



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Nieuwe scheidslijnen en de turbulente relatie tussen politiek, media en burgers

Adriaansen, M.; van Praag, P.

DOI

[10.5117/9789089642622](https://doi.org/10.5117/9789089642622)

Publication date

2010

Document Version

Final published version

Published in

Het gezicht van de publieke zaak: openbaar bestuur onder ogen

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Adriaansen, M., & van Praag, P. (2010). Nieuwe scheidslijnen en de turbulente relatie tussen politiek, media en burgers. In H. Dijkstelbloem, P. den Hoed, J. W. Holtslag, & S. Schouten (Eds.), *Het gezicht van de publieke zaak: openbaar bestuur onder ogen* (pp. 241-272). (WRR verkenningen; No. 23). Amsterdam University Press. <https://doi.org/10.5117/9789089642622>

General rights

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

Disclaimer/Complaints regulations

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

7 NIEUWE SCHEIDSLIJNEN EN DE TURBULENTE RELATIE TUSSEN POLITIEK, MEDIA EN BURGERS

Maud Adriaansen & Philip van Praag

7.1 INLEIDING

De positie van zowel politiek als media is in de afgelopen decennia sterk veranderd. De politiek heeft te maken met een transformatieproces van de vertegenwoordigende democratie. Politieke partijen, zoals die aan het eind van de negentiende eeuw in Europa zijn ontstaan rond diepgaande sociale, godsdienstige en regionale tegenstellingen, hebben vormgegeven aan de moderne parlementaire democratie en hebben het politieke leven tot het laatste kwart van de twintigste eeuw gedomineerd. Partijen wisten grote groepen burgers aan zich te binden, burgers voor wie het vanzelfsprekend was dat partijen bij de verkiezingen een mandaat kregen om ze gedurende vier jaar te vertegenwoordigen. Partijen stonden in veel landen lange tijd garant voor stabiele politieke verhoudingen. Het gezag van openbaar bestuur en politieke autoriteiten werd in deze periode breed geaccepteerd.

De afgelopen dertig jaar is in West-Europa het maatschappelijke en politieke belang van deze tegenstellingen, vaak aangeduid als maatschappelijke scheidslijnen of *cleavages*, gestaag afgenomen. De ‘bevroren’ partijpolitieke verhoudingen zijn geleidelijk ‘ontdooid’ en in veel landen zijn nieuwe partijen ontstaan. Partijen hebben als gevolg hiervan te maken met functieverlies, terugloop van het ledental en vermindering van maatschappelijk aanzien. Bij elke verkiezing zijn tegenwoordig omvangrijke electorale verschuivingen zichtbaar. Een van de gevolgen van deze ontwikkeling is dat het vierjarige mandaat, waar volksvertegenwoordigers zich op beroepen, voor veel kiezers geen vanzelfsprekende zaak meer is. Bij talloze onderwerpen voelen veel kiezers zich niet adequaat vertegenwoordigd door de partij waar ze in het stemhokje hun mandaat aan hebben gegeven. Politieke partijen en gekozen vertegenwoordigers worstelen met de vraag hoe ze beter invulling kunnen geven aan hun representatiefunctie. Partijen blijven een belangrijke rol spelen maar veranderen langzaam van karakter. De partijorganisaties krijgen een professioneler karakter en worden sterker gedomineerd door politieke leiders. Onder invloed van deze ontwikkelingen transformeren veel Europese parlementaire stelsels op een moeizame wijze tot een nieuw type vertegenwoordigende democratie, vaak aangeduid als toeschouwersdemocratie.

Niet alleen het politieke systeem is onderhevig aan belangrijke veranderingen, ook het mediasysteem doorloopt een transformatieproces. De massamedia – in eerste instantie de kranten en later ook radio en televisie – hebben sinds het begin van de

twintigste eeuw een belangrijke rol vervuld in de politieke socialisatie en emancipatie van grote groepen burgers. Ze deden dat echter niet of nauwelijks in onderlinge concurrentie, omdat veel media direct of indirect waren verbonden aan maatschappelijke bewegingen en gericht waren op specifieke doelgroepen. De mediamarkt had dan ook gedurende zeer lange tijd het karakter van een gesloten en weinig concurrerende aanbodmarkt. In de jaren negentig is zij open gebroken en in betrekkelijk korte tijd getransformeerd tot een sterk concurrerende vragersmarkt.

Terwijl het transformatieproces van media en politiek gaande was en is, kwam een belangrijk nieuw, door gevestigde politieke partijen en media lang niet onderkend, maatschappelijk vraagstuk op: het immigratie- en integratievraagstuk. Volgens een aantal wetenschappers gaat het niet om een tijdelijk conflict, maar om een nieuwe blijvende ideologische tegenstelling; een culturele tegenstelling tussen voorstanders van een soepel immigratiebeleid, tolerantie tegenover niet-westerse culturen, globalisering en Europese integratie aan de ene kant en tegenstanders van verdere Europese integratie, globalisering en culturele diversiteit aan de andere kant. Dit kan betekenen dat de electorale markt zich van een door één dimensie gedomineerde ruimte, de traditionele economische links-rechtstegenstelling, ontwikkelt tot een tweedimensionaal vlak met een economische én een culturele dimensie.

Zowel politiek als media moeten reageren op deze nieuwe culturele tegenstelling. In de aanloop naar de verkiezingen van 2002 werd de nieuwe tegenstelling voor het eerst duidelijk zichtbaar. Fortuyn en zijn LPF verweten de politiek dat zij een cultureel liberale positie innam en onvoldoende oog had voor de mening van veel Nederlanders. De media werd eveneens verweten te weinig aandacht te hebben voor de problemen rond immigratie en integratie en vooral een multicultureel verhaal te vertellen. Daarmee werd ook in de media de mening van een deel van de Nederlanders niet gerepresenteerd. Aan de kant van de politiek vormt de nieuwe culturele tegenstelling een grote uitdaging voor gevestigde partijen, die verweten worden dat zij veel burgers slecht representeren, maar biedt zij tevens electorale mogelijkheden voor nieuwe politieke partijen. De media geeft het de kans te bewijzen dat ze in deze tijd van medialogica openstaan voor alle nieuwe ontwikkelingen. In dit hoofdstuk stellen we de vraag of de verschillende media meer aandacht besteden aan onderwerpen van de culturele dimensie dan voorheen, of de berichtgeving op een specifieke manier geduid kan worden en of de cultureel conservatieve oriëntatie blijvend zal zijn.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 7.2 worden eerst de meer algemene ontwikkelingen op de mediamarkt beschreven die de context vormen, we gaan daarbij in op de door commercialisering en technische ontwikkelingen veroorzaakte fragmentatie van de mediamarkt en de gevolgen van het dominant

worden van de medialogica voor de politieke berichtgeving. In paragraaf 7.3 wordt aandacht besteed aan de opkomst van nieuwe maatschappelijke scheidslijnen, de betekenis daarvan voor politieke partijen, de wijze waarop de media met deze nieuwe ontwikkelingen omgaan en de vraag of de media aansluiting hebben gevonden bij burgers die ontvankelijk zijn voor deze nieuwe maatschappelijke tegenstelling. Paragraaf 7.4 is gewijd aan een beschouwing over de gevolgen van de eerder beschreven ontwikkelingen voor de intermediaire rol van de media in de Nederlandse democratie. We sluiten af met een concluderende paragraaf (7.5), waarin we kijken wat de gevolgen zijn voor het openbaar bestuur. In dit hoofdstuk vatten we het openbaar bestuur op als het geheel van organisaties en activiteiten die zich richten op het tot stand brengen en uitvoeren van beslissingen. Het gaat ons met name om de politiek verantwoordelijke top van het openbaar bestuur, die slechts kan functioneren op basis van vertrouwen dat zij geniet van de gekozen volksvertegenwoordigers.

7.2 VERANDERINGEN IN DE MEDIAMARKT

Tot begin jaren tachtig hadden de Nederlandse media weinig reden zich zorgen te maken over de afname van hun product; lezers en kijkers hadden weinig keuze en accepteerden zonder al te veel morren wat de media hen presenteerden. Hoewel het nog niet duidelijk tot uiting kwam, hadden veel burgers in de jaren tachtig hun trouw aan media (en partijen) al grotendeels opgezegd. Twee ontwikkelingen schiepen de voorwaarden voor een fundamentele verandering van de mediamarkt. Allereerst was er vanaf eind jaren tachtig een sterke groei van het aantal televisiezenders, vooral van Nederlandstalige commerciële en regionale zenders. Dit werd gevolgd door de snelle opkomst van internet en andere technologische ontwikkelingen vanaf midden jaren negentig. In een korte tijd veranderde de mediamarkt daardoor van een aanbodmarkt in een vragersmarkt (Van Cuilenburg, Neiens en Scholten 1999: 7). Anno 2010 kent Nederland met tien landelijke televisiezenders, zeven commerciële en drie publieke zenders, drie gratis dagbladen en in ruim 70 procent van de huishoudens een snelle internetaansluiting een zeer sterk concurrerende mediamarkt.

Op de door de media gedomineerde aanbodmarkt was weinig concurrentie en werd slechts mondjesmaat rekening gehouden met voorkeuren van lezers en kijkers. Media berichtten weliswaar voor een specifieke achterban, maar richtten zich vooral op wat zij dachten wat goed was voor hun publiek, niet op wat het publiek wilde (Brants en Van Praag 2005). De vragersmarkt die begin jaren negentig ontstaat wordt daarentegen gekenmerkt door een felle strijd om marktaandeel en reclame-inkomsten waardoor aanbieders gedwongen worden in vergaande mate rekening te houden met de wensen en behoeften van de afnemers. In de ogen van Van Cuilenburg et al. gaat het om een markt waarop het publiek al snel afhaakt als het zich moet inspannen, bijvoorbeeld als informatie te moeilijk, te abstract of

te weinig aansprekend is. Het is voor media op een vragersmarkt veel moeilijker om grote groepen te interesseren voor politiek relevante informatie, maar ook reclame en amusement kunnen de aandacht vaak niet vasthouden. Het publiek is in de ogen van deze communicatiewetenschappers tegenwoordig veeleisend, ongedurig en snel afgeleid en heeft talloze mogelijkheden om te ontsnappen aan een communicatieboodschap.

De opkomst van internet en andere technologische ontwikkelingen hebben er daarnaast voor gezorgd dat er met informatie anders wordt omgegaan dan voorheen. Ten eerste is door deze ontwikkelingen de nieuwscyclus versneld. Elke nieuwe ontwikkeling waar ook ter wereld is direct te volgen, niet alleen via nieuwszenders en internet, maar ook via mobiele netwerken. Dit zet redacties van traditionele nieuwsmedia onder druk om niet slechts de al bekende feiten te brengen, maar steeds een eigen invalshoek te kiezen, iets toe te voegen aan ontwikkelingen die al 'oud' zijn, want al enkele uren bekend. Ten tweede wordt de concurrentie op de markt voor politiek nieuws versterkt door de snelle groei van het aantal burgers dat ervan uitgaat dat voor politieke informatie niet betaald hoeft te worden. Gratis kranten zijn elke werkdag verkrijgbaar en daarnaast kan iedereen op elk moment van de dag gratis informatie verwerven via internet, via websites van de traditionele media, via nieuws websites als Nu.nl en door de mogelijkheid gericht te zoeken via zoeksystemen als Google (commissie-Brinkman 2009: 30). De concurrentie tussen traditionele media als televisienieuws en betaalde kranten enerzijds en de nieuwe media anderzijds is hierdoor nog verscherpt.

Op deze sterk gefragmenteerde mediamarkt is het totale aanbod van nieuws over politieke en maatschappelijke ontwikkelingen – in de traditionele media en de digitale media – de laatste twintig jaar toegenomen. Tegelijkertijd ondervindt nieuws veel meer dan voorheen concurrentie van andere soorten media-inhoud. In het totale dagelijkse aanbod van de diverse media, neemt het aandeel van nieuws een veel bescheidener plaats in dan enkele decennia geleden. Dit is het best zichtbaar bij het televisieaanbod. De drie zenders van de publieke omroep zenden nog steeds elke avond een redelijke hoeveelheid nieuws, actualiteitenrubrieken, talkshows en andere relevante informatieve programma's uit (procentueel ruim 20% van de zendtijd tussen 18:00 en 24:00 uur, iets meer dan dertig jaar geleden). De kijker kan echter slechts bij twee (RTL4 en SBS6) van de zeven landelijke commerciële zenders informatie ontvangen die van belang is voor het invullen van zijn rol als burger in een democratische samenleving. Bij de helft van alle zenders komt de kijker dus niet of nauwelijks politieke informatie tegen. Het aanbod van de zeven landelijke commerciële zenders bestaat de laatste jaren nog voor slechts 6 procent uit nieuws en andere maatschappelijk relevante informatieve programma's (De Beus, Brants en Van Praag 2009).

Deze groeiende fragmentering van de mediamaarkt heeft gevolgen voor het openbaar bestuur en de politieke partijen. Enerzijds betekent het dat er meer mogelijkheden zijn om burgers te bereiken, maar anderzijds dat het steeds moeilijker wordt om de burgers te bereiken die nauwelijks of geen kranten lezen en het nieuws ook niet via de televisie volgen. Het is zeker niet uitgesloten dat deze groep in de naaste toekomst geleidelijk zal groeien. Voor het openbaar bestuur vormt het een belangrijke uitdaging deze groep op de hoogte te houden van belangrijke beleidsontwikkelingen en van hun rechten en plichten als burger.

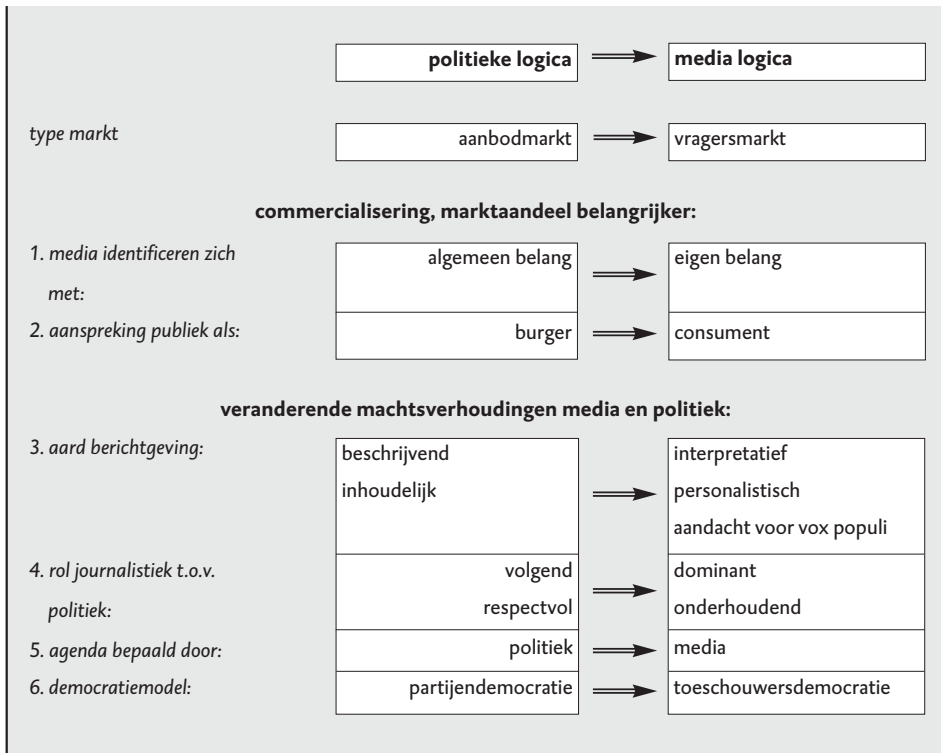
7.2.1 DE OPKOMST VAN DE MEDIALOGICA

De fragmentatie van de mediamaarkt en de sterk toegenomen concurrentie hebben ingrijpende gevolgen voor het functioneren van de media. In het streven hun kijkers en lezers vast te houden stellen journalisten zich thans veel assertiever op ten opzichte van de politiek. Op een sterk concurrerende vragersmarkt worden de eisen van de media steeds dwingender en dit heeft invloed op de wijze waarop de journalistiek met politieke informatie omgaat en bericht over partijen, parlement, politici en openbaar bestuur. Deze ontwikkeling wordt veelal omschreven als het dominant worden van de medialogica.¹ Ideaaltypisch kenmerkt een volledig ontwikkelde medialogica zich door een zestal aspecten die betrekking hebben op het functioneren van de media en de afwegingen die de media maken. Deze aspecten, die zijn samengevat in figuur 7.1, behandelen we hier kort en we laten zien in welke mate de aspecten in Nederland aanwezig zijn.

Volgens het ideaaltype van de medialogica laten media zich veel sterker dan in het verleden leiden door hun eigen belang als medium, veelal gedefinieerd in termen van marktaandeel, kijkcijfers, oplagecijfers en reclame-inkomsten. Hoewel de mediamaarkt van oudsher een gereguleerde markt is, zijn de parallellen met een 'gewone' markt de laatste decennia sterker geworden. Voor commerciële omroepen zijn de inkomsten uit reclame doorslaggevend voor hun voortbestaan, terwijl het voor kranten gaat om een combinatie van inkomsten uit abonnementen, losse verkoop en advertenties. Voor publieke omroepen gaat het slechts gedeeltelijk om reclame-inkomsten, belangrijke maatstaven voor succes zijn het behalen van marktaandelen onder verschillende doelgroepen en voor de verschillende omroeporganisaties het aantal leden. Dit betekent dat marktoverwegingen een steeds grotere rol gaan spelen in de (politieke) berichtgeving, terwijl het algemeen belang en de discussie daarover veelal op de tweede plaats komt. Media achten het, als het heel scherp geformuleerd wordt, niet langer hun belangrijkste taak om in een tijd van medialogica een bijdrage te leveren aan een goed functionerend democratisch stelsel.

Journalisten vinden het in de tweede plaats minder vanzelfsprekend dan vroeger dat ze berichten over zaken die voor de burger van belang kunnen zijn, dat wil

Figuur 7.1 Vragersmarkt en media logica



zeggen zaken waarvan hij op de hoogte zou dienen te zijn om mee te denken over de ontwikkeling van de samenleving en zijn rol als staatsburger en kiezer goed te kunnen vervullen. Hallin spreekt in dit verband van een ontwikkeling van “*citizen centric model of news*” naar een “*market oriented one*” (Hallin 2000). In een sterk gefragmenteerde, concurrerende en vluchtige mediamarkt is elk medium in de eerste plaats geïnteresseerd in de burger als consument. Redacties laten zich leiden door wat zij denken dat hun doelgroep kan boeien, journalisten identificeren zich sterk met de wensen en behoeften van hun publiek of wat zij denken dat de wensen van het publiek zijn.

Bij alle media is zichtbaar dat ze in hun redactiebeleid veel meer rekening zijn gaan houden met hun publiek, maar dat betekent niet dat ze alle op dezelfde wijze reageren. Commerciële omroepen en kranten die een breed en weinig in politiek geïnteresseerd publiek bedienen, geven minder prioriteit aan het als saai beschouwde politieke nieuws of nemen dat helemaal niet op in hun programmering. Voor zover ze nog wel aandacht besteden aan nieuws, wordt het veelal luchtig gebracht. Kwaliteitskranten, televisienieuws en actualiteitenrubrieken berichten nog wel veel over politieke ontwikkelingen en gebeurtenissen, maar zijn

systematisch op zoek naar een invalshoek die hun publiek kan boeien. Dat gebeurt onder andere door een sterkere focus op politieke conflicten (ook als het bijzaken betreft) en een sterke nadruk op onthullingen, drama, emotie en (vermeende) misstanden en schandalen. Inhoudelijke behandeling en uitdieping van relevante politieke onderwerpen krijgt minder prioriteit (Van Praag en Brants 2000).

De gevolgen van deze veranderingen in het redactiebeleid worden zichtbaar bij het derde kenmerk, de aard van de berichtgeving. Ten tijde van de aanbodmarkt was berichtgeving feitelijk en inhoudelijk en had een sterk beschrijvend karakter. Er was een taakverdeling tussen politiek en journalistiek, waarbij de media verslag doen van de werkzaamheden van politici en beleidsmakers, wel een keuze maken uit het dagelijks nieuwsaanbod, maar verder geen actieve rol spelen in de nieuws-garing (Semetko et al. 1991). In de huidige door medialogica gedomineerde berichtgeving dient de journalist het politieke nieuws op een aantrekkelijke en onderhoudende manier te brengen. Hij vergaart actief nieuws, jaagt op primeurs, kiest een interpretatiekader met bijbehorend frame voor zijn berichtgeving en overlegt en onderhandelt met enige regelmaat met politici en voorlichters over berichtgeving. Begin jaren negentig werd in de VS al geconstateerd dat de journalistiek steeds minder feitelijk en beschrijvend is en steeds meer interpretatief (Patterson 1993). In Engeland stelde McNair (2000) een sterke stijging vast van analyses en commentaar ten koste van verslagen en berichtgeving, met tegelijkertijd een zeer sterke groei van het aantal columnisten.

Een aspect van de interpretatieve journalistiek is de stijgende belangstelling van journalisten voor de wijze waarop het politieke spel gespeeld wordt, welke strategie door de politiek wordt gehanteerd om doelstellingen te bereiken en wie daar succesvol is en wie niet. Het volgen en analyseren van het politieke proces krijgt daardoor vaak meer aandacht dan de beleidsuitkomst van datzelfde proces. De professionals die dat politieke proces begeleiden zijn in toenemende mate onderwerp van nieuws en documentaires. De uit de sportwereld bekende kledkamerjournalistiek heeft in de politieke verslaggeving zijn intrede gedaan; het wordt daar veelal aangeduid met de term *horse race* of wedstrijdverslaggeving. Hierdoor besteden media veel aandacht aan opiniepeilingen en onderwerpen die gepresenteerd worden met behulp van een strategisch frame, zoals verslaggeving van politieke conflicten en campagnes (Strömbäck en Lee Kaid 2008), zowel in Nederland als daarbuiten. In de campagne 1998 bleek al dat meer dan de helft van de openingszinnen van het NOS-Journaal een strategisch verklarend frame had (Van Praag en Brants 2000: 249). Het aandeel beleidsinhoudelijk nieuws in de campagneverslaggeving op televisie en in kranten daalt. Bij de landelijke kranten was in 2003 een kwart van de berichtgeving inhoudelijk, in 1998 was dat nog eenderde. Op televisie is vooral bij RTL de aandacht voor inhoudelijke onderwerpen sterk gedaald: bij het RTL-Nieuws was in 2003 ruim een kwart van het campagnenieuws inhoudelijk, bij het NOS-Journaal was dit 45 procent. Toch blijkt dat ondanks de

toenemende aandacht voor strategisch nieuws, wedstrijdverslaggeving en peilingen, nog steeds een substantieel deel van de berichtgeving inhoudelijk is (Brants en Van Praag 2005; De Vreese 2008; Kleinnijenhuis en Scholten 2007).

Politieke berichtgeving wordt onder druk van de medialogica sterker gepersonaliseerd dan in het verleden. Individuele politici staan steeds vaker centraal, terwijl politieke instituties, waaronder partijen, op de tweede plaats staan. Ook over het persoonlijke leven van politici wordt er meer bericht. Politici, maar ook belangrijke journalisten, gedragen zich steeds frequenter als mediastars (Brants 1998; Hallin en Mancini 2004: 278). De media zijn overigens niet de enige oorzaak van deze personalisering. Door de verzwakte binding tussen partijen en burgers zijn individuele politici voor burgers belangrijker geworden en spelen partijen hierop in met hun mediabeleid (zie verder subpar. 7.2.2). Politici die populair zijn of het goed doen in de media, door hun korte en krachtige uitspraken of hun persoonlijkheid, kunnen op veel aandacht rekenen, ongeacht de omvang van hun partij. Zo kreeg D'66-fractievoorzitter Pechtold met drie zetels in de Tweede Kamer veel meer aandacht dan de fractieleiders van twee andere, aanzienlijk grotere oppositiepartijen, toenmalig SP-leider Kant en VVD-leider Rutte. In het tijdperk van de media-logica hebben media wel een bias, maar die is doorgaans niet politiek, zoals veel media vaak verweten wordt, ze hebben vooral een voorkeur voor spraakmakende politici.

Behalve door personalisering kenmerkt veel politieke berichtgeving zich ook door het centraal stellen van het gezichtspunt van de 'man in de straat', de zogenaamde 'vox populi'. Bij veel gebeurtenissen krijgt de ervaring of de mening van de burger veel aandacht, vaak ten koste van de mening van vertegenwoordigers van politieke partijen of overheden. In Nederland zijn de media dit onderdeel van de medialogica na het succes van Fortuyn veel meer aandacht gaan geven. Een hoofdstuk in een beleidsnotitie van de hoofdredacteur van het Journaal droeg in 2002 de titel 'Van de staat naar de straat' (NOS-Journaal 2002).

Een belangrijk vierde kenmerk van medialogica is de veranderde opstelling van de journalistiek ten opzichte van de politiek. De journalist is steeds meer verantwoordelijk voor het onderhoudende karakter van de berichtgeving. Dat leidt ertoe dat hij in de praktijk zeer dominant aanwezig is, zeker in televisieprogramma's, terwijl de politicus een bijrol heeft. In nieuws- en actualiteitenrubrieken komen vooral journalisten aan het woord en moeten politici tevreden zijn met enkele, veelal korte quotes. In het algemeen geldt dat alleen zeer populaire, of gezien hun functie toonaangevende, politici in de gelegenheid zijn om eisen te stellen aan de programmamakers. Ook in talkshows en discussieprogramma's is de presentator – vaak gaat het tegenwoordig om een duo – belangrijker dan de gast of gasten. Tijdens verkiezingscampagnes komt de dominante rol van journalistieke moderatoren scherp tot uiting bij verkiezingsdebatten (Van der Geer 2000).

Een vijfde kenmerk betreft de bereidheid van de media om de politieke agenda door de politiek zelf te laten bepalen. Van oudsher was deze taakverdeling voor de media vanzelfsprekend, dit hoorde bij de respectvolle (sacerdotal) benadering van de politiek, maar onder invloed van de medialogica is dat inmiddels niet langer het geval (Semetko et al. 1991). Media willen zelf een actieve en belangrijke politieke rol vervullen. Niet zozeer omdat ze politieke doelstellingen nastreven, maar omdat ze willen scoren met onthullingen en scoops die door andere media worden overgenomen en die vervolgens de politieke agenda bereiken. Afgaande op het aantal door mediaberichtgeving geïnspireerde Kamervragen en spoeddebatten slagen de media hier kennelijk goed in. Onderzoek laat echter zien dat deze ambitie van de redacties om een actieve politieke rol te vervullen in Nederland maar ten dele wordt gerealiseerd. De invloed van politici op mediaberichtgeving is nog steeds aanzienlijk groter dan de invloed die de media op hun beurt op politici uitoefenen (Kleinnijenhuis 2003).

Een laatste belangrijk kenmerk van de door medialogica beheerste politieke berichtgeving is dat deze onderdeel is van een fundamentele transformatie van het stelsel van vertegenwoordigende democratie in West Europa. De maatschappelijke ontwikkelingen die de mediamarkt ingrijpend hebben veranderd hebben ook de relatie tussen burgers en politiek veranderd. De traditionele massapartij, ontstaan rond de negentiende-eeuwse maatschappelijke scheidslijnen, heeft het politieke leven gedurende een belangrijk deel van de twintigste eeuw gedomineerd. Manin (1997) spreekt in dit verband van een partijendemocratie, waarin de politieke partijen het publieke debat beheersten, de agenda bepaalden en over veel gezag beschikten. Deze partijendemocratie bestaat niet meer en de oude democratische stelsels bevinden zich in een overgangsfase naar een *audience democracy* of een 'toeschouwersdemocratie', waarin partijen zich ontwikkelen tot een instrument in de handen van een politieke leider (zie ook De Beus 2001). Personalisering is een wezenlijk kenmerk van deze nieuwe vorm van democratie: het vertrouwen in en de uitstraling van politici zijn belangrijke electorale troeven. Toekomstgerichte verkiezingsprogramma's lijken veel minder belangrijk te worden.

Zoals blijkt uit de hierboven geschetste ontwikkelingen is in Nederland zeker sprake van een dominant worden van de medialogica, maar het gaat wel om een gematigde variant, behorend bij een Noordwest-Europees mediamodel, zoals geschetst door Hallin en Mancini (2004). Een belangrijk onderdeel van dit model is de sterke positie van een onafhankelijke publieke omroep. Iyengar en McGrady (2007) laten in een kort vergelijkend overzicht zien dat in landen met een sterke publieke omroep de aandacht voor politiek nieuws nog steeds op een kwantitatief beduidend hoger niveau ligt dan in meer commerciële mediastelsels met (bijna) uitsluitend private zenders, zoals de vs. Het hierboven geschetste overzicht geeft aan dat ook voor Nederland geldt dat de aandacht voor politiek nieuws weliswaar

van karakter veranderd is en de aandacht voor het politieke spel en het bijbehorende strategische nieuws is toegenomen, maar dat de kranten, het NOS-Journaal, het RTL-Nieuws en de actualiteitenrubrieken het publiek nog steeds van veel relevante politieke informatie voorzien. Bovendien kan strategisch en conflictueus nieuws zeker in een meerpartijensysteem veel nuttige informatie voor burgers bevatten. Ondanks de relatief sterke positie van de publieke omroep in Nederland wordt het ook voor burgers in Nederland steeds gemakkelijker het dagelijks nieuwsaanbod op de televisie en in de krant te ontwijken.

7.2.2 GROEIEND WANTROUWEN TUSSEN MEDIA EN POLITIEK

De verandering van de berichtgeving over de politiek leidt tot veel commentaar en kritiek van politici op de journalistiek. Uit een in 2006 gehouden onderzoek onder parlementariërs en parlementair journalisten blijkt dat journalisten deze kritiek op sommige punten nauwelijks onderschrijven. Zo is van de journalisten 25 procent van mening dat de beroepsgroep te veel interpreteert tegenover 56 procent van de ondervraagde parlementariërs. Op andere punten zijn journalisten echter behoorlijk cynisch over het eigen functioneren; de stelling dat de parlementaire journalistiek gekenmerkt wordt door incidentenjournalistiek krijgt de steun van tweederde van de beroepsgroep. Ook zijn journalisten verontrust over de ontwikkeling dat er steeds meer aandacht uitgaat naar het politieke spel: bijna de helft van de journalisten is van mening dat te weinig aandacht besteed wordt aan de inhoud van de politiek en te veel aan het politiek bedrijf (Brants, De Vreese, Möller en Van Praag 2010).

Toch reageert de politiek wel degelijk op de veranderde houding van de media. Zowel politieke partijen als het openbaar bestuur zijn in de loop van de tijd gedwongen zich aan te passen aan de sterk veranderende mediaomgeving. Bij de partijen komt dat tot uiting in een langzame professionalisering van hun verkiezingscampagnes, bij het openbaar bestuur in een gestage groei van de afdelingen voorlichting. Dit heeft zowel grote invloed op de campagnevoering als op het voorlichtings- en mediabeleid van de overheid. Politieke partijen hebben daarbij te maken met aanzienlijk minder beperkingen dan het openbaar bestuur.

De eerste aanpassingen in het mediabeleid van de overheid dateren van eind jaren zestig, ze worden gesymboliseerd door de introductie van de wekelijkse persconferentie van de minister-president in 1970. In datzelfde jaar stelt de commissie-Biesheuvel dat openbaarheid een centraal uitgangspunt voor beleid moet zijn; dit was een reactie op de groeiende behoefte aan politieke informatie van de zich uit het keurslijf van de verzuiling losmakende media. De keuze voor actieve persvoorlichting was een breuk met de voorafgaande periode van passieve voorlichting aan de media (Van Praag 2001; Wagenaar 1997). Een volgende stap wordt in 1984 gezet in het rapport *Heroverwegen Voorlichting Rijksoverheid*, waarin public relations en

voorlichting voor het eerst worden beschouwd als functies van overheidsvoorlichting. Bij public relations gaat het onder andere om het systematisch beïnvloeden van de beeldvorming over de organisatie en het adviseren van bewindslieden over hun publieke optredens namens de organisatie. Dit geeft voorlichters de mogelijkheid een veel actievere rol te spelen in hun contacten met journalisten. Bij voorlichting als beleidsinstrument gaat het erom vastgesteld beleid aanvaard te krijgen door de burgers. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van publiekscampagnes die een gedragsbeïnvloedend karakter hebben. Midden jaren tachtig was dit instrument nog omstreden onder voorlichters (Wagenaar 1997).

Een lastig probleem voor het openbaar bestuur is hoe om te gaan met de communicatie van niet vastgesteld beleid. Traditioneel startte de voorlichting pas na de vaststelling van beleid en dat is vanuit het perspectief van een neutraal ambtelijk apparaat begrijpelijk. Het organiseren van publieke steun voor omstreden plannen was in eerste instantie de taak van politieke partijen. Zolang partijen sterk geworteld waren in de maatschappij, een duidelijk herkenbare ideologie uitdroegen en over gezag in de samenleving beschikten vormde dit geen probleem. Door de organisatorische zwakte en het bleke profiel van partijen enerzijds en de toegenomen mondigheid van de burgers anderzijds zijn partijen vaak niet meer in staat om in de beleidsvoorbereidende fase een breed draagvlak te creëren voor omstreden beleid. Tegenstanders van beleidsvoornemens spelen vaak in op de behoefte van de media aan nieuws en conflicten, verwerven daarmee ruime aandacht in de publiciteit en winnen zo in een vroeg stadium de slag om de publieke opinie. Dit werd vanaf begin jaren negentig urgenter door de dominant wordende medialogica; de laatste jaren zien we tevens dat media vaker zelf partij kiezen bij omstreden beleidsvoornemens. Het openbaar bestuur kan hierdoor op grote achterstand komen. De commissie-Wallage (2001) onderkent dit en stelt dat voorlichting over nog niet door het parlement goedgekeurde beleidsvoorstellen mogelijk moet zijn. Dit wel onder de voorwaarden dat voorlichting zakelijk en feitelijk dient te zijn, de overheid herkenbaar moet zijn als afzender, de inhoud van het beleid centraal dient te staan en de communicatie in redelijke verhouding moet staan tot die van anderen. Deze voorwaarden zijn vooral gericht op gecontroleerde publiciteit, maar de slag om de publieke opinie vindt grotendeels plaats via vrije publiciteit. De commissie-Wallage ziet wel dat hiervoor *nieuwsmanagement* nodig is, maar komt niet verder dan de aanbeveling dat de overheid 24 uur per dag moet inspelen op de informatiebehoefte van de media, dat communicatie een volwaardig en integraal onderdeel van het beleidsproces moet zijn en dat de departementale directies voorlichting de regie, samenhang en kwaliteit van de communicatie dienen te waarborgen. Het valt te betwijfelen of dit in de praktijk voldoende is voor een effectief beleid.

Idealiter betekent nieuwsmanagement dat zorgvuldig wordt nagedacht over timing van het in de publiciteit treden, met welke boodschap, met welke frames en

gericht op welke doelgroep. Dat kan betekenen dat men een persbericht uitgeeft, of een persconferentie of een pseudo-evenement organiseert (met de mogelijkheid van mooie beelden). Daarnaast zal men in de praktijk intensief contact moeten onderhouden met redacties en individuele journalisten, soms een primeur moeten geven aan een medium en 'off the record' achtergrondinformatie verstrekken die spoort met de medialogica. Persoonlijke contacten zijn van belang om eventuele verkeerde beeldvorming bij te sturen, onderwerpen en gebeurtenissen te herdefiniëren of van een ander frame te voorzien. Meer in het algemeen is belangrijk de betrokken overheidsorganisatie of politieke actor zo gunstig mogelijk in de publiciteit te krijgen. Het gaat dan om activiteiten die tegenwoordig worden gezien als het werkterrein van een spindoctor, activiteiten waar veel voorlichters niets mee te maken willen hebben, omdat ze het associëren met manipulatie, het vertellen van halve waarheden, soms regelrecht liegen en/of het bedrijven van partijpolitiek. Niet iedereen denkt hier echter hetzelfde over (Aalbers 2000: 62-79) en er is een grijs gebied tussen feitelijke informatieverstrekking en liegen. Als het gaat om de interpretatie van de feiten kunnen voorlichters een belangrijke rol spelen, ongeacht of men dit 'spindoctoring' noemt of niet. Het hangt van de individuele rolopvatting van een voorlichter af hoe hij invulling geeft aan persoonlijk contact met journalisten (Smits 2001). Nieuwsmanagement, waaronder een actief persbeleid dat inspeelt op de opkomst en de behoeften van de interpreterende journalistiek, maakt spindoctor-activiteiten onvermijdelijk, maar dat kan niet betekenen dat alles geoorloofd is.

Politieke partijen zijn, ondanks hun organisatorische en financiële zwakte, minder beperkt in de wijze waarop ze omgaan met de praktijk van de medialogica dan het openbaar bestuur. Zo had het CDA in 2006 een team dat onder eigen naam op verschillende blogs actief was om standpunten van het CDA aan de discussie toe te voegen (Van Praag 2007). Deze anonieme inmenging in het debat ligt voor overheidsorganen gevoeliger dan voor partijen. Kenmerkend is ook een incident uit de PvdA-campagne van 1994, waarin woordvoerder Dig Isthā van Wim Kok het NOS-Journaal had beloofd dat de lijsttrekker in een toespraak enkele belangrijke nieuwe beleidsvoorstellen zou doen. Het journaal dacht een primeur te hebben en opende ermee. Enkele dagen later onthulde *de Volkskrant* dat het om oud nieuws ging dat al in het verkiezingsprogramma van de partij stond. Isthā was tevreden, maar de redactie van het journaal heeft daarna nauwelijks meer aandacht besteed aan campagneactiviteiten (Brants en Van Praag 1995). Destijds was deze praktijk van nieuwsmanagement als reactie op de veranderende mediemarkt nieuw, maar het laat zien wat de onbedoelde effecten ervan kunnen zijn. Het stimuleert het wantrouwen van media; de angst bij journalisten om voor (partij)politieke doelstellingen gebruikt te worden is sterk gegroeid. In het eerder geciteerde onderzoek bevestigt ruim 80 procent van de journalisten dat politici hen gebruiken door het lekken van informatie en bijna 70 procent van de Kamerleden erkent dat. Het wekt geen verbazing dat enerzijds journalisten sterk geïnteresseerd zijn in de strategi-

sche motieven van politici en dat anderzijds politici zich vaak onheus behandeld voelen door de media en vinden dat journalisten zelf macht willen uitoefenen. Als er ergens sprake is van een cynisme-spiraal, dan is dat tussen parlementaire journalistiek en de politiek (Brants et al. 2010); van beide kanten is er sprake van een groeiend wantrouwen in elkaars intenties. Het wantrouwen aan de kant van de journalistiek in de gevestigde politieke partijen draagt ertoe bij dat de media juist grote belangstelling hebben voor nieuwe maatschappelijke problemen waar politiek en openbaar bestuur geen pasklare antwoorden voor hebben.

7.3 NIEUWE POLITIEKE SCHEIDSLIJNEN EN DE POSITIE VAN DE MEDIA

In de afgelopen jaren is in Nederland onder burgers veel onrust ontstaan over immigratie en integratie. Deze onrust werd zichtbaar door de grote electorale verschuivingen ten tijde van de verkiezingen van 2002, maar achteraf gezien was in kiezersonderzoek al vanaf 1994 een veranderende attitude ten opzichte van immigratie en integratie waarneembaar (Adriaansen, Van der Brug en Van Spanje 2005). In veel Europese landen is sprake van vergelijkbare onrust en van de opkomst van nieuwe partijen die deze thema's politiseren. Voordat we hierop ingaan laten we eerst de veranderde opstelling van burgers ten opzichte van politiek zien, waarna we het belang van deze nieuwe beleidsonderwerpen behandelen om ten slotte in te gaan op de wijze waarop de media hiermee omgaan.

7.3.1 VERANDERENDE BURGERS: ZWEVENDE KIEZERS EN ZAPPENDE KIJKERS

Het Nederlandse partijsysteem en de aanbodmarkt voor media kwamen voort uit twee ooit zeer dominante maatschappelijke scheidslijnen: een sociaaleconomische en een religieuze. Na de jaren zestig zijn de maatschappelijke scheidslijnen verzwakt, maar de invloed van de oude scheidslijnen is niet volledig verdwenen (Bovens, Pellikaan en Trappenburg 1998: 42-43). In het dagelijks leven van burgers zijn de scheidslijnen veel minder tastbaar dan vroeger; het verenigingsleven is ontzuild en bij de schoolkeuze speelt kwaliteit vaak een grotere rol dan het levensbeschouwelijke karakter van de school. In de politiek zijn een sociaaleconomische en een religieuze dimensie nog wel zichtbaar, al is vooral de laatste niet meer zo dwingend. Ook in het medialandschap zijn de oude scheidslijnen nog maar beperkt aanwezig; veel aan partijen verwante media zijn verdwenen of hebben afstand genomen van de partij waarmee zij verbonden waren. Wel hebben veel media nog een herkenbaar ideologische signatuur of worden geassocieerd met politieke stromingen. Voor zowel de politieke partijen als de media geldt dat zij zich dienen staande te houden op een vragermarkt. In deze context wordt wel gesproken over zwevende kiezers en zappende kijkers (Simons 1998).

De verzwakking van de maatschappelijke scheidslijnen in Nederland heeft geleid tot een zeer open partijsysteem, waarin politieke partijen onder druk staan hun aanbod aan te passen aan de vraag van de kiezer. Het stemgedrag van burgers is in de afgelopen decennia veel minder stabiel geworden. Enerzijds twijfelen kiezers meer en langer tussen partijen, anderzijds wisselen kiezers ook vaker dan vroeger daadwerkelijk van partij. De electorale volatiliteit is in Nederland in vergelijking met veel andere landen vrij hoog (Adriaansen en Van Praag 2006; Mair 2008; Van der Kolk, Aarts en Rosema 2007). Dit betekent overigens niet dat kiezers stuurloos zijn en van links naar rechts zwalken; veelal wordt getwijfeld en gewisseld tussen verwante partijen (Adriaansen et al. 2005). De trouw aan partijen is echter afgenomen, dat is niet alleen zichtbaar in het stemgedrag, ook het aantal mensen dat lid was van een partij was vroeger veel hoger dan nu (Voerman en Van Schuur 2009).

Niet alleen in hun stemgedrag houden burgers minder vast aan gewoontes, voor hun mediagedrag geldt hetzelfde. Eerder WRR-onderzoek toont dat burgers tegenwoordig ongeveer even veel uren per week aan mediagebruik besteden als in 1970. Sinds de jaren 1970 is de tijd besteed aan televisie echter toegenomen en meer recent neemt daarnaast het computer- en internetgebruik een groeiend deel van de tijd in beslag. Daar staat tegenover dat aan radio en gedrukte media steeds minder tijd wordt besteed. Broeders en Verhoeven laten met cijfers van het begin van deze eeuw zien dat Nederlanders steeds meer voor commerciële media kiezen en daarmee samenhangend dat entertainment terrein wint ten opzichte van serieuze informatie (Broeders en Verhoeven 2005: 101-104). Burgers verdelen hun tijd anders over de verschillende mediasoorten en -inhoud dan vroeger. Bovendien gaan ze heel anders met media om: waar kijkers vroeger een hele avond naar een bepaalde omroep keken, wisselen zij nu regelmatig van zender. De uitbreiding van het aantal televisiezenders heeft van kijkers zappers gemaakt: kijkers wisselen tussen programma's of kijken zelfs meerdere programma's tegelijkertijd – en surfen wellicht ondertussen over internet.

Hoewel de electorale verschuivingen in veel andere Europese landen gradueler zijn dan in Nederland, passen de Nederlandse ontwikkelingen in een algemeen beeld van toegenomen instabiliteit van kiezersgedrag (Pellikaan, De Lange en Van der Meer 2007; Pellikaan, Van der Meer en De Lange 2003). Deze veranderingen in kiesgedrag – evenals veranderingen in de mediakeuze – worden in belangrijke mate veroorzaakt door het afgenomen belang van de oude maatschappelijke scheidslijnen. Sociale en religieuze identiteiten zijn verzwakt en zelfs kiezers die zichzelf rekenen tot een van deze identiteiten zijn minder geneigd hun stemgedrag daaraan te conformeren. Dit proces van toegenomen instabiliteit, afgenomen partij-identificatie en de opkomst van nieuwe partijen wordt aangeduid als *partisan dealignment* (Dalton, Flanagan en Beck 1984). Sinds de jaren tachtig wordt onder politicologen een debat gevoerd over de mogelijke opkomst van

nieuwe scheidslijnen, gevolgd door een *realignment* van het partijstelsel, maar de conclusie was tot nu toe dat nieuwe politieke tegenstellingen niet vergelijkbaar waren met de oude en dat ze slechts geringe invloed hebben op stemgedrag (Correljé en Van Kersbergen 1998). Recent is het debat over een mogelijke *realignment* of herschikking van het Europees partijstelsel door Kriesi et al. (2006, 2008) nieuw leven ingeblazen.

7.3.2 EEN NIEUWE POLITIEKE SCHEIDSLIJN

Kriesi et al. (2006, 2008) beargumenteren dat er een nieuwe maatschappelijke scheidslijn is ontstaan als gevolg van de internationalisering. Veel burgers voelen weerzin en angst tegen de gevolgen van dit ingrijpende veranderingsproces, ze voelen zich in hun maatschappelijke positie bedreigd; deze auteurs omschrijven deze groep burgers als *verliezers*. Degenen die baat hebben bij dit proces worden omschreven als *winnaars*. Kriesi et al. verklaren recente electorale ontwikkelingen vanuit de onrust die hieruit voortvloeit. Met behulp van een inhoudsanalyse van mediaberichtgeving hebben Kriesi et al. partijposities onderzocht in zes Europese landen, waaronder Nederland. Zij stellen op basis daarvan dat de oorspronkelijke sociaaleconomische en religieuze scheidslijnen getransformeerd zijn naar een economische en een culturele dimensie, die beide lopen van openheid en integratie naar geslotenheid en demarcatie. Een economische dimensie bestond al, de culturele dimensie is in de afgelopen decennia in deze vorm ontstaan, aldus Kriesi et al.

De economische en culturele dimensie behelzen verschillende onderwerpen. De *economische dimensie* betreft onder meer de rol van de overheid in de economie en de gewenste omvang van de welvaartsstaat. Het gaat dan om keuzes als lage of hoge uitkeringen, handelsbeperkingen wel of niet opheffen, open of gesloten grenzen, minimaal of maximaal aanbod van collectieve goederen. Kriesi et al. (2008) positioneren de protectionistische nationale markt diametraal tegenover de neoliberale vrije markt met open grenzen. Op de culturele dimensie staat multi-culturele of kosmopolitische visie tegenover een cultuurprotectionistische visie. De *culturele dimensie* behelst verschillende onderwerpen, waaronder immigratie en integratie van allochtonen, maar ook Europese integratie. Het gaat dan concreet om het wel of niet beperken van immigratie, assimilatie of multiculturalisme, wel of geen uitbreiding van de Europese Unie, (EU). In de visie van Kriesi kunnen de verliezers van de globalisering, waaronder veel laagopgeleiden maar ook kleine ondernemers, geplaagd worden aan de demarcatiekant op beide dimensies, terwijl de winnaars aan de integratiekant staan als voorstanders van een open economie en culturele tolerantie.

Politiciologen zijn ervan overtuigd dat de electorale ruimte zich thans heeft ontwikkeld tot een tweedimensionale ruimte. Sommige auteurs stellen dat Neder-

land driedimensionaal is, met twee dominante dimensies en een religieuze dimensie als zwakke derde dimensie. Aarts en Thomassen (2008: 231) stellen in dit verband het volgende:

“The Dutch case can be regarded as emblematic in the light of a new dimension of political conflict, which is now catching scholarly attention. . . The emergence of a cultural conflict dimension is not restricted to the national borders, but visible in many European countries.”

Dat er momenteel twee dominante dimensies zijn, daar zijn wetenschappers het wel over eens en ook over de grote lijnen van die dimensies, alleen over hoe ze precies ingevuld worden bestaat discussie. Wij kiezen ervoor de terminologie van Kriesi te gebruiken, omdat we vooral ingaan op de nieuwe culturele conflictdimensie.

Het idee van twee ideologische dimensies wordt in hoofdlijnen door veel wetenschappers gedeeld, maar over hoe de dimensies er precies uitzien zijn de meningen verdeeld. Kriesi et al. (2008) stellen dat beide dimensies lopen van *integratie* en openheid aan de ene kant naar *demarcatie* en geslotenheid aan de andere kant. Op de economische dimensie betekent dit dat de protectionistische nationale markt aan de demarcatiekant tegenover de neoliberale vrije markt met open grenzen aan de integratiekant staat. Terwijl traditioneel op de economische dimensie staatsinterventie en een sterke verzorgingsstaat staan tegenover de vrije markt, stellen Kriesi et al. dus dat het steeds meer gaat om een onderscheid tussen geslotenheid en openheid. De culturele dimensie wordt door Kriesi et al. eveneens breed geformuleerd, zowel immigratie en integratie als Europese integratie passen binnen deze dimensie. Om spraakverwarring te voorkomen hebben we het in dit hoofdstuk waar het gaat over de economische dimensie over links (voor staatsinterventie en de verzorgingsstaat) en rechts (voor de vrije markt). Bij de culturele dimensie hebben we het over integratief (tegen beperking immigratie en voor culturele eigenheid immigranten) en demarcatief (voor beperking immigratie en voor culturele integratie immigranten).

Bij de opkomst van deze nieuwe tegenstellingen zijn enkele kanttekeningen te plaatsen. Van der Brug (2007) vraagt zich af of de politieke tegenstellingen rond immigratie en integratie daadwerkelijk voortkomen uit structurele belangentegenstellingen tussen groepen, die de maatschappij net zo ingrijpend verdelen als de oude scheidslijnen, of dat er sprake is van minder diepe en blijvende politieke tegenstellingen. Burgers kunnen immers op het ene terrein verliezer zijn en op het andere terrein winnaar. Dat is objectief gezien waar, toch is het goed mogelijk dat deze mensen zich op alle terreinen verliezer voelen en juist deze perceptie is zeer belangrijk. Het is daarom mogelijk dat de huidige culturele en economische dimensies inderdaad zullen leiden tot nieuwe maatschappelijke scheidslijnen. Een

onderzoek van het SCP wijst voorzichtig in die richting: 15 procent van de Nederlanders vindt dat mensen zoals zij vooral nadelen ondervinden van het verdwijnen van de grenzen en het meer open worden van de economie, terwijl 45 procent het er niet mee eens is (Steenvoorden, Van der Meer en Dekker 2009: 6). Op basis van deze cijfers lijkt dus 15 procent van de Nederlanders zichzelf te zien als verliezer van de globalisering. Uit ander onderzoek blijkt dat tweederde van de Duitsers zich zorgen maakt over 'maatschappelijke ontwikkelingen' en dat 15 procent zich echt als verliezer van die ontwikkelingen ziet (Neugebauer 2007: 84-86). Steun voor de stelling van Kriesi et al. dat het gaat om maatschappelijke scheidslijnen die geworteld zijn in structurele maatschappelijke veranderingen, kan ook gevonden worden in de door Bovens en Wille (2009) omschreven groeiende belangentegenstelling tussen hoog- en laagopgeleiden.

Een tweede kanttekening betreft de positionering van partijen. Van der Brug en Van Spanje (2009) laten zien dat ideeën van kiezers inderdaad op een economische en een culturele dimensie in te delen zijn. De verschillende auteurs zijn het er ook over eens dat partijen zich op enig moment aan de voorkeuren van kiezers zullen moeten aanpassen, maar zij zijn vooralsnog verdeeld over de vraag in hoeverre partijen dat nu al hebben gedaan. Kriesi et al. (2008) stellen op basis van hun inhoudsanalyse dat een deel van de partijen nu al gebruikmaakt van de nieuwe scheidslijnen, dat de partijen die het beste inspelen op de belangen en angsten van de verliezers van internationalisering de drijvende kracht achter de transformatie van de West-Europese partijssystemen zijn en dat andere partijen zich in reactie hierop herpositioneren. Van der Brug en Van Spanje (2009) vinden echter op basis van een in 2005/2006 uitgevoerde expertsurvey in 14 Europese landen dat partijen zich vooralsnog voornamelijk op de economische dimensie positioneren. Zij stellen dat er in veel landen sprake is van een gat in de electorale markt, omdat veel kiezers linkse opvattingen huldigen op de economische dimensie en demarcatie op de culturele, maar zich bij geen enkele partij op deze manier gerepresenteerd vinden. Al met al is het waarschijnlijk dat er momenteel sprake is van een transitiefase, waarin gevestigde partijen zich in een proces van aanpassing aan gewijzigde kiezersvoorkeuren bevinden. Ook Kriesi et al. (2008) geven aan dat dit proces binnen gevestigde partijen traag verloopt, omdat deze veranderingen interne spanningen en weerstand oproepen. In Nederland zijn er verschillende aanwijzingen dat sommige partijen zich aanpassen. Veel partijen hebben de laatste jaren zich scherper geprofileerd op de culturele dimensie. Zo neemt de linkse SP steeds vaker een demarcatief standpunt in wanneer het gaat om immigratie en Europese integratie en heeft het hardere PvdA-standpunt over integratie tot felle debatten binnen deze partij geleid. Een nieuwe partij als de demarcatieve PVV schuift daarentegen naar links op de economische dimensie, volgens sommigen is dat in reactie op gemeten kiezersvoorkeuren (NRC *Handelsblad* 2009a, 2009b).

In Nederland en wellicht ook in andere landen lijken de verschillende politieke partijen zich dus langzaam op beide dimensies te herpositioneren. Kriesi et al. (2008) stellen bovendien dat de culturele dimensie steeds meer invloed heeft op het stemgedrag, maar of de culturele dimensie net zoveel invloed zal hebben als de economische is op dit moment nog niet vast te stellen. Wel is sinds 2002 in Nederland een toegenomen polarisatie zichtbaar, zowel tussen partijen als tussen groepen burgers. Partijen die zich duidelijk profileren op de culturele dimensie doen het electoraal goed. Een deel van de burgers heeft behoefte aan partijen met een duidelijk en herkenbaar standpunt tegen immigratie en verdergaande Europese integratie. Dit is waarschijnlijk geen kortstondige bevlieging, maar een blijvend verschijnsel, in Nederland en veel andere Europese landen. Veel moeilijker is het om te voorzien welke politieke partijen in Nederland in staat zijn met succes en voor langere tijd op deze nieuwe dimensie electorale steun te mobiliseren. Dit kunnen gevestigde of nieuwe partijen zijn, maar het is ook goed denkbaar dat geen enkele partij erin slaagt voor langere tijd deze groep kiezers aan zich te binden. Een scenario waarin een nieuwe partij met succes deze kiezers gedurende één of twee verkiezingen weet te representeren, waarna weer een andere partij opkomt die deze kiezers aanspreekt, behoort eveneens tot de mogelijkheden. Indien deze nieuwe culturele tegenstelling wel blijvend is, maar niet tot stabiele partijvorming leidt, dan zal de hoge electorale volatiliteit voorlopig blijven bestaan. Dit is niet alleen van belang voor het nationale niveau; het is goed mogelijk dat het openbaar bestuur hier ook op lokaal en provinciaal niveau mee te maken krijgt. Zelfs als het niet blijvend is, dan zullen culturele onderwerpen de komende tien jaar onderwerp van heftig politiek debat blijven.

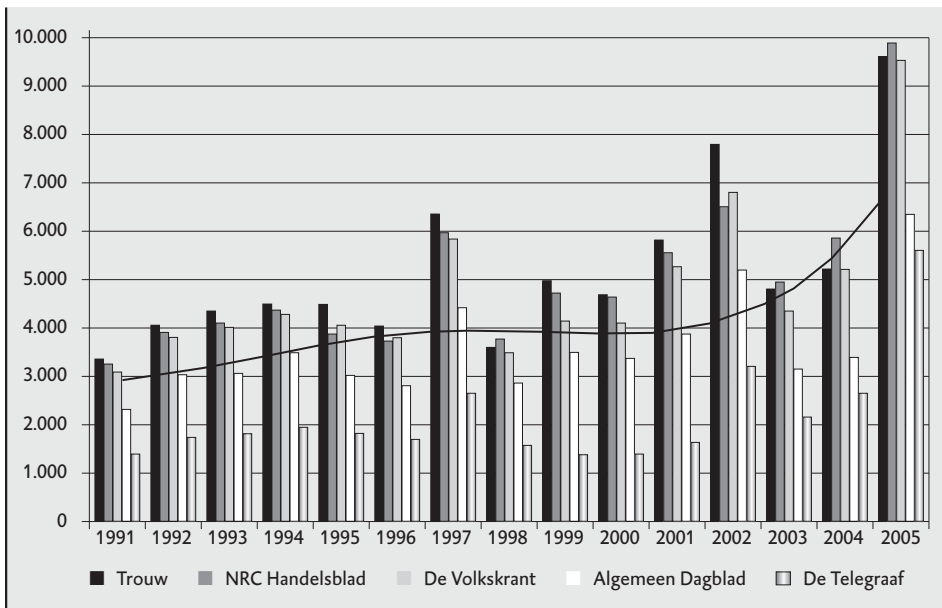
7-3-3 DE INVLOED VAN NIEUWE SCHEIDSLIJNEN OP DE POSITIE VAN DE MEDIA

Uit het voorgaande blijkt dat het denken van burgers niet alleen te duiden is met behulp van een economische dimensie, maar ook een culturele dimensie. Bovendien is het waarschijnlijk dat politieke partijen zich aan deze dimensies zullen aanpassen of dit misschien al doen. In deze paragraaf gaan we na hoe de media reageren op deze nieuwe culturele scheidslijn. Als de culturele scheidslijn inderdaad invloed heeft op het handelen van media, dan mag verwacht worden dat de aandacht voor onderwerpen van de culturele dimensie gegroeid is. Daarbij zijn verschillende vragen van belang. Ten eerste de vraag of media meer aandacht besteden aan onderwerpen van de culturele dimensie dan vroeger en of er specifieke media zijn die meer dan anderen aandacht besteden aan deze onderwerpen. Ten tweede de vraag of sommige media specifiek positie kiezen op de culturele dimensie; wordt berichtgeving over culturele onderwerpen op een bepaalde manier geduid? Juist in een vragersmarkt, zoals uitgebreid besproken in subparagraaf 7.2.1, voelen media zich genooddaakt om in te springen op de vraag van het publiek en meer specifiek de eigen doelgroep. Deze twee vragen worden hier achtereenvolgens besproken.

Aandacht voor de culturele dimensie in de media

Boomgaarden (2007: 111-112) heeft onderzocht hoeveel berichten er over etnische minderheden in de verschillende kranten zijn verschenen tussen 1991 en 2005, over televisie zijn geen vergelijkbare cijfers beschikbaar. In figuur 7.2 is zichtbaar dat de berichtgeving over etnische minderheden in alle landelijke kranten is toegenomen, nadat in 2001 een trendbreuk is opgetreden. Vliegenthart (2007: 39-40) laat in een vergelijkbare analyse van Nederlandse krantenberichtgeving ook zien dat de aandacht gestaag is gegroeid, met een duidelijke piek in 2002. Vliegenthart (2007) kijkt daarbij naar het onderwerp immigratie en integratie in de periode van 1995 tot en met 2004, terwijl Boomgaarden (2007) kijkt naar nieuws over immigratie en etnische vooroordelen in de periode van 1991 tot en met 2005. Op basis van de bevindingen van deze auteurs is de conclusie gerechtvaardigd dat de aandacht voor immigratie en integratie van allochtonen is gegroeid. Naar berichtgeving over immigratie in de verschillende Nederlandse media is veel onderzoek gedaan. Helaas is de berichtgeving over de EU niet zo uitgebreid onderzocht.

Figuur 7.2 Media-berichtgeving over etnische minderheden, per krant



Bron: Boomgaarden (2007: 111-112)

In het algemeen besteden media dus meer aandacht aan de culturele dimensie, waarbij er echter grote verschillen zijn tussen de kranten. De hoeveelheid berichten per jaar in *Trouw* (5.168), *NRC Handelsblad* (5.000) en *de Volkskrant* (4.783) ligt beduidend hoger dan in het *Algemeen Dagblad* (3.578) en *De Telegraaf* (2.154).

Daarbij moet worden opgemerkt dat er in de eerste drie kranten altijd al veel meer berichten verschijnen over politieke en maatschappelijke ontwikkelingen. Opvallend is dat de *verhouding* in aandacht tussen de kranten tamelijk stabiel is, die was in 2005 niet anders dan in 1991.

De berichtgeving over culturele onderwerpen fluctueert overigens sterk. Vliegthart (2007) laat zien dat de berichtgeving sterk gerelateerd is aan specifieke gebeurtenissen, zo was de piek in de periode 2001/2002 een reactie op de aanslagen in New York en de opkomst van Pim Fortuyn tijdens verkiezingen in Nederland. De piek in 2005 was een reactie op de moord op Theo van Gogh in november 2004. In figuur 7.2 is daarnaast nog een piek zichtbaar in 1997 voortgaand aan de nieuwe vreemdelingenwet.

Duiding van de culturele dimensie in de media

Media zijn in één belangrijk opzicht anders dan partijen: waar partijen een standpunt moeten innemen als zij een onderwerp ter sprake brengen, hoeven media dit niet te doen. Media kunnen een specifiek standpunt innemen, maar kunnen een onderwerp ook simpelweg aandacht geven als zij denken dat hun doelgroep daar behoefte aan heeft. Het is daarom de vraag of media positie kiezen op de culturele

Tabel 7.1 Duiding media-berichtgeving etnische minderheden, per medium

	aantal berichten etnische minderheden	demarcatieve duiding 'bedreiging'	integratieve duiding 'waardevol'	verhouding demarcatief/ integratief*
Televisie				
* NOS-Journaal	19	0,06	0,06	1,1
* RTL-Nieuws	28	0,19	0,01	29,3
Kranten				
* Algemeen Dagblad	77	0,12	0,02	6,7
* NRC Handelsblad	98	0,27	0,20	1,3
* De Telegraaf	61	0,13	0,02	6,4
* Trouw	91	0,32	0,07	4,7
* de Volkskrant	84	0,23	0,08	2,8
Totaal	458	1,32	0,46	2,9

* De 'verhouding demarcatief/integratief' is berekend door de waarde voor de demarcatieve duiding 'bedreiging' te delen door de waarde voor de integratieve duiding 'waardevol'. Waardes hoger dan 1 betekenen meer demarcatieve dan integratieve duiding, waardes lager dan 1 betekenen meer integratieve dan demarcatieve duiding.

Bron: gebaseerd op Boomgaarden (2007: 163)

Gemeten gedurende vier weken in november en december 2004.

dimensie. Een antwoord op deze vraag is te vinden in de manier waarop media berichtgeving over immigratie en integratie *framen*, oftewel in welk kader media informatie plaatsen en hoe ze het duiden. Boomgaarden (2007: 111-112) heeft in kaart gebracht in hoeveel gevallen etnische minderheden als bedreiging ('threat frame') of als waardevol ('benefit frame') worden geduid. We gaan er hierbij vanuit dat de duiding als bedreiging een cultureel demarcatieve duiding is en de duiding als waardevol een cultureel integratieve duiding is. Voor de waarden van de frames in tabel 1 geldt dat de waarde hoger is naarmate er meer berichten op deze manier geduid worden. We moeten hierbij opmerken dat de aantallen waarnemingen voor het televisienieuws beperkt is.

Hoewel alle onderzochte media nieuws over etnische minderheden zowel op een cultureel demarcatieve manier (bedreiging) als op een cultureel integratieve manier duiden (waardevol), bestaan er grote verschillen tussen media wat betreft de verhouding tussen cultureel demarcatieve en integratieve duiding. Door *NOS-Journaal* en *NRC Handelsblad* worden etnische minderheden even vaak als waardevol en als bedreigend geportretteerd. Andere media duiden etnische minderheden veel vaker als bedreiging dan als waardevol. Bij *RTL-Nieuws* is het verschil het grootst: dit medium heeft 29 keer zoveel cultureel demarcatieve als cultureel integratieve berichtgeving. Ook *De Telegraaf* en *Algemeen Dagblad* schrijven veel vaker in termen van bedreiging. Hoewel deze drie media dus in absolute termen minder over etnische minderheden berichten, duiden ze de berichten veelal op een cultureel demarcatieve manier en lijken dus inderdaad een veelal impliciet standpunt in te nemen.

Boomgaarden heeft een periode van vier weken in november en december 2004 onderzocht; hierbij moet worden opgemerkt dat dit de periode kort na de moord op Theo van Gogh betreft. Weliswaar werd er toen relatief veel bericht over moslims en terreurdreiging, en was er dus relatief veel berichtgeving en werd er ook vaker een demarcatieve duiding aan gegeven, maar het gaat hier juist om de *verhouding* tussen twee soorten frames die sterk verschilt tussen media. Die verhouding geeft aan dat sommige media anders dan andere media omgaan met onderwerpen die kenmerkend zijn voor de nieuwe culturele tegenstellingen. Daarnaast heeft ook Vliegenthart (2007: 42-44) onderzoek gedaan naar duiding van immigratie en integratie in de media tussen 1995 en 2004. Hij bekijkt twee cultureel demarcatieve duidingen: 'Islam als bedreiging' en 'beperking van immigratie'. Helaas is op basis van zijn studie geen verhouding te berekenen van demarcatieve en integratieve duidingen. Uit deze data blijkt dat de duiding 'Islam als bedreiging' pieken vertoonde na 11 september 2001 en na 2 november 2004. Daarnaast bleek echter ook dat demarcatieve duidingen in de periode vanaf 2001 veel vaker voorkwamen dan in de periode daarvoor: in de periode 2001-2004 kwamen beide demarcatieve duidingen ruim drie keer zo vaak voor als in de periode 1995-2000. Deze data zijn dus in lijn met die van Boomgaarden.

Samenvattend kan worden gesteld dat de aandacht voor immigratie en integratie in de media is gegroeid en dat sommige media een demarcatieve duiding geven aan immigratie en integratie. *RTL-Nieuws*, *De Telegraaf* en *Algemeen Dagblad* duiden immigratie het meest als bedreiging, terwijl *NOS-Journaal*, *NRC Handelsblad* en *de Volkskrant* dit het minste doen en daardoor meer een middenpositie tussen demarcatie en integratie kiezen.

De toegenomen aandacht van de media voor onderwerpen van de culturele dimensie betekent dat partijen en actoren die een uitgesproken standpunt innemen over deze onderwerpen veel ruimte krijgen in alle media. Voor nieuwe partijen met een demarcatieve stellingname kan dit gunstig zijn, zeker als uit opinieonderzoek blijkt dat deze partijen veel steun genieten. Een zeker opportunisme is de media daarbij niet vreemd. Bij afkalkende steun verliezen partijen en politici hun nieuwswaarde voor de media. Voor het openbaar bestuur op nationaal en lokaal niveau betekent het een en ander dat alle onderwerpen die met de culturele dimensie te maken hebben veel aandacht krijgen, zeker als het geïnterpreteerd kan worden als falend beleid of als er aanwijzingen zijn dat er onenigheid bestaat op bestuurlijk niveau. Wel is te verwachten dat de media in veel gevallen niet allemaal voor dezelfde duiding zullen kiezen.

7.3.4 DE CULTURELE DIMENSIE EN HET MEDIAGEBRUIK VAN BURGERS

Sommige media lijken dus een positie te kiezen op de culturele dimensie. Het is de vraag of deze media daarmee de burgers bereiken die ze met deze berichtgeving zouden kunnen aantrekken en wellicht ook willen aantrekken. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is gekeken naar de achtergrondkenmerken en het mediagebruik van burgers met verschillende posities op de culturele dimensie. Om de

Tabel 7.2 Vragen culturele dimensie, percentages

Vraag over aanwezige immigranten: allochtonen moeten...						
... eigen cultuur behouden			... zich geheel aanpassen			
1	2	3	4	5	6	7
3%	4%	8%	16%	20%	21%	28%
Vraag over nieuwe immigratie: asielzoekers moeten...						
... meer toegelaten worden			... meer teruggestuurd worden			
1	2	3	4	5	6	7
4%	6%	10%	28%	20%	15%	18%

Bron: NKO 2006, n = 2728

respondenten in te delen op de culturele dimensie zijn twee vragen uit het Nederlands Kiezersonderzoek (NKO) van 2006 gebruikt, die zijn opgenomen in tabel 7.2.

Om de mening van respondenten op de culturele dimensie te meten is hier naar analogie van Pellikaan et al. (2003) zowel een vraag over beperking van nieuwe immigratie als een vraag over integratie van aanwezige immigranten gebruikt. De vraag over nieuwe immigratie was of er meer asielzoekers moeten worden toegelaten of meer teruggestuurd, waarbij respondenten een antwoord tussen 1 en 7 konden geven. De vraag over aanwezige immigranten was of allochtonen hier moeten kunnen leven met behoud van de eigen cultuur of dat zij zich geheel moeten aanpassen. Op basis van de antwoorden op deze twee vragen zijn de respondenten ingedeeld in drie groepen: integratief (gemiddeld 2 en lager), midden (gemiddeld hoger dan 2 en lager dan 5) en demarcatief (gemiddeld 6 en hoger). Op basis van deze indeling is 4 procent van de respondenten cultureel integratief te noemen, 66 procent behoort tot het culturele midden en 31 procent kan als cultureel demarcatief omschreven worden.

Tabel 7.3 toont het opleidingsniveau van burgers die cultureel demarcatief zijn, afgezet tegenover dat van degenen die cultureel integratief zijn of een middenpositie innemen. Hier moet worden opgemerkt dat de groep burgers die cultureel

Tabel 7.3 Profiel burgers, percentages

	cultureel integratief n = 97	cultureel midden n = 1795	cultureel demarcatief n = 836	alle respondenten n = 2728
Opleiding hoogst voltooid				
– Laag	12	18	39	24
– Midden	51	52	50	52
– Hoog	37	30	11	25
Politieke interesse				
– Niet	11	17	30	21
– Redelijk	56	71	61	67
– Zeer	33	13	9	12
Politiek cynisme*				
– Niet cynisch	55	49	35	45
– Cynisch	45	51	65	55

* Deze politiek cynisme maatstaf is gebaseerd op de drie standaarditems in het NKO (v750, v751 en v752). Diegenen die twee of drie cynisch antwoorden geven, worden als cynisch beschouwd.

integratief is erg klein is. Burgers die cultureel demarcatief zijn, zijn gemiddeld veel lager opgeleid dan de twee andere groepen; 39 procent is lager opgeleid. Dit is in lijn met Kriesi et al., die stellen dat een cultureel integratieve opvatting vaker voorkomt naarmate het opleidingsniveau stijgt. Zij stellen dat educatie een 'cultureel liberaliserend' effect heeft, omdat opleiding mensen cultureel tolerant maakt en omdat mensen door hogere taalvaardigheden meer contact krijgen met andere culturen. Ook Bovens en Wille (2009) leggen in hun studie over de diplomademocratie een vergelijkbaar verband tussen opleiding en cultureel liberalisme. Verder zijn degenen die cultureel demarcatief zijn vaker niet politiek geïnteresseerd (30%) dan de twee andere groepen en veel politiek cynischer (65%).

Het mediagebruik van burgers die cultureel demarcatief zijn wijkt af van dat van andere burgers. Zoals in tabel 7.4 zichtbaar is, kijken deze burgers veel televisienieuws (92%), zowel het *NOS-Journaal* (64%) als *RTL-Nieuws* (40%) zijn goed bekeken. Opvallend is dat de cultureel demarcatieve burgers veel meer naar het *RTL-Nieuws* kijken dan de andere twee groepen. Verder leest een ruime meerderheid van de cultureel demarcatieve burgers kranten (71%), maar daarbij gaat het voornamelijk om regionale kranten (40%) en *De Telegraaf* (24%). De mate waarin deze groep het *Algemeen Dagblad* (10%), *Sp!ts* (8%) en *Metro* (8%) leest wijkt niet af van de andere groepen. De andere betaalde landelijke kranten *NRC Handelsblad* (4%), *de Volkskrant* (2%), *Trouw* (1%) en *Het Parool* (0%) worden niet of nauwelijks gelezen, in tegenstelling tot de andere groepen. Internet wordt door deze groep niet veel gebruikt voor politieke informatie (5%), terwijl dit in de andere groepen iets meer is. Hoewel burgers die cultureel demarcatief zijn minder landelijke kranten lezen en internet gebruiken dan gemiddeld, kijken ze wel veel televisienieuws, zelfs iets meer dan gemiddeld. Een ruime meerderheid van deze groep neemt dagelijks nieuws tot zich via televisie, kranten of internet (92%) en dit is vergelijkbaar met de andere twee groepen burgers. Deze groep gebruikt dus niet minder media voor nieuws dan gemiddeld, maar wel andere media.

7.3.5 DE AANSLUITING TUSSEN MEDIA EN BURGERS

In de aanloop naar de verkiezingen van 2002 werd zichtbaar dat er onder een deel van de Nederlandse burgers onrust bestond over het thema immigratie en integratie. Naast de economische scheidslijn werd de culturele scheidslijn relevant voor de attitudes en het stemgedrag van burgers. De media spelen hier sinds 2001 op in door meer aandacht te besteden aan immigratie en integratie. Bij alle kranten, van *de Volkskrant* tot *De Telegraaf*, is een groei van het aantal berichten over deze onderwerpen te zien. Het hoeft geen verbazing te wekken dat de media veel meer zijn gaan berichten over deze nieuwe culturele scheidslijn. Op een door media-logica gedomineerde vragersmarkt kunnen media slechts overleven door ruime aandacht te geven aan onderwerpen die in brede kring leven. Bovendien gaat het nieuws rond immigratie- en integratievraagstukken altijd gepaard met heftige

Tabel 7.4 Mediagebruik burgers, percentages

	cultureel integratief n = 97	cultureel midden n = 1795	cultureel demarcatief n = 836	alle respondenten n = 2728
Gebruik alle media	95	92	92	92
Gebruik televisie nieuws dagelijks	72	68	75	70
NOS-Journaal	68	60	64	61
RTL4 Nieuws	25	32	40	34
Gebruik kranten dagelijks	72	74	71	73
De Telegraaf	8	16	24	18
De Volkskrant	22	10	2	8
Trouw	5	3	1	2
NRC Handelsblad, NRC.next	11	8	4	7
Algemeen Dagblad	7	12	10	11
Het Parool	6	2	0	2
Metro	13	9	8	9
Spits	14	10	8	10
Een regionale krant	32	38	40	39
Overige kranten	3	3	2	3
Gebruik internet nieuws dagelijks	13	9	5	8

Bron: NKO 2006

conflicten en emoties, bij uitstek ingrediënten voor onderhoudende berichtgeving en uitzendingen die grote delen van het publiek aanspreken.

Media hoeven zich daarbij veelal niet te verantwoorden voor wisselende accenten, kunnen met een beroep op pluriformiteit tegengestelde visies aan het woord laten komen en kunnen dit vaak doen zonder zelf expliciet kleur te bekennen. Voor gevestigde politieke partijen is dat veel moeilijker, die moeten niet alleen aandacht besteden aan de onderwerpen, ze moeten ook duidelijk een standpunt innemen, consistent zijn in hun opstelling en laten zien hoe problemen kunnen worden opgelost. Toch lijken sommige media wel positie gekozen te hebben. Terwijl de media vroeger verweten werd dat ze vooral op een cultureel integratieve manier berichtten, zijn er nu media die voor een demarcatieve duiding kiezen door immigratie primair als een bedreiging te duiden. Op basis van de globale analyses in deze paragraaf kan vastgesteld worden dat de externe pluriformiteit, de verschillen tussen de media, op de culturele dimensie thans duidelijk aanwezig is.

De vraag is hierbij of de veelal impliciete stellingname altijd een bewuste keuze is van deze media. Vaak komt een impliciet standpunt voort uit het denken vanuit een bepaalde mindset. Standpunten worden dan niet openlijk gepropageerd, maar

klinken wel door in de berichtgeving. Duidelijk is dat de media op de culturele dimensie hun doelgroep weten te vinden. De groep burgers die cultureel demarcatief is blijkt tamelijk vaak naar het *RTL-Nieuws* te kijken, een programma dat relatief veel berichten brengt met een cultureel demarcatief frame. Van de door deze groep veelgelezen regionale kranten weten we helaas niet hoe ze precies berichten over deze onderwerpen. Daarnaast worden *De Telegraaf* en in mindere mate het *Algemeen Dagblad* veel gelezen, kranten die beide relatief veel cultureel demarcatieve standpunten naar voren brengen. Wellicht willen deze media de standpunten van cultureel demarcatieve burgers representeren, wellicht is het een welbegrepen commercieel belang, maar een feit is dat er media zijn waar deze burgers zich op de culturele dimensie thuis voelen.

7.4 GEVOLGEN VOOR DE INTERMEDIAIRE ROL VAN DE MEDIA

De hierboven beschreven toegenomen concurrentie en fragmentering op de mediemarkt en de manier waarop media op een nieuwe scheidslijn reageren, hebben gevolgen voor de functie van de media in de democratie. De media worden geacht drie essentiële functies te vervullen in een democratisch stelsel (Wildenmann en Kaltefleiter 1965). Het gaat daarbij in de eerste plaats om de top-down-functie van de media, oftewel de *informatiefunctie*. De burgers dienen op pluriforme wijze op de hoogte te worden gehouden van relevante politieke ontwikkelingen, spanningen en problemen in de maatschappij, om in staat te zijn om hun democratische rol als burgers te kunnen vervullen. Media hebben de taak het publiek voor te lichten en daarmee participatie te stimuleren; ze kunnen ‘mobilizing agents’ zijn. Ten tweede hebben de media een bottom-up-functie, de media zijn een ‘civic forum’, daarom ook wel de *platformfunctie* genoemd. De veelzijdigheid aan geluiden uit de samenleving, variërend van wensen en eisen van actie- en belangengroepen tot alle enigszins relevante politieke opvattingen en gevoelens, dienen in de media aan bod te komen, zodat zowel burgers als politici daar kennis van kunnen nemen. Daarbij gaat het er niet om dat in een specifiek medium alle opvattingen en invalshoeken behandeld worden, een dergelijke interne pluriformiteit is voor een afzonderlijk medium onhaalbaar, maar dat het gezamenlijke aanbod van de media daar recht aan doet. De media dienen dus gezamenlijk een zo volledig mogelijke externe pluriformiteit te garanderen. Ten derde vervullen de media een *controlefunctie* als kritische waakhond, niet alleen ter voorkoming van machtsmisbruik, maar ook om politieke leiders en het openbaar bestuur ter verantwoording te roepen en hun beleidsvoornemens en de uitvoering van het beleid aan een kritische inspectie te onderwerpen. Deze functies schetsen een ideaalbeeld waar het mediastelsel als geheel aan zou moeten voldoen.

Deze drie functies van de media, vooral de eerste en de derde functie, betreffen zowel de wetgevende, de uitvoerende als de controlerende macht. Het geeft de media een belangrijke rol in een democratisch stelsel en in het Verenigd Konink-

rijk spreekt Burke in de achttiende eeuw al over de media als de vierde macht. Terwijl de bevoegdheden en de onderlinge verhoudingen tussen de eerste drie machten in elk democratisch stelsel geheel of gedeeltelijk zijn vastgelegd (en vaak gespreid zijn over meerdere instituties), is dit ten aanzien van de media niet het geval. Het is de eigen verantwoordelijkheid van de media hoe en in welke mate ze invulling geven aan deze drie functies. In het kader van de veranderingen op de mediamarkt gaan we hier vooral na wat deze ontwikkelingen betekenen voor de invulling van deze drie functies. Daarbij past een belangrijke kanttekening. De wijze waarop de functies in het verleden zijn vervuld mag niet geïdealiseerd worden, zowel wanneer het gaat om de periode voor 1990 als om de tijd van de verzuiling, toen de interne pluriformiteit van veel media veel te wensen overliet en de informatiefunctie en de platformfunctie karig werden ingevuld.

De in dit hoofdstuk beschreven ontwikkelingen hebben als gevolg dat vooral de top-down-informatiefunctie van de media onder druk is komen te staan en de controlefunctie een andere inhoud krijgt. In de eerste plaats vindt door de opmars van de medialogica binnen het politiek nieuws een verschuiving plaats van inhoudelijk, beleidsgeoriënteerd nieuws naar strategisch nieuws, sfeernieuws en peilingen. Dit blijkt uit de analyses van de campagneverslaggeving door kranten en het televisienieuws, maar het komt ook buiten verkiezingstijd tot uiting in de grote aandacht voor conflicten en beleidsproblemen. Vaak krijgt deze aandacht het karakter van een korte maar krachtige hype, die iedereen na enige tijd weer vergeten is. Het groeiend wantrouwen tussen media en politiek versterkt deze ontwikkeling. Dit veranderde accent binnen de politieke berichtgeving heeft gevolgen voor de controlefunctie van de media, die steeds vaker de persoonlijke performance van een politicus of minister betreft en vaak pas in de tweede plaats zijn of haar beleid. De personalisering van de controlefunctie is voor redacties vaak gemakkelijk in te vullen en leidt bovendien tot onderhoudende berichtgeving. Wanneer de politiek verantwoordelijken in het openbaar bestuur zelf continu het onderwerp van controle zijn en meningsverschillen tussen bewindslieden onderling uitvergroot worden kan dit verlamdend gaan werken.

Ten tweede heeft de zeer grote concurrentie op de gefragmenteerde mediamarkt gevolgen voor de handhaving van de professionele journalistieke normen. Tot deze professionele normen behoren nauwkeurigheid, het dubbel checken van feiten, meerdere bronnen raadplegen en het toepassen van hoor en wederhoor. Deze normen staan onder druk door de grote prioriteit die redacties geven aan het hebben van een primeur en de angst om als één van de laatste met bepaald nieuws te komen. Dit kan niet alleen de nauwkeurigheid en betrouwbaarheid van de informatiefunctie onder druk zetten, het kan eveneens gevolgen hebben voor de kwaliteit van de invulling van de controlefunctie. Elk vermeend schandaal of beleidsfaal wordt in eerste instantie door veel media met grote ophef gebracht en steeds minder nemen media de tijd de zaak in een afgewogen perspectief te plaatsen.

Voor het openbaar bestuur betekent dit dat, als het politieke informatie op een evenwichtige manier in de media wil krijgen, dit hoge eisen aan zijn communicatiebeleid stelt. Er wordt steeds meer gevraagd om een proactieve houding van de overheid. Exemplarisch is wat dit betreft de recente discussie over het vaccin tegen respectievelijk baarmoederhalskanker en de Mexicaanse griep, waarbij op internet allerlei angstverhalen de ronde deden die door veel andere media werden overgenomen. In analyses achteraf is de overheid verweten zich met de nieuwe informatiesituatie nog geen raad te weten en te laat op deze geruchten te reageren (*NRC.NEXT* 2009a 2009b).

De informatiefunctie van de media staat ook onder druk, doordat het voor burgers steeds gemakkelijker wordt om politiek nieuws te ontwijken. Door de toename van het aantal televisiezenders met weinig of geen politiek nieuws en meer recent de themakanalen, wordt het steeds gemakkelijker om nergens meer politiek nieuws 'per ongeluk' tegen te komen. De verdere ontwikkeling van digitale televisie, waardoor de kijker zijn eigen programma-aanbod kan samenstellen, zal dit effect nog versterken. Verwacht mag worden dat hierdoor een substantiële groep burgers steeds moeilijker te bereiken zal zijn. Voor het openbaar bestuur vormt het een belangrijke uitdaging deze groep op de hoogte te houden van beleidsvoornemens en -maatregelen. Eigen websites en eigen media kunnen een instrument zijn, zij zijn zeker noodzakelijk, maar het belang ervan moet niet worden overschat. Burgers die het nieuws niet meer volgen via de traditionele media gaan ook niet zelf actief op zoek naar maatschappelijk en politiek nieuws op websites van politieke partijen of overheidsorganisaties. Het zijn vooral de hoogopgeleide burgers die het nieuws toch al intensief volgen, die dankbaar gebruikmaken van het aanbod op weblogs en nieuwssites. Voor het democratisch stelsel kan door deze ontwikkeling een probleem ontstaan. Burgers worden geacht mede vorm te geven aan de samenleving en een zekere verantwoordelijkheid te dragen. Daarvoor is het wenselijk dat zij enigszins op de hoogte zijn van politieke ontwikkelingen en kwesties.

De platformfunctie, waarbij de media een platform zijn voor geluiden vanuit de samenleving, staat niet onder druk. Door fragmentatie van de mediamarkt is er veel meer informatie beschikbaar dan in het verleden. De groei van het informatieaanbod is niet alleen tot stand gekomen via de talloze nieuwsportalen op internet en websites van overheden en belangengroepen, maar ook door de opkomst van de succesvolle gratis kranten. Hierdoor kunnen geluiden uit de samenleving gemakkelijker hun weg vinden naar de publiciteit. Bovendien krijgt de platformfunctie meer prioriteit bij veel media dan in het verleden. Zeker na het succes van Fortuyn en zijn partij de LPF, zijn veel media zich ervan bewust geworden dat ze in de jaren negentig van de vorige eeuw ontwikkelingen in de samenleving niet voldoende onderkend hebben. In paragraaf 7.3 is gebleken dat media snel gereageerd hebben op het ontstaan van een nieuwe culturele dimensie. Sinds 2002 zijn

media er veel meer op gespist om geluiden uit de samenleving een platform te bieden. Bij nagenoeg elk onderwerp van enig maatschappelijk belang komt de burger aan het woord, ofwel via een paar straatinterviews ofwel door een snel uitgevoerde opiniepeiling. Het openbaar bestuur wordt hierdoor soms geconfronteerd met een snelle en onverwachte publieke meningsvorming en wordt in het debat in de media door journalisten vaak in het defensief gedrongen. Problematisch daarbij is dat veelal niet duidelijk is hoe representatief een paar leuke of scherpe quotes zijn of hoe deugdelijk de uitgevoerde enquête is. Vastgesteld kan echter worden dat de media de platformfunctie goed en wellicht zelfs beter vervullen dan vroeger, mede doordat de media commerciëler geworden zijn en herkenbaar willen zijn voor hun doelgroep.

De intermediaire rol van de media verandert, maar het belang ervan neemt zeker niet af. Wel gaat dit ten koste van de maatschappelijke positie van politieke partijen. Gezien het mandaat dat partijen van de kiezers bij verkiezingen krijgen mag verwacht worden dat zij verwoorden wat er in de samenleving leeft en desgewenst vertalen in concrete eisen, de zogenoemde articulatiefunctie van politieke partijen. Sinds de jaren zeventig is waarneembaar dat deze articulatiefunctie steeds vaker wordt vervuld door de media; burgers wenden zich eerder tot de media dan tot politieke partijen met klachten en problemen. Het dominant worden van de medialogica, de opkomst van nieuwe maatschappelijke problemen en de grote prioriteit die de media tegenwoordig geven aan de platformfunctie hebben deze tendens versterkt.

7.5 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk zijn we ingegaan op twee ontwikkelingen die van invloed zijn op het functioneren van het openbaar bestuur: het transformatieproces van de vertegenwoordigende democratie en het transformatieproces van het mediasysteem. In deze slotparagraaf zullen we kijken hoe beide processen elkaar beïnvloeden en versterken. Zowel de electorale markt als de mediamarkt heeft zich ontwikkeld van een stabiele aanbodmarkt naar een sterk concurrerende en dynamische vragersmarkt. Zowel voor de gevestigde politiek als voor de oude media heeft dit grote onzekerheid gecreëerd, het heeft het zelfvertrouwen van veel politici en journalisten aangetast. Op beide markten zien we de soms razendsnelle opkomst van nieuwe spelers, soms ook weer gevolgd door een snelle aftocht. Voor veel van de nieuwe spelers staat nog allerm minst vast dat ze blijvend een rol zullen spelen.

Zowel de politieke partijen als de media zijn daarbij sinds het begin van deze eeuw geconfronteerd met het manifest worden van belangrijke nieuwe maatschappelijke problemen. In Nederland, en veel andere Europese landen, zien veel politologen naast de traditionele economische links-rechtstegenstelling een nieuwe

culturele dimensie ontstaan, waarbij een multiculturele integratieve visie staat tegenover een cultuurprotectionistische demarcatieve visie. Voor zowel de media als de politiek vormt het een groot probleem hoe hier op gereageerd moet worden. Deze nieuwe tegenstelling heeft de onzekerheid van journalisten en politici van gevestigde politieke partijen in eerste instantie nog verder vergroot.

De veranderingen op de electorale markt bleken voor het eerst bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer in 1994. Sindsdien is de volatiliteit op de electorale markt nog toegenomen; vooral de verkiezingen van 2002 en 2006 kenmerkten zich door grote politieke verschuivingen. De oude politieke partijen hebben veel moeite zich aan te passen aan deze tweedimensionale structuur en vooral om zich herkenbaar op te stellen op deze nieuwe dimensie. Tegelijkertijd dient vastgesteld te worden dat de electorale markt in Nederland, dankzij het kiesstelsel, een zeer open karakter heeft en veel kansen biedt aan nieuwe stromingen en bewegingen in de samenleving. Sinds 1994 heeft een groot aantal nieuwe politieke partijen op lokaal en nationaal niveau succes gehad: de Socialistische Partij, ouderenpartijen, lokale partijen waaronder veel leefbaarheidspartijen, de LPF, en sinds 2006 de Partij voor de Dieren en de Partij voor de Vrijheid. Hoewel het electorale systeem in Nederland dus zeer open is en er vanaf 2001 verschillende nieuwe cultureel demarcatieve partijen zijn ontstaan, hebben deze partijen tot nu toe slechts een beperkte bijdrage kunnen leveren aan het openbaar bestuur. Op nationaal niveau heeft alleen de LPF in 2002 enkele maanden, met weinig succes, deelgenomen aan het eerste kabinet-Balkenende. Op lokaal niveau hebben vooral lokale partijen, sommige met een sterk demarcatief profiel, en de SP vaker geparticipeerd in het openbaar bestuur. Deze deelname aan het bestuur laat een wisselend beeld zien van enerzijds succesvolle coalities en anderzijds gemeenten die kampen met grote bestuurlijke problemen, vaak veroorzaakt door interne problemen en gebrek aan bestuurservaring bij lokale partijen. Geconstateerd kan worden dat nieuwe politieke partijen ondanks hun electorale successen tot nu in beperkte mate succesvol hebben deelgenomen aan het openbaar bestuur.

De mediamarkt is in de jaren negentig eveneens opengebroken. Het dominant worden van de medialogica heeft ertoe geleid dat de aandacht voor beleidsinhoudelijke zaken is gedaald, hoewel zeker niet gemarginaliseerd, en dat de aandacht voor politiek-strategische onderwerpen, conflicten, drama en grote en kleine schandalen is gestegen. Politici maken zich soms kwaad over de wijze waarop de media berichten over de politiek. Dat is zeker niet altijd ten onrechte, maar vereist een paar kanttekeningen. Ten eerste worden het dalend vertrouwen in de politiek en het groeiend cynisme niet door de media veroorzaakt. Hoewel er in de VS onderzoeken zijn die een verband aantonen tussen negatieve en strategische mediaberichtgeving enerzijds en negatieve politieke attitudes anderzijds, is dit verband door onderzoekers in Nederland en andere Europese landen ter discussie gesteld. Bovendien lokken partijen en het openbaar bestuur door hun gedrag en

hun strategie van newsmanagement deze berichtgeving in belangrijke mate zelf uit. Hoe en in welke mate het openbaar bestuur haar newsmanagement moet professionaliseren vormt echter een dilemma. Enerzijds lokt het onmiskenbaar wantrouwen uit aan de kant van de journalistiek, anderzijds kan het openbaar bestuur het zich niet permitteren om niet te reageren als oude en nieuwe media, soms met dubieuze of onjuiste argumenten, het publiek proberen te mobiliseren tegen bepaalde beleidsvoornemens.

De media werden in 2002, evenals de politieke partijen, overvallen door de snelle opkomst van Pim Fortuyn en zijn partij. Zij hebben zich echter veel sneller aangepast aan de nieuwe situatie dan de politieke partijen. Alle media zijn meer aandacht gaan besteden aan kenmerkende onderwerpen van de nieuwe culturele dimensie – integratie en immigratie – en bovendien kiezen enkele media een meer cultureel demarcatieve positie en andere juist een integratieve positie. Media kunnen natuurlijk veel gemakkelijker en vrijblijvend berichten over een omstreden en gepolitiseerd thema dan politieke partijen, die altijd geacht worden een standpunt in te nemen en een oplossing aan te dragen. Vooral de gevestigde en vaak bestuursverantwoordelijkheid dragende partijen hebben daar grote moeite mee. Het is voor de media daarentegen om meerdere redenen juist aantrekkelijk om veel aandacht te besteden aan alle problemen rond integratie en immigratie, het zijn onderwerpen die goed passen bij de vereisten van de medialogica – emotioneel geladen, een breed publiek aansprekend en daarmee altijd goed voor pittige uitspraken – en waar zowel tussen de partijen als binnen de partijen veel conflicten over zijn. Met een zekere gretigheid worden deze problemen door de media belicht en uitvergroot. Deze onderwerpen stellen de oude spelers op de mediemarkt, ongeacht of ze zelf stelling nemen, in staat te laten zien dat zij in tegenstelling tot de gevestigde politieke partijen, het contact met brede lagen van de bevolking niet verloren hebben. De nieuwe spelers, vooral de verschillende blogs op internet, willen juist laten zien dat zij op deze punten beter functioneren dan de traditionele media. De aandacht voor deze onderwerpen kent wel een zekere golfbeweging, maar zolang het een sterk gepolariseerd onderwerp blijft waar een deel van de politieke partijen mee worstelt, valt het niet te verwachten dat de media hun belangstelling ervoor zullen verliezen. De opkomst van de nieuwe culturele tegenstelling is dan ook een zege voor de oude én de nieuwe media.

NOOT

- 1 Het begrip *media logic* werd in 1979 voor het eerst gebruikt door Altheide & Snow. In hun benadering staan vooral de technische vereisten en het format van de media centraal: 'how material is organized, the style in which it is presented, the focus or emphasis on particular characteristics of behavior, and the grammar of media communication. (...) Media logic becomes a way of seeing and interpreting social affairs' (Altheide en Snow, 1979: 10-11). Mazzoleni (1987) gebruikte het voor het eerst voor een onderzoek naar de rol van media bij verkiezingscampagnes. In Nederland introduceren Brants en Van Praag het begrip in een boek over de campagne van 1994 (Brants en Van Praag 1995). De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling brengt in 2003 een rapport uit onder de titel *Medialogica*, waarin het begrip breder wordt omschreven dan in de meeste wetenschappelijke literatuur.