deel VI

Conclusies en aanbevelingen

12

Conclusies van het onderzoek

12.1 *Algemeen*

1. **Spanning**. In het verleden was er spanning tussen politie en de media. Deze situatie bestaat nog, en zal ook blijven bestaan. Beide instituties gaan uit van een verschillend beeld van de taken van de ander. De taken zijn tot op zekere hoogte te verenigen. Maar uiteindelijk is de eigen verantwoordelijkheid de meest doorslaggevende factor.

2. **Imago**. De politie en het OM zijn zich in de loop der jaren steeds grotere zorgen gaan maken over het eigen imago. Steeds meer gaat het niet meer om voorlichting aan de burgers, maar om beïnvloeding van de wijze waarop er over politie en OM wordt gesproken en geschreven. Binnen de politie zijn enkele honderden mensen dagelijks bezig met het beïnvloeden van de media.

3. **Wantrouwen**. Er bestaat een toenemend wantrouwen tussen de politie en de media. Zij geloven steeds minder wat de ander zegt en zegt te beogen. Daarbij komt dat de politie steeds minder van de traditionele media weet en begrijpt, en *vice versa*.

4. **Geen overleg**. Er bestaat op dit moment geen gestructureerd overleg tussen de politie en vertegenwoordigers van de media. Slechts in incidentele gevallen is er sprake van overleg. Er dreigt een eenzijdige relatie te komen tussen de politie en de media, waarbij de politie meent te kunnen bepalen wat de media schrijven en uitzenden.

5. **Richtlijn ter discussie**. De bestaande *Aanwijzing Voorlichting* van het OM neemt de belangen van het OM en de politie als primair uitgangspunt. Voor de media is deze Aanwijzing slecht werkbaar. Ook politie en OM houden zich niet steeds aan de Aanwijzing.

6. **Incidentalisme**. Het dominante beeld van de mediaverslaggeving over politie is incidentalisme. Vooral over incidenten wordt uitgebreid in de

media bericht. Rond politie en misdaad doen zich traditioneel veel incidenten voor. Voor de media vormen zij een dankbaar onderwerp.

7. **Boemerangeffect**. Dit incidentalisme hangt enerzijds sterk samen met de commercialisering van de media – met het verruilen van dure specialisten, zoals politie- en rechtbankverslaggevers voor generalisten. Anderzijds is de gelijktijdigheid van de ontwikkeling naar dominantie van politie en OM over de meeste journalisten in de reguliere berichtgeving met die van het steeds frequenter worden van nieuwsgolven over incidenten reden te vermoeden dat de enorme professionalisering van de voorlichting van politie en OM tot dit boemerangeffect bijdraagt.

12.2 *Media en politie in de maatschappij*

8. **Dominante invloed**. Zowel de politie als de media hebben in de afgelopen jaren een steeds dominantere invloed gekregen in de maatschappij. Daarbij komt dat beide instituties steeds meer op elkaar betrokken zijn geraakt. Beide zijn zich ook steeds meer bewust geworden van het feit dat een nauwe relatie met de samenleving cruciaal is voor de legitimiteit van het handelen. Dit heeft tot gevolg gehad dat zowel media als politie veel tijd en energie steken in het realiseren van nauwe banden met de samenleving.

9. **Veranderingsprocessen**. Zowel de politie als de media zijn de afgelopen decennia onderhevig geraakt aan grootschalige inhoudelijke en organisatorische veranderingen. De politie is steeds meer een onderdeel van de samenleving geworden en daardoor gevoeliger geraakt voor de veranderingen daarin. Daarnaast hebben zich omvangrijke organisatorische wijzigingen voorgedaan. De media zijn talrijker en complexer geworden, maar een steeds groter deel ervan wordt beheerst door het streven naar winstmaximalisatie.

10. **Communicatietechnologie**. De komst van nieuwe communicatietechnologie – internet, mobiele telefoon, digitalisering – plaatst de politie voor nieuwe risico's en nieuwe kansen. De digitalisering van de communicatie tussen burgers onderling en tussen burgerij en politie is

nog in volle gang. De betrokkenheid van de burgerij bij de politie wordt er verder door vergroot, maar kan ten koste gaan van de traditionele mondelinge communicatie.

11. **Mondige burger**. De toenemende mondigheid van de burger is voor zowel de politie als de media een factor van steeds groter belang. Door de individualisering krijgen zowel politie als media steeds meer te maken met individuele problemen. De politie moet ze oplossen, de media berichten erover. De media – en de nieuwe communicatiemogelijkheden voor de burgers – hebben er tevens aan bijgedragen dat de *silent majority* mondiger is geworden.

12.3 *Media, politie en misdaad*

12. **Communicatiemiddelen**. In de afgelopen jaren zijn steeds meer communicatiemiddelen gebruikt in de opsporing. De media spelen hierbij een belangrijke rol. Via kranten, maar in toenemende mate via de televisie, probeert de politie de misdaad op te lossen. Het televisieprogramma *Opsporing Verzocht* is hiervan het bekendste voorbeeld, maar ook internet en telefonische kliklijnen worden steeds meer gebruikt. De burgerij heeft aan de oproep zelf actief mee te helpen bij de opsporing, in overweldigende mate gehoor gegeven.

13. **Perceptie van veiligheid**. De media hebben een grote invloed op de perceptie van veiligheid bij de burgers. Hoewel het idee bestaat dat de media vooral negatief berichten over de veiligheid en de politie, blijkt uit een inhoudsanalyse dat dit niet het geval is. Het dominante beeld van onveiligheid blijft echter wel prominent aanwezig. De media hebben niet alleen effect op de perceptie van veiligheid, maar ook op het beeld van de burgers over de effectiviteit en efficiency van de politie. De politie is zich dit probleem van de *rising expectations* steeds meer gaan realiseren.

14. **Politie in fictie**. Het beeld van de organisatie en het functioneren van de politie zoals dat verspreid wordt door fictieprogramma's, heeft belangrijke gevolgen voor het beeld van de politie. Niet alleen de media en het publiek verwachten impliciet dat de politie optreedt

zoals in televisieseries te bewonderen is, maar ook de politie zelf probeert zich te gedragen volgens dit verwachtingspatroon. Het aantal televisieprogramma's waarin politie en misdaad prominent aanwezig zijn, is enorm toegenomen. De overstelpende hoeveelheid maakt het onwaarschijnlijk dat dit feit geen invloed heeft.

15. **Imago dominant**. Nadat zowel bij politie als OM discussie ontstond naar aanleiding van enkele affaires, werd steeds meer aandacht besteed aan het imago van beide organisaties. Niet alleen inhoudelijke en organisatorische veranderingen waren nodig, maar ook een betere communicatie met de burgers. Hoewel politie en OM traditioneel gesloten organisaties waren, hebben zij zich gedurende enkele jaren veel meer opengesteld voor de media. Het gevolg was echter dat na aanvankelijke positieve beeldvorming steeds vaker ook negatieve beelden over de politie naar buiten kwamen. Langzaam maar zeker sloten politie en OM zich opnieuw af van de buitenwereld. Het eerdere overleg tussen justitie, politie en pers werd steeds minder frequent en inhoudelijk.

16. **Onvrede bij media**. Bij de media ontstond steeds meer onvrede over de wijze waarop de politievoorlichting vorm kreeg. De restrictieve Richtlijnen en Aanwijzingen van het OM, en het vooral op het eigen imago gerichte beleid, maakten de media tot een 'vijand' voor de politie. Daardoor werden de media steeds minder in staat gesteld om zelfstandig informatie te verkrijgen.

17. **Onvrede bij politievoorlichters**. Ook in de kring van politievoorlichters werd negatief geoordeeld over de restrictieve richtlijnen. Deze concentreerden zich vooral op de privacy van verdachten. De politie mocht de media niet meer inlichten als het ging om een arrestatie. Pas nadat de verdachte voor de rechter-commissaris was geweest, kon het OM daarover specifiekere mededelingen doen. De politie zag haar mogelijkheden tot het uitleggen van haar werk en het beïnvloeden van het eigen imago, sterk verminderen.

18. **Differentiatie**. De politie werd zich steeds meer bewust dat 'de media' niet bestaan. Kranten, radio, televisie en internet vormen geheel verschillende werelden. Elk medium zoekt naar een eigen wijze

waarop boodschappen kunnen worden verwoord en verspreid.
Misdaad en politienieuws vormen ideaal nieuws om doelgericht aan te bieden. Voor de politie betekende dit dat zij zelf kon en kan kiezen waar en hoe ze welke boodschappen kan deponeren.

12.4 OM en de media

19. **Strafzaken**. Niet alleen het handelen van de politie, maar ook strafzaken konden op steeds meer aandacht rekenen van de media. In het begin van de jaren tachtig was het OM daar niet op voorbereid. In de loop der jaren zou zich een leerproces voordoen. Daarbij moest het OM steeds afwegen tot hoever de openbaarheid in de media kon gaan.

20. **OM en imago**. Niet alleen de politie maar ook het OM bleek gevoelig voor marketing en pr. De strijd tegen de misdaad wordt niet alleen in de rechtbank gevoerd, maar in toenemende mate ook in de krant en vooral op de televisie. Het OM heeft vele en wisselende initiatieven genomen om te proberen het eigen imago nader in te vullen. Soms werd bewust geprobeerd de media te bespelen, bijvoorbeeld bij enkele grotere processen.

21. **OM en politie**. Het OM probeerde steeds meer het gezag over de politie ook vorm te geven als het gaat om voorlichting en pr. Was het vroeger de politie nog wel toegestaan om zelf persconferenties te houden als er opzienbarende arrestaties waren gedaan, tegenwoordig vindt dit alles plaats onder strakke regie van het OM. Daarbij is het OM – wijs geworden van enkele mislukte strafzaken – veel voorzichtiger geworden in zijn uitspraken. Een verdachte is nog geen veroordeelde. Rond voorlichting en pr doet zich een toenemende concurrentie voor tussen politie en OM.

22. **Mediaoffensief als politiek signaal**. Het OM gebruikt voorlichting ook als een politiek signaal over specifieke problemen waarmee het OM inhoudelijk, juridisch of organisatorisch te maken heeft. Het OM hanteert – meer dan de politie – voorlichting en de media in zijn politiek-bestuurlijk management. Al snel bleek echter dat de media hun

eigen wetmatigheden kennen en zich op langere termijn niet of nauwelijks laten sturen door de belangen van het OM.

23. **OM weer op slot**. Na een korte periode van openheid en proactieve voorlichting is op dit moment weer een meer restrictief beleid dominant. Er wordt een terughoudende strategie gehanteerd, waarbij minimale informatie aan de media wordt verstrekt over lopende strafzaken. Alleen als het gaat om de specifieke belangen van het OM zelf – of om 'de rust in de samenleving' – wordt hier bij incidenten nog wel eens van afgeweken.

12.5 *Televisie en politie*

24. **Televisie dominant**. Tot eind jaren tachtig concentreerde de politie zich primair op de kranten bij de voorlichting. Sinds de jaren negentig is de televisie dominant geworden. De politie richt zich in haar voorlichting nu vooral op de televisie, omdat op deze wijze veel meer burgers bereikt kunnen worden. Maar ook omdat gedacht wordt dat op deze wijze letterlijk en figuurlijk de beeldvorming het meest effectief te beïnvloeden is.

25. **Nieuwe middelen**. Slechts in beperkte mate werd er tot recentelijk gebruik gemaakt van moderne communicatiemiddelen. Anno 2004 lijkt de politie vooral internet te gebruiken om informatie te geven. De politievoorlichter geeft zelf steeds minder informatie en verwijst steeds vaker naar internet. Op die manier realiseert de politie een grotere mate van controle over de informatie die extern wordt verspreid. Deze ontwikkeling is nog jong en er bestaan tussen de korpsen grote verschillen in de wijze van omgaan met internet. Van andere moderne communicatiemiddelen wordt nog slechts sporadisch gebruik gemaakt.

26. **Televisie als hulpmiddel**. De televisie is voor de politie steeds meer een hulpmiddel geworden. Niet alleen door *Politiebericht* en *Opsporing Verzocht*, maar ook omdat in het nieuws – in allerlei vormen – aandacht kan worden gevraagd voor een specifieke misdaad of verdachte. De grote variëteit in televisiezenders en -programma's

maakt het ook mogelijk om dezelfde boodschap gedifferentieerd te brengen.

27. **Concurrenten**. De enorme groei in de belangstelling voor misdaad heeft van sommige misdaadverslaggevers op televisie, zoals Peter R. de Vries, geduchte critici en concurrenten van de politie gemaakt. De politie heeft ten opzichte van hen niet altijd een vaste en duidelijke koers weten te varen.

28. ***Reality*-programma's**. Na een eerste enthousiaste omarming van dit soort televisieprogramma's, ontstond al snel de behoefte om de privacy van betrokkenen beter te beschermen, en ook om schadelijke neveneffecten voor de politie zelf onder controle te houden. Nu werkt de politie alleen nog maar mee aan dergelijke programma's onder strikte voorwaarden, inclusief het vetorecht op bepaalde beelden.

29. **Verkoeling**. De politie merkte echter dat ook de televisie niet zonder meer in staat is een geschonden imago te herstellen. Er zijn nog televisiejournalisten die zelfstandig onderzoek verrichten. Zeker op de langere termijn meende de politie meer last dan gemak te hebben van het steeds maar weer op de televisie verschijnen. Dat besef heeft tot gevolg gehad dat de politie op dit moment kiest voor een meer bezonnen en afhoudende koers. Het imago van de politie blijkt een delicaat evenwicht tussen daadwerkelijke prestaties en beelden. Daartussen mag niet een te grote kloof ontstaan.

12.6 *Politievoorlichting*

30. **Richtingenstrijd**. Binnen de politie doet zich een richtingenstrijd voor aangaande de wijze waarop de politievoorlichting het best kan plaatsvinden. Een deel van de korpsen gaat uit van het idee dat de Nederlandse politie een *corporate image* moet uitstralen, waarbij eenheid van voorlichting cruciaal is. Daarnaast zijn er korpsen waarbij primair het lokaal en regionaal belang bij de voorlichting centraal staan.

31. **Inhoud**. De discussie gaat tevens over de vraag in hoeverre het bij politievoorlichting primair gaat om het verstrekken van informatie of

om de beïnvloeding van het imago. De meeste korpsen trachten een combinatie van beide elementen te bereiken. Echter, de meeste korpsen ondersteunen de wens om tot meer centrale afstemming van de politievoorlichting in Nederland te komen.

32. **Afstand en nabijheid**. Vooral in de korpsen wil de politie proberen door middel van directe communicatie en voorlichting contact met de burgers te realiseren. Daarbij achten zij het noodzakelijk dat veel informatie wordt gegeven. Dat is tot op zekere hoogte in tegenspraak met de *corporate strategy* die vooral op landelijk niveau aanhangers heeft, waarbij het vooral gaat om het weergeven van het landelijk beleid en de landelijke doelstellingen.

33. **Verscheidenheid**. Het meest kenmerkende van de politievoorlichting is de grote mate van verscheidenheid. Er bestaan grote verschillen tussen de politiekorpsen over de vraag hoe het beste voorlichting gegeven kan worden aan de burgers. Eenheid van opvatting is op dit moment nog ver te zoeken. Sommige korpsen besteden nog veel aandacht aan de media, anderen proberen steeds meer afstand te nemen, of buiten de traditionele media om direct naar de burgers te gaan.

34. **Professionalisering publieksvoorlichting**. De meeste politiekorpsen zijn bezig met vergaande professionalisering van de publieksvoorlichting. Daarbij gebruikt de politie steeds vaker andere middelen dan de media. De meeste voorlichters vinden de publieke opinie en het oordeel van de burgers belangrijker dan de mening van de massamedia.

35. **Positie voorlichter**. Ook ten aanzien van de politievoorlichter zijn er grote verschillen. In sommige korpsen is de voorlichter een ondergeschikte ambtenaar, terwijl in andere korpsen de voorlichter integraal onderdeel is van de korpsleiding. Daarbij is niet alleen de formele maar vooral ook de informele positie van de voorlichter van belang.

36. **Dalende waardering**. De korpsen zijn het echter wel eens over een afnemende waardering van de rol van de traditionele media bij de politievoorlichting. De waardering van journalisten is ook steeds

verder afgenomen, mede doordat vanuit het perspectief van de politie veel journalisten onvoldoende kennis hebben van het politiewerk. De meeste voorlichters zijn van oordeel dat zij te veel tijd besteden aan voorlichting aan de media. Over het algemeen vinden de voorlichters dat te negatief wordt bericht over het functioneren van de politie. De berichtgeving wordt veelal als onvoldoende, eenzijdig, onjuist en sensatiebelust gezien. De (beperkte) inhoudsanalyse van twee kranten wijst echter op het omgekeerde: incidenten uitgezonderd, is de houding van de onderzochte kranten positief. De politie kan haar persberichten zeer gemakkelijk kwijt.

37. **Oude communicatieplannen**. Hoewel de meeste politiekorpsen over een communicatieplan beschikken, zijn ze veelal verouderd. Op dit moment worden veel van de communicatieplannen geactualiseerd. Nog opmerkelijker: de meeste korpsen hanteren een verschillend doel bij communicatie en voorlichting.

38. **Diverse functieomschrijvingen**. Er bestaan zeer verschillende functieomschrijvingen van de voorlichters en communicatiemedewerkers. Er zijn meer dan honderd verschillende benamingen van de functies. Er is binnen de politie geen eenheid van opvatting over de functie van de communicatiemedewerker.

39. **Omvang voorlichtingsafdelingen**. In totaal zijn ongeveer 400 personen binnen de politie dagelijks bezig met communicatie en voorlichting. Per korps verschilt de omvang van de afdeling communicatie en voorlichting. Er bestaat geen evenredige relatie tussen de omvang van het korps en de omvang van de afdeling voorlichting.

40. **Reactief**. Ook al worden er veel pogingen gedaan om te komen tot een proactieve voorlichting, in de dagelijkse praktijk blijkt de voorlichting toch vooral reactief plaats te vinden. Maar vooral bij grootschalige evenementen lukt het de politie wel te komen tot een meer proactieve voorlichting.

41. **Lokaal boven landelijk**. In toenemende mate vinden politievoorlichters lokale en regionale media belangrijker dan de landelijke media. In deze opvatting kan informatie het beste via de lokale en regionale

media aan de burgers worden verstrekt. Het nadeel van deze houding blijkt bij crises. Dan blijken veel korpsen geen toegang te hebben tot de landelijke media.

12.7 Journalisten en politievoorlichting

42. **Negatief**. De meeste journalisten oordelen negatief over de politievoorlichting. Er wordt onvoldoende informatie gegeven en er moet aan te veel voorwaarden worden voldaan voordat een en ander gepubliceerd kan worden. De politie is volgens de journalisten te veel bezig met het eigen imago en te weinig met het bieden van voorlichting aan de media.

43. **Nieuwsselectie**. De politie heeft een aanzienlijke invloed op de nieuwsselectie door de media. De politie probeert steeds meer door verschillende vormen van communicatie (persberichten, interviews, primeurs weggeven) specifieke media aan zich te binden. Daarmee maakt de politie voor een deel haar eigen nieuws. Vooral als ze ook nog vergaande voorwaarden kunnen stellen aan de uiteindelijke publicatie.

44. **Politie als bron**. Voor de meeste mediaberichten over de politie geldt dat de politie veelal zelf de bron is. Door de grote hoeveelheid voorlichters en hun steeds grotere professionaliteit – en de afname van specialisme bij de media – kan de politie grotendeels zelf de mediaberichtgeving over de politie bepalen. De media lijken in toenemende mate niet meer in staat om zelfstandig een beeld te schetsen van het functioneren en de organisatie van de politie.

45. **Geen specialisten meer**. Er zijn nog maar weinig politieverslaggevers die zelf onderzoek doen. De meeste verslaggeving over politie en misdaad vindt plaats door algemene verslaggevers die weinig tijd hebben en over onvoldoende kennis van en inzicht in de politie beschikken.

46. **Afscherming**. De politie schermt de eigen organisatie steeds meer af. Vroeger konden journalisten nog direct contact hebben met politiefunctionarissen in de korpsen. Op dit moment moeten alle contacten

lopen via de afdelingen voorlichting. Het aantal klokkenluiders wordt steeds minder.

47. **Juridificatie**. Het contact tussen de politie en de media wordt steeds verder gejuridiseerd door middel van dreigingen en rechtszaken. Omdat wederzijds de belangen steeds groter worden, wordt het precies afspreken van wat er onder welke voorwaarden kan en moet worden gepubliceerd, steeds belangrijker. Als zich daarbij verschillen van mening voordoen, dan wordt vaker dan in het verleden gedreigd met juridische stappen en deze worden ook meer dan vroeger daadwerkelijk ondernomen.

48. **De afnemende vertrouwelijke relatie**. De afnemende vertrouwelijke relatie tussen verslaggever en politiefunctionarissen, en de afnemende kennis bij veel journalisten, vergroot de kans dat bij incidenten de meeste media achter elkaar aanhollen, en dat heel snel een bepaald, vaak negatief, beeld dominant wordt. Dit is het boemerangeffect van een te strak voorlichtingsbeleid. Het kan de positieve teneur van de reguliere berichtgeving over de politie in één klap tenietdoen.

49. **Incidenten**. Door deze incidenten hebben voorlichters, ondanks die positieve teneur in de media, het beeld dat er negatief over de politie wordt bericht. De afnemende contacten tussen voorlichters en politiefunctionarissen enerzijds en verslaggevers anderzijds zijn hier evenwel ook debet aan.

13

Aanbevelingen voor politie en media

Na dit uitgebreid onderzoek over de relatie tussen politie en media, en de conclusies die we in het vorige hoofdstuk hebben getrokken, willen wij het boek afronden met een reeks aanbevelingen hoe deze relatie en de handelingen van de afzonderlijke actoren kan worden geoptimaliseerd. Daarbij gaan we ervan uit dat zowel politie als media gebaat zijn bij een vruchtbare relatie, maar dat de verschillende doelen van politie en media zo maximaal mogelijk gerealiseerd moeten kunnen worden. We kiezen dan ook niet voor een van de voorgaande scenario's, maar voor een combinatie van inzichten.

De aanbevelingen hebben zowel betrekking op concrete suggesties als op meer fundamentele herzieningen van de relatie. Wij maken een onderscheid tussen aanbevelingen voor zowel politie als media, aanbevelingen specifiek voor de politie, specifiek voor het bevoegd gezag van de politie (OM en burgemeester) en aanbevelingen voor de media.

13.1 *Aanbevelingen voor zowel politie als media*

1. **Verantwoorde spanning**. Politie en media moeten zich beide er meer bewust van zijn dat wederzijdse beïnvloeding maar tot op zekere hoogte mogelijk is. De politie kan niet zonder meer de media gebruiken als een informatiekanaal, net zomin als de media de politie kunnen dwingen voor de politie negatieve informatie te geven. De spanning tussen politie en media zal blijven bestaan. Voor zowel de politie als voor de media is dat goed en verstandig. Binnen zowel politie als media is het noodzakelijk een debat te voeren tot hoe ver deze spanning mag worden opgevoerd. Dat is deels afhankelijk van specifieke incidenten en deels van een meer algemene strategie.

2. **Wederzijdse vrijheid**. Veel van de onderstaande aanbevelingen richten zich op het verder structureren en normeren van de relatie tussen politie en media. Hoewel wij dit noodzakelijk vinden, zijn wij wel van

oordeel dat zowel politie als media de vrijheid moeten behouden de relatie met elkaar naar eigen goeddunken in te vullen. Beide staan voor wezenlijk andere taken. De belangen kunnen botsen. In dergelijke gevallen moeten politie en media beide hun verantwoordelijkheid en vrijheid nemen. Er zijn genoeg gevallen denkbaar waarin de enige oplossing een conflict tussen politie en media is.

3. **Wederzijds vertrouwen**. De genoemde spanning en vrijheid kunnen alleen verantwoord werken als zich een basisvertrouwen voordoet tussen politie en media. We hebben in dit boek gezien dat dit vertrouwen de afgelopen jaren is afgenomen, dat de feitelijke contacten tussen media en politie steeds minder worden en dat de relatie tussen politie en media steeds verder bureaucratiseert. Wij menen dat zowel politie als media als basishouding moeten hebben dat zij werken aan een wederzijds vertrouwen. Daarbij zijn wij ons zeer bewust van de feitelijke en politieke belangentegenstellingen die zich tussen politie en media voordoen.

4. **Waarheid, beelden en emotie**. In de relatie tussen politie en media spelen waarheid, beelden en emotie een belangrijke rol. Niet steeds is het betrokkenen duidelijk welke van de drie dominant is. Politiemensen begrijpen niet steeds de beelddominantie bij de media, terwijl de media minder expliciet de emotie van het handelen van politiemensen voorop stellen. Ook hier is het van belang dat betrokkenen bij politie en media zich bewust zijn van de verschillende percepties.

5. **Zekere mate van uniformiteit**. Binnen de politie bestaat geen uniform beeld over de wijze waarop met de media moet worden omgegaan. Naar ons oordeel is dat ook niet noodzakelijk. Een volledige *corporate strategy* waarin alleen ruimte is voor een geluid van Den Haag zou zowel voor de politie als voor de media onwenselijk zijn. De te grote verschillen op dit moment maken het echter nog steeds mogelijk dat politiekorpsen tegen elkaar worden uitgespeeld. Een zekere mate van uniformiteit is ook voor de media wenselijk. En de richtingenstrijd tussen de in hoofdstuk 6 weergegeven partijen is te groot. Maar lokale en regionale verschillen in de wijze waarop politie en media met elkaar omgaan, kunnen terecht zijn ingegeven door de

specifieke problematiek en de cultuur van politie en journalisten in dat gebied.

6. **Richtlijn**. De huidige *Aanwijzing Voorlichting Opsporing en Vervolging* beperkt de informatie vanuit het OM en de politie richting de media. Er bestaan verschillen in de wijze waarop de politie en het OM de Aanwijzing interpreteren. Politie en OM houden zich zelf ook niet steeds aan de Aanwijzing. Vanuit de media bestaat er grote weerstand tegen. Bezien dient te worden in hoeverre een meer werkbare richtlijn kan worden vormgegeven. Daarbij dienen OM en politie zich er meer bewust van te zijn dat er sprake is van een wederzijdse relatie tussen politie en media en geen eenrichtingsverkeer. De huidige Aanwijzing is vanwege het eendimensionale karakter op lange termijn niet te handhaven.

7. **Overleg**. Er bestaat op dit moment geen gestructureerd overleg tussen politie, OM en media. Wij bevelen aan een dergelijk overleg weer in te stellen om op hoofdlijnen afspraken te kunnen maken over de wijze waarop politie, OM en media met elkaar omgaan. Vertegenwoordigers van de drie partijen kunnen dan in vrijwilligheid afspraken maken over informatie-uitwisseling en specifieke incidenten. Het is zelfs denkbaar dat uit het Overleg een 24-uursteam wordt samengesteld dat in geval van crises en incidenten uitspraken doet over de wenselijkheid en haalbaarheid van vormen van voorlichting.

8. **Gedragscode**. In dit overleg kan een gedragscode worden ontwikkeld als een soort praktische uitwerking van de nieuwe Aanwijzing waarin wordt aangegeven op welke wijze in de dagelijkse praktijk wordt gehandeld in de relatie tussen politie, OM en media. De gedragscode kan worden gesanctioneerd door een door de drie partijen aan te wijzen arbiter, die dan een dwingende uitspraak zou kunnen doen. Hiermee wordt een gedragscode ontwikkeld door de drie partijen die voor de drie partijen ook bindend zal zijn.

9. **Afspraken**. Annex aan de Gedragscode kunnen voor verschillende situaties specifieke modellen voor afspraken gemaakt worden. Bijvoorbeeld in geval van een diepte-interview mag de politie binnen zoveel tijd op deze manier corrigeren. Daarbij kunnen standaardafspra-

ken gemaakt worden waarbij zowel politie als media de vrijheid moeten houden eigen specifieke afspraken te maken.

10. **Privacy**. Veel van de bestaande afspraken hebben privacy als een van de belangrijkste doelstellingen. Zowel politie als media zijn gebaat bij een bredere maatschappelijke discussie over de vraag in hoeverre door mediaberichtgeving privacyschendingen mogen worden gepleegd. Het lijkt erop dat de huidige richtlijnen strenger zijn dan wat onder de bevolking leeft. Deze discrepantie merken politie en media steeds weer in de dagelijkse praktijk. Bij de vernieuwing van de afspraken dient een meer afgestemde vorm van omgaan met privacy te worden gehanteerd.

11. **Juridificering voorkomen**. Een nieuwe Aanwijzing, het Overleg, een Gedragscode en Afspraken kunnen er aan bijdragen dat de relatie tussen politie en media niet verder juridiseert. Geen van de betrokkenen is erbij gebaat dat een dergelijke juridificering plaatsvindt. Dan zullen alleen normen ontstaan die door een afstandelijke rechter worden opgelegd zonder dat de uniciteit van de relatie tussen politie en media daarbij aan de orde komt.

12. **Grenzen**. Wel dienen voor zowel politie als media de juridische grenzen van de relatie tussen politie en media helder te zijn. Een eenduidig overzicht hiervan zou zeer wenselijk zijn. Daarbij gaat het om de grenzen die door de verschillende, elkaar beconcurrerende grondrechten worden gesteld en inmiddels in het strafrecht worden gehanteerd.

13. **Kennis**. Bij politie en media bestaat te weinig kennis van elkaars organisatie en functioneren. Vanuit de media dient meer actief te worden geparticipeerd in de opleidingen voor de politie, terwijl de politie zorg moet dragen voor een meer actieve bijdrage in het onderwijs voor journalisten. Meer kennis over elkaar betekent dat meer verantwoord inhoud gegeven kan worden aan de per definitie gespannen relatie tussen politie en media.

14. **Ontmoetingen**. Op dit moment spreken politie en media over elkaar in negatieve beelden. Deze beelden zijn niet steeds onderbouwd door feiten en kennis. Het zou zeer wenselijk zijn als naast kennisuitwisseling politie en media elkaar ook in persoon beter leren kennen. De

opleidingsinstituten van zowel de politie als de media zouden met enige regelmaat ontmoetingen tussen politie en media moeten laten plaatsvinden.

15. **Negatief of positief**. Centraal in de gesprekken die ten behoeve van dit onderzoek zijn gehouden, stond steeds de vraag in hoeverre de media negatief of positief over de politie berichtten. Veel van de energie van beide partijen ging zitten in het wederzijds beoordelen. De enquête onder voorlichters toont aan dat zij vinden dat de media meer negatief berichten dan andersom. De inhoudsanalyse toont echter een omgekeerd beeld. Cruciaal is daarbij de perceptie van de lezer of kijker. Zowel politie als media moeten minder vanuit het eigen perspectief berichten beoordelen en meer vanuit de perceptie van burgers.

16. **Definitie van het nieuws**. Zowel politie als media hebben grote invloed op de wijze waarop de definitie van specifieke gebeurtenissen en onderliggende problemen vorm krijgt. Daarbij moeten beide zich in toenemende mate realiseren dat de eerste definiëring van een gebeurtenis en probleem, de dominante definitie zal blijken te zijn. Dat legt zowel bij politie als media een grote verantwoordelijkheid om bij aanvang niet te overdrijven maar een gebeurtenis ook niet te onderschatten. Soms is dat gezien de omstandigheden te veel gevraagd van zowel politie als media en beschikken geen van beide nog over adequate informatie.

17. **Crises, incidenten en *hypes***. Crises, incidenten en *hypes* creëren een eigen dynamiek in de relatie tussen politie en media. Veel van de beelden die over en weer bestaan, zijn beïnvloed door de wijze waarop de media verslag doen van incidenten en crises en waarop de politie berichten daarover uitgeeft. Maar wezenlijk gelden hier dezelfde aanbevelingen als welke hiervoor en hierna zijn weergegeven. Alleen dienen deze aanbevelingen in een hogere tijdsdruk en in onzekerheid te worden gerealiseerd. Dat betekent dat zowel politie als media genoegen zullen moeten nemen met minder expliciete en minder uitgebreide informatie. Crisiscommunicatie is geen aparte maar een bijzondere vorm van communicatie. Dat neemt niet weg dat crisiscommunicatie voor de politie wel een specifieke vaardigheid is.

13.2 Aanbevelingen voor de politie

18. **Doel**. De doelen waarmee voorlichting wordt bedreven binnen de politie, variëren nogal. In toenemende mate gaat het om het beïnvloeden van het imago en de beeldvorming. Dat is een verantwoord onderdeel van het voorlichtingsprogramma van de politie. Maar dan is het ook noodzakelijk met bevoegd gezag en anderen af te spreken welke beeldvorming gewenst en haalbaar is. Er moet namelijk wel een expliciet verband bestaan tussen de beeldvorming en de werkelijkheid. Indien de politie op onderdelen inadequaat presteert, dan dient de voorlichting er niet op gericht te zijn een positiever beeld te schetsen dan redelijkerwijs kan worden verondersteld.

19. **Proactief**. De politie zou de media proactief moeten benaderen. Vooraf moeten politiekorpsen duidelijk maken welk beleid zij gaan voeren, zo concreet mogelijk gemaakt aan de hand van specifieke problemen. Daarnaast moet de politie aangeven op welke wijze zij zal handelen in geval van specifieke situaties. Deze proactiviteit moet niet alleen bij de korpsleiding en de afdeling voorlichting aanwezig zijn, maar ook in het korps breed worden ondersteund. De politie zou niet alleen proactief moeten zijn bij beleid en algemene vraagstukken, maar ook bij incidenten en crises.

20. **Ruimhartig**. Als grondslag van het voorlichtingsbeleid van de politie zouden wij naast proactief ook de term ruimhartig willen aanbevelen. Voor zowel de waarde van de voorlichting als het imago van de politie is het wenselijk zo ruimhartig mogelijk informatie te verstrekken. Daarbij dienen in het Overleg de grenzen van de ruimhartigheid te worden afgesproken. Maar de verkramptheid waarmee politie en OM nu op de gewenste informatie zitten, versterkt alleen maar de pogingen van de kant van de media om de informatie te krijgen. Veel informatie reduceert het aantal incidenten.

21. **Voorlichting**. Voorlichting kan niet alleen als doel hebben het imago van de politie te verbeteren. Informatievoorziening aan de burgers via de media moet tevens een belangrijke rol spelen. De afdeling voorlichting dient hiervoor adequate voorzieningen te hebben gerealiseerd. Door het ruimhartig verstrekken van daadwerkelijke informatie

kan ook een positieve bijdrage worden geleverd aan de imagovorming.

22. **Plan en actie**. Het is wezenlijk dat binnen elk korps een voorlichtingsplan wordt ontwikkeld waarin doelstelling en middelen van het voorlichtingsbeleid worden geëxpliciteerd. Het plan moet echter geen eigen, papieren werkelijkheid worden. Naast de langere termijn afspraken die in dergelijke plannen worden weergegeven, moeten korpsen er ook voor zorgen dat zij direct in actie kunnen komen indien voorlichting gegeven moet worden c.q. er gereageerd moet worden op specifieke berichtgeving in de media.

23. **Bekend hoofd**. Wij vinden het aanbevelenswaardig als elk korps een of twee personen heeft die als dragend gezicht van het korps kunnen dienen. Deze twee personen zijn bij voorkeur de korpschef en de voorlichter. Op die manier kan de herkenbaarheid van het korps vergroot worden.

24. **Breder politie in media**. Maar de politie zou meer moeten faciliteren dat anderen dan de korpschef en de voorlichter daadwerkelijk in de media aan het woord komen. Op die manier wordt de breedheid van het politiewerk duidelijk en krijgen meer personen binnen de politie kennis van de wijze waarop de media functioneren. Daarmee kan de huidige verkramptheid gereduceerd worden. Vooral de lokale en de regionale media vormen een ideaal podium voor anderen binnen de politie.

25. **Aantal voorlichters**. Het aantal voorlichters bij de Nederlandse politie bedraagt ongeveer 400. Bezien dient te worden in hoeverre dit aantal daadwerkelijk nodig is voor de doelstellingen van het voorlichtingsbeleid. Wij menen dat het een ruime hoeveelheid is gezien de omvang van de politie en de doelen van het voorlichtingsbeleid. Het aantal voorlichters doet vermoeden dat vooral het beïnvloeden van de beeldvorming als belangrijkste taak van de voorlichting wordt gezien.

26. **Functie voorlichters**. Uit de enquête blijkt dat er vele benamingen zijn voor voorlichters in korpsen en dat niet steeds duidelijk is welke

taken zij precies dienen te vervullen. Wij achten het noodzakelijk over dit soort zaken meer uniformiteit te realiseren.

27. **Journalisten leren kennen**. De korpsleiding en de chefs van de belangrijkste afdelingen moeten zich inspannen de belangrijkste journalisten te leren kennen. In regelmatige achtergrondgesprekken kunnen de zorgen en problemen van de politie worden geduid. Hoewel deze gesprekken niet betekenen dat de media nooit negatief over een korps zullen berichten, kan hierdoor wel een beter begrip voor elkaars positie ontstaan.

28. **Voorlichtingsmiddelen**. Binnen de politie wordt eenzijdig gebruik gemaakt van voorlichtingsmiddelen. Het ongericht rondzenden van persberichten is weinig effectief. De politie moet zich beraden op een meer optimale mix van voorlichtingsmiddelen. Daarbij zal naar ons oordeel wat minder gebruik moeten worden gemaakt van de televisie en wat meer van andere media. Tevens zal meer gebruik moeten worden gemaakt van rechtstreeks contact met de media. Vooral direct contact is een van de meest effectieve methoden van voorlichting over en weer.

29. **Beelddominantie**. In de huidige media is het beeld dominant. Dat zal voor een effectieve voorlichting bij de politie betekenen dat zij meer zal moeten nadenken over de beelden die de politie wil communiceren. Feiten zijn daarbij niet voldoende. Indien de politie succesvol wil opereren in de voorlichting zal zij als journalisten moeten gaan denken in beelden. Daarbij is het voor de politie een uitdaging de feiten en beelden zo dicht mogelijk bij elkaar te houden.

30. **Internet**. Daarbij zal veel meer dan nu het geval is, gebruik moeten worden gemaakt van internet. Veel informatie over het functioneren van de politie en de daarvoor geldende richtlijnen kan het beste via internet worden verspreid. Tevens kan internet veel intensiever dan nu het geval is, gebruikt worden om burgers een bijdrage te laten leveren aan de opsporing en de ordehandhaving. Er is dringend behoefte aan een adequaat internetbeleid binnen de Nederlandse politie.

31. **Afhankelijkheid media verminderen**. De politie is niet volledig afhankelijk van de traditionele massamedia om eigen informatie aan

de burgers te geven. Via internet maar ook via voorlichtingsbijeenkomsten, kranten, brochures en dergelijke kan de politie zich rechtstreeks tot de burgers wenden. Voor sommige boodschappen is een dergelijke rechtstreekse weg te prefereren. Op die manier ontbreekt de vertaalslag van de media. In sommige gevallen waarin de politie vooral informatie wil geven aan de burgers, is direct contact de betere weg.

32. **Contact korpsleiding**. De afdeling voorlichting dient een nauw contact te hebben met de korpsleiding opdat zo direct mogelijk kennis verworven wordt over en inzicht bestaat in datgene wat het specifieke korps doet. Daarmee kan de afdeling voorlichting ook optimaal inspelen op de wensen van de korpsleiding.

33. **Bijdrage aan fictie**. De politie zou alleen nog onder strikte voorwaarden mogen deelnemen aan fictieprogramma's op televisie en *reality-tv*. De politie moet zich meer bewust worden van het feit dat gewone burgers wellicht niet zo goed onderscheid meer kunnen maken tussen politieagenten in de vele televisieprogramma's en de werkelijke politie.

34. **Niet alleen voorlichting**. De media zouden – binnen de grenzen van de bovengenoemde Gedragscode en andere afspraken – meer intensief en structureel afspraken moeten kunnen maken met een politiekorps. Niet alle informatie naar de media hoeft via de voorlichter of de korpschef verlopen. De huidige hiërarchisering en monopolisering van de voorlichting zullen op lange termijn ongewenste neveneffecten hebben.

35. **Effecten**. De politie zou meer kennis moeten hebben van de wijze waarop bepaalde vormen van voorlichting invloed hebben op het handelen van burgers. Dit inzicht moet niet alleen verworven worden ten aanzien van voorlichting in acute situaties, maar ook ten aanzien van voorlichting die gericht is op het voorkomen of tegenhouden van criminaliteit en ordeproblemen. Op dit moment beschikt de politie slechts over basale kennis van deze patronen.

36. **Bijdrage aan opsporing**. De politie zou de media meer intensief kunnen inschakelen bij haar werk. Nu vindt dit toch primair plaats via programma's als *Opsporing Verzocht* en lokale of regionale varianten daar-

van. Maar ook door een meer intensief gebruik van de lokale en regionale televisie, als van kranten en radio zouden burgers een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de opsporing en handhaving. Op dit moment zouden veel burgers dankbaar zijn als de politie door middel van de media of op directe wijze hen de gelegenheid zou geven bij te dragen aan de politietaak.

13.3 *Aanbevelingen voor het bevoegd gezag over de politie*

37. **Ruimte**. Het bevoegd gezag over de politie moet deze meer ruimte geven om in de media te participeren. Korpschefs dienen een bijdrage te leveren aan het actuele debat over veiligheid en onveiligheid in Nederland. Daartoe is een meer actieve rol van de korpschefs noodzakelijk. Het bevoegd gezag dient hier niet alleen toestemming voor te geven maar het ook actief te promoten.

38. **Afstemming OM en Bestuur**. Het bevoegd gezag – burgemeester en OM – denkt niet steeds hetzelfde over de wijze waarop de politie in de media het woord moet en mag voeren. Een nauwkeurige afstemming daarover is noodzakelijk. De belangen van een burgemeester en een hoofdofficier van justitie hoeven niet steeds parallel te lopen.

39. **Afstemming bevoegd gezag en politie**. Maar deze afstemming moet niet alleen plaatsvinden tussen OM en bestuur, maar ook tussen het bevoegd gezag en de politie zelf. De doelstellingen van het voorlichtingsbeleid van het OM en het bestuur kunnen botsen met de doelstellingen van de politie. Afstemming is dan noodzakelijk. Eenzijdig verordonneren dat de politie niets mag zeggen en dat alle voorlichting door het bevoegd gezag dient plaats te vinden, is op de langere termijn niet haalbaar. Ook voor het bevoegd gezag is het wenselijk dat de politie ruim in de media aan het woord komt. Over inhoud en presentatie zijn goed afspraken te maken.

40. **Beleid**. Het bevoegd gezag moet duidelijk maken welke omlijnde ideeën het heeft over de vraag welk beeld het door voorlichting wil communiceren. In overleg met de politie dient dit beeld dan daadwerkelijk en structureel te worden gecommuniceerd.

41. **Eigen beleid**. Burgemeesters en OM dienen in een eigen voorlichtingsbeleid eenzelfde proactieve houding uit te stralen zoals zij ook van de politie verwachten. Voor de burgemeesters betekent dit, dat zij proactief moeten aangeven hoe zij het veiligheidsbeleid gaan vormgeven c.q. hoe zij zullen optreden tegen specifieke ongeregeldheden. Voor het OM geldt dat zij proactief moet aangeven op welke wijze opsporing en vervolging zal moeten plaatsvinden.

13.4 *Aanbevelingen voor de media*

42. **Feiten en beelden**. Meningen en beelden lijken, als het gaat om de organisatie en het functioneren van de politie, vaak belangrijker dan feiten. Het routinematig produceren van nieuws draagt hieraan bij. De media zullen zich moeten realiseren dat voor gefundeerde oordelen en beelden onmiskenbare feiten noodzakelijk zijn. Dat schept een grote verantwoordelijkheid bij de media om beelden eerst te verifiëren voordat zij van commentaar worden voorzien. Hierbij moet echter wel gedifferentieerd worden naar het type media. Maar indien de media zelf niet tot adequate maatregelen komen, zullen de 'goeden' onder de 'kwaden' lijden.

43. **Kennis en specialisatie**. De media moeten ervoor zorg dragen dat hun journalisten voldoende kennis en specialisatie hebben om de specifieke kanten van het politiewerk te kunnen doorgronden. Alleen op die manier kan verantwoord verslag gedaan worden van het werk van politie en OM. Dat zal betekenen dat voor verschillende media een investering noodzakelijk zal zijn. Daarmee zouden de oude politieverslaggevers wat meer terugkomen.

44. **Hoofdredacties**. Niet alleen de individuele verslaggevers maar ook de hoofdredacties moeten meer kennis hebben van de verschillende aspecten van de organisatie en het functioneren van politie en OM. Daartoe kunnen door politie en OM specifieke themabijeenkomsten worden georganiseerd.

45. **Betrouwbaarheid**. Binnen de politie bestaat veel weerstand tegen de media vanwege hun vermeende onbetrouwbaarheid. Daartoe is het

noodzakelijk dat de media daadwerkelijk bijdragen aan de hierboven genoemde Gedragscode en andere afspraken om op die manier bij te dragen aan het verbeteren van de betrouwbaarheid van het beeld over de politie en haar handelen.

46. **Afspraken**. De media dienen zich intern te bezinnen welke afspraken zij met de politie willen maken ten aanzien van de selectie van onderwerpen, de wijze van informatie verzamelen en het beoordelen van een product. Deze interne afstemming dient in harde afspraken met de politie te worden vastgelegd. Daarbij dienen de media ook te bezien in hoeverre zij daadwerkelijk tot deze afspraken kunnen komen.

47. **Kennissen**. Journalisten zouden een meer intensieve relatie met personen binnen de politie moeten aangaan om op die manier structureel kennis en inzicht in de politie te verkrijgen. Dat betekent wel dat zij daartoe toestemming moeten hebben van de korpsleiding en met meer mensen binnen de politie moeten kunnen spreken dan alleen de voorlichters. Indien de media meer kennissen binnen de politie hebben, kunnen problemen en incidenten meer in een context worden geplaatst.

48. **Fictie en werkelijkheid**. Gezien de *overload* aan fictieve en non-fictieve aandacht voor de politie in de media en in het bijzonder op de televisie, zullen de media zich steeds moeten bezinnen in hoeverre met bepaalde beelden een fictie of een werkelijkheid wordt gecreëerd. De georganiseerde criminaliteit ziet er niet zo uit zoals in de films over de maffia wordt weergegeven. De neiging van journalisten om toch aan te sluiten bij dergelijke fictiebeelden versterkt de vertekening over de politie én over de werkelijkheid.

49. **Eigen onderzoek**. De overgrote meerderheid van de bronnen in het onderzochte krantennieuws over de politie is afkomstig van de politie zelf en de meerderheid daarvan is positief. De afdelingen voorlichting hebben daarmee een grote invloed op de wijze waarop de media over de politie schrijven en handelen. Voor ons is de vraag of dergelijke informatie niet rechtstreeks vanuit de politie – via internet of andere voorlichtingsmiddelen – aan de burgers gegeven kan worden en of de media zich niet vooral zouden moeten richten op eigen onderzoek en

het presenteren van eigen feiten en beelden over de organisatie en het functioneren van de politie. De media moeten zich niet alleen laten gebruiken als voorlichtingsmiddel door de politie. Dat is voor zowel de politie als voor de media op lange termijn zeer onwenselijk.