds. De sympathie van de burger, die vertaald wordt in stemgedrag, lidmaatschappen, abonnementen en kijkcijfers, moet echter steeds opnieuw door politiek en media worden bevochten.

Verandering van speelveld

De hiërarchisch, verticaal georganiseerde maatschappij heeft plaats gemaakt voor een netwerksamenleving, waarin horizontale, tijdelijke verbanden van individuen en instituties dominant zijn geworden. Voor de politiek leidt dat tot een relatieve afname van het belang van het parlement als centrum van de representatie democratie.

De balans tussen representativiteit en directe beïnvloeding verschuift naar vormen van directe democratie. Het openbaar bestuur organiseert inspraak, interactief beleid, referenda, burgerpanels en ook de media introduceren programma's en rubrieken waar burgers de gelegenheid krijgen hun meningen en standpunten naar voren te brengen. Het bestuur wordt geconfronteerd met een veelheid aan afzonderlijke en tegenstrijdige opvattingen en (onvervulbare) eisen. Het parlement moet zijn representatieve taak zien af te stemmen met deze vormen van directe democratie. Het maken van afwegingen vanwege het algemeen belang wordt moeilijker naarmate afzonderlijke individuele meningen beter gearticuleerd worden.

Het resultaat van deze ontwikkelingen is dat het publieke debat overal plaatsvindt, niet alleen binnen de muren van het kamergebouw. Politieke besluitvorming wordt in meerdere gremia voorbereid, evenmin alleen in Den Haag. Daarnaast wordt de betekenis van nationale staten door de Europese Unie, door globalisering, door liberalisering volstrekt anders. Toch lijken de media, regering en parlement vast te houden aan het Haagse strijdtoneel als brandpunt van de democratie en daarmee van het publieke debat.

Commercie en concurrentie

De groei van commerciële radio en televisie heeft het proces van veranderingen in de relatie tussen media en politiek flink versterkt. Het aantal media is explosief gestegen. In een tijdsbestek van minder dan twintig jaar zijn er tientallen televisiestations en radiostations bij gekomen, waarvan de meeste commercieel. De hoeveelheid informatie waarover mensen kunnen beschikken is indrukwekkend toegenomen, ofschoon naast de diversiteit een tegenkracht in het spel is, die juist leidt tot eenvormigheid van informatie. De druk van de concurrentie leidt er namelijk toe dat media zich op dezelfde onderwerpen richten zodra die op een duidelijke publieke belangstelling kunnen rekenen. Zo ontstaan journalistieke hypes. Pluriformiteit lijkt paradoxaal genoeg onder concurrentie.

Winst en verlies zijn mede bepalend voor de selectie en inhoud van journalistieke producten. De druk van de commercie vormt een continue bedreiging voor onafhankelijkheid en diversiteit van de journalistiek.

Die druk wordt ook ervaren binnen de publieke omroep en bij gevestigde dagbladen die voor een deel nog kunnen steunen op een publiek met een bepaalde politieke of levensbeschouwelijke voorkeur.

Naast de explosieve stijging van bepaalde mediatypen zien we juist een verschraling in andere sectoren, zoals regionale dagbladen. Het gat dat daar ontstaat door persconcentratie wordt opgevuld door huis-aan-huis bladen zonder journalistieke formule.

Informatie en communicatie technologie

De mogelijkheden van informatie- en communicatietechnologie kunnen en zullen leiden tot nieuwe verhoudingen tussen overheid en burgers, tussen media en gebruikers. Veel informatiesystemen die de prestaties van de overheid en producten van de media ondersteunen, verbeteren en vernieuwen, zijn ingericht. De mogelijkheden van ICT zijn nog niet uitgeput. ICT zal de samenwerking tussen overheid, media en burgers diepgaand beïnvloeden. Actief openbaar maken van relevante overheidsinformatie en het nadrukkelijker betrekken van burgers bij besluitvormingsprocessen is voor de overheid een centrale opdracht bij de toepassing van ICT.

3. Het functioneren van de media

“De macht van de journalistiek groeit, naarmate die van de politiek daalt. De media hebben invloed op het handelen van politieke partijen. Bijvoorbeeld de gerichtheid van de media op conflicten leidt tot een krampachtig bewaren van de eenheid van de politiek naar buiten. Die dwang is hier krankzinnig groot”.

Een politiek redacteur

3.1

Inleiding

Onder invloed van maatschappelijke veranderingen als individualisering, commercialisering, ontideologisering en de groei van de informatiemarkt, zijn de uitingsvormen van de journalistiek veranderd.

Het zijn vooral deze uitingsvormen die steeds vaker onderwerp van debat vormen, niet in de laatste plaats in de kring van parlementariërs en bewindslieden.

De Raad voor het openbaar bestuur concludeert uit dit debat dat de meningen onder journalisten, wetenschappers en politici verdeeld zijn over de mate waarin de media het publieke debat³ en de informatievoorziening over politieke gebeurtenissen beïnvloeden. Staat men op het standpunt dat de media ‘slechts’ doorgeefluik zijn van nieuws en informatie, dan vloeit daaruit onvermijdelijk het standpunt voort dat van enige invloed van de media op het politieke proces geen sprake kan zijn.

De Raad vindt die stelling niet houdbaar. Uitgangspunt is dat er een positieve relatie bestaat tussen de mate waarin burgers zijn geïnformeerd en hun politieke betrokkenheid. En in die informatievoorziening maken media hun eigen keuzes. Media hebben hoe dan ook een actieve rol in de democratie, waardoor zij per definitie niet neutraal zijn. Naar de andere kant toe, richting politiek, bepalen de media op grond van hun nieuwsselectie- en interpretatie, mede de politieke agenda en de inhoud van het debat.

Gelet op deze actieve rol van de media vindt de Raad dat hij zich uit kan spreken over de uitingsvormen van de media en de wijze waarop parlement en regering ermee omgaan.

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste uitingsvormen, zoals die in de literatuur worden beschreven, op een rijtje gezet en in relatie gebracht met de functies die aan de media worden toegeschreven. Enkele politici worden over de media geciteerd, om aan te geven waar het ongenoegen bij parlementariërs

³ De definitie van publiek debat luidt, in navolging van Pröpper en Kersbergen: *een voor een brede groep mensen, actief dan wel passief, toegankelijke confrontatie van verschillende meningen over politieke en maatschappelijke zaken*. In: Kersbergen, K. van en I.M.A.M. Pröpper (red.), *Publiek debat en democratie*, Den Haag, 1995.

schuilt. Het beeld dat daaruit naar voren komt, vormt de context voor het verdere betoog over het functioneren van politiek bestuurders en parlementariërs in relatie tot de media.

3.2

Functionies van de media

Strikt genomen zijn de media de kanalen, de middelen, waarlangs beelden, tekst en geluid overgebracht worden. De media behoren toe aan private ondernemingen als uitgeverijen en zenders, die hun producten – kranten, programma's op radio en tv, opiniebladen – laten vervaardigen door journalisten die zelf de media niet bezitten, maar in principe wel redactioneel onafhankelijk opereren. Uitzondering vormt de publieke omroep, die inkomsten uit de markt aangevuld krijgt met overheidssubsidie.

Traditioneel worden aan de media in een democratie als Nederland drie kernfuncties⁴ toegeschreven.

- Een fundamentele functie is het *verschaffen van informatie* over feiten, nieuws en meningen. Waarheidsvinding, feitelijke verslaglegging is daarbij criterium. De kwaliteit van waarheidsvinding kan aangeduid worden als de mate waarin de media gebruik maken van hoor- en wederhoor en van meerdere onafhankelijke bronnen.
- De media vervullen een *kritische functie*, waarmee een bijdrage wordt geleverd aan de publieke meningsvorming. Redactionele commentaren en journalistieke interpretaties en analyses van nieuws zijn uitingsvormen van de kritische functie.
- Tot slot bieden de media gelegenheid tot *expressie van de verschillende in de samenleving levende opvattingen*. Voorbeelden zijn brievenrubrieken, opiniepeilingen geïnitieerd door de pers, directe commentaren van het publiek op politieke statements. Kortom, de ruimte die aan derden in de media wordt gegeven. In wezen vormt de pers zo een mechanisme ter informering van politici.

Belangrijke criteria om de kwaliteit van expressie en kritiek door de media te waarden zijn afspiegeling en openheid: is de mediapluriformiteit een afspiegeling van de maatschappelijke pluriformiteit en is er in de media ruimte voor kritische, minder populaire opvattingen? Onpartijdigheid, met andere woorden, is een journalistieke norm.

⁴ Kleinnijenhuis, J. en D. Oegema, 'De media, debat op drift', in: Kersbergen, K. van en I.M.A.M. Pröpper (red.), *Publiek debat en democratie*, Den Haag, 1995

3.3

Macht van de media

Ter inleiding een stuk uit een column van de socioloog Dick Pels in de NRC van 9 januari 2003 over de verkiezingsdebatten op de televisie.

“Een intrigerende kwestie is hoe de krachtsverhoudingen tussen presentatoren en politici in dit reizend circus van dag tot dag veranderen. Sommige interviewers, zoals Frits Wester in het eerste lijsttrekkersdebat op vrijdagavond 4 januari, zijn zo dwingend aanwezig dat ze het debat ernstig verstoren. De collega's bij Nederland Kiest en 2 Vandaag doen het daarna wat rustiger aan en laten hun gasten wat meer uitpraten. Ook lijkt het dat de politici van het eerste debat hebben geleerd en stilzwijgend (?) hebben afgesproken dat ze niet meer zo over zich heen laten lopen”.

Pels is in deze zelfde column van mening dat: “de media steeds meer de poortwachters, makelaars en regisseurs geworden (zijn) van het openbare debat, ja zelfs van de naamsbekendheid en dus het publieke bestaan van individuen en instellingen. To be or not to be betekent tegenwoordig: wel of niet met je hoofd op tv”. En als laatste citaat: “Wat irriteert is dat de journalist zichzelf met zijn sterallures zo dwingend op de voorgrond plaatst dat het lijkt alsof hij de ware spreekbuis is van ‘het volk’, terwijl zijn gesprekspartners alleen een partij- of deelbelang lijken te vertegenwoordigen”.

In deze column raakt Pels in enkele typering en een probleem waar politici mee worstelen. De media, vooral televisieomroepen, hebben een steeds prominenter rol gekregen in het uitdragen van politiek gedachtegoed. Alles gebeurt op televisie, en over de wijze waarop dat gebeurt wordt hard onderhandeld tussen journalisten en politici. Haagse parlementaire journalisten, zo is de teneur van bovenstaand citaat, participeren steeds actiever in het publiek debat en nemen zelf stelling in.

De huidige minister voor Bestuurlijke Vernieuwing, Thom de Graaf, drukte zich als parlementariër als volgt uit over de werking van de media: “De macht van de politiek, van de rechters en van de ambtenaren is groot, maar de macht van de journalistiek over de publieke opinie is onovertroffen. En wie de publieke opinie stuurt, beïnvloed daarmee ook, direct of indirect de publieke besluitvorming, van formatieakkoorden tot en met de hoogte van gerechtelijke straffen”. (Trouw, 3 juli 2002). En hij vervolgt: “Verantwoording hoort bij macht en de journalist oefent macht uit, of hij het nou leuk vindt of niet. Er zijn nog steeds zeer vooraanstaande journalisten die volhouden dat zij slechts registreren en voor het overige doorgeefluik zijn van het publieke sentiment. Valt dat vol te houden? Nee, natuurlijk niet. De parlementaire verslaggever en de politieke commentator analyseren, selecteren, becommentariëren, beoordelen en rekenen af. Zij bepalen in hoge mate of de werkelijkheid bestaat in de ogen en oren van de consument. Zij kiezen dus en bij die keuze betrekken zij maatstaven die zelden worden geopenbaard”.

In hetzelfde artikel wijst De Graaf op de grote invloed van beeldvorming en beeldcultuur. Televisie is het dominante medium geworden en beelden appelleren aan emoties. De beeldcultuur leidt tot vervlakking van argumentatie en

tot gezichtsbedrog, aldus De Graaf. Met als gevolgen: geen tijd voor analyses, alleen 'soundbytes', versimpeling van complexe problemen. Belangrijker is hoe een politicus overkomt dan wat zij/hij te zeggen heeft.

Een andere politicus die van zich laat horen als het om de media gaat is Frits Bolkestein. Bolkestein introduceerde 'de zeven hoofdzonden van de journalistiek'⁵ om aan te geven hoe concurrentie en persconcentratie de kwaliteit van de democratie in gevaar brengen. Onder andere op basis van de informatie die via publieke kanalen tot hen komt nemen gekozenen in een democratie hun besluiten, betoogt Bolkestein. De journalist heeft een 'pedagogische' taak, maar maakt die niet waar.

Het slecht checken van informatie, met het risico onzorgvuldig en oppervlakkig te worden, is de eerste hoofdzonde. Journalisten nemen soms iets klakkeloos over en controleren niet bij van elkaar onafhankelijke bronnen. De berichtgeving moet immers snel.

Het niet toepassen van hoor en wederhoor, noemt Bolkestein de tweede hoofdzonde. Over mensen wordt bericht zonder dat de persoon zelf is gehoord of zonder dat de persoon de kans krijgt zichzelf te verdedigen.

Journalisten richten zich meer dan ooit op beelden, omdat die meer zeggen dan woorden. Dat is de derde hoofdzonde. Beelden en uiterlijkheden gaan voor de inhoud, die wordt zelfs uit het oog verloren als men die te ingewikkeld vindt. Amusementswaarde is belangrijk en daarom worden relletjes steeds belangrijker. Hoofdzonde nummer vier. Journalisten wakkeren relletjes zelf aan, want ruzie verkoopt.

Tot slot noemt Bolkestein de slechte journalistieke opleiding, de slechte betaling en de intellectuele bangheid van journalisten als oorzaken van kwaliteitsarme journalistiek.

3.4

Politiek is televisie

De verkiezingscampagne van januari 2003 speelde zich in een kort tijdsbestek af, met een hoge frequentie en intensiteit van het aantal verkiezingsdebatten op televisie. Daardoor kwam het functioneren van de media in relatie tot politici en bestuurders scherp in beeld. Ondanks het grote aantal televisiedebatten en televisie-interviews met lijsttrekkers kregen politici weinig gelegenheid om hun eigen programma en opvattingen uitvoerig toe te lichten. Kritische ondervraging door kiezers, hooguit als luisterend publiek in de studio aanwezig, bleef achterwege. Alleen die onderwerpen die door partijen en media onderling waren gekozen, kwamen aan bod. Door het tempo van de debatten hoog te houden, wedstrijdelementen en spelvormen toe te voegen, werd veel geïnvesteerd in de visuele aantrekkelijkheid, maar niet in de kwaliteit van de informatie en ondervraging.

⁵ Bolkestein, F., 'De zeven hoofdzonden van de journalistiek', *De Volkskrant*, 10 november 2001.

Omdat een campagne buiten de televisie om nauwelijks werd gevoerd, werd bij deze verkiezingen eens te meer duidelijk dat de parlementaire politiek steeds sterker is aangewezen op het medium televisie om zijn kiezers te bereiken.

Voor de grote hoeveelheid zendtijd die in 2002 en 2003 werd besteed aan de verkiezingen zijn verschillende verklaringen mogelijk. Een eerste verklaring is de maatschappelijke ontevredenheid over het functioneren van de politiek, die een uitlaatklep had gevonden in de persoon van Fortuyn, die de heersende politieke cultuur op een bijzondere manier wist te provoceren. Een tweede verklaring is het gegeven dat veel kiezers zwevend zijn geworden. Voor politieke partijen en hun vertegenwoordigers zijn de media van vitaal belang geworden om juist deze groep kiezers, ongeveer 30% van het electoraat in 2003, te bereiken. Het is op zich gunstig dat kiezers tussentijds voor zichzelf de balans opmaken en op grond van een eigen oordeel hun stem uitbrengen. Maar het groeiende aantal kiezers met wisselende politieke voorkeuren betekent tevens een grotere verantwoordelijkheid voor de media die die kiezers moeten voorzien van informatie over de diverse politieke standpunten. Voor de media was de strijd om de kiezersgunst vooral een uitgelezen kans om spannende televisie te maken. Peilingen (de 'dagkoersen') maakten van iedere campagedag in 2003 een nieuwe wedstrijd, terwijl die peilingen zelf weer stof tot discussie boden over de effecten op de uiteindelijke verkiezingsuitslag.

3.5

Journalistieke keuzes

Journalistieke keuzes kunnen grote gevolgen hebben. Zo zien we in verkiezingstijd dat een beperkt aantal thema's wordt geagendeerd, zoals veiligheid, zorg en onderwijs in de campagnes van 2002 en 2003, en dat deze thema's onontkoombaar zijn voor iedere partij die meedoet aan de verkiezingen. De media selecteren ook de politieke partijen die aan verkiezingsdebatten mogen deelnemen, waarbij vooral de grote partijen in aanmerking komen en partijen die in de peilingen stijgen. Om die reden werd D66 in 2003 uitgesloten van de grote televisiedebatten. Een onderzoek naar de politieke voorkeur van vijf landelijke dagbladen liet in de aanloop naar de verkiezingen van 2003 een brede steun voor de PvdA zien en een kritische bejegening van de regeringspartijen CDA en VVD⁶.

Afwegingen over journalistieke prioriteiten zijn onduidelijk. Dan weer neemt de journalistiek persberichten van de overheid klakkeloos over, dan weer wordt de overheid kritisch achtervolgd. De aandacht voor de Haagse politiek is buitenproportioneel in vergelijking met bijvoorbeeld Europese politiek. Het argument luidt nogal eens dat voor Europese politiek geen belangstelling bij het publiek is. Een typisch voorbeeld van een cirkelredenering.

⁶ Publistat Mediaonderzoek en P.M. Den Haag: 'Kranten kiezen voor PvdA', <http://www.publistat.nl/site/index2.html>, 22 januari 2003.

De befaamde ‘Haagse kaasstolp’ duidt op een parlementaire journalistiek die in de loop der tijd te nauw verbonden is geraakt met de systeemwereld van de Haagse politiek en te weinig afstand betracht om nog echt kritisch te zijn. Journalisten verambtelijken, zo blijkt uit de dissertatie van Mark Deuze⁷. In een interview zegt hij hierover: “Journalisten worden overspoeld met informatie. Hun strategie is achter het bureau blijven zitten en proberen die informatie te schiften. Ze zien voor zichzelf ook een belangrijke taak weggelegd in het interpreteren en commentariëren van het nieuws. De journalistiek wordt steeds minder feitelijk en steeds meer opiniërend”. En op de vraag waar de hang naar opinievorming vandaan komt, luidt het antwoord: “Omdat je je met opinies kunt onderscheiden, denk ik. Op een overvolle mediamarkt is het van groot belang een eigen profiel te hebben, en dat profiel creëer je vooral door heldere meningen te ventileren. Je ziet het ook op de televisie. Correspondenten brengen niet alleen verslag uit, maar vertellen gelijk wat er in hun ogen moet gebeuren”⁸.

De keuzes die de journalistiek maakt dragen bij aan de vorming van de publieke opinie en bepalen in belangrijke mate de politieke agenda. Het publieke debat dat gevoerd wordt in de media heeft een groter bereik en een grotere invloed dan het debat dat plaatsvindt zonder tussenkomst van de pers. Vergaderingen van politieke partijen reiken niet verder dan de lijfelijk aanwezigen en ze worden over het algemeen door de media genegeerd. Brede maatschappelijke discussies zoals die over nut- en noodzaak van de tweede Maasvlakte, over kernenergie, of over gentechnologie hebben nauwelijks effect wanneer die niet door de media worden opgepakt.

3.6

Nieuws waarde

Zonder identificatie met een politieke stroming of een publieke zaak is er geen houvast meer over datgene wat nieuws is en wat niet. Waar vroeger de nieuws waarde van feiten en gebeurtenissen bepaald werd door het belang van de zuil, of door het belang van bepaalde maatschappelijke groeperingen, daar is nieuws waarde nu gekoppeld aan de media zelf, aan criteria die het belang van de media weerspiegelen.⁹ Niet de inhoud van de politiek is bepalend voor de aandacht van de media, maar de vraag in hoeverre politieke gebeurtenissen nieuws zijn, dus gehoord, gelezen en gezien willen worden.

Media zijn onderhevig aan de commercie en moeten diens gevolg 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

⁷ Deuze, M., *Journalists in the Netherlands*, Amsterdam 2002.

⁸ Van der List, G., “Journalist werkt tot 5 uur”, interview met Mark Deuze, *Elsevier*, 16 maart 2002.

⁹ Koole, R., ‘Hijgende vragen, vlotte babbels’, in: Bardoel, J., C. Vos, F. van Vree en H. Wijfjes (red.), *Journalistieke cultuur in Nederland*, Amsterdam 2002.

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.

Op zoek naar nieuws zijn politicus en journalist zeer dicht op elkaar komen te zitten. Het aantal parlementair journalisten overtreft het aantal parlementariërs en via de lijn van directe, persoonlijke, contacten ontstaat een ruilrelatie van informatie en publiciteit, oftewel een publicitair-politiek complex¹⁰.

3.7

Band met burgers

De band tussen media en burgers is moeilijk te duiden. De vraag of er een kloof is ontstaan tussen journalistiek en burgers werd actueel door de onvoorziene populariteit van Pim Fortuyn. Journalisten zouden geen oog hebben gehad voor wat onder grote groepen burgers leefde. Mark Deuze concludeert in zijn proefschrift uit 2002: “The Dutch journalist would definitely like to go out and meet people (in particular members of the audience), but finds him- or herself behind a desk for most of the day. The extent of contact with ethnic minorities in society he or she has – as colleagues, sources of news or as members of the audience – is negligible. The Dutch journalist in general does not communicate much with his or her audience, and is quite unsure about what members of this audience in fact want or expect”¹¹. Aanhangers van ‘civic journalism’ bepleiten een nieuwe sociale verantwoordelijkheid voor journalisten: de journalist als bondgenoot van de burger. Zo merkte Pieter Broertjes, voorzitter van het Nederlands Genootschap van Hoofdredacteuren in zijn jaarrede van 2002 op: “Dergelijke accentverschuivingen – minder institutioneel nieuws, meer interactief, meer kwaliteit en meer gezaghebbend – sluiten goed aan bij de strategische heroriëntatie die verschillende media nu doormaken. Kranten zijn weer op zoek naar een herkenbaar ‘smoel’ en een eigen koers”.

3.8

Infotainment

Informatie en entertainment versmelten tot infotainment: politiek is amusement geworden. Politieke meningsverschillen worden uitvergroot tot ruzies en drama’s. De Belgische socioloog Mark Elchardus introduceert hiervoor de term ‘dramademocratie’¹². Er is meer belangstelling voor de relaties en voor de personen in de politiek, dan voor de zaken die er spelen.

Infotainment betekent ook dat korte ‘quotes’ in de plaats komen van uitgebreide beschouwingen; verkiezingsdebatten worden in de vorm van quizen en wedstrijden gehouden, de zogenaamde horse races.

¹⁰ Term van Jos van Kemenade in een interview met Bert Vuijsje, *Binnenlands Bestuur*, augustus 2002.

¹¹ Deuze, M., *Journalists in the Netherlands*, Amsterdam 2002.

¹² Elchardus, M., *De Dramademocratie*, Tiel, 2002.

3.9

De concurrentieparadox

Media concurreren onderling en dat leidt tot de paradoxale uitkomst dat nieuws uit het ene medium ook gebracht moet worden door een ander medium. In plaats van zich van elkaar te onderscheiden lijden de media onder eenvoudigheid. Een typerend verschijnsel is de mediahype. Op elkaar reagerende nieuwsmedia veroorzaken zo een nieuwsgolf zonder dat de feitelijke ontwikkelingen daartoe aanleiding geven. Politici voelen zich genoodzaakt te reageren op hypes en dragen zo zelf weer bij aan de verdere uitvergroting. Een nieuw maatschappelijk en politiek probleem kan zo geboren worden. Men denke aan de gevallen van ‘zinloos geweld’ (een term uit de media) die door uitvergroting tot het verschijnsel van stille tochten hebben geleid¹³.

3.10

Interpretatieve journalistiek

Feiten en meningen lopen in de journalistiek steeds meer door elkaar; descriptieve journalistiek is veranderd in interpreterende journalistiek. Ph. van Praag zegt daarover: “In deze journalistiek zijn feiten en feitelijke ontwikkelingen ondergeschikt aan het interpretatieve kader van de journalist, de inhoud van de politiek dreigt te verdwijnen in de taal van entertainment, oorlog sport en strijd”¹⁴. Op de verkiezingsavond in mei 2002 moest een verslaggeefster op de televisie ‘tot haar spijt’ melden dat de LPF had gewonnen. Een incident waarover Ton Elias zei dat de NOS zo iemand een openbare berisping moet geven¹⁵. Journalisten stellen vragen vanuit een bepaald denkkader of vanuit bepaalde oordelen (‘framing’)¹⁶.

3.11

Inquisitie

De media benaderen politici vanuit een bepaald wantrouwen; de term inquisitiedemocratie is hiervoor door politicoloog Paul 't Hart geïntroduceerd. In de inquisitiedemocratie is “het controle-ethos van de waakhonden bij de macht op hol geslagen en doen de gecontroleerden er alles aan om zich aan hun wakend oog te onttrekken”¹⁷. Niet alleen de media worden hier bedoeld met de waakhonden, maar ook de volksvertegenwoordiging, toezichhouders, openbaar ministerie. 't Hart geeft een analyse van de cultuur van beschuldigen en afrekenen, waardoor het politiek bestuur in de beklagdenbank terecht komt. Het effect is dat bestuurders kopschuw worden en bang zijn om risico's te nemen. Voor het leren van fouten is geen ruimte.

¹³ Vasterman, P.L.M., ‘Zinloos geweld als mediahype’, *Bestuurskunde*, oktober 2001.

¹⁴ Van Praag, Ph., ‘Media en openbaar bestuur: de uitdaging van de interpreterende journalistiek’, *Bestuurskunde*, oktober 2001.

¹⁵ Elias, T., ‘Journalisten zijn slordig en ongemanierd’, *Volkscrant*, 18 juli 2002.

¹⁶ Hendriks, F. en A.F.A. Korsten, ‘Media in de politieke democratie’, *Bestuurskunde*, oktober 2001.

¹⁷ Hart, P. 't, ‘De inquisitiedemocratie’, *NRC*, 9 februari 2002.

3.12

Zelfreflectie

Het publiek is voor een groot deel afhankelijk van de media, zo is al eerder betoogd. De zorgvuldigheid rond berichtgeving kan daarom niet groot genoeg zijn. De kritiek die de media treft is inmiddels niet gering. Wetenschappers en beroepsbeoefenaren zelf wijzen op de noodzaak van zelfreflectie en verantwoording. Oud-parlementair journalist Ton Elias pleit voor een brede maatschappelijke discussie over de journalistiek, geëntameerd vanuit de journalistiek zelf. Hij doet dat vanwege het gebrek aan zelfreflectie dat zich vooral wreekt wanneer er grove fouten worden gemaakt¹⁸. De journalistiek, door Uri Rosenthal aangeduid als de zevende macht, heeft inmiddels een zo grote macht verworven, dat controle daarop noodzakelijk is: “We hebben de media inmiddels toegelaten tot de machtenparade. Dat betekent dat ook zij onderworpen moeten zijn aan de democratische vereisten van transparantie en controle”¹⁹.

Zelfreflectie is in de journalistiek, mede geïnstigeerd door de gebeurtenissen in 2002, hoog op de agenda gekomen. Het NIOD-rapport over de rol van de pers in het Bosnië conflict is een duidelijke aanleiding geweest. Grote delen van de pers werden in februari en maart 2002 verrast door het succes van Pim Fortuyn's LPF in Rotterdam en de landelijke opmars van Fortuyn op weg naar de verkiezingen voor de Tweede Kamer. Dat is aanleiding voor de media om na te denken over het missen van bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen in de periode december 2001 – mei 2002. Resultaten van deze reflectie op het eigen functioneren zijn op dit moment overigens nog niet beschikbaar. Inmiddels ontstaat in dagbladen meer openheid door nieuwe rubrieken waarin de eigen berichtgeving wordt geanalyseerd en op kritiek van lezers wordt ingegaan. De ombudsfunctie doet zijn intrede.

¹⁸ Elias, T., ‘Journalisten zijn slordig en ongemanierd’, *Volkscrant*, 18 juli 2002.

¹⁹ Rosenthal, U., ‘De media: machtsuitoefening en controle op de macht’, *Bestuurskunde*, oktober 2001.

4.

Volksvertegenwoordiging verliest functies aan de media

“De problematische relatie tussen politiek en media spitst zich toe op de televisie. Televisie is een ‘oogmedium’ en appelleert aan het emotionele zintuig. Televisie maakt het nieuws, het gaat om personen en emoties. Politieke partijen hebben zonder aansprekende lijsttrekker niets. De politieke issues die nu bij de verkiezingen spelen zijn de onderwerpen die sterk op emoties spelen: veiligheid, wachtlijsten in de zorg, het onderwijs”.

Een wetenschapper

4.1

Inleiding

De centrale vraag is hoe regering en parlement – gegeven een bepaalde werkwijze van de media – hun functies zo goed mogelijk kunnen vervullen. De aanbeveling luidt dat zij zich onafhankelijker moeten opstellen ten opzichte van de media.

In het vorige hoofdstuk is de context aangegeven waarbinnen regering, departementen en parlement functioneren met media die het politieke proces proberen te beïnvloeden.

In dit hoofdstuk ligt het accent op de functies van de volksvertegenwoordiging, de knelpunten die in deze functies zijn ontstaan en de effecten daarvan op de relatie met de media. In hoofdstuk vijf worden de functies van regering en departementen in relatie tot de media beschreven. Doel van deze beschrijvingen is om aan te geven dat volksvertegenwoordiging en regering zelf mogelijkheden hebben om de relatie met de media in een gewenste richting om te buigen.

De Raad stelt zich op het standpunt dat media en politiek beide verantwoordelijk zijn voor problemen die zich in hun relatie voordoen. Het is opmerkelijk dat in de actuele discussies over media en politiek de meeste kritiek geleverd wordt op de media en niet op het gedrag van politici.

Dat is niet altijd zo geweest. Nog niet zo lang geleden was de teneur van die discussie volstrekt omgekeerd. Dat blijkt, ter illustratie, uit een studie uit 1982²⁰, waarin het de politiek was die het moest ontgelden. Over de relatie tussen politiek en media werd in deze studie de nadruk gelegd op de bedreiging van de onafhankelijkheid van de pers. Parlementaire journalisten moesten ten opzichte van de ‘zakelijke’ belangen van parlementariërs en ten opzichte van de hang naar publiciteit en ‘mannelijkmakerij’ van deze zelfde parlementariërs hun onafhankelijkheid zien te bewaren, zo luidde een bevinding uit deze studie. Diezelfde gedachtegang zien we ook nog terug in een studie uit 1987, die

²⁰ Kaiser, A., *Haagse journalistiek*, Amsterdam, 1982.

als volgt wordt ingeleid: “Een goede journalist is een waakhond van de democratie. Politiek en bureaucratie zullen echter niet nalaten te proberen de media naar hun hand te zetten en te gebruiken voor eigen doeleinden. De auteur laat zien hoe de dagbladen zich bewegen in het spanningsveld van journalistieke idealen enerzijds en de mensen die het op een of andere manier voor het zeggen hebben anderzijds”²¹.

Nog geen 15 jaar later is het beeld van de idealistische journalist die opbokst tegen de politieke macht gewijzigd in het beeld dat het beste gekarakteriseerd kan worden als een strijd tussen twee machten.

4.2

Volksvertegenwoordiging levert in

De Tweede Kamer heeft drie formele functies:

1. de vertegenwoordiging van het gehele Nederlandse volk, onder meer tot uiting komend in deliberatie en het articuleren van opvattingen uit de samenleving
2. (mede)wetgeving
3. controle van de regering, via recht van interpellatie, van motie, van enquête en via het stellen van vragen.

De volksvertegenwoordiging heeft door een aantal factoren aan betekenis ingeboet. In de eerste plaats is het publiek debat in de Kamer in het laatste decennium vervlakt. Die vervlakking is als volgt te verklaren. Er is een monistische verhouding tussen regering en volksvertegenwoordiging gegroeid, door de binding van regeringsfracties aan gedetailleerde regeerakkoorden. Het parlement bestuurt mee. Een ver doorgevoerde consensuspolitiek, de verminderde betekenis van ideologieën en de cultuur om verschillen binnen fracties binnenskamers te houden, hebben eveneens een rol gespeeld.

Een tweede gegeven is de geringere loyaliteit van de aanhang. Met een aantal van dertig procent zwevende kiezers is de band tussen partij en kiezer losser geworden. Het aantal partijleden is teruggelopen, ondanks een licht herstel vanaf 2002. De wisselende politieke voorkeuren van burgers maken het voor de volksvertegenwoordiging tevens lastiger om gelegitimeerd te sturen. De vervaging van ideologische grenzen draagt daaraan bij.

Ten slotte is het niet alleen de volksvertegenwoordiging die het politieke debat voert. In een horizontaal georganiseerde maatschappij participeren individuele burgers, maatschappelijk middenveld en ondernemingen. Interactief beleid creëert meerdere centra en meerdere momenten van debat en ontnemt de volksvertegenwoordiging op dat punt haar uniciteit.

²¹ Jansen, C.H., *Politiek en dagbladjournalistiek*, Muiderberg, 1987.

4.3

Media nemen debat over

Wanneer de uitholling van de positie van de volksvertegenwoordiging afgezet wordt tegen de werking van de media, ontstaat een duidelijker beeld van de knelpunten die zich voordoen. Als de functie van vertegenwoordiging, die onder meer tot uiting komt in deliberatie en het tot uiting brengen van opvattingen uit de samenleving, in betekenis achteruit gaat, ligt het voor de hand dat de media deliberatie en debat voor een deel van de Kamer overnemen. Deze taken passen immers goed bij de drie eerder genoemde functies van de media, namelijk informatie, kritiek en expressie.

Deze veronderstelling komt overeen met wat communicatiewetenschapper Kees Brants zegt over de verminderde kracht van politieke partijen: “(..)media (zouden) wel eens belangrijker politieke instituties kunnen worden dan partijen, in ieder geval een andere plaats gaan innemen in het politieke proces. Dat geeft een geheel nieuwe betekenis aan hun platformfunctie: zij zouden dan een forum worden waar wensen worden gearticuleerd, waar beslissende discursieve processen plaats hebben, waar consensus over het algemeen belang wordt gecreëerd, uitmondend in een publieke opinie of een publieke wil, die nog slechts door het parlement hoeft te worden bevestigd. Een zodanige rol voor de media verhoudt zich echter niet alleen moeizaam tot hun onafhankelijke informatiefunctie, het schept ook een enorme verantwoordelijkheid; een verantwoordelijkheid echter zonder verantwoording in een situatie van concurrentie die een inherente neiging tot onzorgvuldigheid kent”²².

De opvatting dat de media de rol van de volksvertegenwoordiging overnemen wordt gestaafd door het feit dat politieke debatten steeds meer plaatsvinden in studio's en minder binnen de muren van het kamergebouw. De ultieme verplaatsing van het politieke debat vond plaats tijdens de verkiezingscampagne van 2003. In feite werden de media de uitvoerders van de verkiezingscampagne. Buiten de mediadebatten was er nog nauwelijks sprake van een verkiezingscampagne. De media bepaalden in ieder geval de vorm van de debatten, de selectie van de deelnemers en over de keuze van de onderwerpen werd onderhandeld met partijstrategen. De scheiding tussen de politieke werkelijkheid van een verkiezingscampagne enerzijds en de feitelijke verslaggeving door televisie en radio anderzijds, was verdwenen. Nieuws en informatie zijn onderhandelbaar geworden. Niet verwonderlijk dat een verschuiving waarneembaar is van ideologie naar items²³.

Dat geldt overigens niet of in veel mindere mate voor dag- en opiniebladen. Deze media missen de mogelijkheden van live beeld en geluid en behouden daardoor veel meer journalistieke distantie.

²² Brants, K., *Double bind of de ambivalente relatie tussen politiek en media*, Leiden, 2000, oratie.

²³ Kleinnijenhuis, J. e.a., *De puinhopen in het nieuws*, Alphen aan den Rijn, 2003.

Buiten verkiezingstijd gebruiken parlementariërs de media om zichzelf en hun fractie te profileren en om draagvlak te verwerven voor standpunten. Burgers willen participeren en hebben daarvoor informatie nodig. Het is dus van belang om het publiek debat te beheersen of op zijn minst te beïnvloeden. Volksvertegenwoordigers proberen de informatie dus te orkestreren.

4.4

Media controleren mee

De volksvertegenwoordiging verlegt intussen het accent van deliberatie naar controle. Uri Rosenthal schrijft hierover: “het zwaartepunt van de politiek verschuift van het poneren van grootse idealen en ideologische gevechten naar controle op de macht. De maatschappelijke discoursen en de publieke debatten gaan steeds vaker over met controle verwante zaken als onderzoek, enquête, inspectie en toezicht”²⁴.

Het toegenomen gewicht van de controletaak van het parlement komt tot uiting in de stijging van het aantal schriftelijke Kamervragen en toename van het aantal parlementaire enquêtes. De samenleving zelf, ten slotte, dwingt de volksvertegenwoordiging ook steeds meer in de rol van controleur. De regering wordt vaker ter verantwoording geroepen voor de gevolgen van belangrijke gebeurtenissen als rampen, en de gebrekkige beheersing van bepaalde processen, zoals fraudezaken.

De volksvertegenwoordiging concurreert dus ook met de media op het gebied van de controle van de macht. Het wekelijkse vragenuurtje in de Kamer is voor een deel geïnspireerd op wat de media zeggen en schrijven en is voor een deel ook bedoeld om als parlementariër publiciteit te krijgen. In wezen is de concurrentie tussen parlement en media een vorm van samenspel, die ten koste gaat van de eigen afweging van de volksvertegenwoordiging. De media genereren zelf nieuws en zijn geïnteresseerd in ruzies, relletjes en schandalen, zeker aangaande het politiek bestuur. De volksvertegenwoordiging voelt zich daardoor onder druk gezet om steeds te reageren op wat in kranten verschijnt over ‘ruzie in de coalitie’ en wat dies meer zij.

De competitie tussen volksvertegenwoordiging en media is een ernstige zaak in het licht van de verzwakte positie van de volksvertegenwoordiging. Zoals eerder aan de orde kwam is er een probleem met de legitimiteit door de verminderde betekenis van politieke partijen en de wisselende voorkeuren van de kiezer. Voorts rust de volksvertegenwoordiging op een zwakke ideologische basis. Tegen deze achtergrond is het niet verwonderlijk dat volksvertegenwoordigers zich richten op de waan van de dag zoals die via de media tot hen komt.

²⁴ Rosenthal, U., ‘De media, machtsuitoefening en controle op de macht’, *Bestuurskunde*, oktober 2001.

Waarheidsvinding is, zoals eerder gezegd, een belangrijk element bij de controlefunctie. Tweede Kamer én journalistiek delen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid deze controlefunctie.

Met een groeiende politieke onafhankelijkheid van de pers is de controle van de macht in de journalistiek in belang toegenomen. Daaraan draagt een toenemende maatschappelijke egalitatie bij: de bewindspersoon die vroeger gezag aan zijn status ontleende, is nu de getutoyeerde minister aan wiens uitspraken per definitie wordt getwijfeld. Ook de ideologische verbondenheid tussen minister en journalist, die kritische vraagstelling in de weg stond, is verdwenen.

Concluderend luidt de stelling dat de Tweede Kamer op twee belangrijke functies terrein verliest aan de media, namelijk op het gebied van het inhoudelijke politieke debat en op het gebied van controle van de macht. Daardoor bepalen de media in toenemende mate de politieke agenda.



5. Het politiek bestuur en zijn communicatie

“De relatie met journalisten is van groot belang, je moet af en toe iemand een primeur geven. Een primeur betekent dat de andere media het ook gaan brengen en het is een manier om journalisten aan je te binden. (...)Advies aan de nieuwe minister: goed voorbereiden op presentatie, informele kennismaking met de vakpers, een ontspannen klimaat scheppen. Bijna 20% van het werk van de minister gaat op aan media”.

Een voorlichter

5.1

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de relatie tussen overheid (regering en departementen) en media aan een nadere beschouwing onderworpen. Communicatie en informatie zijn instrumenten voor een overheid die duidelijk, verantwoordelijk en aanspreekbaar wil handelen. Omdat deze instrumenten echter door de media worden gedomineerd zal de overheid proberen de media daarin te sturen. De wijze van mediasturing, zoals die nu in de praktijk plaatsvindt, brengt het streven naar duidelijk, verantwoordelijk en aanspreekbaar handelen niet zonder meer dichterbij.

5.2

Regering in onzekerheid

De centrale overheid verkeert in onzekerheid. De netwerksamenleving noopt de overheid een andere rol aan te meten, waarin nieuwe overleg- en besluitvormingsstructuren tot stand komen, zoals interactief beleid met burgers en maatschappelijke organisaties. Problematisch voor de legitimiteit van de overheid is de terugtrekking geweest, waarbij beleid op afstand is geplaatst en de politieke controle op uitvoering is verminderd of verdwenen. Daarbij zijn organisaties die collectieve goederen leveren, zoals de Nederlandse Spoorwegen, zeer gevoelig gebleken voor publieke oordeelsvorming.

Ook de relatie met de volksvertegenwoordiging is veranderd. Partijpolitieke verschillen zijn vervaagd en de volksvertegenwoordiging is zich meer op controle en medebestuur gaan richten en minder op het uitzetten van een politieke koers.

Toename van (bijna)rampen en een toename van de bewustwording van de risico's die de samenleving kunnen bedreigen, leggen een zware druk op de overheid. De overheid zal immers nooit garanties op veiligheid kunnen bieden, maar zal wel steeds verantwoordelijk worden gehouden wanneer er iets fout loopt.

De onzekerheid wordt versterkt door een volksvertegenwoordiging die niet altijd uitdrukt wat kiezers willen.

Politicooloog Van Gunsteren heeft het in dit verband over De Ongekende Samenleving (DOS): de samenleving die uit het oogpunt van de officiële

bestuurders ervan onvoldoende wordt gekend²⁵. De Raad voor het Binnenlands Bestuur heeft een soortgelijke analyse gemaakt²⁶.

Van Gunsteren stelt dat de overheid probeert om met traditionele sturing en accentuering van het politiek primaat de hedendaagse complexe samenleving bij te benen. Maar beleidsaanpassingen en reparaties zijn nog niet voltooid of er dient zich alweer een nieuwe storing aan in de vorm van een dwingend agendapunt. Zo loopt de overheid hijgend achter de feiten aan en draagt door haar besturing zelf bij aan DOS. Van beleid om actoren vrij te laten of te decentraliseren is te weinig sprake, aldus Van Gunsteren. Ook volgens andere analyses kan de centrale overheid niet meer een cockpit zijn van waaruit de samenleving wordt gestuurd. Het maakbaarheidsideaal wordt gerelativeerd en de overheid wordt nu vaker gekenschetst als regisseur die partijen bij elkaar brengt dan als begeleider van processen.

5.3

Duidelijk, verantwoordelijk en aanspreekbaar

Met het zoeken naar een nieuwe positie zijn de functies van de regering in het geding. Behalve de formele functies (wetgeving en bestuur) wordt in dit verband ook de plicht tot verantwoording tegenover de volksvertegenwoordiging hierbij betrokken. Naast de formele functies heeft de regering voorts verplichtingen met een meer normatief karakter, die raken aan de kwaliteit van het bestuur. In dit kader moet het politiek bestuur waken over transparantie van het overheidshandelen en over voldoende participatie van burgers en belangengroepen in het besluitvormingsproces.

De Raad voor het openbaar bestuur heeft een analyse gemaakt van de kwaliteit van overheidshandelen en het begrip kwaliteit beoordeeld²⁷.

De Raad pleit in dit advies voor toename van duidelijkheid. Duidelijkheid over de wijze waarop de overheid de verschillende en tegenstrijdige belangen van burgers onderkent en namens de burgers keuzes maakt. Over de daarbij behorende afwegingsprocessen moet eveneens openheid bestaan. De overheid moet in haar afwegingen benadrukken dat het algemeen belang wordt nagestreefd, en dat dit belang anders is dan een optelsom van individuele eisen en verlangens. Communicatie over dergelijke afwegingen is van belang, omdat dit de kwaliteit van de besluitvorming positief beïnvloedt.

In een samenleving waarin wederzijdse beïnvloeding centraal komt te staan, verdwijnt bij politieke participatie de duidelijkheid over rollen en posities van politiek en burgers. Bij besluitvormingsprocessen moeten duidelijke politieke keuzes worden voorgelegd, en er moet een duidelijke verantwoordelijkheids-

²⁵ Van Gunsteren, H. en E. van Ruyven (red.), *Bestuur in de Ongekende Samenleving*, Den Haag, 1995.

²⁶ Raad voor het Binnenlands Bestuur, *Besturen op de tast*, Den Haag, 1996.

²⁷ Raad voor het openbaar bestuur, *Helder als glas. Een pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept*, Den Haag, 2000.

verdeling tussen overheid en burger gemaakt worden. Ook tussen regering en parlement moet een duidelijke verdeling van taken en bevoegdheden gemaakt worden, met een sterke rol voor de volksvertegenwoordiging. Dat kan leiden tot een overheid die gezaghebbend optreedt, zich aanpast en over een lerend vermogen beschikt.

De Raad bepleit in zijn advies, samenvattend, een burgergericht kwaliteitsconcept. Daarvoor is een overheid nodig die duidelijk, en ook verantwoordelijk en aanspreekbaar handelt.

5.4

Verantwoordingsplicht

De plicht tot verantwoording gaat in de huidige samenleving verder dan de strikt formele plicht van de regering tegenover de volksvertegenwoordiging en de grondwettelijke plicht tot openbaarheid.

Beleid komt het laatste decennium in toenemende mate interactief tot stand, in een wisselwerking tussen burgers, belangengroepen, politici en bestuurders tijdens het gehele beleidsproces. In deze verhouding past een directe verantwoording van bestuurders tegenover de bevolking. Dat impliceert dat de regering niet langer kan volstaan met communicatie of voorlichting achteraf over aanvaard beleid. Communicatie is nodig gedurende het totale beleidsproces, dus ook op momenten dat afwegingen nog gemaakt moeten worden en van besluitvorming nog geen sprake is. Communicatie wordt daarmee een integraal onderdeel van beleidsprocessen.

De verantwoordingsplicht van de regering is buitengewoon zwaar geworden. Het publiek debat speelt zich afwisselend af in de Tweede Kamer en in de media, zodat de grenzen tussen het formele politieke proces van deliberatie, controle en verantwoording en het informele circuit in de media, vervagen. Over dit aspect schreef de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (commissie Wallage) in zijn rapport het volgende. “Oude en nieuwe media vormen steeds meer het publieke platform waarop door de overheid verantwoording wordt afgelegd. Zij hoopt daarmee vertrouwen van de burger te winnen. Treden daarbij ruis en vertekening op, dan kan die vertrouwensrelatie daardoor ernstig worden geschaad. En dus is de verleiding groot regie te willen uitoefenen op deze publieke communicatie. Het advies van de commissie laat zich in dit verband lezen als een hartstochtelijk pleidooi aan het adres van de overheid zich door de turbulentie in de media niet te laten verleiden tot het veronachtzamen van de geldende principia voor de overheidscommunicatie”²⁸.

²⁸ Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, *In dienst van de democratie*, Den Haag, 2001.

5.5

Overheidscommunicatie en informatie

De Raad sluit zich aan bij het voorgaande citaat uit het rapport van de commissie Wallage. Informatie en communicatie zijn onontbeerlijk en van toenemend belang voor het kwalitatief goed functioneren van het politiek bestuur, en de volksvertegenwoordiging. Omdat informatie en communicatie steeds belangrijker worden voor het functioneren van de overheid, neemt de kans op wrijvingen met de media navenant toe. Informatie verschaffen is immers een centrale taak van de media. Daarbij komt dat zolang de overheid niet voldoende duidelijk communiceert over de grenzen van haar verantwoordelijkheid, zij gevoelig wordt voor de verantwoordingsvragen vanuit de media.

De commissie Wallage maakt in zijn advies onderscheid tussen diverse vormen van overheidscommunicatie, afhankelijk van het doel daarvan.

Allereerst noemt de commissie de overheidsvoorlichting, die gedefinieerd wordt als mondelinge en schriftelijke informatie van de overheid aan de burger. Een eenzijdig proces van zender naar ontvanger.

In de tweede plaats is communicatie bedoeld als instrument om de publieke opinie en het gedrag van burgers te beïnvloeden. Grootschalige voorlichtingscampagnes over bijvoorbeeld rookgedrag behoren hiertoe.

Tweezijdige contacten tussen overheid en burger over beleid is de derde vorm van overheidscommunicatie. Hier reageren burgers via brieven, vragen zij inlichtingen bij postbus 51, etc. Internet met interactieve sites verruimt de mogelijkheden van deze vorm van overheidscommunicatie aanzienlijk.

Als laatste noemt de commissie Wallage de woordvoering namens de politieke leiding van een ministerie. Hier gaat het doorgaans over het informeren van de media in naam van de politieke leiding. De informatie kan een vorm van voorlichting zijn zoals hierboven beschreven, maar kan ook een vorm van public relations zijn voor het beleid, voor het departement of de politieke leiding zelf.

Nieuwe media als Internet lenen zich goed voor informatie, voorlichting en uitleg van beleid. De bevolking kan direct kennis nemen van steeds meer oorspronkelijke overheidsstukken en zich op de hoogte stellen van de meest recente politieke feiten. Dat bevordert een actief burgerschap. Internet is op dit moment vooral een voorlichtingsinstrument, maar het zal als informatiebron steeds meer ondersteuning gaan bieden aan interactieve beleidsprocessen en op die manier grote betekenis kunnen krijgen.

5.6

Crisiscommunicatie

Aparte aandacht verdient het aspect van de communicatie in tijden van crisis. Werden crises vroeger beschouwd als op zichzelf staande incidenten, nu groeit het besef dat onze samenleving kwetsbaar is en permanent bedreigd wordt door grote risico's. Naast de noodzaak om voorbereid te zijn op een adequate reactie, dient tevens erkend te worden dat de overheid crises en hun gevolgen niet in alle gevallen kan voorkomen.

In een crisis komt de verhouding tussen overheid en media onder hoogspanning te staan. Communicatie is tijdens een crisis, nog meer dan in een normale situatie, een beleidsinstrument. Informatie van de overheid is bedoeld om de crisis te beheersen, de bevolking te waarschuwen of te instrueren. Communicatie kan zelfs de bedoeling hebben om te bemiddelen tussen daders en overheid. De overheid heeft er groot belang bij om de nieuwsvoorziening in goede banen te leiden.

Daarnaast gebruikt de overheid communicatie als wapen in de strijd om de definitie van de crisis, zoals de ernst ervan, en wat er zou moeten gebeuren.²⁹ De media treden tijdens crises, geweld of ongewild, op als uitvoerder van overheidscommunicatiebeleid. De media brengen overheidsinstructies over aan de bevolking of fungeren als bemiddelaar tussen overheid en daders. Dezelfde media blijven echter de waakhond van de democratie en zij zullen de overheid blijven controleren, zeker als het gaat om de definitie van de crisis en de kwaliteit van bestuurlijk handelen. De huidige media zullen deze verantwoordelijkheidsvraag vrij snel aan de orde stellen. Risicovol zijn de media wanneer informatie wordt gepubliceerd die het verloop van een crisis kan beïnvloeden. De spanning die tussen overheid en media kan gaan optreden is inherent aan de taken die beide in crises hebben, maar zal waarschijnlijk gaan toenemen, nu crisiscommunicatie een min of meer permanente overheidstaak is geworden.

5.7

Nieuwsmanagement

Gezien de toegenomen onzekerheid als context van het overheidshandelen, is het verklaarbaar dat de overheid de behoefte heeft om de informatie via de media te beheersen en te sturen. Die behoefte wordt versterkt door de reactie van de media die in Den Haag, als controleurs van de macht, nauwgezet alle bewegingen van bewindslieden volgen.

Eén van de gevolgen hiervan is de professionalisering van het nieuwsmanagement, die gepaard gaat aan groei van het aantal publieksvoorlichters en communicatieadviseurs bij departementen, fracties en partijbureaus.

Koole, politicoloog en partijvoorzitter, wijst op de toename van het aantal voorlichters als antwoord op de toegenomen vraag naar informatie van de media en als reactie op de wens om de berichtgeving over overheid, departement, partij of fractie centraal te regisseren³⁰. De overheid hanteert communicatietechnieken om bepaalde onderwerpen via de media op de agenda te krijgen, en deze onderwerpen van een bepaald denkkader te voorzien.

Voorlichters bij departementen informeren niet alleen pers en publiek, maar richten zich ook op de overdracht van een positief imago van bewindslieden en het manipuleren van informatie ten behoeve van een bepaalde beleidslijn. Journalisten gunstig stemmen door interviews en primeurs te gunnen, onwel-

²⁹ Crisis Onderzoek Team, *Crisis in het nieuws*, Alphen aan den Rijn, 1997.

³⁰ Koole, R., 'Hijgende vragen, vlotte babbels', in: Bardeel, J., C. Vos, F. van Vree en H. Wijfjes (red.), *Journalistieke cultuur in Nederland*, Amsterdam, 2002.

gevallige journalisten uitsluiten door informatie te onthouden, het mijden van de media en het actief opzoeken van de media, zijn gebruikelijke instrumenten om het nieuws te managen.

Overigens is nieuwsmanagement niet een autonome ontwikkeling binnen departementen, maar ook weer een reactie op de belangstelling van de media voor emotie en conflicten. Of om met Jaap van der Ploeg, directeur voorlichting van het Ministerie van BZK en oud-journalist te spreken: “Je moet heel erg uitkijken hoe met je bewindsman in de publiciteit wordt omgegaan. De risico’s zijn veel groter. Ieder onderwerp kan uitgroeien tot een hype. Er is steeds het gevaar dat een minister wordt afgebrand. Eén woordje kan soms worden uitvergroot”³¹.

Nieuwsmanagement neemt een onaanvaardbare vorm aan wanneer bewust gelekt gaat worden, dat wil zeggen het anoniem naar buiten brengen van vertrouwelijke informatie door politici en ambtenaren. Lekken kan een vorm van toeval zijn, of een poging om misstanden aan de kaak te stellen wanneer andere methoden falen (klokkenluiden). Maar lekken is ook een bewuste strategie om een bepaald politiek doel te realiseren en de eigen positie in de besluitvorming te verstevigen.

Een vorm van lekken is het oplaten van proefballonnen. Bij proefballonnen is de veroorzaker, in tegenstelling tot lekken, doorgaans niet anoniem. Nieuwe, onuitgewerkte voorstellen worden in de publiciteit gebracht om de stemming te peilen. Afhankelijk van de publieke reactie wordt besloten het voorstel al dan niet in besluitvorming te brengen.

Journalisten kritiseren het politiek bestuur over het feit dat het steeds moeilijker wordt om zelf informatie te vergaren. Brants schrijft daarover: “De media worden professioneel bestookt door woordvoerders, voorlichters of andere mediastrategen. Zij proberen de aard en oorzaak van een in het nieuws opspelend probleem te herdefiniëren, de ernst en omvang van een affaire te bagatelliseren; en externe bureaus voor crisiscommunicatie worden ingeschakeld om het beeld en de geloofwaardigheid te ‘herstellen’ of de dreun van een ‘beschadigd’ politicus te minimaliseren. Een verschil van mening in Paars II, dat in de media een ‘aanvaring’ dreigt te worden, wordt door Kok al snel tot ‘incident’ geminimaliseerd”³².

Brants poneert dat naast informeren en voorlichten, *reduction of uncertainty* en *damage control* een zelfstandig doel zijn geworden van het nieuwsmanagement van politieke actoren.

Om tegenwicht te bieden aan strategieën vanuit overheid (regering en departementen) en parlement die erop gericht zijn de informatie in de media te

³¹ Bouwmans, H., ‘De minister moet zichzelf overeind houden’, Interview met Jaap van der Ploeg, *Binnenlands Bestuur*, 10 januari 2003.

³² Brants, K., *Double bind of de ambivalente relatie tussen politiek en media*, Leiden, 2000.

sturen, is een kritische journalistiek die onafhankelijk de waarheid zoekt uit democratisch oogpunt noodzakelijk. Dat is ook in het belang van overheid en parlement zelf. De vraag is of de media altijd dat tegenwicht kunnen bieden. Cees Hamelink, hoogleraar Media, Religie en Cultuur aan de VU vindt van niet. Hij zegt: “Media zijn een doorgeefluik voor de leugens van voorlichters, spin doctors, propagandisten en politici. Er zijn talloze voorbeelden van.” En verder: “Journalisten denken niet lang genoeg na over een onderwerp, ze hebben haast en voelen de druk van de concurrentie. Bovendien sluit propaganda aan bij het beeld dat journalisten zelf al van de werkelijkheid hebben. Ze laten daarom na kritische vragen te stellen”³³. Hamelink richt zijn kritiek in dit artikel opmerkelijk genoeg uitsluitend op de media die zich in zijn ogen te veel laten leiden door de propaganda van overheid en parlement. De rol van politiek en bureaucratie laat hij verder buiten beschouwing, terwijl – naar eigen zeggen – de manipulatie van de waarheid uiteindelijk toch daar vandaan komt.

Samenvattend: het politieke bestuur heeft een informatieplicht, die zich verder uitstrekt dan de plicht de volksvertegenwoordiging te informeren en openheid van zaken te geven. Communicatie, een tweezijdig proces, wordt in deze tijd van interactief beleid steeds belangrijker. Gecomplieerder ook, omdat de overheid handelt vanuit een onzekere positie en zich vaker opstelt als regisseur van beleidsprocessen. Onzekerheid kan leiden tot defensief optreden, daar waar juist meer transparantie wenselijk is. Tegenover de media uit de defensieve houding zich in technieken om informatie te sturen, om nieuws te managen. Met deze praktijk spiegelt het bestuur bepaalde technieken waarvan de media zich bedienen.

Door nieuwsmanagement kan het doel van communicatie, namelijk informatie van pers en publiek en participatie van burgers, naar de achtergrond verdwijnen. Duidelijkheid, verantwoordelijkheid en aanspreekbaarheid van de overheid komen in het gedrang.

³³ Frel, E. de, ‘De grote leugen van de media’, *Volkscrant*, 8 juni 2002.

6. Conclusies en aanbevelingen

“Media en politiek zijn beide onmachtig. Er ontstaat wel een speelveld waarop we elkaar zullen opzoeken en meer regels zullen opstellen. Het discours moet plaatsvinden tussen media en bestuurders, ambtenaren, politiek, wetenschap”.

Een Kamerlid

6.1

In de kern van de zaak

Het politiek debat en de communicatie tussen regering, volksvertegenwoordiging, burgers en maatschappelijke instituties verloopt voor een aanzienlijk deel via onafhankelijke media. Daarmee dragen de media een grote publieke verantwoordelijkheid voor het informeren van het publiek en het vergroten van kennis van burgers over politieke en maatschappelijke ontwikkelingen. De betekenis van de media voor het functioneren van de democratie is daarmee onmiskenbaar.

De criteria die de media hanteren om informatie te selecteren en toe te passen veranderen onder druk van maatschappelijke omstandigheden. Overwegingen van de markt zijn in de loop der tijd een meer prominente rol gaan spelen. De waarde van het nieuws is gekoppeld aan zijn inhoud, maar tevens aan de verkoopbaarheid ervan en daarmee aan het belang van het betreffende medium zelf. Inhoudelijke en commerciële criteria vallen dan samen: dat wat gelezen, gehoord en gezien wil worden, is het waard openbaar gemaakt te worden. Informatie als middel om winst te genereren en informatie als doel op zich lopen door elkaar. Politiek wordt dan steeds meer gewaardeerd en geïnterpreteerd op amusementswaarde.

De vermenging van inhoudelijke en commerciële belangen in een groeiende informatiemarkt leidt tot nieuwe journalistieke keuzes en uitingsvormen. Wat werkelijk is en wat interpretatie of vervorming van de werkelijkheid, is niet langer altijd te onderscheiden.

Politici blijken niet goed buiten de media te kunnen; zij reageren sterk op wat de media als nieuws brengen, maar voorzien de media zelf weer van informatie in de vorm van meningen of suggesties. De media houden evenmin veel afstand. Zij vermengen zich met de politiek, wat onder andere blijkt uit de overstap van journalistieke naar de bestuurlijke (ze worden voorlichter) en politieke arena (ze worden Kamerlid of adviseur). Media, vooral televisie, participeren zelf bovendien steeds meer in debatten, interpreteren het nieuws in plaats van feitelijk te informeren, zijn gericht op enkele nieuwsfeiten en missen daardoor de continuïteit die kenmerkend is voor beleidsprocessen. Deze verschijnselen treden overigens op samen met het voortbestaan van kwalitatief goede journalistiek met een hoog informatiegehalte en een onafhankelijke, kritische geest.

Regering, parlement, individuele bestuurders en volksvertegenwoordigers kiezen over het algemeen geen lijdzame opstelling tegenover de media. Om de informatiemarkt te beheersen bedienen regering en parlement zich vaak van dezelfde middelen. Zij hebben belang bij publicatie en niet-publicatie van bepaalde informatie en bij een bepaalde interpretatie ervan. Ook hiervoor geldt dat inhoud alleen niet het doorslaggevende criterium hoeft te zijn, maar dat propagandistische, politiek-strategische én persoonlijke motieven, meespelen. Die mechanismen zijn op zich niet nieuw, maar ze worden belangrijker, naarmate de positie van regering en volksvertegenwoordiging in deze samenleving onzekerder wordt. Ze worden ook belangrijker door de toenemende betekenis van beeldvorming en personalisering van de politiek. Vanuit de politiek wordt dus ook gepoogd om die beeldvorming te beïnvloeden.

Het nieuwsmanagement van politiek en media roept wederzijds reacties op in de sfeer van een nog professionelere beheersing van informatie en nieuws. Media en politiek raken verstrengeld in een schijnbaar niet te doorbreken patroon. De media tonen grote behoefte aan het verkrijgen van exclusieve informatie en politici willen in het nieuws om hun positie te markeren. De Raad is van mening dat de aanpassing van politici, ambtenaren en bestuurders aan de werkwijze van de media hun afhankelijkheid van de media groter maakt.

Onder druk van de mechanismen van de informatiemarkt komen de functies van regering en volksvertegenwoordiging in het gedrang. Dat geldt voor de informatieplicht van de regering richting burgers, maar ook voor de positie van de volksvertegenwoordiging als controleur van de macht en als centrale vormgever van het publieke debat.

De kern van het advies van de Raad luidt dat regering en parlement de relatie met de media kunnen verbeteren door zich te richten op het eigen functioneren aangaande communicatie met burgers, maatschappelijke instituties en de media zelf. In het belang van goede communicatie dient te worden gestreefd naar een grotere onafhankelijkheid ten opzichte van de media. De verstrengeling vermindert door méér afstand te nemen, niet door de afstand nog verder te verkleinen. Méér afstand houdt in dat regering en volksvertegenwoordiging vanuit een eigen opvatting over goed functionerende politieke instituties de media benaderen. De Raad pleit wat dat betreft voor kritisch zelfonderzoek bij politici.

Een pleidooi voor een overheid die zich ontvlecht van de media, meer onafhankelijkheid ten opzichte van de media wil betrachten, is geenszins een pleidooi voor het uitschakelen van de media. Integendeel, een mediaonafhankelijke overheid heeft kritische, onafhankelijke en pluriforme media hard nodig. Op dit moment overheerst echter het beeld van mediavertegenwoordigers en politici die elkaar najagen, elkaar gevangen houden en proberen aan elkaar te ontsnappen door het inzetten van communicatietechnieken. Bij partijen die

zich los weten te maken van deze verstrengeling kan een meer open houding worden verwacht. Verwacht mag worden dat de blik meer gericht wordt op het eigenlijke doel: het leveren van betrouwbare overheidsinformatie aan burgers en goede communicatie met burgers, instituties en belangengroepen.

De Raad pleit voor een overheid die duidelijk, verantwoordelijk en aanspreekbaar handelt. Deze drie kernbegrippen moeten naar het oordeel van de Raad leidend zijn voor de contacten die bestuurders en volksvertegenwoordiging onderhouden met de media. Een andere houding tegenover de media vanuit de behoefte de media te onderwerpen aan eigen belangen en behoeften, is voor de Raad een slechte keuze. Een dergelijke houding is risicovol voor de vrijheid van de pers en voor de beeldvorming van en het vertrouwen in de overheid.

De gedachtelijn uit het voorgaande deel wordt doorgetrokken naar enkele concrete aandachtspunten en aanbevelingen. Deze aanbevelingen vormen een aanzet tot nadere gedachtevorming over de mogelijkheden die regering, parlement en politieke partijen hebben om een andere, meer onafhankelijke houding tegenover de media in te nemen.

6.2

Regering en departementen

Regering en departementen verkeren als gevolg van ingrijpende maatschappelijke ontwikkelingen en bestuurlijke vraagstukken, zoals de europeanisering van bestuur, in onzekerheid. Pogingen om onzekere situaties en de daarbij behorende risico's het hoofd te bieden zijn veelal vergeefs. Samenwerking, interactief beleid en integraliteit eisen, naast directe overheidssturing, hun plaats op. De overheid dient onzekerheid te aanvaarden en tegelijkertijd duidelijkheid te verschaffen over mogelijkheden en onmogelijkheden van overheidssturing.

De Raad pleit daarmee voor een overheid die duidelijk, verantwoordelijk en aanspreekbaar wil zijn. Een overheid die geen verkeerde verwachtingen wekt over haar mogelijkheden tot sturing, die aangeeft wat haar verantwoordelijkheid is, die minder wil beheersen, maar selectief wil interveniëren en wil overlaten aan maatschappelijke partners, een overheid die oprecht is over de resultaten die bereikt (kunnen) worden.

Het is evident dat vanuit het gezichtspunt van een overheid die in een complexe wereld haar positie moet (her)definieren communicatie zo belangrijk wordt, dat de verantwoordelijkheid daarvoor niet op de media afgewenteld kan worden. De media zijn de overheid niet. Zij hebben een eigen verantwoordelijkheid, maar een andere dan die van de overheid zelf.

De Raad pleit ervoor dat de overheid, vooral het ambtelijk apparaat, zelf actief zorgdraagt voor de openbaarmaking van overheidsinformatie. De communicatie- en voorlichtingsfunctie moet een integraal onderdeel vormen van het gehele beleidsproces om zo beter aan te sluiten op de nieuwe positie

van de overheid. Dat betekent dat niet alleen over vastgesteld beleid en over uitvoering van beleid gecommuniceerd wordt, maar ook over de politieke afwegingen die aan het beleid ten grondslag liggen. Communicatie ten dienste van het imago van bewindslieden kan overgelaten worden aan politieke woordvoerders.

Nieuwe communicatiemogelijkheden kunnen op praktische wijze ontwikkeld worden. Openheid en transparantie staan daarbij voorop, evenals een grotere onafhankelijkheid van de media.

ICT kan ingezet worden als instrument van een overheid die actief haar eigen informatie en communicatie wil vormgeven. Het gebruik van ICT versterkt de communicatie als tweezijdig proces tussen overheid en burger en levert daarmee tevens een belangrijke bijdrage aan nieuwe, meer interactieve, bestuursstijlen.

Media en individuele burgers kunnen door toepassing van ICT in staat worden gesteld zelf hun informatie te selecteren. Dat stelt hoge eisen aan de kwaliteit van de informatievoorziening door de overheid. De site overheid.nl is een goed begin.

Een eigen overheidskrant, waarin feitelijke informatie over beleid, in iedere fase van de beleidscyclus en niet geordend langs de departementale lijnen, gepubliceerd wordt, biedt nieuwe mogelijkheden om de communicatiefunctie inhoud te geven.

Het kopen van zendtijd biedt eveneens nieuwe perspectieven, niet in de laatste plaats om zaken waaraan de media weinig of selectief aandacht besteden, alsnog over het voetlicht te brengen. Voorbeelden daarvan zijn Europese politiek, verkiezingsdebatten waar alle partijen aan deelnemen, aandacht voor regionale politiek, brede maatschappelijke discussies die alleen kunnen slagen bij voldoende publiciteit.

Communicatievormen die passen bij integraal beleid en bij een transparante overheid lijken in crises niet werkbaar. Crisiscommunicatie is immers gericht op directe sturing: het toedelen van taken en verantwoordelijkheden, de beheersing en beïnvloeding van gedrag van professionals en burgers. De media zijn daarbij hard nodig. Hier treedt een strak regisserende, centralistische overheid op, geen overheid die als partner in overleg treedt en aanspreekbaar, duidelijk en transparant wil handelen.

In een crisis staan bestuurders continu in het centrum van de aandacht. Zij zullen voor alle beslissingen, ook de foute, direct in de openbaarheid door de media ter verantwoording worden geroepen. Dat brengt het risico met zich dat bestuurders hun communicatie gaan richten op *damagecontrol* en *imagebuilding*, in plaats van op crisismanagement.

De media zijn in tijden van crisis een onmisbare partner voor de overheid, maar zij behouden de onafhankelijke positie die bij de journalistiek hoort. De spanning van deze dubbele positie is onvermijdelijk. De neiging van bestuurders om defensief op te treden is begrijpelijk, maar openheid en

duidelijkheid zijn ook in tijden van crisis van belang. De Raad is van mening dat discussie, ook met de media, over de strategische aspecten van crisismangement nodig is.

De onzekerheid van de overheid en de grenzen aan sturingsmogelijkheden hebben zijn weerslag op de verhouding met de volksvertegenwoordiging. Debatten met de volksvertegenwoordiging hebben steeds vaker betrekking op controle van beleid achteraf. De Kamer maakt in toenemende mate gebruik van controle instrumenten als mondelinge en schriftelijke vragen, Rekenkamerrapporten en parlementaire enquêtes. Meer controle van beleid is op zichzelf een positieve ontwikkeling, maar draagt het risico in zich van een afrekencultuur, waarin bestuurders zich in het defensief voelen gedrongen. Inhoudelijke debatten over fouten uit het verleden en het leren voor de toekomst, spitsen zich dan toe op vragen over posities en portefeuilles. De media dragen aan deze cultuur bij.

De regering zal tegenover de volksvertegenwoordiging moeten aangeven waarop zij aanspreekbaar is, waarvoor zij verantwoordelijk is en waar die verantwoordelijkheid eindigt. Het is nodig om de grenzen aan de verantwoordelijkheid van bewindspersonen expliciet aan te geven, zeker tegenover de media. Een afrekencultuur moet plaats maken voor een cultuur waarin het leervermogen van regering en parlement voorop komt te staan.

6.3

Volksvertegenwoordiging en politieke partijen

De volksvertegenwoordiging heeft aan betekenis ingeboet als politiek instituut dat lijnen uitzet voor de toekomst, het publiek debat voert en de opinies in de samenleving articuleert en daarmee invulling geeft aan representativiteit. Daarvoor zijn factoren aan te wijzen, zoals een monistische politieke cultuur, een geringere legitimiteit door het verlies van loyale aanhang en ten slotte de ontwikkeling van een complexe netwerkmaatschappij met meerdere overleg- en machtscentra. De verplaatsing van de Haagse politiek naar 'Brussel', naar andere overheden en maatschappelijk middenveld, en naar de (ongekende) samenleving, verhindert dat het parlement nog langer het brandpunt is van het politieke bedrijf. Dat neemt niet weg dat er wel behoefte is aan 'herdefiniëring' van de rol van het parlement.

Ook de media nemen een deel van het politieke publieke debat over en zij bereiken daarmee een groter deel van het publiek dan de debatten in de Kamer. De media sporen (veronderstelde) maatschappelijke problemen op, waarop Kamerleden gaan reageren, onder meer in de vorm van Kamervragen. Het effect is dat de media het initiatief voor het opstellen van de politieke agenda naar zich toe halen en ogenschijnlijk meer aansluiting hebben bij de leefwereld van burgers. Zij worden spreekbuis van het ongenoegen. Het parlement wordt reactief en lijkt het contact met de samenleving te missen, of alleen via de media te kunnen leggen.

De Raad acht het wenselijk dat de rol van de volksvertegenwoordiging ten opzichte van de media opnieuw versterkt wordt. Daarvoor is het nodig dat de volksvertegenwoordiging een eigen rol in het publiek debat claimt. Ook politieke partijen kunnen hun taak om maatschappelijke thema's publiekelijk te agenderen, meer inhoud geven.

Mogelijkheden in deze richting ziet de Raad onder meer in de volgende maatregelen.

Kamerfracties kunnen gebruik maken van het recht om eigen thema's voor een plenair debat te agenderen, eventueel ook zonder de aanwezigheid van bewindspersonen. Daarbij kan aangesloten worden bij onderwerpen die in de samenleving nadrukkelijk aan de orde zijn.

Het uitbrengen van een fractiejaarverslag dat als terugblik dient op gedane zaken en vooral kan fungeren als discussiestuk voor een nieuw inhoudelijk werkprogramma, kan het inhoudelijke debat over maatschappelijke thema's eveneens een stimulans geven.

Deze aanbeveling past overigens bij het voornemen van politieke partijen en hun fracties om onderwerpen te agenderen die aansluiten bij de leefwereld van burgers, zoals de kwesties rond veiligheid, onderwijs en zorg. Daarvoor gaan politici onder meer af op mediaberichtgeving. Het is echter niet vanzelfsprekend te veronderstellen dat thema's uit de systeemwereld van de media dezelfde zijn als de thema's uit de leefwereld van de bevolking. Mediahypes worden ten slotte niet altijd gestaafd door feiten. De Raad pleit ervoor om als volksvertegenwoordiging minder responsief te worden voor mediaberichtgeving. Fracties dienen volgens eigen politieke afwegingen te reageren op de leefwereld van burgers.

Wanneer fracties het accent willen verschuiven naar debat kan het effectief zijn om tegelijkertijd meer terughoudendheid te betrachten bij het aanvragen van overleggen of het stellen van Kamervragen. Door de overdaad verdwijnt de belangstelling van pers en publiek en wordt het middel bot.

Media hebben zeker ook een positieve invloed op de politiek. Zouden kritische media ontbreken in de politieke democratie, dan zouden de gevolgen voor diezelfde democratie rampzalig zijn. De werking van de media kan gedrag en opstelling van bestuurders en volksvertegenwoordigers veranderen. Maar er zijn ook andere ontwikkelingen. Televisie maakte een zodanige opmars dat het een beeldcultuur heeft geschapen die de personalisering van de politiek stimuleert. Het voordeel van personalisering is dat een scherper beeld kan ontstaan van de tegenstellingen tussen politieke opvattingen. Politiek leiders zijn, dank zij de media, herkenbaar, overal te horen en te zien. Het risico bestaat echter dat de persoonlijkheid van de politicus de inhoud van de boodschap verdringt. Personalisering van de politiek leidt ook tot een roep om directe verkiezingen van personen in diverse politieke en bestuurlijke functies.

Politieke partijen kunnen gebruik maken van de beeldcultuur door personen op te laten treden als vertegenwoordigers van bepaalde opvattingen en stromingen in de politiek. De verbinding tussen persoon en inhoud moet echter steeds in stand blijven. Dat geldt ook voor directe verkiezingen voor politieke en bestuurlijke functies. Directe verkiezingen zijn onwenselijk wanneer de te kiezen functionarissen in hun ambt geen politiek program kunnen uitvoeren.

Politieke besluitvorming wordt niet alleen in Den Haag voorbereid, het debat vindt overal plaats, onder andere in Brussel. De volksvertegenwoordiging kan duidelijker zijn over de grenzen van haar (on)mogelijkheden enerzijds, maar kan de buitenwereld anderzijds ook naar binnen halen.

Europese besluitvorming verdient meer aandacht van parlement en media. Wanneer de volksvertegenwoordiging de Europese besluitvorming nadrukkelijker agendeert, zullen de media volgen. “Brussel Vandaag” zou net zo voor de hand liggend moeten zijn als de rubriek “Den Haag vandaag”.

Samenvattend komt het pleidooi van de Raad neer op een vraag om zelfreflectie van regering/ambtelijk apparaat, volksvertegenwoordiging en politieke partijen. Zijzelf dragen bij aan de vervlechting met de media door het initiatief voor de politieke agenda uit handen te geven, door kansen om aan te sluiten bij de leefwereld van burgers onvoldoende te benutten en die over te laten aan de media, door gevoelig te zijn voor publiciteit en daarmee voor onderwerpen die door de media worden aangedragen.

De vervlechting met de media wordt door de politiek ook in stand gehouden door praktijken als lekken, het oplaten van proefballonnen en het gebruik van communicatie en voorlichting voor eigen politiek-strategische doelen. Ook op dit punt stelt de Raad meer kritisch zelfonderzoek voor.

Geraadpleegde literatuur

- Bakker, P., *Regionale journalistiek, de pluriformiteit voorbij*, Amsterdam, 1998.
- Bardoel, J.L.H., 'Wie zal de media mores leren?', *NRC* 22-02-2003.
- Bardoel, J.L.H., *Macht zonder verantwoordelijkheid?*, oratie, Nijmegen, 2003.
- Beunders, H., 'Journalisten moeten pen weer scherpen', *Volkskrant*, 20-3-2002
- Bolkestein, F., 'De zeven hoofdzonden van de journalistiek', *Volkskrant* 10-11-2001.
- Bourdieu, P., *Over televisie*, Amsterdam, 1988.
- Bouwmans, H. 'De minister moet zichzelf overeind houden', interview met Jaap van der Ploeg, *Binnenlands Bestuur*, 10-1-2003.
- Brants, K. en Ph. Van Praag (red.), *Tussen beeld en inhoud: politiek en media in de verkiezingen van 1998*, Amsterdam, 2000.
- Brants, K., *Double bind of de ambivalente relatie tussen politiek en media*, oratie, Leiden 2000.
- Brants, K., 'Naar een mediacratie?' In: Holsteyn, J. van en C. Mudde, *Democratie in verval?*, Amsterdam, 2002.
- Brants, K., 'Opgejaagd door Cerberus', in: Bardoel, J., Chr. Vos, F. van Vree en H. Wijfjes, *Journalistieke cultuur in Nederland*, Amsterdam, 2002.
- Brants, K., 'Kiezer had baat bij veel debat op de buis', *NRC*, 22-1-2003.
- Broertjes, P., Jaarrede voor Nederlands Genootschap van Hoofdredacteurs, 2002.
- Brouwer, Ph., 'Van boodschappenjongen tot duizendpoot', *Bestuurskunde*, 10-1-2003.
- Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, *In dienst van de democratie*, Den Haag, 2001.
- Crisis Onderzoek Team, Rijksuniversiteit Leiden, *Crises in het nieuws*, Alphen aan den Rijn, 1997.
- Deuze, M., *Journalists in the Netherlands*, Amsterdam, 2002.
- Dijck, J. van, 'Omroepen moeten publieke domein opnieuw uitvinden', *NRC* 29-10-2002.
- Directie VLC, Ministerie van BZK, *Naar een ontvangergericht communicatiebeleid voor BZK*, Den Haag, 2002.
- Elchardus, M., *De dramademocratie*, Tiel, 2002.
- Elias, T., 'Journalisten zijn slordig en ongemanierd', *Volkskrant* 18-7-2002.
- Frel, E. de, "De grote leugen van de media", *Volkskrant* 8-6-2002.
- Goede, P. de, *Omroepbeleid met en tegen de tijd*, Amsterdam, 1999.
- Graaf, Th. De, 'Pers voelt zich te goed voor kritiek', *Trouw* 3-7-2002.
- Gruyter, C. de, 'Is het nu gedaan met die kloterij? De moeizame verhouding tussen Belgische politici en de media' *NRC* 17-11-2002.
- Gunsteren, H. van en E. van Ruyven, 'De Ongekende Samenleving. Een verkenning', in: H. van Gunsteren en E. van Ruyven, *Bestuur in De Ongekende Samenleving*, Den Haag, 1995.

- Gunsteren, H. van en E. van Ruyven, 'Wie ervaren DOS', in: H. van Gunsteren en E. van Ruyven, *Bestuur in De Ongekende Samenleving*, Den Haag, 1995.
- Hart, P. 't, 'De inquisitiedemocratie, waarom de politiek niet leert van het verleden', *NRC* 9-2-2002.
- Hendriks, F. en A.F.A. Korsten, 'Media in de politieke democratie', *Bestuurskunde*, nr. 7, pp. 278-292, 2001.
- Hertsgaard, M., 'Pers VS functioneert als hofhouding' *NRC* 17-4-2003.
- Huygen, M., 'Erger dan Amerika, Media hebben schuld aan verwarring bij kiezer', *NRC* 25-1-2003.
- Jansen, C.H., *Politiek en dagbladjournalistiek*, Muiderberg, 1987.
- Jeekel, H., *Duizend dagen Kamervragen*, Den Haag, 2000.
- Kaiser, A., *Haagse journalistiek*, Amsterdam, 1985.
- Kemenade, J.A. van, 'Democratie en pers', in: J.A. van Kemenade *Democratie als opgave*, Den Haag, 2002.
- Kleinnijenhuis, J. en D. Oegema, 'De media op drift', in: Kersbergen, K. van en I.M.A.M. Pröpper, *Publiek Debat en Democratie*, Den Haag, 1995.
- Kleinnijenhuis, J., D. Oegema, J. de Ridder, A. van Hoof, R. Vliegenthart, *De puinhopen in het nieuws*, Alphen aan den Rijn, 2003.
- Koole, R., 'Hijgende vragen, vlotte babbels', in: Bardoel, J. van, Chr. Vos, F. van Vree en H. Wijfjes, *Journalistieke cultuur in Nederland*, Amsterdam, 2002.
- Korsten, A., 'Hoor en wederhoor', *Binnenlands Bestuur*, 15-2-2002.
- List, G. v.d., 'Journalist werkt tot 5 uur', *Elsevier*, 16-3-2002.
- Pels, D., 'Journalist moet geen lijsttrekkertje spelen', *NRC* 9-1-2003.
- Praag, Ph. Van Praag, 'De uitdaging van de interpreterende journalistiek', *Bestuurskunde*, nr. 7, pp. 310-320, 2001.
- Pröpper, I.M.A.M. en K. van Kersbergen, 'De teloorgang van het publieke debat?', in: Kersbergen, K. van en I.M.A.M. Pröpper (red.), *Publiek debat en democratie*, Den Haag, 1995.
- Publistat Mediaonderzoek en P.M. Den Haag, 'Kranten kiezen voor PvdA', <http://www.publistat.nl/site/index2.html>, 22-1-2003.
- Raad voor het binnenlands bestuur, *Besturen op de tast*, Den Haag, 1996.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Helder als glas. Een pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept*, Den Haag, 2000.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Trias Informatica*, Den Haag, 2003.
- Raad voor maatschappelijke ontwikkeling, *Medialogica, over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*, Den Haag, 2003.
- Remkes, J.W., 'Crisisbeheersing beter op de kaart', toespraak, Den Haag, 2002.
- Rosenthal, U., 'Politiek moet 'controle-paradox' van het huidige bestel bezweren', *NRC* 17-5-2000
- Rosenthal, U., 'De media: machtsuitoefening en controle op de macht', *Bestuurskunde*, nr. 7, pp. 292-299, 2001.
- Scholten, O., 'Interactieve burger bestaat niet', *Volkskrant* 4-6-2002.
- Smits, J.H., 'Spin doctors aan het Binnenhof?', *Bestuurskunde*, nr. 7, pp. 320-330, 2001.

- Tjeenk Willink, H., 'Algemene beschouwingen', *Jaarverslag Raad van State*, Den Haag, 2002.
- Vasterman, P.L.M., 'Zinloos geweld als mediahype', *Bestuurskunde* nr. 7, pp. 299-310, 2001.
- Vugt, A.W. van, 'Kwart overheidsvoorlichters meer dan vijf keer geconfronteerd met verzoek om partijpolitieke communicatie', *persbericht*, 2002.
- Vuijsje, B., 'Bluffen, dat doe ik niet', interview met J. van Kemenade, *Binnenlands Bestuur*, 23-8-2002.
- Westerloo, G. van, 'De democratie is de nek omgedraaid', *NRC* 26-04-2003.

Bijlage I

Overzicht van uitgebrachte adviezen

- Trias informatica
ICT en overheid in vogelvlucht juli 2003
- Legio voor de regio,
Bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken februari 2003
- Veiligheid op niveau,
Een bestuurlijk perspectief op de toekomst
van de veiligheidsregio's februari 2003
- Provincies en gemeenten in de Grondwet,
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de grondwet deel II december 2002
- Presteren door leren,
Benchmarken in het binnenlands bestuur oktober 2002
- Het openbaar bestuur in de Grondwet,
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de grondwet deel I mei 2002
- Partners in veiligheid, van verantwoordingsbocht naar
lokale verantwoordelijkheid april 2002
- Bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's april 2002
- Primaat in de polder, nieuwe verbindingen tussen politiek
en samenleving maart 2002
- Advies wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's januari 2002
- Water in orde, Bestuurlijk-organisatorische aspecten
van integraal waterbeleid december 2001
- Advies Evaluatie Kaderwet Adviescolleges december 2001
- Steden zonder muren, Toekomst van het grotestedenbeleid
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*) november 2001
- Taakontwikkeling politie juli 2001
- Advies Voorontwerp Wet elektronisch bestuurlijk verkeer juni 2001
- Etniciteit, binding en burgerschap april 2001

- De cultuur van dualisering maart 2001
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Reorganisatie rechterlijke macht december 2000
- Stilstaan bij het regionaal verkeer en vervoer november 2000
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Advies ontwerp Nota Wonen oktober 2000
- De kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie september 2000
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Advies over de meerjarennota emancipatiebeleid september 2000
- Bestuurlijke samenwerking en democratische controle juni 2000
- Helder als glas; een pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept juni 2000
- Staat *van* de jeugd? De relatie tussen jongeren en de overheid maart 2000
- ICT en het recht om anoniem te zijn januari 2000
- Op het toneel en achter de coulissen, de regiefunctie van gemeenten december 1999
- Samen werken aan veiligheid, de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's december 1999
- Het bestuurlijk kraakbeen december 1999
- Bijzondere opsporingsdiensten juni 1999
- Retoriek en realiteit van het integratiebeleid maart 1999
- Kiezen zonder drempel, het kiesstelsel geactualiseerd februari 1999
- De grenzen van de Internetdemocratie december 1998
- De overheid de markt in- of uitprijzen? december 1998
- Tussen staat en electoraat; politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving september 1998

- Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed september 1998
- Illegale Blijvers april 1998
- Bestuurlijke betrekkingen tussen kabinet, VNG en IPO april 1998
- Op de handhaving beschouwd; toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingstructuur april 1998
- Dienen en verdienen met ICT; over de toekomstige mogelijkheden van de publieke dienstverlening april 1998
- Op de grens van monisme en dualisme november 1997
- Integriteit, een zaak van overheid en bedrijfsleven oktober 1997
- Verscheidenheid in vervlechting; bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie oktober 1997



Bijlage II

Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

Preadviezen

- Auke J. van Dijk, *Veiligheidsconstructie, Een maatschappelijk perspectief op de taakontwikkeling van de politie* mei 2001
- Stichting Alexander, *De Overheid in beeld, Beelden van jongeren aan- gaande de overheid als instituut en de overheid als werkgever* maart 2000
- D.M. Berkhout e.a., *De provincie in het vizier, Opstellen over het Nederlandse middenbestuur* december 1999
- S.A.H. Denters e.a., *De regiefunctie in gemeenten* december 1999
- L.F.M. Besselink en R.J.G.M. Widdershoven, *De juridische gevolgen van Europese integratie voor het nationaal beleid* september 1998
- A. Zuurmond e.a., *Dienstverlening centraal, De uitdaging van ICT voor de publieke dienstverlening* april 1998
- O.J.D.M.L. Jansen, *Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bestuur en politie* januari 1998

Overige publicaties

- De Druppel. Zes jaar adviezen van Rob en Rfv – CD-rom maart 2003
- Jaarverslag 2002 maart 2003
- Verslag congres, Na Paars: Een nieuwe sturingslogica? november 2002
- Werkprogramma 2003 september 2002
- Varen onder dezelfde vlag – Videoproductie april 2002
- Jaarverslag 2001 april 2002
- Werkprogramma 2002, Advieskader 2002 - 2005 september 2001
- Verslag symposium, Decentralisatie: De kunst van het overlaten januari 2001
- Evaluatie van de Rob 1997 - 2000 november 2000

- Werkprogramma 2001 september 2000
- Jaarverslag 1999 maart 2000
- Werkprogramma 2000 september 1999
- Jaarverslag 1998 maart 1999
- Werkprogramma 1999 september 1998
- Verslag symposium, *De gezondheidstoestand van het Nederlandse openbaar bestuur; Ziek of gezond?* maart 1998
- Jaarverslag 1997 maart 1998
- Verslag studiemiddag, *Sturingsinstrumenten en hun context. De modernisering van het bestuursinstrumentarium bij (financiële) decentralisatie* september 1997
- Werkprogramma 1998 september 1997



Bijlage III

Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

- Voorzitter : de heer **prof. dr. J.A. van Kemenade**,
oud-commissaris van de Koningin in de provincie
Noord-Holland.
- Vice-voorzitter : mevrouw **A.L.E.C. van der Stoel**,
stadsdeelvoorzitter Amsterdam-Binnenstad.
- Leden : mevrouw **A. van den Berg**,
oud-burgemeester van de gemeente Bergen op Zoom;
- de heer **drs. F.A.M. Kerckhaert**,
burgemeester van de gemeente Hengelo (Ov.);
- de heer **prof. dr. A.F.A. Korsten**,
hoogleraar Bestuurskunde aan de Open Universiteit
Nederland en bijzonder hoogleraar Bestuurskunde van de
lagere overheden aan de Universiteit Maastricht;
- de heer **drs. P.A. Lankhorst**,
adviseur Jeugdbeleid en Jeugdzorg;
- de heer **prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels**,
hoogleraar Bestuursrecht, in het bijzonder omgevingsrecht
aan de Universiteit Utrecht;
- de heer **prof. mr. dr. E.R. Muller**,
hoogleraar Conflictbeslechting aan de Universiteit Leiden;
- de heer **drs. C.J.N. Versteden**,
oud-griffier van de provincie Noord-Holland;
- mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort**,
senior adviseur bij Deloitte & Touche;
- de heer **prof. mr. S.E. Zijlstra**,
hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de Vrije Universiteit.
- Secretaris : de heer **drs. M.P.H. van Haeften**,
(geen Raadslid).