deel V

Slotbeschouwing en drie scenario's

10 Slotbeschouwing

10.1 De mediamaatschappij

Spectaculair, zo niet revolutionair, is het medialandschap in Nederland in de afgelopen vijftien jaar veranderd. De eerste revolutie werd gevormd door de doorbraak (vanaf 1989) van commerciële radio- en tv-zenders, landelijk, regionaal en lokaal. Tot die tijd waren er twee landelijke publieke tv-netten en speelden regionale en lokale zenders slechts een marginale rol. Vijf jaar later waren er zeven landelijke stations en tientallen regionale en lokale zenders. Ook de verhouding tussen de audiovisuele media en de geschreven pers veranderde, in kwantitatief opzicht: in die van een audiovisuele meerderheid versus een krimpende minderheid van de geschreven pers.

In de tweede helft van de jaren negentig zorgde de komst van internet voor een revolutie die het wezenlijke kenmerk van alle bestaande media tot dan toe op zijn kop zette: van *top-down* naar interactief en *bottom-up*. Iedere burger kon nu zijn berichten, meningen en beelden naar iedereen sturen. Deze technologie zorgde voor een *empowerment* – een toenemende zelfredzaamheid maar ook een groeiend machtsgevoel – van de burgers ten opzichte van elkaar, en iedere instantie die macht over hen uitoefent: overheden, bedrijven, instellingen én de media. De traditionele hiërarchie in de sociale en politieke relaties werd hierdoor aangetast. De mobiele telefoon, met sms en fotofunctie, vervolmaakte deze revolutionaire communicatieve verzelfstandiging en mobilisering van de burger.

Een derde, kleinere revolutie in het medialandschap volgde eind jaren negentig met de komst van twee gratis kranten, *Metro* en *Spits*, die tezamen intussen een bijna even grote oplage hebben als de verzamelde landelijke kwaliteitskranten van PCM. Naast de langetermijntrend van de ontlezing, de komst van internet en de 'verhuizing' van advertenties naar radio en televisie, hebben deze gratis kranten de positie van veel kranten, vooral de regionale, zo onder druk gezet dat 2003 door de voorzitter van het Nederlands Genootschap van Hoofdredacteuren tot een 'rampjaar' werd uitgeroepen.[1]

1 Broertjes (2004).

Er is een definitieve verschuiving opgetreden van het gedrukte woord naar het beeld en het gesproken woord op radio en tv. Wat het geschreven woord betreft, dat is niet verdwenen, integendeel, maar moet voor steeds meer mensen wel gratis toegankelijk zijn. Op Teletekst, in de 'treinkranten' of op internet. Die tendens heeft minder met gebrek aan geld te maken dan met de houding 'gratis of status'. Immers, het geld dat de doorsnee burger uitgeeft aan de nieuwste audiovisuele mediasnufjes – breedbeeldtelevisie, mp3-speler, mobiele telefoon – is een veelvoud van de kosten van een krant.

10.2 *Publieke opinie en 'incidentalisme'*

Mediamacht hebben we eerder in dit boek gedefinieerd als de mate waarin mensen of groepen de inhoud van de mediaboodschappen kunnen beïnvloeden ten gunste van hun belangen. De genoemde revolutionaire veranderingen – versnelling, interactiviteit en suprematie van 'het beeld' – heeft de relatie tussen de overheden en 'de journalistiek' fundamenteel veranderd. Ogenschijnlijk alleen ten nadele van 'de journalistiek' en ten voordele van 'de overheden', zoals de politie, maar ook met grote nadelen voor alle gezagsdragers. Want tegenover een structurele dominantie van de overheden bij de verstrekking van nieuws aan de media, staat de suprematie van vooral de audiovisuele media in het vormen van 'de publieke opinie' over die nieuwsberichten. Zeker bij incidenten. De commercialisering en de moordende concurrentie tussen alle media hebben bij de nieuwsredacties tot een permanente angst geleid 'te laat' te zijn. Deze angst heeft de kans op het ontstaan van *hypes* enorm vergroot.

Maar deze ontwikkeling is ook een reactie op de grote mate van professionalisering van zowel de overheidsvoorlichting als de nieuwsmedia. Bij de eerste moeten we onder professionalisering vooral verstaan een ontwikkeling naar een routinematig verstrekken van hoogwaardige, journalistiek getinte nieuwsberichten aan de nieuwsmedia, en de grote mate van kennis over de eigenschappen van de media, die in staat stelt zeer doelgericht en precies de gewenste berichten in de juiste *formats* 'te pluggen'. Bij de nieuwsmedia moeten we onder professionalisering vooral verstaan de, door concurrentie én verminderende budgetten voortgedreven, neiging tot het routinematig verstrekken van nieuws. Dit gaat ten koste van de kritische zin bij het beoordelen ervan, en de drang om zelf aan *check en dubbel check* of eigen onderzoek te doen.

Het 'incidentalisme' in zowel de media als in de politiek kunnen we als een reactie zien op deze bureaucratisering van de nieuwsvoorziening, en op de sterk afgenomen macht van journalisten (en politici) om exclusief verantwoordelijk te zijn voor de *top-down* nieuwsvoorziening, de achtergronden en analyses ervan en de opinies erover. De toegenomen afhankelijkheid van bronnen en het toegenomen routinekarakter van de nieuwsvoorziening lijken het zelfbeeld van journalisten als autonoom en onafhankelijk handelende 'makelaars' tussen gebeurtenis en publiek ernstig te hebben aangetast.

Deze verminderde macht kan op twee manieren gecompenseerd worden: bij incidenten en bij de kleuring van het nieuws in alle *format*-soorten in krant, op radio en tv, die zich niet tot taak hebben gesteld het feitelijke nieuws zo objectief mogelijk weer te geven. Gekleurde meningsvorming speelt zich af in columns, actualiteitenrubrieken en de *talkshows* die zich – niet toevallig dus – in dezelfde achterliggende vijftien jaar als een konijnenplaag over het Nederlandse medialandschap hebben vermenigvuldigd.

Bij incidenten en calamiteiten is de machtsverhouding tussen overheid en media in één klap geheel omgedraaid. De overheidsfunctionarissen en -voorlichters zijn niet langer de superieure marionettenspelers die zij in de dagelijkse praktijk zijn geworden, maar zijn dan de aangeklaagden die rekenschap moeten afleggen voor hun aandeel in het incident of de ramp. Zij moeten halsoverkop proberen hun legitimiteit te herstellen. De grote voorliefde van de media voor dit soort voorvallen lijkt deels te verklaren met het psychologische mechanisme van noodzakelijk herstel van zelfrespect, dat het knagende gevoel gereduceerd te zijn tot *his master's voice* moet wegnemen. Naast de technologische en commerciële revoluties in het medialandschap mogen we daarom de psychologische en politieke veranderingen in de relatie tussen overheid en haar voorlichters en de journalisten van de afgelopen vijftien jaar niet verwaarlozen.

10.3 *Van feit naar voorlichting*

H.J.A. Hofland heeft in 1988 de mediale veranderingen sinds de jaren vijftig treffend en bondig omschreven. Tijdens de verzuilde en hiërarchische jaren vijftig ervoer hij "dat in de meeste van onze dagbladen weliswaar zelden of nooit aperte leugens stonden, maar dat er in zogenaamde controversiële zaken menigmaal met de waarheid werd gehannest, dat er

in de krant niet ontkend noch bevestigd kon worden terwijl ter redactie de feiten nauwkeurig bekend waren. Soms was er nieuws van het zwaarste kaliber dat juist daarom helemaal uit de krant werd gehouden."[2] De emancipatie van de jaren zestig noemde hij tweezijdig. "De journalist verloor zijn eerbiedige, bij voorbaat beamende houding tegenover de autoriteit, en hoe mystiek dat ook mag klinken – het nieuws zèlf emancipeerde. De feiten kregen een onaantastbaarheid die niet meer gedoogde dat ermee werd gesold. Als het feit eenmaal was ontdekt, dwong het tot publicatie."[3]

Deze grote machtstoename bij de media leidde er toen al toe dat de bronnen van het nieuws zich professioneler, agressiever gingen gedragen tegenover de pers. *Public relations* en *image building* groeiden in die tijd, vooral in het bedrijfsleven, uit tot een wetenschap. De behoefte om een tegenmacht te ontwikkelen groeide in de jaren zeventig. Toen zag het kabinet-Den Uyl, in zijn streven om van Nederland 'een maakbare samenleving' te maken, in de progressieve pers "een van de belangrijkste stukken gereedschap".[4] In 1988 was de polarisatie – sommige media zoals *De Telegraaf* en de TROS gingen juist in de tegenaanval – die hiervan het gevolg was, ogenschijnlijk verdwenen. Hofland oordeelde althans: "De media rapporteren en becommentariëren een samenleving die in rustiger vaarwater is gekomen." Niemand stoorde de journalist nog, geen directeur, geen partijleider. "Dat schenkt de journalist een betrekkelijk comfortabel bestaan. Het is goed voor de persvrijheid, maar daarentegen staat dat dit grondrecht minder wordt beproefd."[5]

Deze beoordeling in 1988 was de bekende stilte voor de storm, die direct daarop met alle genoemde revolutionaire veranderingen uitbrak. Belangrijk gevolg is geweest dat – in reactie op die dominantie van de media in het gepolitiseerde publieke debat – zowel overheden en programmamakers die zich bekneld voelden in het publieke bestel, zoals Joop van den Ende, als politici in het midden of ter rechterzijde van het politieke spectrum, er meer dan ooit van overtuigd raakten dat ze het niet aan de bestaande media over konden laten om hun beleid, hun nieuws, hun nieuwe creatieve ideeën bij de burgers te krijgen.

---

2 Hofland (1988), p. 4.

3 *Ibidem*, p. 5.

4 *Ibidem*, p. 11.

5 *Ibidem*, p. 9.

Deze bewustwording, gepaard gaande met enige wraakgevoelens, heeft de explosieve groei van de afdelingen voorlichting veroorzaakt. De modieuze minachting van journalisten voor alles wat voorlichter heet – behalve bij die journalisten die in een bijna dagelijkse relatie tot hen staan, zoals politieverslaggevers – heeft bij de voorlichters, zoals de enquête onder de politievoorlichters laat zien, de neiging versterkt om de media te negeren, te verslaan met zelf gemaakte journalistieke producten als nieuwsberichten, of hen te passeren en zich rechtstreeks tot de burger te wenden via de beschikbare communicatiekanalen.

De toename van voorlichtingsapparaten was toch al aanzienlijk, en ook noodzakelijk omdat de politiek en de samenleving in de afgelopen decennia, oppervlakkig gezien, gekenmerkt werden door vrijheid en liberalisering. In werkelijkheid was een maatschappij ontstaan waarin almaar nieuwe beleidsthema's werden geïntroduceerd en waarin de complexiteit van het overheidsbestuur als gevolg van de toenemende eisen van de burgers en actiegroepen groter en groter werd. Meer wet- en regelgeving was het gevolg. En daarover moest de overheid vanzelfsprekend voorlichting geven.

10.4 *Vermomde politisering*

De angstige, en daarom vijandige houding die de overheid tegenwoordig inneemt ten aanzien van de media, heeft dus zowel te maken met de groeiende problemen om de eigen legitimiteit overeind te houden in een mondiger wordende samenleving (met een eindeloze hoeveelheid publieke, publiek-private en commerciële media) als met de blijvende politisering van de media. Deze politisering was alleen minder zichtbaar dan in de tijd van de verzuiling, toen *De Telegraaf* altijd het ene zei en *De Waarheid* het omgekeerde. De emancipatie van de journalisten ten opzichte van hun bazen leidde tot professionalisering, die in hun eigen ogen bekroond werd door de trits 'onafhankelijkheid, objectiviteit en neutraliteit'.

Dit was een mooi en terecht streven. Maar de geschetste ontwikkeling naar het routinematig produceren van nieuws en de explosieve groei van het aantal commentariërende rubrieken en programma's, leidde ertoe dat meningen nog veel belangrijker werden dan de feiten. Onder de kabinetten-Kok zijn de pogingen om – in die gefragmenteerde, onoverzichtelijke

en opiniërende media – opnieuw de overhand te krijgen in de nieuwsvoorziening en de publieke opinie in een stroomversnelling geraakt. Heikele kwesties werden, zoals altijd, doorgeschoven naar commissies, en voor de opwinding van alledag werden politiek adviseurs aangetrokken, bijgestaan door steeds meer uitdijende afdelingen voorlichting. De houding tegenover de media kwam tot een voorlopige climax in de rede die minister van Justitie Donner in mei 2004 hield tijdens een symposium over de persvrijheid. Hij gaf toe dat de voorlichters de weergave van de zaken kunnen beïnvloeden. "Maar waaróm laten ze het niet aan de pers over? Omdat adequate weergave door de media niet vanzelfsprekend is."[6]

Deze klacht over het gebrek aan adequate weergave is terecht, als daarmee gebrek aan feitelijkheid wordt bedoeld. Zonder te vervallen in een filosofische beschouwing over het begrip feit, kan worden vastgesteld dat de ruimte voor 'de feiten' in de afgelopen decennia in de kranten drastisch is afgenomen ten gunste van 'de mening', en het visuele (foto's, *infographics*). Alleen enkele kwaliteitskranten, zoals *NRC Handelsblad* en *de Volkskrant*, en weekbladen als *Elsevier* en *Vrij Nederland*, trachten nog de functie van *paper of record* overeind te houden door een rede, een document of beleidsmaatregel af te drukken, of zelf georganiseerde enquêtes en grafieken en tabellen van allerhande zaken zoals 'de beste scholen' of 'de beste wijken' te publiceren. De opkomst van de *infographics* vergemakkelijkt de weergave van de feiten, al vergroten ze ook het visuele karakter ervan. In één oogopslag is te zien waar zich die beste wijken bevinden. Daarmee wordt de feitelijke weergave deels ook een beetje televisie. In de populaire pers, zoals *De Telegraaf*, valt de verhouding tekst-beeld-reclame al dusdanig in het voordeel van het visuele uit, dat we bijna zouden kunnen spreken van televisie op gedrukt papier.

10.5 De politie domineert als bron

Zoals uit onze inhoudsanalyse blijkt, is de bron in het krantennieuws over de politie in het merendeel van de gevallen afkomstig van de politie zelf. Dit kan niet anders dan een groot succes worden genoemd voor de korpsleiding en de politievoorlichting. Te meer daar de teneur van alle bestu-

6 J.P.H. Donner, rede op NVJ-symposium 'Persvrijheid bestaat (niet)', 3 mei 2004.

deerde berichtgeving over de politie in de helft van de gevallen positief is, in een kwart van de gevallen neutraal, en in een kwart van de gevallen negatief.

Dit is ongetwijfeld het resultaat van de grote professionalisering van de politievoorlichting die sinds de jaren tachtig heeft plaatsgehad. Ook van de disciplinering van de eigen korpsen, inclusief de afscherming van de eigen organisatie voor al te nieuwsgierige journalisten. Naar het oordeel van de meeste geïnterviewde politieverslaggevers – die ook volgens de politie tot de betere in het land behoren – is hun werk de afgelopen jaren veel lastiger geworden. Een van hen aarzelt niet om te zeggen: "De journalistiek is *kaltgestellt*."[7] Dit mag een overdrijving zijn, en lijkt vooral op te gaan voor de individuele schrijvende journalist. Hij of zij heeft veel minder dan vroeger de steun van 'de machtige krant' achter zich, en moet ook steeds meer op eigen houtje opereren. Tenminste als hen *überhaupt* nog toegestaan wordt om zich louter en alleen op justitie of politie te richten en ze het er niet 'bij moeten doen', naast het dagelijkse verslaggeverswerk.

Hun werk wordt dus zowel van de kant van de politie als van de eigen krant moeilijker gemaakt. En daar komt de mentale omslag bij die veel kranten de afgelopen jaren hebben gemaakt ten aanzien van politie, veiligheid en criminaliteit. Overheerste in de jaren zestig tot en met negentig bij de meeste kranten – populaire kranten als *De Telegraaf* uitgezonderd – een negatieve houding ten aanzien van de politie (veel aandacht voor IRT, corruptie, seksuele intimidatie en politiegeweld tegen arrestanten). Zeker sinds 2002 overheerst volgens menig politieverslaggever die een kritisch onderzoek wil starten naar aspecten van de politie, op de redactie de houding van: 'laat die politie nou haar werk doen, ze heeft het al zo moeilijk'.[8] De omslag naar een positieve waardering van de politie wordt ook ondersteund door de resultaten van de inhoudsanalyse. Negatieve berichten over de politie – zoals bijvoorbeeld de schorsing van een agent – tellen de helft van het gemiddelde aantal woorden in berichten over de politie. Soms zijn het niet meer dan 'kortjes', die ook niet worden gevolgd door een langer *follow-up*-verhaal.

De langere verhalen in de kranten over de politie, zeker de participerende reportages, kunnen vrijwel of helemaal niet meer geschreven

7 Interview H. Moll, 19 februari 2004, Amsterdam.

8 *Idem.*

worden zonder de instemming en medewerking van de politie. Bij het schrijven en publiceren van de artikelen heeft de journalist nog een grote mate van autonomie behouden, maar steeds vaker moet die ermee instemmen dat de politie het recht heeft bepaalde passages te wijzigen of zelfs het vetorecht heeft op publicatie van het hele artikel. Dit betekent niet dat de uiteindelijke reportages geen representatief beeld geven van de beschreven politieactiviteiten, maar dat beide partijen even veel macht hebben bij het bepalen van dat beeld.

De toenemende macht van de voorlichters, de afnemende macht van de kranten, en de explosief toegenomen aanwezigheid van 'het beeld' op televisie hebben er, ondanks de dominante positie van de politie bij de nieuwsvoorziening en de welwillende houding van de media en de publieke opinie ten aanzien van de politie in het algemeen, niet toe geleid dat politie en justitie tevreden achterover konden gaan leunen. Integendeel, de gevoeligheid voor alles wat er in de media over hun organisatie wordt gezegd of getoond is enorm, soms op het overgevoelige af. Deze overgevoeligheid is niet moeilijk te verklaren. Vanaf eind jaren zestig tot en met de jaren tachtig was het imago van de politie slechter dan sinds 1945 het geval was geweest. De 'slechte pers' ondermijnde de legitimiteit van de politie en daarmee ook de operationaliteit, en bedreigde zelfs het bestaansrecht van de politie als wetshandhavende institutie. Om het tij te keren werd de voorlichting met spoed geprofessionaliseerd.

Waren politievoorlichters na veel intern missionarissenwerk en veel externe voorlichting er net in geslaagd om de relatie tussen politie en media te normaliseren tot het niveau van symbiose en wederzijds respect, of direct daarna brak begin jaren negentig de IRT-affaire uit. De mediaonthullingen over de wettelijk niet geregelde 'gecontroleerde doorvoer van drugs' door politiemensen en officieren van justitie om de grote drugsbazen te kunnen oppakken, leidde tot 'een smerige mediaoorlog' tussen korpsen onderling en justitie om elkaar de zwartepiet toe te spelen. De felheid en precisie waarmee justitie en politie deze oorlog voerden, bewees hoezeer de professionaliteit ten aanzien van de media al was gegroeid.

10.6 Crises doorbreken de mediadominantie

Niettemin was de IRT-affaire een traumatische ervaring voor zowel politie als justitie. En beide instituties waren sindsdien in elk geval op dit punt

eensgezind: "Dit gebeurt ons geen tweede maal", zoals adjunct-korpschef Joop van Riessen het formuleerde. De strijd over de vraag wie de baas is over wie, zou weliswaar doorgaan, maar deze werd zeker van de kant van de politie met een veel verfijndere mediapolitiek gevoerd. Justitie en Binnenlandse Zaken kregen het veel vaker voor hun kiezen als de sterk opgevoerde bureaucratisering in de nieuwsvoorziening doorbroken werd door plotselinge nieuwserupties. Bijvoorbeeld naar aanleiding van calamiteiten als de Herculesramp, de Vuurwerkramp in Enschede, de Cafébrand in Volendam of publieke aanvallen van paniek en verontwaardiging over gevallen van moord en doodslag zoals inzake Meindert Tjoelker, Marianne Vaatstra, de meisjes van Gorinchem, of rechtszaken tegen zelfverklaarde vijanden zoals drugsbazen als De Hakkelaar en Charles Z., of een door delen van het volk tot vijand verklaarde persoon als de moordenaar van Pim Fortuyn.

Gedurende de meeste van de gebeurtenissen die enorme nieuwsgolven veroorzaakten en soms het hele land in rep en roer brachten, wist de politie buiten schot te blijven. Daarentegen kreeg de politie te maken met het nieuwe en bijna permanente probleem van de beheersing van de groeiende kleine en grote misdaad, én van de beheersing van de perceptie bij de bevolking van de bestrijding van deze misdaad. Incidenten die de openbare orde en het gevoel van veiligheid bedreigden, werden de achilleshiel van de steeds professioneler wordende politiekorpsen en hun vermogen om via direct mediaoptreden of indirect via de afdelingen voorlichting de inhoud van de mediaboodschappen te sturen. De Oosterparkrellen in Groningen in oudejaarsnacht in 1997-98, de voetbalrellen in Den Bosch in 1999 en de dreigende etnische rellen na het doodschieten van Driss Arbib, van Marokkaanse afkomst, door een agent in 2003 in Amsterdam en het povere (media-)optreden van de politie na het neersteken van zakenman Roel Pieper en zijn vrouw, werden door de overgevoeligheid van de burgers voor alles wat hun veiligheid bedreigde in de anoniemer en harder wordende samenleving enorme mediakwesties.

Zoals de grafieken in de inhoudsanalyse laten zien, overheerst structureel de positieve teneur in de berichtgeving van de onderzochte kranten over de politie, maar maakt het imago van de politie na zulke incidenten een grote duikvlucht. Voor justitie zal het niet anders zijn. De gevolgen voor politie en justitie zijn waarschijnlijk verschillend.

Ten eerste weet de politie, zoals de inhoudsanalyse en de interviews laten zien, zich inmiddels gesteund door de dominante positie in het

routinenieuws en door de algehele positieve waardering van het publiek én de media voor het werk van de politie. Hierdoor is zij minder vatbaar geworden voor kleinere kwesties of schandalen, zoals het gebruik van xtc-pillen door agenten (waarover *Vrij Nederland* in 2003 berichtte) of de discussie over de beloning van een nieuwe korpschef (waarover *Netwerk* in 2004 berichtte).

Ten tweede zijn de successen van de politie veel zichtbaarder geworden. Variërend van de uitermate professioneel georganiseerde en vreedzaam verlopen Europese Kampioenschappen voetbal in 2000, tot de toenemende presentie en *zero tolerance*-controle op straat. Het werk van justitie speelt zich veel meer achter gesloten deuren af, waar de eigen weigering om op principiële basis de camera toe te laten in de rechtszaal ook aan bijdraagt. Mede daarom wordt het OM door een geruchtmakende zaak die slecht uitpakt 'zomaar een jaar teruggeworpen' in het imago, zoals (voormalig) hoofd voorlichting Eric Stolwijk het uitdrukte.

10.7 Schaarbewegingen

Als we de periode sinds eind jaren tachtig tot 2004 overzien, dan kunnen we enkele schaarbewegingen waarnemen die ertoe hebben geleid dat emotie en imago de overhand hebben gekregen boven feiten en inhoud.

10.7.1 Radio en tv versus het gedrukte woord

De eerste schaarbeweging is de opkomende betekenis van radio en televisie en de afnemende betekenis van de geschreven pers. Niet dat de schrijvende pers een misbaar medium is geworden, integendeel. Radio en televisie baseren hun nieuws en programma's hoofdzakelijk op twee bronnen: op wat overheidsfunctionarissen aanleveren – direct of via het ANP – en wat er in de kranten staat. Zonder de krant zou er geen *talkshow* meer kunnen bestaan. De krant is dus een onmisbare leverancier geworden van de werkelijke 'nieuwsfabrikanten', radio en televisie, die het *item* of de persoon in kwestie vervolgens een landelijk platform bieden in dan wel nieuwsrubriek, actualiteitenrubriek, discussieprogramma of *talkshow*.

Redacties in Hilversum zijn permanent bezig om mensen die iets in de krant hebben geschreven of er onderwerp van gesprek zijn geworden, uit te nodigen voor hun programma's, en ook mensen die er iets over te zeggen of ermee te maken hebben. En dat alles gebeurt geheel volgens de

eisen die het *format* van het programma stelt: een twistgesprek, een kringgesprek of interactieve discussie met de burgers in het land, via de formule van het *phone-in* programma.

Kranten, televisie en radio hebben hun eigen kenmerken die de *formats*, bronnen, kennis en onderwerpen van hun nieuws fundamenteel beïnvloeden. De nieuwsinhoud moet altijd passen binnen de eisen van het *format* van het betreffende medium en is daaraan daarom altijd van ondergeschikt belang. Het medium is, in de woorden van mediawetenschapper David L. Altheide, de belangrijkste overweging voor journalisten én bronnen in hun poging "betekenis te organiseren, definiëren en communiceren".[9]

De manier waarop men in Nederland met elkaar converseert, is in de loop der jaren hierdoor veranderd van een schriftelijk *top-down* debat, waarbij de lezer hooguit via een ingezonden brief zijn mening kon verkondigen, in een discussie die gelijkenissen vertoont met de gesprekken van vroeger rond de dorpspomp. Daarin domineert het orale en visuele. Niet het beleidsstuk, de wet, de maatregel of een officiële verklaring door overheidsfunctionarissen staan centraal, maar de in levenden lijve gebrachte toelichting voor radio en tv. Het draait dus om de *media performance*, en het slagen daarvan valt of staat met de expressieve en verbale overtuigingskracht.

Het overleggen van feitelijke gegevens en bewijsstukken is in deze nieuwe mediacultuur tot een minimum beperkt. De gelijkenis met de middeleeuwen dringt zich op, waarin men zich bij gebrek aan feiten slechts op meningen en geruchten baseerde. Canadees onderzoek uit 1991 naar media, misdaad en justitie wees uit dat in circa 90 procent van alle nieuwsitems de opgevoerde bronnen geen bewijzen aanvoerden om verklaringen of eisen kracht bij te zetten.[10] Verhalen en bronnen zijn overwegend *performative* van aard en als zodanig gebaseerd op hun geloofwaardigheid. En die geloofwaardigheid is veelal gebaseerd op hun organisatorische betrekking en status, die hen samen met de geloofwaardigheid van het medium zelf, oprecht doen lijken. Zodoende hebben verhalen van bronnen niet zozeer 'de waarheid' te bieden als wel wat burgers accepteren als de organisatorische, institutionele en massamediale criteria voor kennis en waarheid.

---

9 Altheide (1985), p. 39.

10 Ericson *et al.* (1991), p. 351.

Dit gaat ook op voor technologische of wetenschappelijke kwesties, zoals het gebruik door de politie van bijvoorbeeld DNA-technieken. Er wordt nauwelijks wetenschappelijk bewijs over de kwestie opgevoerd. Wat we te zien krijgen is veeleer het optreden en de 'promotieretoriek' van bronnen die verschillende politieke en ideologische standpunten over zo'n vraagstuk innemen. Het visuele functioneert als een bron van bewijs, vooral als dit een aanwijzing is hoe de kijker het morele karakter en de context van de bronnen moet bezien. De foto en het tv-beeld zijn in dit opzicht natuurlijk superieur omdat, zoals Roland Barthes ooit schreef, het visuele "in één klap betekenis kan geven".[11]

Aan deze dominantie van het beeld, het imago, en dus de indruk en de emotie wordt pas sinds kort weerwerk gegeven. Ten eerste door de krantenjournalisten die zich steeds meer ontwikkelen tot theaterrecensenten die de volgende dag het optreden van de politicus, de hoge ambtenaar, de politiechef of de boze burger van een cijfer voorzien. Gezien het blijvend hoge prestige van de kwaliteitskranten versterken deze jurycijfers het effect van de *tv-performance* aanzienlijk, te meer daar veel lezers van die kwaliteitskranten de betreffende uitzending vaak helemaal niet hebben gezien.

Ten tweede door de toenemende gewoonte van radio- en tv-zenders om de programma's op internet te publiceren zodat de geïnteresseerde burger het nog eens kan zien of beluisteren. Vaak wordt de uitzending nog aangevuld met een 'dossier', iets wat kranten ook al in ruime mate doen bij belangrijke onderwerpen. Deze dossiers vormen een welkome aanvulling want ze kunnen de ratio en het overdenken terugbrengen in de nieuwsconsumptie die tot nu toe vooral bepaald werd door een tomeloze opeenvolging van vluchtige beelden en gezichtsuitdrukkingen van 'gasten in de studio'.

10.7.2 *Officieel nieuws versus het gerucht*

Een andere schaarbeweging was te zien in de toenemende hoeveelheid 'officieel nieuws' en 'agendanieuws', dankzij dat routinematig verstrekte nieuws door zowel overheden als media, en de dalende hoeveelheid 'onofficieel nieuws', die de gewone burgers rond die verdwenen dorpspomp met elkaar plachten uit te wisselen. De media mochten van Nederland dan

11 *Ibidem.*

wel een 'praatgemeenschap' hebben gemaakt, en radio en tv mochten dan wel uitgegroeid zijn tot een vervangende dorpspomp, de burgers mochten toch voornamelijk luisteren en kijken naar al datgene wat er rond die officiële dorpspomp werd gezegd, door mensen die belangrijker waren dan zijzelf.

De groeiende wederzijdse afhankelijkheid van de overheden en de media leidde in de jaren negentig, zoals alom wordt erkend, tot een 'politiek-publicitair complex', zoals de Raad voor het Openbaar Bestuur deze verwevenheid heeft gekenschetst.[12] Hierdoor werd in toenemende mate ál het nieuws van de nieuwsmedia als half of geheel officieel nieuws beschouwd. Deze indruk werd versterkt door het feit dat de oude en nieuwe tv- en radiozenders, onder invloed van die afhankelijkheid en onderlinge concurrentie, veelal hetzelfde nieuws brachten.

Deze ontwikkeling leidde tot een explosie van 'onofficieel' nieuws in de vorm van geruchten (over kinderlokkers en satanische sekten) en besmettelijke emoties die vaak uitmondden in *grass roots*-acties als stille tochten na gevallen van moord en doodslag. Of in de vorm van via internet gemobiliseerde acties tegen misdaden of als 'misdadig' geziene zaken: zoals een enorme beloning voor topmensen in het publiek bestuur of het bedrijfsleven, of het doodschieten van een man in Amsterdam die de politie met een mes bedreigde.

De houding tegenover het gerucht is altijd negatief geweest. Altijd worden ze betreurd, en behandeld als mistige aberraties of tijdelijke gekte. Sommigen zagen in de opkomst van de massamedia een kans om de genadeslag aan het gerucht toe te brengen: televisie, radio en pers zouden aan het bestaansrecht van het gerucht een einde maken. Deze negatieve houding is in feite een moralistisch en dogmatisch vooroordeel. Zoals Jean-Noël Kapferer in zijn boek over geruchten concludeerde: "Er is maar één middel om geruchten tegen te gaan, en dat is mensen verbieden te spreken."[13] Geruchten zijn niet noodzakelijkerwijs onwaar, ze zijn noodzakelijkerwijs onofficieel. Ze dagen de officiële werkelijkheid uit door er een andere tegenover te stellen.

Politie en OM zijn de afgelopen jaren meermalen in problemen gekomen door geruchtenvorming. Na de Oosterparkrellen ging het gerucht

12 Vgl. ROB, 2003.

13 Kapferer (1990), p. 263.

"dat de burgemeester erdoorheen had geslapen". Na de moord op Marianne Vaatstra ging het gerucht dat de politie bewust het aanpalende asielzoekerscentrum niet bij het onderzoek wilde betrekken. En na de dood van Driss Arbib (en de kop in *Het Parool*: 'Politie schiet Marokkaan dood') ging in Marokkaanse kring het gerucht dat de politie de jacht op hen had geopend. In de laatste twee gevallen dreigde een volksopstand, en alleen in het laatste geval wisten de Amsterdamse adjunct-korpschef en de burgemeester dit, door snel optreden (ter plekke en in de media), te voorkomen.

Het naast elkaar bestaan van massamedia en geruchten is een bewijs voor de behoefte bij de mensen aan 'onofficiële media', aan 'een eigen werkelijkheid', die ze kunnen stellen tegenover de opgelegde versies van de werkelijkheid. Het *top-down* karakter van de nieuwsvoorziening door het 'politiek-publicitaire complex' heeft waarschijnlijk de gevoeligheid voor geruchten versterkt. Het gerucht doet beseffen hoe fragiel kennis eigenlijk is. "Een substantieel percentage van onze kennis is misschien totaal ongefundeerd", aldus Kapferer. "We geloven niet wat we weten omdat het waar, gefundeerd of bewezen is. Het tegenovergestelde geldt: het is waar omdat we het geloven."[14] Hij trekt de juiste conclusie voor de praktijk: het gerucht bewijst dat alle zekerheid sociaal is. Datgene wat de groep waartoe we behoren als waarheid beschouwt is waar. En die sociale kennis is gebaseerd op geloof, en niet op bewijs.

10.7.3 *Routine versus hype en rechtszaak van de eeuw*

Voordat we meer *en detail* ingaan op het nieuws over politie en justitie, veiligheid en misdaad, en de relatie politie-media, nog enkele opmerkingen over de toenemende frequentie van de nieuwspieken, door velen *hypes* genoemd. Deze zijn voor zowel de regering, justitie als de politie in de afgelopen tien jaar een toenemende bron van zorg geworden. *Hypes* vormen ook onderdeel van een schaarbeweging. Naarmate de controle door de overheden over het reguliere nieuws toenam, en de beïnvloeding van de dagelijkse nieuwsvoorziening een routinekwestie werd, werd begrijpelijkerwijs de paniek groter als door een schandaal, een incident of een calamiteit de rollen plotseling geheel omgedraaid werden: de media spelen dan ineens weer de autonome hoofdrol en de bevolking – als

14 *Ibidem*, p. 264.

slachtoffer, betrokkene of getuige – krijgt ineens alle ruimte in de media om haar woede te uiten, haar eisen te stellen en haar eigen oplossingen aan te dragen.

Vandaar dat in de populaire media – krant, radio of tv – veel minder vaak gesproken wordt over een *hype* dan in de kwaliteitsmedia en onder politici, overheidsfunctionarissen en wetenschappers. Dit bewijst dat het woord 'hype' vooral een waardeoordeel is: men veroordeelt de mate van mediaopwinding. Zaken die bijna iedereen belangrijk vindt en die ook tot enorme media-aandacht, inclusief nationale hysterie, aanleiding geven, zoals een oorlog ver weg in Irak, de Olympische Spelen of een EK- of WK-voetbal worden nooit een *hype* genoemd. Een van de argumenten voor het gebruik van het woord 'hype' is dat velen achteraf vinden dat er te veel aandacht is geschonken aan een bepaalde kwestie: aan 'de kinderlokkers' in Oude Pekela, aan de dood van Diana of Meindert Tjoelker, enzovoort.[15]

Deze brede veroordeling van de *hype* miskent de functies van sommige *hypes* en miskent ook de politieke feiten die deze scheppen voor overheden zoals justitie en politie: Zij moeten die immers wél pareren om geen blutsen in hun imago op te lopen. Laten we het fenomeen van 'de rechtszaak van de eeuw' waarmee Nederland het afgelopen decennium ook om de paar jaar kennis maakte, als voorbeeld nemen. Het proces tegen De Hakkelaar in 1996 werd 'het proces van de eeuw' genoemd, en het proces tegen Volkert van der G. zes jaar later eveneens. Politie en justitie, en ook politiek Den Haag, hadden alle belang bij een succesvolle afronding van deze rechtszaken. En dat ze er op het gebied van pr en inschakeling van de media alles aan deden om het verloop ook succesvol te laten zijn. Dat de media er met tientallen camera's en honderden journalisten op afkwamen, wordt altijd verklaard met die hiervoor beschreven commercialisering en concurrentiedrift. Dit alles is waar.

De echte vraag is natuurlijk waarom dit soort rechtszaken zo geliefd is bij het publiek. Hetzelfde geldt voor politieseries en nagenoeg alles wat met de politie te maken heeft. De kritiek op deze megamediaprocessen komt bijna altijd overeen met de kritiek die oorlogscorrespondente Christiane Amanpour in 1995 gaf op 'het proces van de eeuw' tegen O.J. Simpson: "Het is niet goed dat de pers zo buitenproportioneel veel aandacht besteedt aan de O.J. Simpson-zaak en de slachting van 500.000

15 Vgl. Vasterman (2004).

tot 1 miljoen Rwandezen vrijwel negeert."[16] Hetzelfde geldt sinds het uitbreken van de oorlog in Irak in 2003 in Nederland. In de kwaliteitskranten geldt deze oorlog als enig belangrijk onderwerp, waarbij alle andere bronnen van publieke en mediaopwinding als onterecht, misplaatst en als 'geconstrueerd amusement', kortom als *hype*, worden afgedaan. Daar zit ongetwijfeld veel waars in, maar in sociologisch en media-perspectief zijn die rechtszaken zeer interessant. En omdat deze voor politie, justitie en overheid ook de eigen legitimiteit direct raken, zijn ze ook van levensbelang voor de wetshandhavende instanties.

Omdat de Nederlandse samenleving steeds meer een mediacultuur is geworden zoals de Amerikaanse, en rechtszaken als tegen De Hakkelaar ook 'Amerikaanse toestanden' werden genoemd, is het goed te wijzen op de conclusies die een Amerikaans onderzoeksteam trok na vergelijking van een vijftiental 'rechtszaken van de eeuw', van de achttiende eeuw tot en met de O.J. Simpson-rechtszaak. Het Apenproces in de jaren twintig (over de evolutietheorie), het proces tegen de kidnapper van een kind van Charles Lindbergh in de jaren dertig, de processen tegen 'de landverraders' Hiss en de Rosenbergs in de jaren vijftig, de processen tegen Vietnam-luitenant William Calley en hippiegoeroe Charles Manson in de jaren zestig om een handvol bekende voorbeelden te noemen.

De algemene belangstelling voor rechtszaken komt overeen met de ontwikkeling van de media in Nederland. Mediaberichtgeving wordt minder en minder in termen van accuratesse of vooroordelen gezien, en meer en meer als compendium van verhalen, als literatuur. En rechtszaken hebben alle elementen in zich van goede fictie: conflict, *suspense*, actie, teleurstelling, verrassing, helden en schurken. En net als bij een sportwedstrijd eindigt een rechtszaak met een duidelijke winnaar of verliezer.

Maar er zijn elke dag duizenden rechtszaken. Dus waarom worden sommige dan uitgeroepen tot 'rechtszaak van de eeuw'? De auteurs van *The Press on Trial* concluderen dat niet de status van beroemdheid de gemeenschappelijke factor was – het Apenproces ging over de vraag of God of de evolutie de mens had geschapen – en ook niet het gebruik van geweld. De gemeenschappelijke factor is in hun ogen dat al die rechtszaken diep gewortelde angsten onder het grote publiek beroerden. En waar die angsten op gericht zijn, hangt van de historische periode af. Nu eens

16 Chiasson Jr. (1997), p. 203.

ging het over de vraag God of Wetenschap, dan weer over de vraag of een vrouw ook tot bestialiteiten in staat is, of over bedreiging door een buitenlandse, communistische 'vijfde colonne', of over de aloude kwestie van het racisme, zoals in de O.J. Simpson-zaak.

Het echte verhaal is dus niet de misdaad of de rechtszaak zelf, noch de mediaberichtgeving erover. Het echte verhaal wordt gevonden in wat die betekenis was, is of zal zijn. Het patroon dat de onderzoekers herkennen is simpel: "onze preoccupatie met deze rechtszaken weerspiegelt niet zozeer een belangstelling in de individuele gebeurtenis maar in het Amerikaanse landschap op dat punt in de tijd." Daarom noemen ze dit soort megaprocessen terecht 'de sociale barometers van de tijd'. Die spectaculaire rechtszaken verkrijgen dus hun beruchtheid omdat ze een gevoelige zenuw in de publieke psyche raken. "Het etiket 'rechtszaak van de eeuw' vertelt ons een stuk meer over de eeuw dan over de rechtszaak zelf."[17]

Niet zelden staat behalve de verdachte dus ook de overheid, of zelfs een heel mens- en wereldbeeld, terecht. Geen wonder dus dat het OM alles op alles zette om de rechtszaken tegen, bijvoorbeeld, De Hakkelaar en Volkert van der G. tot een goed einde te brengen. De hele legitimiteit en handelingsbekwaamheid van de overheid waren hier in het geding.

De grote sociaal-psychologische betekenis van roemruchte rechtszaken mag verduidelijkt zijn. Maar dit verklaart nog niet de explosief toegenomen belangstelling onder de Nederlanders sinds circa 1990 voor álle nieuws over politie en justitie. Eerder is uitvoerig beschreven hoe groot de toename is geweest van alle mogelijke tv-programma's over de politie (de toename in aantallen tv-programma's over justitie – zoals *Pleidooi* of *De Deurwaarder* – kon noodzakelijkerwijs slechts *en passant* vermeld worden). Welke behoefte of externe factor steekt hier achter?

10.8 *Media als 'agenten van politie'*

In feite is wat betreft de groeiende fascinatie voor de politie sprake geweest van een inhaalmanoeuvre die Nederland ook in dit opzicht op 'Amerikaans niveau' heeft gebracht. En op het niveau van het krantennieuws. Onze inhoudsanalyse van *De Telegraaf* en *NRC Handelsblad* is te beperkt

17 *Ibidem*, p. 207.

om uitspraken te doen over de hele Nederlandse pers. Dat onderzoek wacht nog. Daarom moeten we steun zoeken bij buitenlandse literatuur. Zoals bij het grootschalige kwantitatieve en kwalitatieve onderzoek dat de Canadese criminoloog Richard V. Ericson en zijn staf in 1991 publiceerden onder de titel *Representing Order*.

Canada is in mediaal opzicht enigszins te vergelijken met Nederland. Er is een publiek bestel en een commercieel bestel, er zijn kwaliteitskranten en populaire massakranten. Ericson en zijn team onderzochten het nieuws op de aanwezigheid van de aspecten misdaad, wet en rechtspraak. Wat bleek? Deze onderwerpen vormen bijna de helft van álle nieuwsberichtgeving in kranten en op de populaire televisie, ruim de helft van alle nieuwsberichtgeving in de kwaliteitsrubrieken op televisie, en bijna tweederde van alle nieuws op de radio.[18]

Alleen al de permanente stroom van berichtgeving is een reden waarom de politie als organisatie niet te vergelijken valt met een willekeurig bedrijf of overheid, zoals menig pleitbezorger van de *corporate communication* betoogt. Geen enkele organisatie staat onder zo'n permanente druk van zichtbaarheid én publieke verwachtingen als de politie.

Waar komt deze obsessie met verhalen over misdaad, wet en rechtspraak vandaan? Een van de verklaringen is dat in de huidige geïndividualiseerde en multiculturele samenleving de wet het belangrijkste culturele instrument is geworden om te definiëren wat identiteit, werkelijkheid en aanvaardbaar gedrag is. Nieuwsredacteuren waarderen de wet als een soort conceptueel toestel voor orde, als een denkbeeldig en interpretatief instrument voor de constructie van sociale relaties, en de coördinatie van institutionele activiteiten. De wet voorziet de media van "een vocabulaire waarmee we onze daden jegens anderen en onszelf rationaliseren", aldus Ericson.

De media vinden 'de wet' dus heel handzaam, en meer dan dat. "Nieuwsorganisaties en redacteuren scharen zich in de rij van wettelijke instanties en functionarissen om verhalen over wat is te veranderen in verhalen over hoe het hoort te zijn."[19] Geheel overeenkomstig de ontwikkeling van het feit naar de mening en het gerucht, zijn deze verhalen een belangrijke bron van hedendaagse mythen – verhalen die tegelijkertijd beschrijven als rechtvaardigen – die ons helpen betekenis te geven aan, en

18 Ericson *et al.* (1991), p. 341.

19 *Ibidem*, p. 342.

onze gevoeligheden te uiten over de sociale orde. "De verhalen over de wettelijke controle staan centraal in het representeren van orde", aldus Ericson. Hij beschouwt de nieuwsmedia dan ook als "agenten van politie". Maar ze zijn ook instrumenten van organisatie, in die zin dat ze ook voorzien in gecontroleerde hervorming en sociale verandering. Zowel wet als media "focussen op slecht nieuws – op wat verkeerd is gegaan, op mislukking – om openingen te bieden voor wat gedaan zou kunnen worden om dingen te verbeteren, vooruitgang te boeken."[20]

Vanuit dit sociologisch perspectief doen de wet en de nieuwsmedia beide mee aan een eindeloze publieke discussie over rechtvaardigheid en autoriteit. En voor beide instellingen zijn rechtvaardigheid en rechtmatigheid, als belangrijkste element van de sociale instellingen, zelfs belangrijker dan de waarheid. Daarbij is het het onvermogen om feitelijke uitspraken te doen over rechtvaardigheid, dat het fantasierijke debat over wet en rechtvaardigheid in de nieuwsmedia voortdrijft. Bovendien handelen nieuwsmedia niet als passieve communicatiekanalen, maar zijn ze actief bezig met het interpreteren en vormen van gezaghebbende aanspraken op wettige procedures. Daarom is het voor instituties als de politie van cruciaal belang om vaak, zo niet permanent, aanwezig te zijn in deze eeuwig terugkerende discussie over recht en rechtvaardigheid en de manieren waarop deze het beste gediend kunnen worden.

Immers, niet alleen zijn de media in toenemende mate de arena geworden waar de slag om de beeldvorming over persoon of gebeurtenis gewonnen of verloren wordt. Niet alleen wordt in deze arena de hele 'sociale werkelijkheid' erom heen geconstrueerd. Het is ook in deze arena – kranten, radio en televisie voorop – waar de gevechten worden geleverd over de definitie van het onderliggende publieke en politieke probleem.

10.9 *De media als arena voor probleemdefinitie*

De sociale constructie van het nieuws is in het buitenland een reeds veel bestudeerd fenomeen. Maar onderzoek naar het omgekeerde, de mediaconstructie van de publieke problemen, is dat minder, zeker in Nederland. Nieuwsmedia spelen een vitale rol in die sociale constructie van publieke

20 *Ibidem.*

problemen. Problemen waarvan 'objectief' gezien geen sprake hoeft te zijn, maar die wel bestaan in de perceptie van de burgers. Omdat journalisten het nieuws samenstellen, geven zij aan sommigen een stem en aan anderen niet. Maar vanzelfsprekend wel aan zichzelf of aan leden van de eigen groep.

De vraag hoe een probleem wordt gedefinieerd, is van levensbelang voor overheidsorganisaties als justitie en politie. Als functionarissen er bijvoorbeeld in slagen om aanslagen op de bio-industrie te transformeren van een 'bevrijdingsoorlog' tot een 'terrorismeprobleem', dan zullen bijna automatisch meer macht en middelen vloeien naar de officiële bestrijders ervan, en bijvoorbeeld minder naar het ministerie van Landbouw. Hetzelfde geldt voor zaken als drugsgebruik. Als dit als een probleem van criminaliteit wordt gedefinieerd en niet als een verslavingsprobleem, gaan er meer macht en middelen naar politie en justitie en minder naar de instellingen van de gezondheidszorg.

Veel onderzoek, ook het onderhavige, wijst uit dat de sleutelgevechten in de strijd om de definiëring van de publieke problemen worden geleverd rond ingrijpende incidentele gebeurtenissen. Of het nu om 'grote incidenten' gaat zoals de IRT-affaire, het Hakkelaarsproces en de moorden op Pim Fortuyn en Theo van Gogh, of om 'kleinere incidenten' zoals de schokkende dood van anonieme burgers – Tjoelker, Vaatstra, Joos – of om nog kleinere incidenten zoals de (te) hardhandige aanhouding door winkelpersoneel van Albert Heijn van een winkeldief – en vooral de openlijke instemming van prins Bernhard hiermee – al deze incidenten hebben het overheidsbeleid gewijzigd, en zeker de mediapolitiek van betrokken instituties als justitie en politie.

Wat is het verschil tussen de institutionele manier waarop problemen worden gedefinieerd en de incidentele manier, na een grotere of kleinere 'crisis'? Institutioneel aangeleverd nieuws – het meeste routinematige doorsnee nieuws dus – neigt ertoe om simpelweg de beperkte zorgen en politieke machinaties van politici, beleidsmakers en functionarissen te reproduceren. Incidentennieuws is vaak sensationeel, hyperbolisch en oververhit, vaak gebaseerd op verraderlijke eerste indrukken en onweerstaanbare maar misleidende vergelijkingen met eerdere gebeurtenissen. Uit onderhavig onderzoek valt zelfs 'de theorie van de vorige keer' te destilleren: de houding van de betrokken partijen bij het vorige incident bepaalt hun houding bij het incident van vandaag.

Ook al domineert het routinenieuws nog altijd, het 'incidentalisme', zoals de vice-voorzitter van de Raad van State Tjeenk Willink het huidige

gedrag van de Tweede-Kamerleden in zijn jaarverslag over 2003 betitelde, neemt toe. Hij beoordeelde deze ontwikkeling als louter negatief. Toch zijn er ook redenen om enige positieve kanten aan dit 'incidentalisme' te ontwaren. Dramatische nieuwsgebeurtenissen dienen in toenemende mate als stimulans voor de nieuwsmedia om zich, eindelijk, weer eens diepgaand met politieke en sociale kwesties bezig te houden. Ze stimuleren de journalisten om even de lopende band van het bijna industriële nieuwsproductiewerk te verlaten en zich te storten in onderzoek en kritische berichtgeving over de publieke kwestie, de achtergronden ervan en mogelijke (politieke) oplossingen. Bij dit soort grote nieuwsverhalen worden burgers en groepen burgers ook in staat gesteld hun visie te geven, wat hen – vaak eventjes – meer gelijk maakt aan de machthebbers, overheid en media.

Tegenover alle gesignaleerde en betreurde 'zwaailichtjournalistiek' staan bewijzen dat de media meer geneigd zijn om grote nieuwsgebeurtenissen als uitgangspunt te nemen voor een thematische verkenning van sociale kwesties. Incidenten kunnen het – soms enige – startpunt zijn voor berichtgeving over de onderliggende krachten, mechanismen en krachtsverhoudingen.[21] Analoog aan wat Bart Middelburg zei over de IRT-affaire, kan men concluderen dat functionarissen door een crisis wel eens 'in hun onderbroek komen te staan', en dat soms zelfs de hele structuur van de overheidsinstanties door een crisis als door een röntgenfoto belicht wordt. Crises zijn, vanuit het oogpunt van de burgers, dus vaak de enige gelegenheid om inzicht te krijgen in de werking – prestaties of feilen – van overheid, justitie of politie. Vanuit het oogpunt van de overheidsinstellingen zijn crises in de huidige mediamaatschappij de meest riskante gebeurtenissen die er te bedenken zijn. De manier waarop de crisis bestreden wordt, op de plek van onheil zelf én in de media, kan persoonlijke carrières maken of breken, en datzelfde geldt voor het gezag en de autoriteit van de hele instelling. In een democratische rechtsstaat is morele autoriteit immers afhankelijk van instemming en is legitimiteit altijd iets wat wordt verleend door het volk.

21 Lawrence (2000), p. 188.

10.10 De schaarbeweging van de privacy

Specifieker betrekking hebbend op de relatie politie-media is er nog een schaarbeweging te ontwaren in de afgelopen vijftien jaar. Die bestaat enerzijds uit de afnemende bereidheid bij justitie, en noodgedwongen dus ook bij politie, om feiten en persoonlijke gegevens te verstrekken aan de media over verdachten en slachtoffers. En de afnemende bereidheid van veel kranten om deze gegevens – uit privacyoverwegingen en soms uit 'politieke correctheid' ook te publiceren. En anderzijds de toenemende zichtbaarheid van criminaliteit in de publieke ruimte en zeker op de televisie. Want zoals toenmalig tv-recensent Frits Abrahams in 1995 opmerkte over de *reality*-serie *Bureau Bijlmer*, een samenwerkingsverband tussen de makers en de politie: je had geen privacygegevens nodig, wat je zag was een allochtoon.

De toenemende wanverhouding over wat de burgers in de krant (niet) lazen, en wat ze op televisie (wel) zagen, kan de plotselinge eruptie van onvrede onder sommige delen van de bevolking vanaf eind jaren negentig mede verklaren, waarvan de opkomst van de Leefbaar-partijen, en in 2002 het voor onmogelijk gehouden succes van de nieuwkomer Pim Fortuyn, de politieke uitingsvorm werden. Sommige politieverslaggevers geven de schuld van deze 'opstand der burgers' deels aan de Richtlijnen van het OM inzake de verstrekking van persoonsgegevens aan de media, die vanaf 1990 alleen maar strenger werden, en in de Aanwijzing van 2002 hun hoogte- of dieptepunt vonden – al naar gelang vanuit welk perspectief men kijkt.

10.11 Mogelijke boemerangeffecten van de succesvolle politievoorlichting

Op basis van dit onderzoek moet ook de vraag worden gesteld of 'de verovering' door de politie van de tot medio jaren negentig voor onneembaar gehouden vesting der media behalve een 'positieve grondhouding' onder de bevolking niet ook enkele averechtse reacties tot gevolg heeft gehad.

En de vraag moet ook worden gesteld of de fenomenale professionalisering van alle overheidsvoorlichtingsdiensten zoals die van de politie niet heeft geleid tot een té routinematige houding ten aanzien van 'de media' waarin behalve gevoelens van triomfalisme (na de eerdere ervaren neder-

lagen) ook een mentaliteit van gemakzucht en zelfs neerbuigende superioriteit te herkennen zijn. De enquête onder de politiepersvoorlichters wijst immers uit dat de meerderheid van hen vindt dat ze te veel tijd en energie besteden aan 'de media'. De voorlichters geven aan een goede verhouding met de journalisten nog wel op prijs te stellen, maar ze zijn tegelijkertijd van mening dat de berichtgeving naar de media nog verder zou moeten worden gedigitaliseerd. Velen vinden dat ze hun tijd en energie beter kunnen besteden aan het directe contact met de burgers – om informatie te geven en in te winnen – alhoewel er ook een stroming onder de politievoorlichters is die vindt dat ook het contact met de burger zo veel mogelijk moet worden gedigitaliseerd.

Met name de korpsen in Amsterdam en Rotterdam denken hier anders over. Het hoofdstedelijke korps voert van oudsher een eigen autonome koers ten aanzien van de media, waarvan de belangrijkste zich ook in of vlakbij de eigen stad bevinden. Met enige overdrijving kan de door hen gebezigde strategie die van de *guerrilla*-strategie worden genoemd. Totale digitalisering of negeren van de media passen hier niet in, wel afscherming van de eigen organisatie, zoals bij alle korpsen de belangrijkste ontwikkeling is van de afgelopen jaren. De *guerrilla*-strategie behelst gerichte en actieve *hit and run*-acties vanuit deze gesloten organisatie naar buiten, naar de media toe, door gebruik te maken van de gespecialiseerde kennis over de werkwijzen van de afzonderlijke media. En door precies te weten welke journalist men voor welk nieuws moet benaderen en in welk radio- of tv-programma men de eigen korpsleiding wil hebben om bepaald nieuws 'weg te zetten' of een negatief beeld tracht te corrigeren.

Het Rotterdamse korps heeft van oudsher gekozen voor een meer dienstbare opstelling tegenover de media. De politieke gebeurtenissen in 2002, die van Leefbaar Rotterdam in één klap de grootste partij maakten, zorgden voor een crisis. Burgemeester Opstelten voert sindsdien een zeer proactieve mediapolitiek. Daarin is bijgevolg voor het politiekorps zelf slechts een ondergeschikte rol weggelegd.

Beide korpsen en steden vormen een uitzondering ten aanzien van de structurele trend binnen de Nederlandse politie van digitalisering, *corporate communication*, het sluiten van de deuren voor de media, en het trachten te omzeilen van lastige journalisten in het bijzonder. De vraag is of deze houding – emotioneel en organisatorisch misschien begrijpelijk – niet als een boemerang werkt zodra er een incident of een echte crisis uitbreekt. Dan blijken veel afdelingen voorlichting van de politie over veel te weinig

instrumenten te beschikken om de media snel en effectief te bereiken om de boel weer in het gareel te krijgen. Of dit gareel nu het eigen imago betreft of de emoties onder de bevolking.

Op dit soort kritieke momenten voor de politieorganisatie blijkt dat sommige afdelingen voorlichting het kind met het badwater hebben weggegooid. En 'het kind' is in dit geval de vertrouwensrelatie met de politieverslaggevers en hun superieuren. Uit de enquête onder de politievoorlichters rijst het vermoeden dat velen van hen nauwelijks nog persoonlijke contacten met politieverslaggevers onderhouden. Ze krijgen alleen nog 'alle mogelijke mensen die zich journalist noemen' aan de telefoon. De geringe bewondering voor de rol van de media als waakhond van de democratie, en de nog geringere waardering voor de inhoud van specifieke berichtgeving over de politie zullen hieraan ongetwijfeld hebben bijgedragen.

De nadelen zijn niet alleen zichtbaar bij acute crises, hoe goed de crisisbeheersing in het algemeen bij veel korpsen inmiddels ook is. Ook in niet-crisisachtige, maar beleidsinhoudelijke situaties kan de slechte verstandhouding met de media zich soms wreken, zeker bij de kleinere korpsen. Hoe goed hun 'mediamanagement' in de eigen lokale of regionale kring ook is, ze kunnen niet doordringen tot de landelijke media. De tabellen en grafieken in de inhoudsanalyse maken deze tekortkomingen aanschouwelijk.

Hoofdcommissarissen van kleinere regiokorpsen moeten wel heel opmerkelijke dingen zeggen willen ze de aandacht krijgen van de landelijke kranten of de landelijke tv-zenders. Zo slaagde een korpschef uit het zuiden er in 2003 nauwelijks in om zijn beklag over het feit dat het aantal moorden in zijn regio bijna groter begon te worden dan het aantal beschikbare rechercheurs in de landelijke media verwoord te krijgen. Een korpschef uit het noorden slaagde er in 2004 wel in om met een opmerkelijke verzoek aan de minister – meer ICT-apparatuur in plaats van meer agenten – *NRC Handelsblad* te bereiken. Toen dit leidde tot een optreden in het tv-programma *Barend & Van Dorp*, bleek deze *talkshow* niet het meest geschikte programma te zijn om een genuanceerde boodschap uit te dragen.

Toegang tot de media als het noodzakelijk is, en het succesvol communiceren van genuanceerde berichten, zijn het meest gegarandeerd als tussen het hoofd voorlichting van de politie en de politieverslaggevers een relatie bestaat van wederzijds respect en begrip. Dat deze relatie nooit

meer dan een verstandshuwelijk kan zijn, is voor iedereen duidelijk. Terwijl het OM cursussen geeft aan journalisten, doet het Nederlands Politie Instituut dit niet, en staan cursussen 'mediakunde' ook niet op het programma van de Politieacademie.

De teloorgang van deze vertrouwensrelatie heeft ook negatieve bijeffecten die het belang van het individuele korps te boven gaan. Zoals Ericson aantoont, beschikken kranten over de meeste mogelijkheden om in hetzelfde bericht diverse bronnen en visies weer te geven. Daarom blijven de kranten van onschatbare betekenis voor de politie. Ze kunnen de vereiste nuancering en schakering aanbrengen in de berichten over misdaad, wet, rechtspraak en politie. Dit geldt niet alleen voor de kwaliteitskranten, maar ook voor de populaire massakranten. De eerste richten zich meer op de topfunctionarissen in overheid en bedrijfsleven, en verschaffen door hun ogen 'een blik naar beneden'. De populaire kranten laten vaker lagere functionarissen en gewone burgers aan het woord 'voor een blik naar boven'.

Dit onderscheid tussen kwaliteitsmedia en populaire media geldt ook voor de radio. Beide vormen van media staan een keuze toe die overeenkomt met de verschillende segmenten van de markt die men wil bedienen. Ook in het revolutionair nieuwe medialandschap van vandaag de dag is er veel meer pluriformiteit dan veel kritische mediawetenschappers in de afgelopen decennia verklaarden. Maar beide media zijn in toenemende mate onderworpen aan 'het imperialisme' van de televisie, wat betreft onderwerpskeuze en *format*. *Continuing stories* zijn altijd gebruikelijk geweest in de krant, maar veel schaarser op de radio. Radio, met zijn wegens de lichtgewicht apparatuur zeer mobiele verslaggevers, is het snelste medium geworden dat onvoorziene gebeurtenissen min of meer kan verslaan als ze plaatsvinden.

10.12 *Televisie ideologiseert*

Televisie werkt heel anders, zeker als het gaat om 'de nuance'. Net als de andere media proberen de nieuwsrubrieken op televisie een gevoel van balans te handhaven door verschillende kanten van een kwestie of gebeurtenis te presenteren. De data die Ericson presenteert, geven echter aan dat de meerderheid van de nieuwsitems op tv maar één kant van het verhaal belicht. De interviews met politieverslaggevers van *Reporter* en *Netwerk*

bevestigen dat hun *format* nu eenmaal zo werkt. Men moet wachten op een *follow-up* verhaal voor de andere kanten van de zaak. En als er meer kanten worden gepresenteerd, dan zijn het er bijna zonder uitzondering maar twee. Zoals de hoofdredacteur van *RTL Nieuws* het zei: "We hebben twee quotes nodig, één voor en één tegen." Dit is de klassieke voor-tegen-versie van de journalistieke objectiviteit. Maar dergelijke uitdrukking van objectiviteit vergroot wel de ideologische kracht van de nieuwsmedia, ook als vele journalisten het adagium hanteren dat het aan de kijker is om uit te maken 'wie gelijk heeft'.

Deze ideologisering als gevolg van het *format*, en de ideologisering van de discussie na de nieuwsrubriek in al die andere discussierubrieken en *talkshows*, maken het noodzakelijk voor de politie (net zoals voor elke belanghebbende organisatie) om het eigen standpunt binnen enkele uren, zo niet minuten, in de media voor het voetlicht te krijgen. Geheel volgens het oude gezegde: 'Men krijgt nooit een tweede kans om een goede eerste indruk te vestigen'. Als anderen er als eersten in slagen om een krachtig beeld neer te zetten, is het zeer moeilijk om daar naderhand een even krachtig 'tegenbeeld' tegenover te zetten. Het OM is hier, zoals werd beschreven, niet altijd in geslaagd.

De noodzaak van een vertrouwensrelatie doet zich in gevallen van grote acute crises zeker gelden. De redactieagenda en de *group think* ter redactie zijn zeer sterk. Maar alleen politieverslaggevers die men kent, kan men bellen, en alleen als men hen vaker heeft ontmoet, kan men er enigszins op rekenen dat ze het incident, het schandaal of de calamiteit zo zullen verslaan dat het perspectief van de politie en de context er direct in worden verwerkt. We zouden het zelfs nog sterker kunnen formuleren. Juist omdát de relatie tussen politievoorlichting en politieverslaggevers zo slecht is geworden, juist omdat er door zowel politie als media nog zo weinig wordt geïnvesteerd in specialisten die politie- en justitieverslaggevers zijn, groeien incidenten sneller uit tot nauwelijks te beheersen crises en *mediahypes*.

10.13 De persoonlijkheid van de korpschef en voorlichter

Het is misschien wel vooral het punt van de verbetering in de persoonlijke relaties tussen de politievoorlichter en de journalisten dat een zekere rust kan brengen in de tendens naar 'incidentalisme' en 'mediahypes'. Want de routinematige nieuwsvoorziening naar de burgers en naar de media –

zowel in nieuwsrubrieken, non-fictie- als fictieprogramma's – heeft de politie, na de fenomenale professionalisering van de afgelopen tien jaar, zeer goed onder de knie. Maar ten aanzien van de 'incidentenmaatschappij' zit het tij structureel tegen.

Naarmate de eigen fysieke ervaring van mensen in de buitenwereld afneemt, neemt 'de televisiewerkelijkheid' toe. En in die televisiewerkelijkheid gaat het meer dan ooit om de indrukken en de suggesties die journalisten, politiechefs en politievoorlichters persoonlijk weten te wekken. Daarom is de persoonlijkheid van de korpschef, de korpsbeheerder en de politievoorlichter van doorslaggevend belang. Ericson, en ook Goodrich, heeft er terecht op gewezen hoezeer de methodes van de wet en die van de nieuwsmedia op elkaar zijn gaan lijken. Via diep gewortelde conventies – een oriëntatie op gebeurtenissen, personalisering, een focus op procedure, realisme en precedent – voorzien de wetsorganen en de nieuwsorganen in de essentiële ingrediënten om rechtvaardigheid, en haar connectie met gezag en sociale orde zichtbaar te maken. De wet en de nieuwsmedia hebben beide een gerichtheid op 'de gebeurtenis' en het daarbij betrokken individu. "Het is de kern van de wettelijke retoriek dat ze de kwesties voor de rechtbank individualiseert. Wettelijke betekenis wordt altijd aan individuele daden verbonden en wettelijke verklaring is daarom meer biografisch en moreel dan sociologisch en contextueel", aldus Goodrich.[22]

Daarom ligt het in deze tijd van conflict en juridificering, van personalisering en emotionalisering niet in de lijn der verwachtingen dat de nieuwsgierigheid naar, zoniet de obsessie met, zaken rond misdaad, rechtvaardigheid en straf, kortom politie en justitie, snel zal afnemen. De behoefte aan veiligheid en morele kaders – én een spannend gemaakt verhaal – is daarvoor veel te groot. Het succes van tv-misdaadverslaggevers als Peter R. de Vries is op deze complexe behoefte gebaseerd.

Het OM heeft de verbetering van het kennisniveau onder journalisten wel ter hand genomen, maar kan zelf nog wel enige verbetering van de eigen mediapolitiek gebruiken. Het OM heeft, vooral bij acute crises, een zeer proactieve mediapolitiek nodig. De politie moet daarentegen élke dag in de publieke ruimte een gevecht leveren om de orde te handhaven en de misdaad te bestrijden, met als gevolg een permanent afbreukrisico voor het eigen imago. De revolutie in de communicatiemiddelen heeft het

22 Goodrich(1986), p. 204.

handelen van de politie op straat zichtbaarder gemaakt dan ooit. Dat deze grote kwetsbaarheid de noodzaak tot professionalisering van het gedrag en communicatie heeft vergroot is duidelijk. Maar deze kwetsbaarheid noopt ook om naast de geprofessionaliseerde aanpak van de interne en externe corporate communication een zeer alerte, altijd beschikbare 'snelle interventiemacht' bij de hand te hebben om bij een crisis de burgers zo snel en effectief mogelijk te informeren, en 'het juiste beeld' van de gebeurtenis en het eigen optreden te presenteren. Het succes hiervan is in even grote mate afhankelijk van 'mediakunde' en richtlijnen en gedragscodes als van de persoon van de korpschef en de politievoorlichter.

Voor de media is een grotere investering nodig om opnieuw het hoofd te kunnen bieden aan de nu dominant geworden politievoorlichting, en te komen tot vakkundige berichtgeving in normale tijden en tijden van crises. Noch de media, noch justitie, noch de politie zijn uiteindelijk gebaat bij een te eenzijdige en vaak oppervlakkige berichtgeving. En de democratisch gezinde burgerij, die wet, transparantie en orde van belang vindt, al helemaal niet.

11

Drie voorlichtingsscenario's

11.1 *Bestaat 'de juiste manier' van mediabeleid?*

Kunnen we 'de juiste manier' formuleren waarop de politie met de media zou moeten omgaan? Kunnen we 'de juiste mate' aangeven waarin de politie aan 'imagopolitiek' moet en mag doen?

Hoewel deze studie tamelijk harde feiten aan het licht heeft gebracht, en onmiskenbare ontwikkelingspatronen heeft blootgelegd, willen we niet pretenderen de wijsheid in pacht te hebben. Daarvoor is de werkelijkheid van de relatie tussen 'de politie' en 'de media' veel te complex gebleken. Veel complexer in elk geval dan de suggestie die de opdracht deed vermoeden: onderzoek de relatie tussen politievoorlichters en politieverslaggevers. Daarover is hopelijk meer helderheid verschaft.

De complexiteit schuilt in de grote dynamiek van de constellaties waarbinnen de politie zich sinds het feitelijke startpunt van deze studie – eind jaren tachtig – beweegt. Minstens vier van deze dynamische constellaties zijn duidelijk te herkennen:

1. De revolutionaire ontwikkeling van een overzichtelijk medialandschap naar de huidige 24-uurs, interactieve mediamaatschappij.
2. De ontwikkeling naar een mondiger en meer gedifferentieerde maatschappij. Enerzijds door de introductie van de multiculturele samenleving, gekenmerkt door een grotere diversiteit van bevolkingsgroepen dan voorheen. Anderzijds door een veel actiever participerende burgerij. Als 'eisende partij' (meer veiligheid! meer dienstverlening! grotere aanspreekbaarheid!), maar ook als 'hulpverlenende partij' (van vrijwillige Opzoomeracties en buurtwachten, tot verstrekken van tips en 'meld misdaad anoniem'-telefoonlijnen).
3. De permanente strijd om de macht met partijen die wettelijk de baas zijn over de politie (korpsbeheerder, Openbaar Ministerie, minister van Binnenlandse Zaken en minister van Justitie, en natuurlijk de gemeenteraad en het parlement). Die strijd werd gevoerd over de middelen, de operationele bevoegdheden en de eigen beleidsruimte bij het vaststellen van de prioriteiten bij de kerntaken van de politie: de handhaving van de openbare orde, de opsporing van daders en de preventie van overtredingen en misdrijven.

4. En de grote en dynamische veranderingen waaraan de politieorganisatie zich blootgesteld ziet. Die voltrekken zich als gevolg van de drie overige veranderende constellaties, maar ook als gevolg van communicatietechnologische, politieke en organisatorische veranderingen. De omvorming van 148 gemeentelijke politiebureaus en de rijksrecherche tot 25 regiokorpsen (plus het korps landelijke politiediensten), de feitelijke opheffing van de interregionale rechercheteams en de invoering van 'bovenregionale rechercheteams' en de landelijke recherche zijn hier voorbeelden van. De huidige behoefte van sommige kleinere korpsen tot fusering, en de politieke drang om te komen tot een landelijke politie eveneens. Tenslotte groeit de noodzaak tot nauwere samenwerking in het 'Europa zonder grenzen' met buitenlandse collega-diensten.

Om te midden van deze 'orkaanachtige' ontwikkelingen – die soms parallel lopen, soms haaks op elkaar staan, of een wirwar van sporen trekken over de politie als effectieve en geaccepteerde organisatie en over haar imago – overeind te blijven, moet de politie permanent alle zeilen bij zetten. Stelt de politie zich, zoals de wet voorschrijft, onderdanig op, dan kan ze het gevaar lopen de eigen identiteit en het zelfrespect te verliezen. Dat kan de operationele slagkracht verminderen en een neerwaartse spiraal bewerkstelligen. Stelt de politie zich te eigenzinnig op, dan loopt ze het gevaar als 'een staat in de staat' gezien te worden, die louter het belang van de eigen organisatie voorop stelt. Dat kan averechtse gevolgen hebben: een afnemende legitimiteit onder de bevolking en harde ingrepen vanuit 'de politiek'.

De praktijk van 'de politie' als organisatie anno 2004 is een veel complexere dan die van de jaren vijftig of van de jaren tachtig. In de periode van 1945 tot 2000 kunnen we golfbewegingen waarnemen. Van 'de sterke arm' naar 'de wijkzuster', en terug. De huidige complexiteit schuilt in het feit dat er weliswaar grote krachten aan het werk zijn in politiek Den Haag (onder druk van delen van de bevolking) om de pendule naar 'de sterke arm' terug te laten slaan, maar dat er zeker, vanuit de politie zelf en ook vanuit grote delen van de bevolking, grote behoefte bestaat aan het handhaven van de taak als permanent bereikbare en inzetbare 'eerste hulp' voor alle mogelijke sociale en civielrechtelijke kwesties tussen burgers (van medische noodgevallen op straat, en burengerucht tot aangifte van blikschade).

In de verzakelijkte samenleving vormen de politie en het ziekenhuis de

enige twee instituties die altijd klaar moeten staan voor de burgers (de brandweer en de krijgsmacht buiten beschouwing gelaten). Maar de politie heeft, nog meer dan het ziekenhuis, te maken met een vermenigvuldiging van taken, met die complexere samenleving, met die complexere politieke constellatie. En vooral met de enorme toename van de eigen zichtbaarheid in een interactieve mediamaatschappij, waarin de politie weliswaar over steeds meer communicatie- en registratiemiddelen beschikt, maar de burger niet minder. De kwetsbaarheid van de politie is bovendien veel groter dan die van een ziekenhuis. Op de eerste hulp wordt een gebroken been misschien wel in het bijzijn van de familie gespalkt, maar de echte operaties vinden achter gesloten deuren plaats en worden uitgevoerd binnen een duidelijke hiërarchische structuur. De politieagent moet alleen of met zijn tweeën te midden van het publiek zijn of haar werk doen, van mond-op-mondbeademing tot het trekken van zijn of haar pistool.

De kwetsbaarheid van de politie is, kortom, alleen maar toegenomen. De mate van kwetsbaarheid hangt zowel af van het gedrag van de individuele agent op straat, als van het met succes opereren tijdens grote openbare aangelegenheden – van geplande evenementen als het EK voetbal en *Het Huwelijk* tot onverwachte gebeurtenissen als rampen en rellen. Een mislukking op elk van deze niveaus kan direct terugslaan op het optreden op die andere niveaus, en op het aanzien van de politie als geheel.

Gezien de politieke verhoudingen, de ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag; gezien deze permanente verplichtingen ten aanzien van alle delen van de samenleving, en gezien de toegenomen zichtbaarheid van ieder openbaar optreden, is het geen wonder dat de politie de afgelopen tien jaar enorm heeft geïnvesteerd in 'de media' en ook openlijk, of via meer verfijnde en dus minder zichtbare werkwijzen, een actieve 'imagopolitiek' is gaan bedrijven.

De vraag naar 'de juiste manier' om met de media om te gaan, en naar 'de juiste mate' van imagopolitiek is complex, omdat hier fundamentele vraagstukken van legitimiteit en transparantie van de politie aan de orde zijn. Ofwel, de vraag waar het terechte streven naar het uitdragen van een juist beeld van de eigen organisatie overgaat in het onterechte streven naar de verwezenlijking van baatzuchtige belangen van de eigen organisatie als zodanig, met inzet van manipulatieve, en nauwelijks te controleren methoden. Zowel de relatie met de media, als het bedrijven van imagopolitiek (via de media, maar ook direct naar de burgers toe) kan twee tegenovergestelde effecten sorteren.

Een goede en transparante relatie met de media en een goede en transparante imagopolitiek kunnen de legitimiteit van de politie enorm versterken. Zo kan de politie *goodwill* bij de bevolking genereren, die haar geloofwaardigheid overeind houdt gedurende een plotselinge crisis of tegenslag. En met deze *goodwill* onder de bevolking kan de politie zich ook met succes te weer stellen tegen de politieke waan van de dag, of regelrechte politieke pogingen om de politie te degraderen tot een dermate ondergeschikte uitvoerder, dat het moreel en de feitelijke daadkracht zozeer ondermijnd worden dat het werken onaantrekkelijk of onmogelijk wordt gemaakt.

Een effectieve, maar minder transparante relatie met de media en een imagopolitiek die neigt naar het manipulatieve, is daarentegen niet alleen in democratisch en wettelijk opzicht ontoelaatbaar in een rechtsstaat waar het primaat bij de politiek ligt, maar kan ook als een boemerang op de politie terugslaan, wanneer de kloof tussen de verkondigde boodschappen en het uitgedragen media-imago enerzijds en de werkelijkheid op straat anderzijds te groot wordt. Dan kan het verzet onder (delen van de) bevolking van het ene moment op het andere oplaaien, en niet zelden ontaardt dergelijk verzet in een rel, een opstoot, een opstand die niet zelden van elke redelijkheid ontbloot is en alleen met de grootst mogelijke moeite weer onder controle te krijgen is. Voorbeelden van dergelijke situaties zijn er in de afgelopen dertig jaar legio geweest, van de Nieuwmarktrellen, de inhuldigingsveldslag en de krakersgevechten tot even lokale, maar felle massale vechtpartijen in woonbuurten (Oosterpark, Den Bosch), tot de bijna ontelbare veldslagen tussen politie en voetbalhooligans.

Op basis van deze studie kunnen we minstens drie scenario's onderscheiden die binnen de diverse korpsen van de Nederlandse politie gehanteerd worden voor het omgaan met de media, en in het bedrijven van imagopolitiek in het algemeen. Ten aanzien van het fenomeen van de imagopolitiek worden deze drie scenario's ook in diverse buitenlandse, met name Britse, studies onderscheiden.[1]

1 Mawby (2002).

11.2 Scenario 1: minder media, af en toe imagopolitiek

In diverse Nederlandse korpsen – vooral die in landelijke gebieden – worden mediavoorlichting en *public relations* van ondergeschikt belang geacht, zoniet als noodzakelijk kwaad gezien. De afdeling voorlichting bevindt zich in de hiërarchie van de politieorganisatie op een lage trede, zowel in salariëring als wat betreft de toegang tot de korpsleiding. Ten aanzien van de media reageren de voorlichters meer reactief dan proactief.

Dit kan te maken hebben met de herkomst en opleiding van de meeste van deze voorlichters. Ze komen hoofdzakelijk 'van buiten' en hebben een HBO-opleiding communicatie en/of *public relations*. Uit onze enquête, en uit de gevoerde gesprekken, blijkt dat hun waardering voor journalisten gering is en dat er van een vertrouwensrelatie op individuele basis weinig sprake is. De reactieve houding wordt bevorderd door de communicatie-technologie: de persberichten – die door hun communicatieopleiding vaak van redelijk journalistiek niveau zijn – worden per mail verstuurd. Bij sommige korpsen is, meestal op initiatief van een 'hoofd communicatie', de tendens te bespeuren om de beschikbaarheid voor journalisten verder te verminderen, tot sluiting van de hele afdeling tijdens het weekeinde toe.

Deze in aard en frequentie verminderende directe relatie met journalisten in de stad en omliggende regio wordt vergemakkelijkt door de alom gesignaleerde letterlijke en figuurlijke 'verarming' van veel lokale en regionale mediaredacties, en bijgevolg van het aantal politieverslaggevers. Ook zij vertrouwen steeds meer op de digitale (en gratis) aanlevering van kopij door de politie.

Deze tendens tot bureaucratisering bij zowel media als politievoorlichting bergt grote risico's in zich. Zowel voor de permanente controlefunctie die de media horen te vervullen, als voor de mogelijkheden van de politie om bij crises efficiënt en effectief te opereren. Niet zozeer wat betreft de afwikkeling van sommige soorten crises – brand, ongeluk, gijzeling – als wel om het 'communiceren' van de juiste toedracht ervan en van de handelwijze van de politie. Omdat men de communicatie met de media zo veel mogelijk heeft gedigitaliseerd, weet men eenvoudigweg niet meer wie men binnen 'de media' moet bellen om de eigen boodschap uit te leggen, of om snelle, directe toegang te krijgen tot krant, radio of tv voor de korpschef, de handelende districtschef of rechercheur. Zoals de kwesties rond Tjoelker en Vaatstra lieten zien (en bij het OM gold hetzelfde inzake

Albert Heijn/Prins Bernhard), is in de huidige *live* mediawereld de snelheid van het neerzetten van het juiste beeld van de gebeurtenis en de rol van de politie erin een cruciale factor geworden. Als de afdeling voorlichting of de korpsleiding zelf vele uren later reageert om 'een verkeerd beeld' te corrigeren, is vaak het kwaad al geschied.

Vooral korpsen in gebieden waar doorgaans niet veel ernstigs gebeurt, zijn door deze bureaucratisering van de mediacontacten slecht voorbereid op ongeoefende crisissituaties. In dergelijke gevallen – van een burgemeester die door het hoofd wordt geschoten tot plotselinge mediaopwinding over vandalen in een trein – worden het dorp en het politiebureau binnen enkele uren 'bestormd' door tientallen tot honderden lokale, regionale en landelijke (en soms ook internationale) journalisten en cameramensen.

Wat betreft de *public relations*, of imagopolitiek, zijn de afdelingen voorlichting zeer geporteerd van 'mediaplannen' en enkele zorgvuldig gekozen 'persmomenten', waarop de bevolking via de media op de hoogte gebracht wordt van de stand van zaken rond bepaalde vooraf vastgestelde 'prioriteiten'. De ene keer betreft het een inbraak, de andere keer huiselijk geweld, dan weer diefstal of geweldscriminaliteit. De professionalisering op dit terrein is aanzienlijk te noemen. Men bereidt deze 'persmomenten' steeds beter voor. Dat gebeurt met behulp van de afdeling voorlichting van het NPI, of het intranet van het NPI, of na het zorgvuldig op een rijtje zetten van alle statistische gegevens over de eigen regio, ook in vergelijking met andere regio's.

Binnen diverse korpsen in vooral landelijke gebieden, maar ook grote steden zoals Utrecht, is de vermindering van de mediacontacten niet zozeer om bureaucratische redenen doorgevoerd, maar vanuit openlijke en principiële overwegingen. Een van de overwegingen is de overtuiging dat de legitimiteit van het korps niet meer afdoende gediend wordt met de bediening van de als slechter beoordeelde journalistiek, maar eerder en beter met een direct contact met het publiek. Dat gebeurt daar door middel van folders en buurtkranten, met behulp van een eigen *website* en door het organiseren van open dagen en proactieve pr-acties, als het verlenen van hand- en spandiensten bij allerhande publiekelijke festiviteiten: buurtfeest, charitasactie, sportfestijn.

In tegenstelling tot sommige korpsen in het buitenland zijn er in Nederland nauwelijks korpsen meer die zowel tegenover de media als in hun imagopolitiek een marginale rol voor zichzelf zien weggelegd. Het

gevaar van deze verschuiving van media naar publieks-pr is wel dat de afdeling voorlichting nog minder als echt politiewerk gezien wordt, en meer als een inpandig 'uitzendbureau' voor buitengaatse activiteiten. De herkomst van buiten de politieorganisatie en de opleiding (HBO-communicatie dan wel HBO-management) lijkt bij sommige communicatiemedewerkers de nu soms al erg zichtbare neiging te versterken om zichzelf te zien als een ondernemende ambtenaar die, van negen tot vijf, bezig is om een 'goed nieuwsshow' te organiseren, of een aantrekkelijke manifestatie voor de bevolking op touw te zetten.

11.3 *Scenario 2: actief mediabeleid, ondersteunende imagopolitiek*

Vooral in regio's waar zowel lokale als regionale dagbladen worden gemaakt als ook lokale en regionale omroepen gevestigd zijn, is de afgelopen jaren een actief televisiebeleid te bespeuren bij diverse korpsen. Dit concentreert zich vooral op het initiëren van programma's in navolging van *Opsporing Verzocht*.

Ook wijst de enquête uit dat veel korpsen buiten de Randstad hun mediabeleid hebben aangepast – vaker nog: bezig zijn dit aan te passen – als gevolg van gebeurtenissen die de bevolking sterk beroerden, en die het imago van het korps onder druk zetten. Hier wordt de in het eerste scenario beschreven tendens om de media links te laten liggen verlaten, en zijn de korpsleiding en de afdeling voorlichting doende om de banden met hoofdredacteuren te herstellen door periodieke discussiebijeenkomsten te organiseren. Of door gezamenlijke projecten te starten, zoals het *digital mapping*-project van het regiokorps Utrecht samen met het *Utrechts Nieuwsblad*. Dit project beoogt de publicatie van gegevens over wijken – inbraakfrequentie, veiligheid op straat en dergelijke – zowel op de *site* van de politie als van de krant. De ontwikkelingen in Utrecht illustreren ook de hernieuwde interesse in het bedrijven van imagopolitiek via de media, zoals korpschef Vogelzang liet zien door zich te lenen voor een tv-programma waarin hij weer een dagje 'een gewone agent' speelde.

De aard van de imagopolitiek varieert sterk binnen de korpsen die het belang erkennen van de technische en gespecialiseerde vaardigheden van 'imagowerkers', of dit nu pr-functionarissen zijn of rechercheurs en agenten die mogen meewerken aan bepaalde mediaprogramma's of publieke optredens. Deze optredens variëren van het geven van shows met snuffel-

honden of gevechtshonden tot meer politiek-sociale optredens: het houden van lezingen in het buurthuis of het deelnemen aan het bestuurlijke leven, van kerk tot sportvereniging. Een dergelijke vorm van imagopolitiek komt vooral voor in landelijke gebieden waar de korpsleiding sterk gelooft in de sociale functie van de politie en de noodzaak van worteling in de wijk, dorp of regio. Het devies in deze korpsen – kennen en gekend worden – verschilt overigens per provincie – in gebieden als Friesland lijkt deze omarming van het maatschappelijke leven meer in de praktijk te worden gebracht dan in gebieden die reeds half verstedelijkt zijn zonder een echt groot stadskarakter te hebben aangenomen, zoals Zuid-Holland Zuid.

Het spreekt vanzelf dat in dit scenario de afdeling voorlichting dichter bij de korpsleiding gesitueerd is, al zijn hier ook aanzienlijke verschillen zichtbaar. In sommige landelijke gebieden waar van roulatie weinig sprake is beschouwen veel politieagenten zich meer als sociaal werker dan als autoriteit en voeren dus op hun manier een imagopolitiek, soms zonder dat ze het van zichzelf bewust zijn.

Meer op basis van de gevoerde gesprekken dan op basis van de enquête kan voorzichtig geconcludeerd worden dat het merendeel van de korpsen bezig is een nieuwe balans te vinden in dit scenario. Ze doen aan 'persmomenten', ze doen aan *issue management* – aangereikt door het NPI – en zijn driftig bezig de mediaplannen en internetfuncties te actualiseren. De korpsen zijn er dus van overtuigd dat imagowerk een noodzakelijk onderdeel is geworden van het politiewerk in de eenentwintigste eeuw. Maar tegelijkertijd heerst er ook nog veel wrevel over 'de media', en blijft de overtuiging bestaan dat het aloude handwerk van de politie en het directe contact met de burgers toch de belangrijkste factoren zijn die het imago en de legitimiteit van het korps bepalen. Daarbij speelt een rol dat de oudere agenten zijn 'opgegroeid' met het rapport *Politie in verandering* op het nachtkastje, en niet terug willen naar de rol van 'de sterke arm', noch vooruit naar een al te proactieve houding waarbij het imago van groter belang lijkt dan hun vertrouwde taakuitoefening. Het zijn vooral jongere voorlichters en jongere agenten die tot een andere koers bereid zijn: de voorlichters tot het hanteren van onorthodoxe media- en imagomethoden, de agenten tot het prijzen van het actiemodel, waarvan *zero tolerance* één uiting is.

Al met al is er in de korpsen die voor dit scenario hebben gekozen, sprake van een groeiende integratie van de voorlichters en imagowerkers

binnen de beleidsmakende afdelingen van het korps. Maar gezien de herkomst van, inmiddels, de meeste voorlichters en hoofden voorlichting van buiten de politie – bedrijfsleven, overheden en non-profitorganisaties – blijft er een grote kloof bestaan tussen hen en de verticale kolom van de politie zelf.

11.4 Scenario 3: zo veel mogelijk media, altijd imagopolitiek

Korpsen die dit scenario volgen, gaan ervan uit dat 'het imago' (of 'de beeldvorming') de kern is van het politiewerk, ja dat het politiewerk imagowerk ís geworden. Imagopolitiek is in dit scenario niet alleen zeer belangrijk geworden maar, om Mawby aan te halen, "de bepalende institutionele logica van de politieorganisatie".

De korpsen die dit scenario al gedeeltelijk of geheel volgen, zijn voornamelijk die van de grote steden in de randstad. Al zijn er ook grote verschillen in de manieren waarop zij er uitvoering aan geven. Utrecht heeft gekozen voor imagopolitiek boven een strategie van 'zo veel mogelijk media-inzet'. Alleen in de periodes waarin de serieverkrachter actief was of andere schokkende gewelddaden opgelost moesten worden, werden bij de publieksstrategie ook de media ingeschakeld. In rustiger tijden ligt het accent op de digitalisering van informatie van en voor de burgers – onder andere via een *website* die als de beste van het land geldt – en op het directe contact met de burgers op straat. Dat wordt geïllustreerd door het uitkiezen van bewuste acties – zoals die rond Hoog Catharijne – die vooral het doel lijken te hebben het beeld te vestigen dat de politie de zaken onder controle heeft. Het imago ís dan de dienst die de politie aan de bevolking levert.

In dit scenario staat de perceptie van de politie bij de bevolking voorop. Na vervelende incidenten of gebeurtenissen worden bewust acties ondernomen om het ontstane negatieve beeld om te buigen in een positief beeld.

Ook bij de handhaving van de openbare orde bij grote manifestaties wordt in dit scenario niet alleen alles gedaan om deze goed te laten verlopen, maar wordt er ook alles aan gedaan hiervan zo breed mogelijk kond te doen in de media. Wanneer de spanningen oplopen, zoals nu als gevolg van terreuraanslagen, worden bij de vaagste aanwijzing voordeuren ingetrapt of spoorwegstations ontruimd. Dit soort acties zijn een goede

oefening, en het beeld dat uitgedragen wordt, is er tegelijk een van controle over ieders veiligheid.

Het uitvoeren van een patrouille, te voet of per auto, op de drukste momenten van de dag, is niet alleen heel effectief maar ook een imagopolitiek besluit. Op die manier wordt op een succesvolle manier de 'alomtegenwoordigheid' van de politie 'gecommuniceerd'. Dit mag negatief klinken, maar dit is het niet. De professionaliteit van de grootstedelijke politiekorpsen in het organiseren van grote en soms riskante publieksfestiviteiten en het handhaven van de openbare orde, heeft de afgelopen decennia indrukwekkende vorderingen gemaakt. Men zou bijna zeggen dat alle energie die van eind jaren zestig tot eind jaren tachtig ging zitten in het in bedwang houden, uiteenjagen of beëindigen van demonstraties – met grote expertise in *crowd control* tot gevolg – sinds het zeldzamer worden van dit soort taferelen zich nu in positieve zin manifesteert bij grootschalige evenementen. En hopelijk ook bij onverhoopte, maar inmiddels door velen verwachte, calamiteiten in de toekomst.

In alle vier de grote steden is sprake van een 'imagobewustzijn', dat de hele politieorganisatie en alle politieactiviteiten zozeer doordrenkt dat we, met de nodige overdrijving, zouden kunnen zeggen dat het imago het politiewerk beveelt. Ook deze veronderstelling hoeft niet noodzakelijkerwijs negatief opgevat te worden. Deze sterke nadruk op het imago mag een direct gevolg zijn van een dip in de populariteit van de politie bij publiek en politiek als gevolg van incidenten en zou dus als beperkt organisationeel eigenbelang gekenmerkt kunnen worden, maar de nadruk op het imago heeft ook zijn wortels in een andere taakopvatting van de politie in de relatie tot de burgers: meer professionaliteit, meer dienstverlening. De nadruk op het imago wordt sterk gevoed door de leer van de *corporate communication*: iedere agent is een ambassadeur van het korps, van de hele Nederlandse politie.

Tegelijkertijd heerst in dit scenario de moderne opvatting dat de politie zich niet alleen staande moet houden in de vier dynamisch verschuivende constellaties die we in het begin van deze overwegingen schetsten. De huidige 24-uurs mediamaatschappij met zichtbaarheid alom en bijgevolg 24-uurs kwetsbaarheid eist dat het imagowerk een kernactiviteit is geworden in het proces van het uitvoeren van de politietaak. In de anoniem geworden grote stad met zovele verschillende sociale en etnische milieus, en trouwens ook zo veel wapens voor het grijpen, kan de politie het zich minder dan ooit permitteren om 'het verkeerde beeld' uit te stra-

len. Dit geldt zowel voor de individuele agent als voor het hele korps. Voor beide geldt dat het steeds noodzakelijker wordt om, met behoud van de eigen persoonlijkheid, goed voorbereid te zijn op het spelen van verschillende rollen, die van moment tot moment, en van straat tot straat anders kunnen zijn. Die onvoorspelbaarheid van situaties vereist een grotere professionaliteit, een groter inlevingsvermogen in de situatie en de burgers, en dus een verhoogd besef van het beeld dat men als agent, als ordeteam, als arrestatieteam of als korpsleiding uitstraalt.

In de huidige van media vergeven maatschappij, gekenmerkt door een groeiende neiging tot *hypes* of schandalen, in een multiculturele werkomgeving met zoveel meer onbekende gewoonten en gevoeligheden, en ten slotte in een bestuurlijk-politieke omgeving die de politie eerder slechtdan goedgezind is, lijkt dit derde scenario het meest geschikt. Vooral de laatste factor lijkt de politie van de grote steden al sinds medio jaren negentig tot de overtuiging te hebben gebracht dat ze, tegenover het OM, de regering, gemeenteraad en het parlement, alleen overeind kan blijven als via media en imago de steun wordt gezocht bij het grote publiek en 'de publieke opinie', zoals die door de media wordt vertolkt.

Een van de meest veelzeggende inzichten van deze studie is de kracht waarmee de grote korpsen sinds begin jaren negenting de koers van 'media en imago' hebben ingeslagen, en het enorme succes dat ze daarmee hebben geboekt. Met alle mogelijke middelen is er een zeer doelgericht mediabeleid ontwikkeld – inclusief de afscherming van de eigen organisatie voor nieuwsgierige journalistieke blikken en inclusief het gerichte *pluggen* van boodschappen en het op ruime schaal initiëren van en meewerken aan allerhande feitelijke dan wel fictionele tv-programma's – en dit kan niet anders dan als een enorm succes voor de politie beschouwd worden. Tenminste, als we niet verder kijken dan de korte termijn. En als we dit succes alleen vanuit de optiek van de politie beschouwen. Als we de mogelijke effecten op de langere termijn bezien, zowel voor de politieorganisatie zelf, als voor de democratische rechtsstaat, dan zijn er de nodige vraagtekens te plaatsen.

11.5 Boemerangeffect van imagopolitiek: hypes en schandalen

Twee ontwikkelingen zijn duidelijk uit deze studie naar voren gekomen. De politie van de korpsen die scenario 3 hebben gevolgd, de korpsen van

de grote steden, mogen zichzelf feliciteren. Zowel op het gebied van voorlichting aan de media als wat betreft het imagowerk via vooral televisieprogramma's heeft de politie de overhand gekregen. Uit bijna alle gevoerde gesprekken komt dit feit immers onomstotelijk naar voren: de schrijvende journalistiek voelt zich in het defensief gedrukt.

Uit de inhoudsanalyse van de twee onderzochte kranten, *De Telegraaf* en *NRC Handelsblad*, blijkt dat de politie in bijna de helft van de berichtgeving zelf als bron heeft gefungeerd. En dat de grafieklijn die de positieve teneur in de berichtgeving over de onderzochte periode (2002 en 2003) aangeeft, bijna zonder uitzondering boven die van de neutrale en negatieve teneur uitstijgt. Ook al moeten we bij deze grafieken en staafdiagrammen een slag om de arm houden omdat in een kwalitatieve analyse altijd een subjectief element schuilt, en dus betwistbaar is; het feit dat bijna de helft van de berichten als bron de politie heeft, is een objectief gegeven. Hoe een dergelijk onderzoek zou uitvallen bij kleinere korpsen en de lokale en regionale media 'in de provincie', is bij gebrek aan inhoudsanalyses niet met zekerheid vast te stellen. Afgaande op de gevoerde gesprekken heerst bij de afdelingen voorlichting daar meer ontevredenheid over de berichtgeving. Maar hier zal, ook wegens de alom gesignaleerde verslechtering van de politieverslaggeving bij de lokale en regionale media wegens geldgebrek, een rol spelen dat de verhalen over gebeurtenissen en het politieoptreden gedetailleerder zijn, terwijl de agenten en voorlichters zich sneller persoonlijk voelen aangevallen.

De conclusie dat, landelijk gesproken, de politie meer de agenda van de media bepaalt dan de media de agenda van de politie, spoort ook met tal van buitenlandse studies in Amerika, Canada en Engeland. De oorzaken zijn divers. De toch fenomenaal te noemen kracht waarmee de grote politiekorpsen de afgelopen tien jaar een mediaoffensief zijn gestart, kan veroorzaakt zijn door wrok, lijfsbehoud en professioneel besef van de veranderende tijden. Maar deze kracht kon des te gemakkelijker effect sorteren door de even fenomenale krachten die in dezelfde periode op het medialandschap inwerkten. De landelijke en regionale kwaliteitskranten begonnen juist minder energie te steken in politieverslaggeving, en de wijze van berichtgeving werd – deels om politiek-correcte redenen, deels als gevolg van de privacyrichtlijnen van het OM en deels als gevolg van koerswijziging van de kranten richting *lifestyle* – abstracter en korter. Van de landelijke kranten heeft alleen *De Telegraaf*, als vanouds, een *task force* 'op de politie', inclusief enkele sterverslaggevers, en heeft *de Volkskrant* een lichtbe-

zette *crime desk* met enkele uitstekende politieverslaggevers. NRC *Handelsblad* telt slechts één min of meer vaste, én kritische, politieverslaggever en enkele algemene verslaggevers die de politie 'erbij doen'. *Het Parool* blijft de Amsterdamse politie goed volgen, maar moet nog steeds vaak een beroep doen op misdaadverslaggever Bart Middelburg die in 2003 besloot dat het tijd werd voor iets anders binnen de krant. *Trouw* beschikt slechts over één politieverslaggever. Bij de regionale kranten is het nog somberder gesteld. Bij de weekbladen zijn alleen *Vrij Nederland* (Marjan Husken) en *Elsevier* (Gerlof Leistra) en *Nieuwe Revu* zeer actief op het gebied van politie en justitie. Conclusie: tegenover een sterker 'bataljon politievoorlichters' staat een uitgedund, en daarom zwakker, 'bataljon politieverslaggevers'.

Bij de televisie is het beeld anders (de radio beschikt nauwelijks over vaste politieverslaggevers van naam, *Argos* wellicht uitgezonderd). Diverse nieuws- en actualiteitenrubrieken hebben de afgelopen jaren uitstekende journalisten uit de schrijvende pers aangetrokken, onder andere voor *items* rond justitie en politie. Bij het *NOS Journaal*, bij *RTL Nieuws*, bij *Netwerk*, bij *Reporter*, bij *Nova*, bij *Zembla*. Zij zorgen periodiek voor krachtige, vaak bijna gedramatiseerde producties, die meestal uitermate kritisch over de politie berichten. Ondanks al deze hoogstaande onderzoeksjournalistiek, torent Peter R. de Vries met zijn eigen programma wat betreft kijkcijfers en *impact* vaak uit boven de overige programma's die in tegenstelling tot De Vries sporadisch aandacht aan de politie besteden.

De tv-rubrieken zijn meestal kritisch, maar lang niet altijd. Niet zelden hebben zij zich gaarne geleend voor een leuke aanbieding van de afdeling voorlichting om een bepaalde politieactie fraai in beeld te brengen. Het programma van Peter R. de Vries is een aparte studie waard. Want zijn werk als 'politieman' herbergt verschillende effecten in zich: dan weer lijkt zijn werk het gevoel voor onveiligheid en de indruk van de onbekwaamheid van de politie te vergroten, dan weer leidt het tot geruststelling, door de boodschap dat er 'toch iets aan gedaan wordt'. De politie heeft een snel wisselende houding tegenover De Vries aangenomen: medewerking, weigering, verkettering, verzoening, samenwerking.

Wat het effect van deze televisiejournalistiek is geweest op het imago van de politie is niet onderzocht – daarvoor zou een permanent kijkersonderzoek nodig zijn – maar uit deze studie komt overduidelijk naar voren dat het aantal programma's over de politie dat door de politie zelf geëntameerd is, en waarin ze tot grote hoogte zelf het beeld kon bepalen, overstelpend is. Dat dit mogelijk was heeft alles te maken met de versplin-

tering en commercialisering van de televisie. Er zijn genoeg programmamakers te vinden die deze programma's willen maken, ze zijn betrekkelijk goedkoop en genereren enorme kijkcijfers.

Het imagopolitieke karakter van deze programma's is zonneklaar. Maar de doelstelling werd telkens bijgesteld. Eerst stond de alarmering van het publiek over de onveiligheid in stad en land en de ontoereikende middelen waarover de politie beschikt, centraal. Dit kan de perceptie van onveiligheid en de *rising expectations* bij de burger van de politie vergroot hebben. Dat leidde waarschijnlijk tot de noodzaak een realistischer beeld te schetsen van het leven van 'de gewone agent', en tot programma's die juist de successen en onmisbaarheid van de politie moesten aantonen, in het verkeer, in de buurt en bij de opsporing.

De schaarbeweging in de media – neergang bij de schrijvende pers, explosieve toename van aandacht bij de televisie, en zeer snelle calamiteitenverslaggeving op de radio – heeft als gevolg gehad dat van de oude, vertrouwde lange-termijn-vertrouwensrelaties tussen dé politievoorlichter en dé politieverslaggever steeds minder sprake is. Het geringe aantal goede politieverslaggevers valt in het niet bij die honderden algemene verslaggevers van die honderden media die alleen komen aansnellen als er iets speciaals aan de hand is. En daarbij gaat het er meer om wie het eerst en het snelst is dan om wie het beste en meest accurate verslag levert.

Om het sterk uit te drukken: de vaste politieverslaggevers met hun kennis van feiten, personen en context, zijn weggedrukt door een leger van *hit-and-run* journalisten. Dit versterkt de toch al toegenomen neiging tot het elkaar napraten en willen overtroeven in de berichtgeving. En dan blijkt niet zelden dat het grote succes van het mediaoffensief ineens in zijn tegendeel kan omslaan, en de politievoorlichting en de korpsleiding de opgestoken mediastorm nauwelijks tot bedaren kunnen brengen, of de beeldvorming in gunstige richting weten bij te sturen. Deze schadelijke bijeffecten van de toegenomen media- en imagopolitiek gelden overigens niet alleen voor de politie, maar ook voor het OM, voor justitie, ja waarschijnlijk voor alle overheidsinstanties die de afgelopen jaren hun voorlichtingsapparaat zo enorm hebben uitgebreid en geprofessionaliseerd.

11.6 Legitimiteit en transparantie in het tijdperk van imagopolitiek

Uit de gevoerde gesprekken met politiechefs en -voorlichters is niet naar voren gekomen dat de professionalisering van het mediabeleid en de publieksvoorlichting in de allereerste plaats is begonnen om de transparantie van de eigen organisatie en de *accountability* (het verantwoording afleggen) naar politiek en publiek te vergroten. Zijn er inmiddels zowel binnen de media als binnen 'politiek Den Haag' pogingen in het werk gesteld om publieke verantwoording af te leggen over het werk op het Binnenhof of de mediaredactie, dit is nog niet het geval bij de politiekorpsen. De zeer succesvolle 'open dagen' gaan wel in die richting, maar zijn niet als kritische dialoog georganiseerd om deze functie al te vervullen.

Een deel van de media vervult de rol van waakhond nog wel degelijk, al is het een opvallend gegeven uit de inhoudsanalyse dat de berichten over zaken die de politie een slechte reputatie kunnen bezorgen – zoals wangedrag van individuele agenten – de helft korter zijn dan andere berichten. De klacht van journalistieke gesprekspartners dat er eigenlijk steeds minder 'feiten' over de politie verkregen kunnen worden, kan niet anders dan als een bron van zorg opgevat worden voor de legitimiteit en de transparantie van de politie. Dat de parlementariërs in Den Haag, zoals Tjeenk Willink in zijn jaarverslag 2003 waarschuwend opmerkte, zich steeds vaker beroepen op informatie afkomstig van krantenberichten is een extra bron van zorg. Desondanks weet de politie, de Raad van Hoofdcommissarissen of het NPI, met toenemend succes bepaalde *issues* op de politieke agenda te krijgen.

Niettemin zijn er signalen dat sommige politiekorpsen bereidwilliger zijn geworden om direct met het publiek te communiceren over wat er goed gaat en wat niet. De toenemende samenwerking tussen politiekorpsen en de bevolking bij het vergroten van de veiligheid en het opsporen van misdrijven is er een van.