

# De spreekbuis van de overheid?

Fred Wester

Gestel, B. van. *Nieuws, beleid en criminaliteit. Over de wisselwerking van lokale media en criminaliteitsbestrijders*. Amsterdam: Aksant, 2006, 324 pagina's, ISBN 9052602182, € 29,90.

In dit boek wordt aan de hand van twee gevalsstudies bestudeerd hoe lokaal overheidsbeleid zich in de praktijk verhoudt tot de lokale media. De eerste gevalsstudie betreft het beleid met betrekking tot drugsoverlast rondom raamprostitutie, het tweede geval betreft de toestroom van Bulgaarse arbeidsmigranten. Op basis van mediaberichten, beleidsstukken, politiecijfers, interviews en observaties wordt zowel het beleidsproces als het nieuw-productieproces gereconstrueerd. De centrale vraag in het onderzoek is dan: wie beïnvloedt eigenlijk wie? Lopen beleidsmakers achter het nieuws aan of lopen de journalisten aan de leiband van de lokale overheid?

Het boek bestaat volgens de inhoudsopgave uit delen (3) en hoofdstukken (10) die elkaar vreemd genoeg niet geheel overlappen. In deel 1 (Theorie en methoden: hoofdstukken 2 en 3) wordt de achtergrond en invalshoek van het onderzoek uitgewerkt en wordt een onderbouwing gegeven van de onderzoeksopzet. Deel 2 (Drugsoverlast in het raamkwartier: hoofdstuk 4 en 5) en deel 3 (Bulgaren in zandstad: hoofdstukken 6, 7, 8 en 9) geven beide het verslag van een casestudie naar de relatie tussen beleid en berichtgeving. Blijven over het eerste hoofdstuk (Inleiding), dat in de inhoudsopgave vreemd genoeg buiten deel 1 wordt gedefinieerd, en het laatste hoofdstuk (Samenvatting en conclusies), dat vreemd genoeg niet buiten deel 3 is gedefinieerd. Wellicht zijn deze hoofdstukken later toegevoegd om er een proefschrift van te maken, maar is de auteur vergeten de indeling aan te passen?

In hoofdstuk 1 (Inleiding) wordt het onderzoeksthema geïntroduceerd. De gemiddelde burger participeert in de democratische besluitvorming niet meer dan door weet te hebben van wat er zoal speelt. De media hebben hierbij een rol doordat zij routinematig verslag doen van wat op de politieke agenda staat. Dat soort nieuws heeft iets vertrouwds en geruststellends: het is meer ouds dan nieuws. Maar de media slaan ook wel alarm (*Autodiefstal Schildersbuurt verdubbeld*) en lijken dan behalve de burgers ook de overheid wakker te willen schudden.

Een van de belangrijkste onderwerpen in de media is de berichtgeving over criminaliteit, en daarbij komen vreemd genoeg geweldsdelicten in vergelijking met vermogensdelicten veel vaker voor in de krant (4:1) dan in de officiële statistieken (1:9). Dat roept de vraag op of de media hier politiek bedrijven of slechts spreekbuis zijn van anderen. Om deze processen op de voet te kunnen volgen en toch het overzicht te bewaren is een lokaal niveau gekozen. De algemene vraag van het onderzoek luidt dan ook: *op welke wijze beïnvloeden lokale media en lokale criminaliteitsbestrijders elkaar?*

In hoofdstuk 2 (Overheidsbeleid en nieuwsmedia) worden de relevante relaties theoretisch verder uitgewerkt. Om een of andere reden is het hoofdstuk ingedeeld in 2a en 2b. In hoofdstuk 2a worden de functies van de nieuwsmedia (expressie, informatie, kritiek) gekoppeld aan de initiatiefnemers achter de berichtgeving (burgers, overheid, journalisten) en aan de fasen in het beleidsproces (agendavorming, beleidsvoorbereiding, besluitvorming, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie). Per fase van het beleidsproces kunnen op die manier verwachtingen worden geformuleerd over wie, welke mediafuncties, wanneer in het proces en vanuit welke invalshoek inzetten. In hoofdstuk 2b worden deze 'ideaaltypische relaties' aan de hand van de empirische en theoretische literatuur verder gepreciseerd. Per paragraaf wordt een van de actoren (burgers, overheidsactoren en journalisten) besproken wat betreft de manier waarop zij het beleidsveld trachten te beïnvloeden. Bij burgers en maatschappelijke groeperingen gaat het om toegang tot de media zodat de publieke agenda kan worden beïnvloed, bij overheidsactoren gaat het om probleemdefinities en nieuwsmanagement, dat wil zeggen in de hand hebben wat er hoe in het nieuws komt, en bij de journalistiek spelen het elkaar voortdurend napraten (wat kan leiden tot mediahypes), maar ook concurrentie en dus primeurdwang, een rol. De conclusie van deze confrontatie is dat het theoretisch raamwerk van 2a op diverse punten in strijd is met de bestaande empirische literatuur uit 2b. Deze tegenstellingen worden als uitgangspunt genomen om in de casestudies vragen te stellen over de media-aandacht in de verschillende fasen van het beleidsproces en de verhouding tot de feitelijke gegevens over criminaliteit, over de actoren die een rol spelen en initiatief nemen (in het proces of in de berichtgeving) en de frames die in de verschillende fasen van het beleid en in de media worden ingezet om de problematiek te verwoorden.

Hoofdstuk 3 geeft inzicht in de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. Allereerst wordt ingegaan op de keuze voor een casestudieopzet. Om empirisch onderbouwde uitspraken te kunnen doen over de wisselwerking tussen media en criminaliteitsbeleid, kan men niet volstaan met reconstructie van het proces via interviews met betrokkenen. Ook inhoudsanalyse kent beperkingen wat betreft de reconstructie hoe de berichtgeving tot stand is gekomen dan wel van het effect van die berichtgeving op het publiek of het beleid. De keuze voor onderzoek in een stad, waarbij men dit soort processen vanuit verschillende kanten kan reconstrueren, past daarom goed bij het onderzoeksdoel. Er is gebruikgemaakt van cijfermateriaal van gemeente en politie (meldingen en aangiften) over het probleem, beleidsdocumenten, observaties tijdens beleidsvergaderingen, mediaberichten in de lokale krant en gesprekken met hoofdrolspelers zoals een beleidsmedewerker, een politiefunctionaris of verslaggever over de betreffende zaak. Helaas bleek het niet mogelijk om aanwezig te zijn bij het lokale 'driehoeksoverleg' om de weg van praktijk naar beleid op de voet te kunnen volgen, maar de vraag is of dat van grote invloed is geweest op de globale onderzoeksbevindingen.

In deel 2 wordt in twee hoofdstukken de case van de drugsoverlast beschreven. In hoofdstuk 4 wordt eerst een overzicht gegeven van de ontwikkeling van het probleem, het beleid van de lokale overheid en de media-aandacht wat betreft de drugsoverlast. In hoofdstuk 5 wordt de ontwikkeling (die grotendeels achteraf moet worden gereconstrueerd) per fase van het

beleidsproces beschreven. In deel 3 gebeurt datzelfde met betrekking tot de case van de illegale Bulgaren. Eerst wordt weer cijfermatig het probleem wat betreft criminaliteitscijfers, beleid en media-aandacht in kaart gebracht. Vervolgens wordt het proces (dat nu op de voet kon worden gevolgd) in drie hoofdstukken (7: Agendavorming; 8: Beleidsvoorbereiding en besluitvorming; 9: Beleidsuitvoering en evaluatie) beschreven.

Hoofdstuk 10 is een reflectief hoofdstuk en geeft een terugblik op en integratie van de bevindingen van de beide cases. Vanaf de fase van de beleidsvoorbereiding wordt de agenda van de verschillende media (lokale krant en lokale televisie) in hoofdzaak bepaald door de beleidsagenda van de overheid. In beide onderzochte gevallen neemt de berichtgeving vooral toe tijdens de beleidsfase besluitvorming en gedurende en na de beleidsuitvoering. Bij de drugsoverlast wordt het voorkomen van het issue in de media weliswaar bepaald door de overheid, maar het dominante *frame*, dat wil zeggen de invalshoek van waaruit het een en ander wordt beschreven (wat is het probleem, hoe moet je het beoordelen, wat is de oorzaak, wat de beste oplossing) is afkomstig van burgers en niet-overheidsactoren. Bij de Bulgarenkwestie wordt het probleem aangezwengeld door niet-overheidsactoren (burger en journalist), maar wordt het frame gedomineerd door het overheidsperspectief. Dit betekent dat de berichtgeving in de media weliswaar het besluitvormingsproces kan versnellen (in de beleidsfasen agendavorming en evaluatie) of vertragen (de fasen besluitvorming en uitvoering), maar zij is niet van invloed op de *inhoud* van het beleid en het door de overheid gehanteerde frame.

Wat betreft de mediaberichtgeving blijkt dat de media (in tegenstelling tot wat het theoretisch model stelt) van het begin af aan een platform vormen voor zowel burgers als overheid. Tijdens het beleidsproces worden echter weinig kritische berichten door de journalisten zelf geïnitieerd. Zij baseren zich in hun berichtgeving voornamelijk op initiatieven van betrokken actoren en zijn volgend in de gebruikte invalshoek. Daarbij baseren zij zich voornamelijk op bronnen die 'nieuwswaardige' informatie aanleveren, zodat door nieuwsmanagement van overheidsinstanties hun issues en hun frames het nieuws domineren. De kritische functie van media blijkt op deze manier afhankelijk te zijn van toevallige omstandigheden en personen. Media zijn zo niet alleen boodschappers van overheid naar burgers, maar ook kanaal en platform voor politieke overheidsactoren met uiteenlopende visies.

Deze studie is in meerdere opzichten een voorbeeld van goed kwalitatief onderzoek en een aanrader voor hen die geïnteresseerd zijn in de rol van de media. De eerste pluim is verdiend vanwege de zeer uitgebreide methodische verantwoording van de concrete werkwijze rond de reconstructie van het beleidsproces in beide issues. De studie kan dan ook als voorbeeld dienen hoe men een dergelijk onderzoek in praktische zin kan uitvoeren, ook voor hen die op een ander gebied werkzaam zijn.

Dan is er het empirische aspect van de relevantie van deze studie: de uitgebreide beschrijving van het verloop van het beleidsproces rond de twee issues. Daardoor krijgt de mediaberichtgeving een concrete context en kan goed worden beschreven dat die berichtgeving voornamelijk volgend is naar aanleiding van gebeurtenissen of initiatie-

ven van buiten de media. Daar komt nog bij dat hier *twee* concrete beleidsprocessen (Raamprostitutie en Bulgaren) met elkaar worden vergeleken, waardoor voorkomen wordt dat een specifieke gebeurtenis een algemener karakter krijgt dan zij verdient. Zo krijgen wij zicht op hoe de media werken. Nieuwsmedia worden steeds meer doorgeefluiken voor wat anderen aanreiken. Daarmee verdwijnt het zicht op de maatschappelijke relevantie van de geproduceerde informatie, een taak die kwaliteitsmedia niet zouden mogen laten liggen.

Het boek bevat nog een derde boodschap. Het reconstrueren van het verloop van een proces vraagt om een standpunt dat niet met het perspectief van de betrokkenen samenvalt. Noodzakelijk is dan ook dat de beschrijving wordt gestuurd door een vooraf uitgewerkt theoretisch model dat de voornaamste aandachtspunten specificeert. Dat maakt het mogelijk de concrete gebeurtenissen in meer algemene termen te interpreteren. Daardoor kunnen concrete gebeurtenissen herkend worden als onderdeel van een abstracter proces. Dit alles leidt ertoe dat een gemakkelijk vooroordeel (het komt door de media) niet eenvoudigweg door een even makkelijk alternatief (de pers is de spreekbuis van de politiek) als conclusie wordt vervangen.

## Leren reflecteren

*Friso Coumou*

Bennamar, K., M. van Schaik, I. Sparrenboom, S. Vrolijk & O. Wortman. *Reflectietools*. Den Haag: Boom, 2006, 176 pagina's, ISBN 9059312309, € 19,50.

Werken in een lerende organisatie. Dat wil iedereen toch? 'Mijn werkplek is mijn leerplek' is een gevleugelde uitspraak. En ik heb menig manager en directeur horen zeggen dat hún organisatie écht een lerende organisatie is. Maar ja, dan de weerbarstige praktijk. Hoe krijg je een lerende organisatie van de grond? Hoe behoud en versterk je het lerend vermogen? Wat doe je dan eigenlijk met elkaar? Wie het weet mag het zeggen.

Peter Senge weet er behoorlijk wat van en hij heeft er ook veel over gezegd en geschreven. Wie een lerende organisatie wil opbouwen, kan bij deze leergoeroe te rade gaan. Het stappenplan zou er als volgt kunnen uitzien: Eerst de klassieker *De vijfde discipline* (1992) lezen: 400 pagina's. Vervolgens tot de conclusie komen dat je nog niet weet hoe je het groepsleren in praktijk kunt brengen. Dan over naar Senges *Vijfde discipline praktijkboek* (1995). Weer 500 pagina's. Om vervolgens de *Dans der verandering* (1999) te doen. Nog eens 650 pagina's. (De boeken van Senge lijken na verloop van tijd al maar dikker te worden!) Mijn advies? Begin je poging om het groepsleren in praktijk te brengen met *Reflectietools*. Na ongeveer 150 pagina's weet je precies hoe je het kunt aanpakken. En dan? Dan ga je het gewoon doen!

*Reflectietools* is een werkboek voor begeleiders van reflectieprocessen. De auteurs zijn verbonden aan het lectoraat *Reflectie op het handelen* van de Hogeschool van Amsterdam.