

Hoofdstuk 1

Introductie

Openbaar bestuur en media

Media functioneren als verlengstukken van onze zintuigen, zo schreef communicatiewetenschapper Marshall McLuhan al in de jaren zestig. Via nieuwsmedia zien en horen we wat er gaande is in de wereld en vormen we ons een mening over allerlei kwesties. Dit geldt ook voor onze kennis van de overheid en het overheidsbeleid, zelfs voor degenen die daar werken. De meeste burgers staan slechts op enkele momenten – zoals bij het doen van een aangifte bij de politie, Belastingdienst of burgerlijke stand – in direct contact met een publieke organisatie. Ons beeld van de overheid wordt grotendeels gevormd door wat we horen, zien en lezen in de media. Via diezelfde media kunnen we ook onze mening over beleidskwesties laten horen en een bijdrage leveren aan het maatschappelijk debat. Overheden volgen (online) berichtgeving en nemen deze bron van informatie mee in hun besluitvorming.

Media spelen een belangrijke rol in onze democratie: ze zijn dragers van de publieke sfeer waar overheid en burgers met elkaar in contact staan (Habermas, 1962). De term 'medium' geeft echter een incompleet beeld van deze rol: media faciliteren niet alleen communicatie tussen burgers en overheid, maar beïnvloeden deze ook met hun wijze van selectie en presentatie van nieuws. Zoals Timothy Cook, auteur van het boek *Governing with the News* (1998) stelt: media zijn een politieke speler en degenen die beleid voorbereiden, vaststellen en uitvoeren zijn coauteurs van het nieuws (2006: 162).

Een klassiek voorbeeld van media als politieke speler is de berichtgeving over rekeningrijden in 1999. In links georiënteerde dagbladen als De Volkskrant en Trouw was de berichtgeving over deze plannen van minister Netelenbos van Verkeer en Waterstaat overwegend positief, terwijl de rechts georiënteerde krant De Telegraaf campagne voerde tegen deze maatregelen (Ardıç et al., 2013). De krant liet voornamelijk beleidsactoren die tegen rekeningrijden waren aan het woord, zoals de ANWB. Deze campagne doorkruiste de plannen van minister Netelenbos, die concludeerde: 'Er ontstaat bij het publiek steeds meer weerstand onder leiding van De Telegraaf. Dat is jammer. De argumenten voor rekeningrijden liggen er. Maar ik moet wel de kans krijgen' (Trouw, 1999). De media worden daarom ook wel de vierde of vijfde macht in een democratie genoemd (zie tekstbox 1.1).

Tekstbox 1.1 Hoeveelste macht?

De politicologie en onderzoekers in Angelsaksische landen refereren aan nieuwsmedia als de 'vierde macht': een macht naast de trias politica van de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht (Schultz, 1998). In de bestuurskunde is de term 'vierde macht' voorbehouden aan de ambtenarij. De bestuurskunde noemt de media daarom de 'vijfde macht' (Bovens et al., 2017). Soms is dit zelfs de 'zevende macht' wanneer lobby- en belangengroepen als vijfde en onderzoek- en adviesbureaus als zesde macht worden beschouwd (Hendriks & Korsten, 2001). Om het nog ingewikkelder te maken: de politicologie noemt social media de 'vijfde macht' (Dutton, 2009).

Welke invloed nieuwsmedia precies uitoefenen in het openbaar bestuur en hoe groot deze invloed is, verschilt per situatie. De relatie tussen media en openbaar bestuur wordt dan ook in verschillende metaforen gevat. Zo benadrukt de metafoor van media als *waakhond* de rol van kritische bewaker van het publieke belang in een democratie. De tegenhanger, media als *schoothond*, drukt uit dat zij kritiekloos de standpunten van machthebbers

weergeven. De metafoor van de *tangodans* wijst op een innige relatie tussen twee partners die momenten van aantrekken en afstoten kent. Deze metaforen laten zien dat het openbaar bestuur en de media onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn: ze hebben elkaar nodig.

Spreeken over hét openbaar bestuur en dé media verhult de verscheidenheid binnen zowel het openbaar bestuur als het medialandschap. Het openbaar bestuur zelf is ten eerste een label voor een lappendeken aan organisaties en onderdelen, die zelf allemaal hun eigen beleidsterreinen, werkwijzen en ervaringen met de media hebben. De interesse van journalisten van nieuwsmedia voor die organisaties en onderwerpen verschilt; niet alleen per medium, maar ook door de tijd heen – en dan hebben we het alleen nog maar over journalistieke media, want ook social media brengen een eigen dynamiek met zich mee. Kortom, zowel de term ‘openbaar bestuur’ als de term ‘media’ verwijst naar een palet aan instituties, waarbij metaforen zoals tango en waakhond specifieke dynamieken tussen beiden uitlichten en daarmee andere in de schaduw zetten. Toch roept het gebruik van de labels ‘openbaar bestuur’ en ‘media’ herkenning op en geeft het ons de mogelijkheid om aspecten van de onderlinge relatie uit te lichten.

Opvallend genoeg krijgen media in bestuurskundig en beleidswetenschappelijk onderzoek meestal slechts zijdelings aandacht. Dit is een scherp contrast met de relatie tussen politiek en media, die juist op veel wetenschappelijke belangstelling kan rekenen. Van de ‘patatbalie’ waar politici en journalisten elkaar in het Tweede Kamergebouw ontmoeten en de rol die mediaberichtgeving speelt in verkiezingstijd tot het twittergedrag van de Amerikaanse president Trump, het is allemaal uitgebreid onderzocht. In bestuurskundig onderzoek gericht op de wereld achter het politieke voorportaal worden media vaak meegenomen als contextfactor of restverklaring. Er is weinig aandacht voor wederzijdse beïnvloeding tussen media en openbaar bestuur, die soms wel degelijk het verschil kan

maken in bijvoorbeeld de beleidsvorming of legitimering van het openbaar bestuur.

Dit boek zet daarom de relatie tussen media en openbaar bestuur centraal. We verheffen de bijrol die media in veel bestuurskundig onderzoek vervullen tot hoofdrol. We zetten de tijd stil en beschouwen deze relatie op een moment dat zowel het medialandschap als het openbaar bestuur grote veranderingen heeft gekend, maar daar tegelijkertijd ook nog aan onderhevig is. Dit eerste hoofdstuk schetst daarom het veranderde medialandschap, ontwikkelingen in het openbaar bestuur en de consequenties daarvan. We gaan daarbij 'voorbij de waan van de dag': we kijken niet zozeer naar kortetermijnontwikkelingen of hoe de overheid zich in bepaalde situaties had moeten gedragen, maar belichten kansen en bedreigingen voor de maatschappelijke legitimiteit van het openbaar bestuur.

Nieuwsmedia onder druk en gevolgen voor het openbaar bestuur

De afgelopen decennia heeft het Nederlandse medialandschap een enorme transformatie doorgemaakt. Tot in de jaren zestig was het medialandschap sterk verzuild: kranten en televisieomroepen konden rekenen op een vast publiek binnen de zuil waartoe zij behoorden. Ook in de decennia daarna bleef er voldoende belangstelling voor en afname van dit media-aanbod bestaan, hoewel publieken minder aan vaste media verbonden waren. Vanaf de jaren tachtig nam de concurrentie echter toe: het aantal radio- en televisiezenders groeide bijvoorbeeld sterk, vooral het aanbod van commerciële en regionale zenders (Van Cuilenburg et al., 2000). Vanaf de jaren negentig – en zeker na de eeuwwisseling – kwam daar een groot aanbod van online nieuwssites bij, waar nieuws veelal gratis en up-to-date beschikbaar is.

De groei van het media-aanbod zette het verdienmodel van de professionele journalistiek onder druk. Nieuwsmedia verloren (betalende) lezers en kijkers, en inkomsten uit advertenties liepen terug. Deze ontwikkelingen zetten de aanwezigheid en kwaliteit van de professionele nieuwsvoorziening op verschillende beleidsniveaus onder druk (Landman & Kik, 2015). Redacties zijn geslonken en het Commissariaat voor de Media concludeerde in 2017 dat 30% van de lokale omroepen een 'zorgelijke financiële gezondheid' heeft. Ook op supranationale bestuurlijke niveaus zoals dat van de Europese Unie signaleren onderzoekers een democratisch tekort omdat nationale media weinig en vooral vanuit het perspectief van de natiestaat rapporteren over besluitvorming op dit niveau (Bijsmans & Altides, 2007). Naast de teruggang in capaciteit van nieuwsredacties rijzen er zorgen over de inhoudelijke onafhankelijkheid van nieuwsproductie: zien en lezen we wel onafhankelijke, kritische journalistieke producties of komt het linea recta uit de koker van communicatieprofessionals van publieke organisaties zelf?

Het zware weer waarin de lokale en regionale journalistiek verkeert, is een gevaarlijke ontwikkeling, zeker gezien verschuivende verantwoordelijkheden binnen het openbaar bestuur (Raad voor Cultuur & Raad voor het Openbaar Bestuur, 2019). Op verschillende beleidsterreinen – waaronder werk, zorg en jeugd – vonden de afgelopen jaren decentralisaties plaats. Gemeenten werden verantwoordelijk voor meer taken en konden hier zelf invulling aan geven. Bij de uitvoering van dergelijke cruciale taken lijkt het vanzelfsprekend dat de lokale journalistiek zich gaat richten op het kritisch volgen daarvan, maar dat bleek – althans in het eerste jaar na de decentralisaties – nog niet het geval te zijn, volgens gemeenteraadsleden: bijna de helft van hen zei in 2015 dat de lokale en regionale journalistiek maar beperkt in staat is om het beleid van gemeenten op het gebied van de nieuwe zorgtaken kritisch te volgen (NOS, 2015). De oprichting van een expertiseteam van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, genaamd 'Vitalisering Lokale Journalistiek', onderstreept de benarde staat van de lokale journalistiek.