

# **NIEUWSVOORZIENING IN DE REGIO 2014**

**LEEGTE IN HET LANDSCHAP**

*'Je hebt hier de tijd om iets beter na te denken. De omgangsvormen zijn ook nog beschaafd. Komt omdat de media het gemeentehuis niet platlopen. Niet iedere uitglijder of controverse wordt uitvergroot. Voor de omgangsvormen en de besluitvorming in de raad is de afwezigheid van de pers een godsgeschenk.'*

Dominic Schrijer (PvdA), burgemeester van Zwijndrecht in:  
*Binnenlands Bestuur*, september 2014, nr. 18.

---

# NIEUWSVOORZIENING IN DE REGIO 2014

---

## LEEGTE IN HET LANDSCHAP

Henri Beunders  
Annelies van der Horst  
Justin de Kleuver

*met medewerking van.*  
Willemijn Roorda  
Evelien Vos

AMB  
Diemen  
2015

In de serie 'Studies voor het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek worden werkstukken gepubliceerd die in het kader van een onderzoeksproject met steun of in opdracht van het Stimuleringsfonds tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van de studie berust bij de auteur(s).

ISBN 97890 79700 77 6

© 2015 Het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek - Den Haag

Niets van deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaargemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteursrechthebbende.

Layout, opmaak, productie: AMB Diemen

uitgeverij AMB – Postbus 7 – 1110 AA Diemen – [info.amb@xs4all.nl](mailto:info.amb@xs4all.nl) – [www.amb-press.nl](http://www.amb-press.nl)

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>1</b>
<b>Aanbevelingen</b>	<b>7</b>
<b>Inleiding</b>	<b>13</b>
<b>1 Toekomst zonder lokale en regionale media?</b>	<b>17</b>
1.1 De toekomst is er al	17
1.2 Duidende en kritische journalistiek per medium	19
1.3 Burgers en hun stem	22
<b>2 Blijvend belangrijk</b>	<b>25</b>
2.1 Verder op de oude voet	25
2.2 Media zijn ‘cruciaal’ voor gemeenten	26
2.3 Belang media voor raadsleden	31
<b>3 Kritisch over kwaliteit</b>	<b>35</b>
3.1 Soorten lokale media	35
3.2 Kwaliteit berichtgeving media	36
3.3 Van kritisch tot zurig	37
3.4 Media over afdelingen communicatie	38
<b>4 De nabije toekomst</b>	<b>41</b>
4.1 De toekomst volgens wethouders en raadsleden	41
4.2 Sociale media	43
4.3 Rol media bij drie decentralisaties	45
4.4 Slotbeschouwing	45
<b>Dankwoord</b>	<b>49</b>

## In dit stuk hanteren we de volgende termen en begrippen:

*Onafhankelijke lokale en regionale media:* lokale en regionale dagbladen, huis-aan-huisbladen, lokale nieuwsbladen, lokale en regionale omroepen en particulieren die nieuws verzorgen via eigen websites, weblogs en sociale media.

*Maatschappelijke functie van media:* de belangrijkste maatschappelijke functie van de onafhankelijke lokale en regionale media, tenminste de functie waarin wij geïnteresseerd zijn, is de waakhondfunctie: de onafhankelijke kritische stem die de lokale overheid controleert, maatschappelijke kwesties signaleert en duidt, burgers daarover informeert en ze waar mogelijk een stem geeft en zo een bijdrage levert aan de lokale democratie.

*Kwaliteitsjournalistiek:* het onafhankelijk opdiepen, vergaren van nieuws en dit nieuws conform de missie van het medium op een zo objectief mogelijke manier weergeven; en het toetsen en beoordelen van politiek-bestuurlijk nieuws over al hetgeen dat van belang wordt geacht in de gemeente.

*Duidende journalistiek:* journalistiek gericht op het uitleggen, verklaren of in context plaatsen van nieuws.

*Kritische journalistiek:* journalistiek gericht op het problematiseren van bepaalde onderdelen van het nieuws.

## Samenvatting

*Dit onderzoek, uitgevoerd door DSP-groep en prof. Henri Beunders, gaat over de relatie tussen gemeenten en onafhankelijke lokale en regionale media. We willen weten wat gemeenten vinden van de maatschappelijke functie van de onafhankelijke media en de bijdrage die zij vanuit die functie leveren aan de nieuwsvoorziening over gemeenten. Ook gaan we in op hoe gemeenten hun eigen informatie- en nieuwsvoorziening beoordelen. We hebben in dit onderzoek veldwerk gedaan in drie gemeenten: Almere, Barneveld en Deventer en cases bestudeerd in Bloemendaal, Culemborg en Zutphen. In bijlage 1 bij dit onderzoek zijn de resultaten daarvan te vinden. In bijlage 2 staan de resultaten van een peiling onder alle wethouders en gemeenteraadsleden in Nederland over de rol en toegevoegde waarde van lokale en regionale media. Beide stukken zijn online te vinden op [www.dsp-groep.nl](http://www.dsp-groep.nl) en [www.persinnovatie.nl](http://www.persinnovatie.nl).*

### Grote lokale variëteit

In dit stuk spreken we in algemene zin over de stand van zaken en de ontwikkelingen van de lokale en regionale media. Een eerste vaststelling moet echter zijn dat er een grote lokale variëteit is. Vrijwel geen gemeente is precies dezelfde wat betreft de vorm en inhoud van de lokale informatie- en nieuwsvoorziening; er zijn verschillen in aantal actieve media, hun bereik, de aard van de journalistiek, de wijze waarop de gemeente haar informatievoorziening inricht, het aantal communicatiemedewerkers en de relatie tussen gemeente en media. Ook de sociale samenhang heeft invloed. In de ene gemeente uit de sterke gemeenschapszin zich in sterke lokale media, in de andere gemeente is de sociale samenhang afgekalfd en hebben de lokale media zo goed als afgedaan als bindmiddel.

### Vooraf schrijvende pers

Wij zijn in dit onderzoek op zoek geweest naar een bepaald onderdeel van de lokale en regionale media: de duidende en kritische journalistiek over zaken die betrekking hebben op het gemeentebestuur en alles wat het publieke belang in de gemeente betreft. We zijn van de veronderstelling uitgegaan dat deze vorm van journalistiek aan belang wint door de decentralisaties in het sociale domein, die gemeenten voor belangrijke beleidskeuzes stellen.

Duidende en kritische journalistiek vinden we vooral terug bij de schrijvende pers, in het bijzonder bij regionale dagbladen met een lokale editie en bij enkele lokale dagbladen. Hun bereik is nog aanzienlijk, maar neemt wel sterk af. Lokale en regionale omroepen doen veel minder een deuk in het zakje als het gaat om oorspronkelijke berichtgeving over publieke aangelegenheden: ze zijn – naar eigen zeggen – veelal volgend en zelden initiërend. Gebrek aan journalistieke capaciteit en kwaliteit spelen hen parten en hun focus ligt vaak op andersoortige berichtgeving. Sommige huis-aan-huisbladen doen op beperkte schaal aan kwaliteitsjournalistiek. Huis-aan-huisbladen hebben een groot bereik en bieden in veel gevallen onderdak aan de gemeentelijke informatiepagina's. Een onbekend aantal particulieren doet via digitale media aan lokale (en in mindere mate regionale) berichtgeving. Het deel van hen dat duidende en kritische journalistiek bedrijft is klein.

### Vijf voor twaalf, geweest

De journalistiek over gemeentezaken staat onder grote druk. In sommige gemeenten is deze nagenoeg of geheel verdwenen. Ten aanzien van de regionale en lokale dagbladen geldt dat het aantal journalisten daalt en dat teruglopende advertentie-inkomsten en dalende aantallen abonnees bij de bedrijven waar zij in dienst zijn, weinig goeds voor de toekomst voorspellen. Het beeld dat uit dit onderzoek opdoemt is niet wezenlijk anders dan andere onderzoeken uit de afgelopen jaren – ze stellen alle vast dat het structureel slechter gaat met de regionale nieuwsvoorziening<sup>1</sup>. De urgentie neemt wel toe: het is vijf voor twaalf geweest.

Voorlopig wordt er nog geld verdiend met regionale en lokale dagbladen. Dat is wellicht de verklaring waarom de digitalisering bij deze dagbladen achterblijft: goed werkende digitale verdienmodellen zijn nog niet gevonden. Regionale en lokale dagbladen zijn nog steeds vooral gedrukte kranten waar een aantal digitale kanalen aan verbonden is, zonder dat de kernactiviteit – het maken van een krant – fundamenteel is veranderd. Van een gelijkwaardige wisselwerking tussen papier en digitale instrumenten is geen sprake. De journalisten die de digitale berichten verzorgen staan vaak lager in de pikorde dan de journalisten die voor de papieren krant schrijven. Het is de vraag of op de middellange termijn de duidende en kritische journalistiek een goed onderdak heeft bij deze dagbladen. Het is daarom zaak om te kijken naar alternatieven. Lokale en regionale

**Noot 1** De belangrijkste publicaties zijn: *De volgende editie* (Commissie Brinkman, 2009), *Zorgen om lokale openbaarheid* (Nieuwenhuijsen, 2012), *Nieuwsvoorziening in de regio* (Stimuleringsfonds voor de Pers, 2013), *De tijd staat open* (Commissie Brakman, 2014) en *Meerstemmigheid laten klinken* (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2014).



omroepen zijn verder op het digitale pad. Bij een aantal omroepen staat de digitale content centraal, en is de website leidend als het gaat om de nieuwsvoorziening. Nadeel is dat de hoeveelheid duidende en kritische journalistiek bij deze media vaak heel beperkt is.

### Vraagtekens bij bijdrage aan lokale democratie

We nemen voetstoots aan dat kwaliteitsjournalistiek (nog steeds) een belangrijke waarde heeft voor de lokale democratie. Bij nader inzien kun je daar vraagtekens bij zetten. Over de kwaliteit van de lokale en regionale journalistiek zijn de meningen verdeeld. Van diepgravende onderzoeksjournalistiek is slechts incidenteel sprake. Meestal is hier geen tijd, geld of expertise voor. Van kritische journalistiek soms wel, maar kritische artikelen leveren vanuit de gemeente soms verwijten op van een bewust negatieve berichtgeving ('zurigheid'), of van eenzijdigheid, of van onvoldoende diepgang, onvoldoende achtergrondkennis of van het onvoldoende toepassen van hoor en wederhoor. De kritische journalistiek krijgt ook het verwijt vaker op de man te spelen dan op de bal. Daar staan journalisten tegenover die zorgvuldig en vakbekwaam kritische artikelen schrijven over zaken die zij relevant vinden voor het publieke belang. Wat wel duidelijk is, is dat het aantal journalisten dat dit doet, flink is gedaald vanwege ingekrompen redacties. Daarnaast wordt veel meer gewerkt met zzp'ers wier lokale geheugen minder ver terug gaat en die soms minder kritisch kunnen zijn omdat ze – buiten hun journalistiek werk voor onafhankelijke media – ook opdrachten uitvoeren voor de gemeente waarover zij berichten.

Als de kritische journalistiek te wensen over laat, wat is dan wel de bijdrage van de journalistiek aan de lokale democratie? De lokale en regionale media hebben – in de gemeenten waar ze actief zijn – een toegevoegde waarde in het onafhankelijk verslag doen van wat er in de gemeenteraad en bij het college van B&W speelt. Ze zijn bovendien in staat tot het duiden van deze zaken: ze uitleggen, verklaren of in context plaatsen. Daarnaast hebben ze een belangrijke taak in het berichten over publieke aangelegenheden die niet in de gemeenteraad en het college van B&W aan de orde komen. Tenslotte hebben ze, onder meer via onderzoek onder lezers, kijkers en luisteraars, een beeld van wat burgers interessant en belangrijk vinden; hoewel dat beeld wat betreft politiek-bestuurlijk nieuws beperkt is. Kortom, lokale en regionale media vervullen – in gemeenten waar zij nog voldoende aanwezig zijn – een intermediaire rol tussen gemeente en burger, maar dan vooral in verslaggevende en duidende zin. Vraag blijft of er op lokaal en regionaal niveau mogelijkheden zijn voor versterking van de kritische journalistiek, de 'waakhondfunctie'.

Bij de kanttekeningen over de waarde van de lokale en regionale journalistiek voor de lokale democratie komt de vraag wat het bereik van de artikelen en items is: het aantal

lezers van regionale en lokale dagbladen daalt en jongeren blijken zich een stuk minder te interesseren voor lokaal nieuws dan voorgaande generaties (zie ook onderzoek Stimuleringsfonds voor de Journalistiek, 2015). Het lijkt wel of deze nieuwe realiteiten nog onvoldoende doorgedrongen zijn tot de lokale dagbladjournalist die gevangene lijkt te zijn geworden van zijn papieren medium.

Voor de colleges van B&W zijn de lokale en regionale media weliswaar belangrijk – artikelen hebben invloed en houden de bestuurders scherp – maar de rechtstreekse communicatie met de burger is voor hen minstens zo belangrijk, zo niet belangrijker. Ze hebben daar bovendien een – in omvang sterk gegroeid – communicatie-apparaat voor gecreëerd. Daar zijn sociale media nog bij gekomen. Raadsleden en wethouders zijn de afgelopen jaren zeer actief geworden op sociale media, met name op Facebook en Twitter. Heel gechargeerd gesteld: gemeenten hebben meer aan hun hoofd dan de relatie met een klein groepje lokale journalisten die ook nog regelmatig stukken schrijven waar het nodige op af te dingen valt.

### **Gemeenten: lokale en regionale media zijn onmisbaar**

De formele en principiële positie van gemeenten – zowel van wethouders als raadsleden – is echter een andere. Zij vinden de onafhankelijke lokale en regionale media van cruciaal belang voor het goed functioneren van de lokale democratie. Daarnaast zeggen ze dat zij de informatie- en nieuwsvoorziening aan burgers niet af kunnen zonder die media. In het bijzonder zien ze een zeer grote rol van de media bij de berichtgeving over de (uitwerking van de) drie decentralisaties in het sociale domein – een kans voor lokale en regionale media om hun rol te vergroten. Als we voorbij gaan aan de mogelijkheid dat we te maken hebben met sociaal wenselijke antwoorden van wethouders en raadsleden, kunnen we verheugd zijn: gemeenten hechten wél aan hun lokale en regionale media en dichtten deze een belangrijke rol toe.

In gemeenten waar de lokale en regionale media echt gemarginaliseerd zijn, schort het soms aan informatievoorziening van gemeente naar burgers. De informatievoorziening is er wel, soms zelfs in hoge mate, maar lijkt toch niet goed aan te komen bij een breed publiek. Op het moment dat belanghebbende burgers duidelijk wordt dat er iets zit aan te komen dat hen rechtstreeks aangaat, reageren ze verrast en verbolgen: ‘hoe komt het dat we dit nu pas horen!’ Boze bewoners, protestpartijen en zelfbenoemde waakhonden – *lone wolfs* – voeren dan soms op weinig genuanceerde wijze oppositie tegen het gemeentebestuur en zetten daarvoor vaak digitale media in. Hun stem is legitiem en waardevol en bereikt in sommige gevallen wél een breed publiek. Maar met een goed functionerende journalistiek zouden burgers waarschijnlijk eerder en beter op de hoogte zijn geweest en, via die media, hun stem eerder hebben kunnen laten horen.

## Betrokkenheid burger en gemeenteraad kan beter

Als het gaat om de betrokkenheid van burgers speelt ook de ontwikkeling naar een meer organische, netwerkachtige manier van het ontplooiën van activiteiten een rol. Deze horizontale, niet-hiërarchische manier van organiseren vinden we nog maar beperkt terug in de journalistiek en de nieuwsvoorziening, maar zij is groeiende. Particuliere journalistieke initiatieven zijn dun gezaaid en overleven vaak niet lang. Bewonersorganisaties zijn er vele maar zij zetten vaak geen journalistieke middelen in om hun doelstellingen te bereiken. Als het gaat om burgerinitiatieven is de conclusie dat hun bereik onder burgers en, daaraan gekoppeld, hun journalistieke gehalte, nog flink zouden kunnen toenemen. Bestaande onafhankelijke media bieden in toenemende mate een platform voor interactie en debat tussen burgers, onder meer over politiek-bestuurlijke onderwerpen naar aanleiding van berichten in die media. Onafhankelijke media zouden meer invulling kunnen geven aan deze rol. Sociale media zijn steeds belangrijker geworden in de nieuwsvoorziening, onder meer door wethouders en raadsleden, maar als het gaat om interactie met en tussen burgers over politiek-bestuurlijke onderwerpen, dan vervullen ze een beperkte rol: ze worden vooral gebruikt om informatie te zenden en door te linken naar berichtgeving elders – hun journalistieke inhoud is zeer beperkt. Ook hier liggen kansen voor het versterken van het bereik en de kwaliteit van de lokale en regionale journalistiek.

Waar de lokale en regionale journalistiek is verzwakt en de gemeentelijke communicatie, als verlengstuk van het college van B&W, de afgelopen decennia is versterkt, blijft de rol van de gemeenteraad vaak onderbelicht. Met de dualisering van het gemeentebestuur in 2002 kreeg de gemeenteraad een eigen ambtelijke ondersteuning en werd verantwoordelijk voor de eigen externe communicatie. Wat betreft de communicatie is de dualisering niet bepaald geslaagd te noemen. De gemeenteraad maakt zich, als zelfstandig en staatsrechtelijk gezien hoogste onderdeel van het gemeentebestuur, veel te weinig zichtbaar en wordt links en rechts voorbijgesneld door de gemeentelijke communicatieafdeling die onder het college van B&W valt. Niet zelden spreekt het college over wat de gemeente beslist heeft, vóórdat het onderwerp in de gemeenteraad is besproken. Het debat in de gemeenteraad is zo mosterd na de maaltijd, en voor burgers vaak onnavolgbaar en saai. In gemeenten waar de lokale en regionale journalistiek nog voldoende aanwezig is, vervullen journalisten een belangrijke rol in de berichtgeving over de raad aan burgers. In veel andere gemeenten heeft de raad een aanzienlijke communicatie-achterstand, iets dat bovendien nog te weinig beseft lijkt te worden door raadsleden.

## Nieuwe oplossingen nodig

Zoals gezegd, gemeenten vinden de functie van lokale en regionale media cruciaal en kunnen niet zonder. Als ze zich rekenschap geven van het feit dat die zelfde media tegelijkertijd onder grote druk staan, dan zou de gemeente zich het lot van die media, op een of andere wijze, moeten aantrekken. Rechtstreekse financiële ondersteuning kan bij de meeste gesprekspartners om principiële redenen niet op veel draagvlak rekenen, noch bij de gemeente, noch bij de media zelf. Het zou de onafhankelijkheid van de media aantasten en wordt daarom onwenselijk geacht. Enkelen zeggen dat het wel degelijk kan – de publieke omroep is immers ook publiek gefinancierd – maar dan moeten er wel strikte voorwaarden aan verbonden zijn om de onafhankelijkheid te waarborgen. Andere manieren lijken kansrijker. De media hebben daarbij een taak, misschien de bedrijven waar zij onderdeel van uitmaken, individuele burgers natuurlijk, maatschappelijke instellingen wellicht, maar ook de overheid moet zijn verantwoordelijkheid nemen of hernemen. Maar hoe?

## Aanbevelingen

We doen een aantal voorstellen om de rol van de onafhankelijke regionale en lokale media te versterken. Daarbij zij vermeld dat het bij veel van de geïnterviewde journalisten, wethouders en raadsleden toch wat stil bleef op de vraag naar oplossingen voor de afkalvende lokale en regionale journalistiek. Niet in alle gevallen werd de ernst van het probleem erkend. Belangrijker nog, het eigenaarschap van het probleem bleef vaak in het midden liggen, of werd naar anderen doorgeschoven. Dus wie moet de handschoen oppakken?

### **Aanbeveling 1. Creëer stichtingen voor onafhankelijke lokale duidende en kritische journalistiek.**

Wij stellen voor dat er op gemeentelijk niveau onafhankelijke en professioneel geleide stichtingen (fondsen) worden opgericht die zich bezighouden met het stimuleren van *uitsluitend* kwaliteitsjournalistiek en het vergroten van het bereik ervan. De stichtingen fungeren als waarborg dat er overal onafhankelijke journalistiek bestaat. Ze financieren journalistieke activiteiten en projecten, met als maatstaven kwaliteit en bereik. Daarbij is de achterliggende gedachte dat als je journalistieke capaciteit mogelijk maakt, je er op kunt vertrouwen dat ze burgers helpen en uitdagen kritisch te denken. We kiezen voor stichtingen op gemeentelijk niveau omdat de grote lokale variëteit in de informatie- en nieuwsvoorziening lokaal maatwerk noodzakelijk maakt. Daarnaast krijgt de lokale democratie op gemeentelijk niveau gestalte en is het dus belangrijk dat de stichtingen op hetzelfde niveau opereren.

De stichtingen hoeven niet per definitie in het vaarwater te komen van bestaande media. Het is afhankelijk van de specifieke lokale situatie waar de stichtingen op inzetten. Daar waar bestaande media voldoende voorzien in duidende en kritische journalistiek, hebben de stichtingen (nog) geen taak, tenzij het bereik klein is en er ideeën zijn om het bereik te vergroten. In gemeenten waar de duidende en kritische journalistiek vrijwel verdwenen is, is het de taak van de stichtingen deze opnieuw in het leven te roepen. In gemeenten waar de lokale media marginaal zijn kan de keus van stichtingen zijn om het aandeel van lokale berichtgeving in regionale media te vergroten. Iedere stichting maakt haar eigen afwegingen.

Journalistieke activiteiten en projecten kunnen ingediend worden bij de stichting door bestaande media, zelfstandige journalisten en particuliere initiatieven van burgers. In het bijzonder kunnen jonge, pas-beginnende journalisten gesteund worden als zij goede ideeën hebben. Hier zit een toekomst voor de jonge journalist: vestig je in een gemeente en ga aan de slag als zelfstandig journalist. Om het lokale journalistieke veld op deze manier te versterken kan ook samengewerkt worden met journalistieke opleidingen. Uiteraard kan de stichting ook eigen initiatieven ontplooiën om de onafhankelijke journalistiek te stimuleren, denk aan het uitzetten van onderzoek of het laten verrichten van specifieke taken zoals berichtgeving en duiding van de gemeenteraadsvergaderingen.

De financiële middelen van deze onafhankelijke stichtingen zullen moeten komen uit verschillende bronnen, waaronder de gemeente, die immers duidelijk aangeeft zeer te hechten aan onafhankelijke media vanuit democratisch perspectief. We doen daarvoor enkele – budget-neutrale – suggesties. We stellen voor de stichtingen te financieren uit de volgende bronnen:

1. De gemeente, die een deel van haar communicatiebudget bestemt voor de onafhankelijke journalistieke informatie- en nieuwsvoorziening over gemeente en gemeentebestuur.
2. De gemeente, die de wettelijke gemeentelijke bijdrage aan lokale omroepen onderbrengt in de stichting.
3. De gemeente, die de gelden voor het inkopen van de gemeentelijke informatiepagina's in het huis-aan-huisblad in de stichting stopt.
4. De bibliotheek, die redactiefaciliteiten biedt en de informatievoorziening steunt. Gezien het feit dat de gemeentelijke bijdrage voor veel bibliotheken de belangrijkste financieringsbron is, is dit dus tevens een indirecte gemeentelijke steun voor de journalistiek.
5. Schenkingen en donaties van particulieren en particuliere en publieke fondsen.
6. Particuliere bijdragen voor specifieke onderzoeksprojecten, via *crowdfunding*.
7. Het Rijk, dat een deel van de financiering van regionale omroepen kan aanwijzen om regionale en lokale digitalisering te stimuleren waarmee specifieke regionale en lokale *content* beschikbaar komt.

Je zou een vuistregel kunnen opstellen dat voor duidende en kritische journalistiek bijvoorbeeld €2 per inwoners nodig is. Dat zou dan de omvang van de benodigde financiën van een stichting zijn.

Deze onafhankelijke stichtingen kunnen ook een stimulans zijn voor het realiseren van de andere aanbevelingen.

## Aanbeveling 2. Focus op digitalisering van de duidende en kritische journalistiek.

Terwijl gemeenten en burgers zich volop digitaal manifesteren en hun sociale media, weblogs en websites als op-zichzelf-staande kanalen gebruiken, met vaak eigen content, blijven regionale en lokale kranten achter. Op de websites van lokale en regionale kranten zijn vooral de uitgeklede versies van artikelen uit de papieren editie te vinden. Achtergrondartikelen ontbreken meestal en als je meer wilt lezen stuit je niet zelden op een betaalmuur. Sociale media als Facebook en Twitter worden vooral ingezet om lezers naar de website of de papieren krant te lokken. Kortom, lokale en regionale kranten zijn vooral papieren kranten gebleven en daarmee heeft de duidende en kritische journalistiek de digitale afslag vooralsnog gemist.

Omdat we de kwaliteitsjournalistiek als een belangrijk onderdeel beschouwen van de lokale democratie, is het zaak ons te richten op het afnemende bereik ervan. We doen een beroep op de lokale en regionale kranten: zij kunnen hun bereik vergroten door hun digitale kanalen veel meer te voorzien van eigenstandige journalistieke content, toegespitst op het kanaal. Ook kan veel meer geëxperimenteerd worden met de wisselwerking tussen digitale kanalen en de papieren krant en kan meer ruimte gegeven worden aan de digitale stem van burgers en burgerinitiatieven. In sommige gemeenten en regio's starten zelfstandige journalisten (digitale) kranten maar het is de vraag of zij voldoende inkomsten weten te genereren om te kunnen bestaan (zie bijvoorbeeld [eindhoven52.blogspot.nl](http://eindhoven52.blogspot.nl)).

Naast de lokale en regionale kranten zijn de huis-aan-huisbladen belangrijk. Hun bereik is een stuk groter dan de lokale en regionale kranten en omroepen en ze worden goed gelezen. Vaak zijn de gemeentepagina's onderdeel van het huis-aan-huisblad. Langs twee sporen kan de duidende en kritische journalistiek in huis-aan-huisbladen versterkt worden. Ten eerste kan er journalistiek een stapje extra worden gezet. De gemeentelijke informatie is er al; kan deze niet door een onafhankelijke journalist voorzien worden van duiding? En valt er niet meer werk te maken van de summiere verslagen van de gemeenteraadsvergaderingen, waarvan soms geheel onduidelijk is wie die heeft geschreven? Ten tweede kunnen ook de huis-aan-huisbladen zich digitaal nog meer gaan manifesteren, met content op maat.

Ten aanzien van de lokale en regionale omroepen wordt in sommige regio's al volop geëxperimenteerd met regionale mediacentra – de provincie Limburg investeert hier bijvoorbeeld flink in – die vooral sterk zijn in het leveren van digitale content. Die ontwikkeling is toe te juichen, waarbij de vraag nog wel is of de duidende en kritische journalistiek voldoende aan bod komt, hoe het zit met onafhankelijkheid en of de content daadwerkelijk (meer) mensen bereikt. Het vergezicht is dat in elke gemeente één

onafhankelijk journalistiek digitaal platform is. Daar is ook plaats voor duidende en kritische journalistiek. Naast [www.gemeente.nl](http://www.gemeente.nl) is er dan een [www.gemeente.media.nl](http://www.gemeente.media.nl) aangevuld met andere digitale kanalen.

### **Aanbeveling 3. Oproep aan gemeenteraad en het college van B&W om de communicatie met burgers én media te verbeteren.**

Gemeenteraden en onafhankelijke lokale en regionale media zijn bondgenoten in het vormgeven van het publieke debat, maar opereren veel te vaak onafhankelijk van elkaar. Bewustwording van deze uitdaging is een eerste stap. Gemeenteraad en onafhankelijke journalistiek kunnen door onderlinge uitwisseling en afstemming meer agenderend zijn en meer inwoners bereiken en zo een betere bijdrage leveren aan de lokale democratie. Hiertoe dient de gemeenteraad vanzelfsprekend wel het dualisme hoger in het vaandel te voeren dan nu het geval is.

Het college van B&W is voor haar informatie- en nieuwsvoorziening veel minder afhankelijk geworden van de journalistiek. Waar het aantal lokale journalisten afnam, steeg het aantal medewerkers van de gemeentelijke afdelingen communicatie omgekeerd evenredig. Dat heeft een verwijdering tot stand gebracht. Het is niet vanzelfsprekend dat de journalisten die lokaal actief zijn de burgemeester en wethouders persoonlijk kennen, laat staan dat ze hun mobiele nummer hebben. Contact beperkt zich vaak tot officiële momenten of na een formeel verzoek. Dat heeft vervelende gevolgen voor alle partijen: zonder informeel contact ontstaat frustratie, vervreemding en verharding, sommige wethouders vinden contact met journalisten doodeng.

De simpele aanbeveling is daarom deze: wethouders en burgemeesters, praat 'ns wat meer met journalisten. Spreek verwachtingen over en weer uit, organiseer iedere week een permoment waar ook ruimte is voor een informeel gesprek als er een week weinig op de agenda staat. Het versterken van het netwerk tussen raad, burgemeester en wethouders enerzijds en journalisten anderzijds, helpt om elkaar sneller te vinden, beter te begrijpen en zo betere informatie en betere journalistiek te creëren. Het zou helpen als ieder college in zijn coalitieakkoord een mediaparagraaf zou opnemen. Dat dwingt tot nadenken over de relatie met de media tijdens de coalitievorming.



**Aanbeveling 4. Doe recht aan de *pop-up-belangstelling* van veel burgers voor politiek-bestuurlijk nieuws.**

Dit onderzoek betrof politiek-bestuurlijk nieuws, en de verzorging ervan door de lokale en regionale media in structurele zin. Daarnaast gaat nieuws natuurlijk van oudsher over 'de waan van de dag'. De belangstelling van burgers voor lokaal politiek-bestuurlijk nieuws is vaak beperkt tot enerzijds grote incidenten of conflicten, bijvoorbeeld in raad of college en anderzijds zaken die de eigen leefomgeving van burgers – en daarmee de eigen belangen – direct raken. Kenmerk van deze belangstelling is dat ze tijdelijk is: van een week tot hoogstens een paar maanden. Daarover wordt vaak wat meewarig gedaan, maar het kan ook als gegeven worden geaccepteerd en geïncorporeerd in de journalistiek. Dat is namelijk wat mensen raakt.

We denken aan kritische lokale journalistiek over alleen de buurt of wijk waar iemand woont, aangevuld met informatie en nieuws waar de specifieke belangstelling naar uitgaat. We denken ook dat de lokale journalistiek 'boze burgers' – een deelverzameling van betrokken burgers – serieuzer moet nemen en hen zelfs kan helpen om hun grieven en wensen journalistiek te articuleren en te voorzien van duiding. Daarbij hoort het besef dat individuen een bron van informatie zijn – soms zelfs de luis in de pels die vroeger de journalistiek zelf was.

Ook hier kan het voorgestelde digitale platform – [www.gemeente.media.nl](http://www.gemeente.media.nl) – een belangrijke rol vervullen. De ingezonden brief kan, mits goed gemodereerd en van context voorzien, op een digitaal platform een hedendaagse pendant krijgen. Een onafhankelijk digitaal platform en andere burgerinitiatieven kunnen de mediale uitwerking zijn van de tendens die al jaren in intensiteit toeneemt: de organische, netwerkachtige en dus meer horizontale manier van het ontplooiën van activiteiten door organisaties en burgers.



## Inleiding

Voor gemeenten waren onafhankelijke lokale en regionale media het grootste deel van de 20<sup>ste</sup> eeuw heel belangrijk. Ze vormden het – bijna enige – middel waarmee grote groepen burgers geïnformeerd werden over gebeurtenissen in de gemeente, over gemeentelijk beleid en over de wisselwerking daartussen. Op lokaal niveau waren bijna zonder uitzondering verscheidene journalisten en verslaggevers actief, meestal van verschillende media. Ze hadden ruim de tijd om op pad te gaan en zelfstandig verslag te doen. Mede daardoor waren ze zeer betrokken bij de lokale democratie en beschikten over een grote achtergrondkennis en ‘lokaal geheugen’. Zo nodig vertaalden zij de ontwikkelingen naar de belangen van de burgers uit hun achterban of zuil; journalisten waren soms zelfs politiek actief vanuit de overtuiging dat deze combinatie de maatschappelijke relevantie van hun werk vergrootte.

Deze situatie is verleden tijd. De onafhankelijke lokale en regionale media hebben het moeilijk. Bij de kranten lopen de aantallen abonnees en adverteerders terug en zijn de redacties ingekrompen. De lokale en regionale tv en radio staan er ook niet goed voor: hun bereik is klein, hun budgetten vaak beperkt en de professionele journalistieke kwaliteit is soms onvoldoende. Dat heeft zijn weerslag op de kwantiteit, kwaliteit en actualiteit van de berichtgeving over gemeentelijke aangelegenheden. Gemeenten, op hun beurt, zijn ook veranderd; ze hebben – veel meer dan vroeger – andere kanalen en mogelijkheden tot hun beschikking om burgers te informeren: hun eigen websites en publicaties, ondersteund door eigen communicatiemedewerkers, en een participatiebeleid waarmee burgers direct betrokken worden bij beleidsvorming. Daarnaast kan de gemeente via sociale media, ook benut door wethouders en raadsleden, veel mensen direct bereiken en – in ieder geval in theorie – zelf kennis nemen van de ‘vox populi’.

De belangrijkste functie van de onafhankelijke lokale en regionale media is de waakhondfunctie: de onafhankelijke kritische stem die de lokale overheid controleert, maatschappelijke kwesties signaleert en duidt, burgers daarover informeert en ze waar mogelijk een stem geeft en zo een bijdrage levert aan de lokale democratie. Omdat het slechter gaat met de lokale en regionale media, neemt de kritische factor af en gaat het slechter met de lokale democratie, zo is de hypothese. Dit onderzoek is een vervolg op het door het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek geïnitieerde onderzoek uit 2013, onder de titel ‘Nieuwsvoorziening in de regio’.

## Nieuwsvoorziening in de regio (2013)

De Commissie Brinkman had in 2009 vastgesteld dat we ons zorgen moesten maken over de nieuwsvoorziening in het land, en in het bijzonder in de regio. Oorzaken waren teruglopende oplages en advertentie-inkomsten en de komst van internet dat nauwelijks inkomsten opleverde. Opgeroepen werd tot structurele hervormingen. Het Stimuleringsfonds voor de Pers – thans Journalistiek – onderzocht daarop de volgende vraag: 'Blijft de lezer, de kijker, de luisteraar of de gebruiker nu werkelijk verstoken van relevant nieuws uit zijn of haar omgeving?' Daarbij kwam de vraag of de regionale journalistiek nog wel de kracht op kan brengen om het toetsen en beoordelen van bestuurlijk nieuws naar behoren uit te voeren. 'Anders gezegd, wie waakt er (nog) in de regio?', aldus fondsdirecteur René van Zanten. Hij gaf zelf al een aanzet tot het antwoord: steeds meer nieuwsleveranciers (vooral digitaal), steeds minder nieuws, want iedere website of nieuwssite recyclet nieuws van elders.

Piet Bakker vatte het rapport van de diverse onderzoekers samen. In 2012 was er in vijf gemeenten geen regionaal dagblad (2% van de bevolking), terwijl in zo'n 30 gemeenten geen lokale omroep is. Zijn conclusie: er zijn geen 'witte plekken', maar wel 'lichte vlekken' in het lokale medialandschap. Binnen dat landschap zijn er twee tegengestelde ontwikkelingen: bij de traditionele media (print en omroep) neemt het aanbod af, op digitaal gebied neemt het aanbod enorm toe. Dat laatste is kwantitatief, want de content zelf is 'inhoudelijke armoede'. Zijn voorspelling was dat de hoeveelheid informatie zal toenemen. Gemeenten, overheidsdiensten, waterschappen, scholen, theaters, bedrijven, sportclubs, kerken, verenigingen, politieke partijen, kunnen allemaal via hun eigen kanalen informatie verspreiden. En de burgers kunnen ook via de sociale media meedoen, al was het maar via de comments bij de online-nieuwssites.

Of het beter of slechter wordt? Het ene zal beter worden, het andere slechter. Bakker: 'Op sommige gebieden (de hoeveelheid informatie, de mogelijkheden tot discussie en kritiek) kunnen digitale media het verlies bij traditionele media meer dan goed maken. De kwaliteit van informatie en de hoeveelheid onderzoeksjournalistiek zal waarschijnlijk afnemen'.

Over de achtergronden van de neergang van de onafhankelijke lokale en regionale media is nog veel meer geschreven. Wij concentreren ons in dit onderzoek op het perspectief van gemeenten. We zijn benieuwd naar de vraag hoe de relatie tussen gemeenten en media nu is. We willen weten wat gemeenten vinden van de maatschappelijke functie van de onafhankelijke media en de bijdrage die zij vanuit die functie leveren aan de nieuwsvoorziening over gemeenten. Ook gaan we in op hoe gemeenten hun eigen informatie- en nieuwsvoorziening beoordelen. We beperken ons zo veel mogelijk tot kwaliteitsjournalistiek, in het bijzonder journalistiek die gericht is op het uitleggen, verklaren of in context plaatsen, en

journalistiek waar het problematiseren van een feit, gebeurtenis of ontwikkeling centraal staat.

## Onderzoek

Dit onderzoek is uitgevoerd met behulp van een subsidie van het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode juli 2014 tot januari 2015. Het bestond uit de volgende onderdelen:

- Algemene literatuurstudie. De samenvatting daarvan is te vinden in Bijlage 1, alsmede de literatuurlijst
- Gesprekken met zeven experts op het terrein van media en lokaal bestuur. Een overzicht van geïnterviewden staat in Bijlage 1.
- Onderzoek onder alle wethouders en raadsleden in Nederland. De uitkomsten zijn opgenomen in Bijlage 2, inclusief de onderzoeksverantwoording.
- Veldwerk in de gemeenten Almere, Barneveld en Deventer, inclusief tientallen gesprekken met relevante gesprekspartners. De verslagen van het veldwerk en het overzicht van geïnterviewden zijn te vinden in Bijlage 1.
- Casusonderzoek in Bloemendaal, Culemborg en Zutphen, inclusief gesprekken met de hoofdrolspelers. De cases en de geïnterviewden staan in Bijlage 1.

De uitvoering van dit onderzoek is begeleid door een commissie onder voorzitterschap van Pieter Broertjes. De leden van de begeleidingscommissie staan in Bijlage 1.

Wij danken het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek voor het mogelijk maken van dit onderzoek en de begeleidingscommissie voor haar commentaar en suggesties. In het bijzonder dank aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten voor de geboden ondersteuning bij het uitzetten van het online onderzoek onder wethouders en raadsleden.

## Leeswijzer

In deze rapportage komen de onderzoeksbevindingen uit interviews, literatuur, enquête, veldwerk en casebeschrijvingen samen. De rapportage bestaat uit vier hoofdstukken:

1. Hoofdstuk 1. In dit hoofdstuk wordt de vraag gesteld hoe een toekomst zonder lokale en regionale media er uit ziet en wat de stand is van de lokale en regionale kwaliteitsjournalistiek.
2. Hoofdstuk 2. In hoofdstuk 2 gaan we in op de vraag hoe belangrijk gemeenten de onafhankelijke lokale en regionale media vinden.

3. Hoofdstuk 3 gaat over hoe gemeenten de onafhankelijke media inhoudelijk beoordelen en over hoe media over gemeenten denken.
4. Hoofdstuk 4 behandelt de ontwikkelingen en uitdagingen waar gemeenten en onafhankelijke media in de nabije toekomst voor gesteld staan. Het hoofdstuk sluit af met een slotbeschouwing die vooruitloopt op de aanbevelingen die in het begin van dit rapport opgenomen zijn.

Bijlagen 1 en 2 bij dit onderzoek zijn online te vinden op [www.dsp-groep.nl](http://www.dsp-groep.nl) en op [www.persinnovatie.nl](http://www.persinnovatie.nl).

## 1.

### Toekomst zonder lokale en regionale media?

In dit hoofdstuk constateren we eerst dat het geen vanzelfsprekendheid meer is dat in elke gemeente duidende en kritische lokale en regionale journalistiek aanwezig is. Ter illustratie voeren we de case Almere op. Vervolgens gaan we nader in op verschillende soorten lokale en regionale media en hun aandeel in de duidende en kritische journalistiek. Tenslotte schetsen we hoe burgers in een netwerksamenleving zich op eigen wijze journalistiek (gaan) manifesteren. Bijzondere aandacht is er voor bezorgde en boze burgers, die zich niet voldoende geïnformeerd en vertegenwoordigd achten door de gemeente.

#### 1. De toekomst is er al

Kunnen we wat zeggen over een toekomst zonder onafhankelijke lokale en regionale media? Misschien wel, want in bepaalde opzichten en in bepaalde gemeenten bestaat zo'n situatie al. Er zijn gemeenten waar lokale en regionale media nagenoeg afwezig zijn. Of ze zijn er wel – ze worden bezorgd, je kunt je er op abonneren of naar luisteren of kijken – maar ze berichten niet over zaken die te maken hebben met het gemeentebestuur of het publieke belang. Of ze berichten daar wel over, maar niet op een wijze die je als onafhankelijk en 'kritisch' zou kunnen omschrijven – de informatie wordt bijvoorbeeld bijna rechtstreeks overgenomen van de nieuwsberichten van de gemeente zelf. Dat staat nog los van het bereik onder inwoners, dat, in ieder geval van een deel van de media, zeer klein is. Dus zelfs als de onafhankelijke lokale en regionale media er wel zijn, kunnen inhoud en bereik dermate tegenvallen dat je niet meer kunt spreken van een lokale gemeenschap die toegang heeft tot duidende en kritische politiek-bestuurlijke berichtgeving over de eigen gemeente.

#### *Almere als voorland?*

Laten we met dat beeld in het achterhoofd een blik werpen op Almere. In Almere heeft het verleden – waarmee we doelen op een sterke positie voor onafhankelijke lokale media – nooit bestaan. Almere heeft zich vanaf 1975 ontwikkeld uit het niets tot een stad van 195.000 inwoners, waarmee het de zevende stad van Nederland is. Almere was, in ieder geval tot voor kort, een groeigemeente waarin het accommoderen van die groei de belangrijkste prioriteit was voor de gemeente. Maar tot een groei en bloei van lokale en regionale media heeft dat nauwelijks geleid. In Almere zijn negen journalisten verbonden aan onafhankelijke media: zes bij de twee commerciële huis-

aan-huisbladen en drie bij *Omroep Flevoland* (dat gevestigd is in Lelystad) die zich specifiek met Almere bezig houden. De hoeveelheid duidende en kritische artikelen over politiek-bestuurlijke onderwerpen is zeer beperkt. Er is geen betaalde krant met aandacht voor lokaal nieuws. De verklaringen voor dit magere medialandschap zijn wellicht terug te voeren op een gebrek aan interesse in lokaal nieuws, maar meer waarschijnlijk op een onwil ervoor te willen betalen. De inwoners van Almere wonen er om – in een ruime, betaalbare woning – te wonen, niet vanuit een positieve vestigingsplaatskeuze of de behoefte om onderdeel te vormen van een lokale gemeenschap. Een flink deel van de inwoners is noodgedwongen verhuisd uit Amsterdam en werkt daar nog. Almere is multicultureel – ruim 160 verschillende etniciteiten – en bestaat uit zes verspreid liggende kernen. Kortom, Almere is een archipel, bestaat uit eilandjes en er is weinig wat de inwoners aan elkaar bindt en aan Almere bindt. Alleen als er een kwestie aan de orde is die de directe leefomgeving raakt, komen de Almeerders op de been: de enige en laatste keer dat dit gebeurde was in 2012, in de stille tocht ter nagedachtenis van de op het voetbalveld van SC Buitenboys doodgeslagen grensrechter Richard Nieuwenhuizen. In de politiek is er de politieke markt, zoals de publieke interactiemogelijkheid voorafgaand aan de gemeenteraadsvergadering heet, soms druk bezocht. In andere gevallen is de belangstelling voor lokale aangelegenheden doorgaans klein.

Lokale en regionale media staan min of meer aan de zijlijn. Als het gaat om politiek-bestuurlijke informatievoorziening staat de gemeente Almere er dus zo goed als alleen voor. Dat wil zeggen, de gemeentelijke afdeling communicatie beslaat tussen de 40 en 60 fte (afhankelijk van wat men allemaal onder communicatie rekent), hetgeen ongekend is voor Nederlandse begrippen. De enorme communicatiekracht van de gemeente in combinatie met gebrekkige interesse van inwoners in lokale aangelegenheden en beperkte kritische journalistiek leidt tot een informatievoorziening die vooral door de gemeente gedomineerd wordt en top-down zijn weg naar de samenleving vindt. Dat geeft voeding aan gelatenheid, of zelfs cynisme, zowel bij de media, de inwoners als ook de gemeente, over elkaar en over 'hoe het gaat in Almere'. Uitzicht op verbetering in die situatie is er nog niet, al kondigt het college in het coalitieakkoord 2014-2018 aan meer samen met Almeerders op te willen trekken.

Nu is Almere misschien niet exemplarisch in zijn specifieke omstandigheden, maar er zijn meer gemeenten waar lokale of regionale dagbladen nauwelijks dagelijkse berichtgeving over de gemeente verzorgen. Een voorbeeld is Culemborg, dat op de grens ligt van de verzorgingsgebieden van *De Gelderlander* en *AD editie Utrecht*. De kranten hebben weliswaar (beperkt) aandacht voor gemeentelijke aangelegenheden in Culemborg, maar zelden op een duidende of kritische wijze. Het gevolg is dat inwoners zich regelmatig overvallen voelen door besluiten van de gemeente. Dit leidde zelfs tot de oprichting van een particuliere nieuwssite – *Culemborg Nieuws* – met de



woorden: “Echte ambachtelijke journalistiek verdween de afgelopen vijftien jaar uit stadjes als Culemborg. Tegelijk rukken tablet en smartphone in broekzakken op. Deze ontwikkeling maakt het mogelijk om het journalistieke ‘tij’ te keren.” Het initiatief stopt na een jaar. Reden is een gebrek aan inkomsten; een goed verdienmodel is er niet.

De situaties in Almere en Culemborg zijn misschien geen voorbode van hoe de toekomst eruit komt te zien, maar ze werpen wel een belangrijke vraag op: maken gemeenten zich eigenlijk zorgen over een toekomst waarin duidende en kritische regionale en lokale berichtgeving ontbreekt? Op deze vraag komen we terug in het volgende hoofdstuk.

## 2 Duidende en kritische journalistiek per medium

Duidende en kritische journalistiek is een tijdsintensieve bezigheid en kan alleen verricht worden door kundige journalisten. Het is daardoor een relatief dure vorm van journalistiek. Traditioneel was het vooral de betaalde schrijvende pers die voorzag in duidende en kritische journalistiek, en zo is het gebleven. Als we spreken over duidende en kritische journalistiek in de regio dan vinden we die vooral terug bij regionale dagbladen met een lokale redactie en editie. Uit onderzoek van het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek blijkt dat de papieren dagbladen de beste ‘waakhonden’ zijn (*Nieuwsvoorziening in de regio*, p. 55) gelet op een naar verhouding groter aantal berichten over lokaal beleid (vergeleken met andere nieuwsmedia als weekbladen, omroepen en hyperlocals). De papieren editie van dagbladen bevatten bovendien gemiddeld twee tot drie keer meer nieuws dan op hun websites wordt aangetroffen. (p. 53)

Lokale en regionale omroepen doen niet veel aan duidende en kritische journalistiek: ze zijn – naar eigen zeggen – veelal volgend en zelden initiërend. Hun doelgroep en insteek zijn vaak ook anders. Regionale omroepen zijn gericht op de *couleur locale* en doen op gemeentelijk niveau alleen verslag van de grotere evenementen en gebeurtenissen. Bij echt grote politieke issues – bijvoorbeeld in Deventer het besluit over een lening aan GoAhead Eagles – doet de regionale omroep verslag van het politieke debat in de gemeenteraad. Ook lokale omroepen hebben vaak een andere focus; het gaat hen om ‘gezellig’ nieuws, human interest. Daarbij zijn lokale omroepen vaak vrijwilligersorganisaties. Gebrek aan journalistieke capaciteit en kwaliteit speelt hen parten en hun bereik is beperkt. Onder veel raadsleden en wethouders die wij spraken staan ze in laag aanzien als het gaat om het verzorgen van een eigen inhoud.

Sommige huis-aan-huisbladen doen op beperkte schaal aan duidende en kritische journalistiek. Ook bezoeken zij wel eens een raadsvergadering, een evenement of een ‘persmoment’, en worden af en toe gebeld door burgers naar aanleiding van een publieke kwestie. Een bekend voorbeeld van kritische huis-aan-huisjournalistiek is het huis-aan-huisblad *Ons Utrecht* dat publiceerde over de vergoeding van huisvestingskosten van burgemeester Wolfsen.

In april 2009 kwam de toenmalige burgemeester van Utrecht, Aleid Wolfsen, in opspraak toen bleek dat hij de publicatie van een artikel in het huis-aan-huisblad *Ons Utrecht* wilde voorkomen. Het artikel ging over een vergoeding voor huisvestingskosten die hij ten onrechte zou hebben ontvangen. De hoofdredacteur wilde het artikel niet schrappen, maar de uitgever ging wel overstag en liet de gehele oplage vernietigen. Wolfsen betuigde later in de gemeenteraad spijt over zijn handelen en beloofde dat hij voortaan voorzichtiger zou zijn in zijn omgang met de pers.

(Bronnen: [www.allesoverutrecht.nl](http://www.allesoverutrecht.nl) en [www.nu.nl](http://www.nu.nl), geraadpleegd op 19 november 2013).

Het huis-aan-huisblad *Deventer Centraal* selecteert af en toe gemeentelijke nieuwsberichten en zet de informatie in een bredere context. In Barneveld schrijft het (wekelijkse) huis-aan-huisblad *Barneveld Vandaag* eigen artikelen over gemeentelijke aangelegenheden. Daarnaast is er een wekelijkse column van de uil Oehoe, die soms kritisch uit de hoek komt over de gemeente.

Huis-aan-huisbladen hebben een groot bereik; ze worden door veel mensen gelezen, ook mensen die nog nauwelijks gebruik maken van digitale media. Huis-aan-huisbladen bieden in veel gevallen onderdak aan de gemeentelijke informatiepagina's; die tevens een (belangrijke) bron van inkomsten voor de bladen zijn.

Een onbekend aantal particulieren doet aan lokale en regionale berichtgeving via digitale media. Het deel van hen dat duidende en kritische journalistiek bedrijft is klein; vaak worden berichten overgenomen van andere media. In enkele gevallen schrijven ze eigen artikelen of publiceren resultaten van eigen onderzoek, vaak over een bepaalde grief die zij hebben ten aanzien van het gemeentelijk beleid of gemeentelijke beslissingen.

Regionale dagbladen staan onder druk, en daarmee ook de duidende en kritische journalistiek over gemeentezaken, die zich concentreert bij deze bladen. Volgens *NRC Handelsblad* (10 december 2014, C12) leest één op de vier Nederlanders van dertien jaar en ouder een regionale krant. De oplagecijfers zijn echter sterk gedaald: ruim 37% in de periode 2000-2013. Bij enkele kranten met veel lokaal draagvlak was de daling de afgelopen jaren minder sterk, zoals de *Barneveldse Krant* en de *stadseditie Deventer van De Stentor*. Het lijkt hier echter om uitzonderingen te gaan; een kentering van de

trend van dalende oplages is niet in zicht. *De Stentor* is bovendien onderdeel van een groter bedrijf (nu Wegener en straks waarschijnlijk De Persgroep) en gaat dus mee in de bezuinigingsoperaties. Een andere bedreiging voor de regionale en lokale dagbladen is dat jongeren zich minder interesseren voor lokaal en regionaal nieuws dan voorgaande generaties (zie ook gebruikersonderzoek Stimuleringsfonds voor de Journalistiek, 2015).

Regionale kranten hebben – onder druk van teruglopende advertentie-inkomsten en dalende aantallen abonnees – al bezuinigd op verslaggevers, redacteurs en op stadsredacties, en de verwachting is dat ze dat zullen blijven doen. Daarmee vermindert het deel van de krant dat uit duidende en kritische artikelen bestaat. Omdat de druk op de verslaggevers groot is, is er vaak weinig tijd om gemeenteraadsvergaderingen te bezoeken en te bouwen aan een sterk netwerk in het lokale bestuur. Dat heeft ook te maken met de combinatie schaalvergroting-bezuinigen. Wegener voegde in 2003 lokale en regionale kranten waaronder *Deventer Dagblad* en *Zwolsche Courant* onder één paraplu: *De Stentor*. In de regio Zwolle werden in 2011 edities samengevoegd, maar dat bleek niet te werken. Lezers herkenden hun gemeente niet meer. De *Stentor* ontwikkelt op dit moment plannen om oude edities opnieuw in de markt te zetten.

Soms zet de krant zzp'ers in zonder achtergrondkennis en 'lokaal geheugen'. Zeker als de zzp'er in ander werk de gemeente als opdrachtgever heeft, bestaan zorgen bij de redactie over het kritische gehalte van de artikelen. Door de effecten van bezuinigen neemt de kwantiteit en kwaliteit van de kritische lokale en regionale berichtgeving dan ook af.

Voorlopig wordt er nog geld verdiend met regionale dagbladen en dat is misschien de verklaring voor het feit dat de 'oude' situatie – waarin vooral regionale kranten de kritische journalistiek verzorgen en de overige media daarin een bijrol vervullen – blijft bestaan. Onder regionale en lokale dagbladjournalisten leeft niettemin het sterke besef dat het vijf voor twaalf is (geweest) en dat de redacties digitale ontwikkelingen dreigen te missen. Een knelpunt is dat er nog geen digitale verdienmodellen zijn. Er zijn eerste initiatieven op websites, op Facebook en via andere sociale media – zoals het ophalen van tips en opvattingen en verwijzingen naar artikelen – maar deze bieden geen daadwerkelijk financieel perspectief en worden binnen redacties nog niet als volwaardig gezien. Overigens zijn lokale en regionale televisie en radio verder op het digitale pad. Dat komt ook door innovatiesubsidies. Bij een aantal omroepen staat de digitale content centraal, en is de website leidend als het gaat om de nieuwsvoorziening. Bij zowel sommige huis-aan-huisbladen als de lokale en regionale omroepen wordt de papieren krant of de nieuwsuitzending gezien als een samenvatting van wat er allemaal op de site is geplaatst en bediscussieerd.

### De tijd staat open (maart 2014)

De commissie Brakman bracht namens de Raad voor Cultuur advies uit aan de staatssecretaris van OCW over 'een toekomstbestendige publieke omroep'. De kern van het advies was 'open gooien', zowel ten aanzien van de partijen en mensen die voortaan op 'het platform' van de publieke omroep mochten gaan staan, als wat betreft de 'platforms' in meer materiële zin, d.w.z. de diverse 'dragers' zoals tv, pc, tablet en smartphone. Van de negen adviezen wordt hier de laatste integraal overgenomen omdat deze over het onderwerp van ons onderzoek gaat:

"Op regionaal niveau is een open bestel wenselijk, waarin publieke en private nieuwsorganisaties de krachten kunnen bundelen. Met name op het gebied van nieuws- en informatievoorziening dient er ruimte te zijn voor experimenten en samenwerkingsverbanden tussen de private en publieke sector, tussen dag- en nieuwsbladen en regionale omroepen. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van coöperaties waar door een samenwerkingsverband content wordt geleverd aan omroepen, kranten en nieuwsbladen, en ook aan nieuwe journalistieke initiatieven. Landelijke en regionale omroepen moeten meer programmatisch gaan samenwerken om tot een zo sterk mogelijke publieke nieuwsvoorziening en culturele programmering te komen. De bestuurlijke aansturing van de regionale mediavoorziening dient vanuit een zelfstandig en door regionale partijen benoemd bestuur plaats te vinden." (p.10-11)

De constatering dat de duidende en kritische journalistiek slechts door een beperkt aantal media wordt beoefend en dat er zorgen zijn over de duurzaamheid hiervan, geldt in zijn algemeenheid. Als we kijken op lokaal niveau, dan zien we veel variëteit. Het bereik van regionale dagbladen verschilt aanzienlijk tussen gemeenten; in sommige gemeenten zijn verschillende regionale titels in trek terwijl in andere gemeenten er slechts één krant in de nieuwsvoorziening voorziet; de huis-aan-huisbladen verschillen in journalistieke inhoud en ook de lokale en regionale omroepen verschillen in inhoud en bereik. Zo ontstaat een beeld van een lappendeken van journalistieke activiteit, waarbij sommige gemeenten er relatief goed uitkomen en andere gemeenten min of meer te maken hebben met een journalistiek vacuüm.

### 3 Burgers en hun stem

Naast de ontwikkelingen in de media zijn er ook ontwikkelingen in de samenleving en bij de overheid die effect zullen krijgen op lokale en regionale journalistiek. 'De overheid' transformeert van een waarborg voor collectieve voorzieningen naar één van de vele partners in een netwerk dat op verschillende manieren zorg draagt voor voorzieningen. Burgers nemen zelf het heft in handen of worden daartoe 'uitgedaagd' door een overheid of maatschappelijke organisatie. Begrippen als Eigen Kracht en

Participatiesamenleving horen hierbij. Naast netwerken waarbinnen mensen voor elkaar zorgen, zien we particulieren afspraken maken over de meeste uiteenlopende zaken, van een eigen energievoorziening tot het beheer van buurthuizen. Media experimenteren met lezerscoöperaties (zoals [www.cultuurpers.nl](http://www.cultuurpers.nl), cultureel persbureau<sup>2</sup> en het voorbeeld van het Duitse dagblad *Die Tageszeitung*), verenigingen en online lidmaatschappen (*De Correspondent*). Verdienmodellen zijn vaak nog niet uitgewerkt of hebben zich nog niet bewezen, maar de ontwikkelingen zijn inspirerend. Wanneer we ze doortrekken naar de regionale en lokale media zou dat betekenen: meer netwerken van lokaal opererende journalisten, meer betrokkenheid van en meer interactie met lezers, kijkers en luisteraars, vooral gebruik makend van digitale media. De eerste schreden op dat pad zijn gezet. In Culemborg bestond kortstondig de particuliere nieuwssite *Culemborg Nieuws*. De *Barneveldse Krant* stelt zijn website open voor nieuws en evenementen die kunnen worden aangedragen door inwoners (een selectie verschijnt in de krant). *De Stentor* stelt pagina's open voor ingezonden brieven. Zowel in Deventer, Zutphen als Barneveld organiseren de kranten samen met andere partijen politieke cafés.

Wanneer de gemeente één van de vele partners wordt, is de vraag hoe zich dat verhoudt tot de toekomst van de lokale democratie en van de gemeenteraad. Wat betreft de relatie met de media zou de gemeenteraad in een netwerksamenleving meer allianties kunnen sluiten met journalisten en kritische burgers. Zowel de media als de gemeenteraad vormen dan knooppunten waar de leden van het netwerk elkaar ontmoeten, discussiëren en elkaar bij de les houden. Zowel media als gemeenteraad vormen dan een platform.

Bijzondere aandacht behoeven ontevreden – en soms ronduit boze – burgers, die we kunnen zien als een deelverzameling van (potentieel) betrokken burgers. Burgers die zich niet gehoord voelen, niet vertegenwoordigd of die anderszins grieven hebben jegens de gemeente, manifesteren zich in toenemende mate digitaal. Wanneer dat op journalistieke wijze gebeurt, is die soms neutraal van toonzetting (bijvoorbeeld *Culemborg Nieuws*) en soms meer opiniërend (neigend naar activisme) denk aan de websites van Stichting Digitaal Almere en sites als [www.mijnnoordwijk.nl](http://www.mijnnoordwijk.nl). Het is de vraag of deze vorm van journalistiek meer voorkomt in gemeenten waarin de onafhankelijke media gemarginaliseerd zijn. In Culemborg en Almere is dat wel het geval, maar de steekproef is te klein om algemene uitspraken te doen. Onvrede over de gemeente uit zich vooral op andere dan journalistieke manieren: door gebruik te

**Noot 2** <http://www.denieuwereporter.nl/2014/08/zo-werkt-de-lezerscooperatie-cultuurpers> (geraadpleegd op 23 december 2014).

maken van inspraak- en participatiemogelijkheden, door brieven te schrijven, door op lokale (protest)partijen te stemmen, door rechtszaken aan te spannen. Deze acties en initiatieven van burgers krijgen lang niet altijd aandacht in de onafhankelijke lokale en regionale media, zeker niet in gemeenten waar de media gemarginaliseerd zijn. De onafhankelijke journalistiek heeft hier een mogelijkheid om (weer) een intermediaire rol tussen burger en gemeentebestuur te spelen.

## 2. Blijvend belangrijk

In het vorige hoofdstuk constateerden we dat de duidende en kritische journalistiek op regionaal en lokaal niveau onder druk staat en dat het geen vanzelfsprekendheid meer is dat zij er in elke gemeente aanwezig is. We gingen kort in op de rol van de burger en de ontwikkelingen in de samenleving die de toekomst van de lokale en regionale media kunnen beïnvloeden. In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag hoe belangrijk gemeenten de onafhankelijke lokale en regionale media vinden. Eerst stellen we de vraag hoe gemeenten de toekomst van de lokale en regionale media zien. Daarna leggen we uit dat gemeenten de lokale en regionale media weliswaar als onmisbaar benoemen, maar dat we tegelijkertijd signalen opvangen dat gemeenten wel degelijk zonder de onafhankelijke media (denken te) kunnen. Tenslotte zoomen we in op de positie van de gemeenteraad, die een wezenlijk andere is dan die van het college van B&W.

### 1. Verder op de oude voet

Maken gemeenten zich eigenlijk zorgen over een toekomst waarin duidende en kritische regionale en lokale berichtgeving ontbreekt? Die zorg blijkt niet heel groot. Het besef is er wel dat de lokale en regionale media een veer hebben moeten laten de afgelopen jaren. De gemeenten waar de lokale en regionale journalistiek ontbreekt, ervaren het gemis daarvan en in veel gemeenten kunnen wethouders, raadsleden en gemeentelijke communicatiemedewerkers zich maar moeilijk een voorstelling maken van een toekomst zonder regionale en lokale media.

Ze zijn aan hun aanwezigheid gewend, zijn – vooral uit principe – blij dat ze er zijn, maken er gebruik van om hun boodschap voor het voetlicht te brengen, hebben de nodige kritiek op hun functioneren, maar hebben de trend van marginalisering nog niet verder doorgetrokken. Ze zien het ook niet als hun verantwoordelijkheid hoe de media er voor staan. Bovendien zijn vooral burgemeesters, wethouders en gemeentelijke communicatiemedewerkers tevreden over de wijze waarop ze hun eigen informatievoorziening hebben ingericht. Aan informatie geen gebrek, dus wat dat betreft geen zorgen, lijkt de conclusie te zijn.

In Deventer bijvoorbeeld ervaart de gemeente *De Stentor* als een lust en als een last. Gevraagd naar de rol van *De Stentor* in het nu, is er kritiek op de scherpste, op het

ontbreken van wederhoor en op de ‘sensatiezucht’ van de stadsredactie. Tegelijkertijd geven wethouders, raadsleden en ambtenaren toe niet zonder *De Stentor* te kunnen. De krant biedt elke dag weer actuele informatie en duiding, geeft burgers en bestuurders een stem en is een kritische gesprekspartner van gemeenteraad en college van B&W. *De Stentor* beïnvloedt de politieke besluitvorming en het beeld dat burgers hebben van de gemeente. Een toekomst zonder *De Stentor* komt niet vanzelf bij ambtenaren en bestuurders op. De gemeente Deventer verwacht dat zij zelf de burger goed kan informeren (extra inspanning via de website, nieuwsberichten, informatie in huis-aan-huisbladen en waar nodig zogenaamde keukentafelgesprekken) maar in de echte duiding, de kritische factor, de wrijving, de spreekbuis kan de gemeente niet voorzien.

Tegenover de vanzelfsprekendheid die gemeentebestuurders ervaren ten aanzien van de aanwezigheid van de onafhankelijke media en het gebrek aan zorgen over hun afkalving, staat wel een aantal zorgen die gemeentebestuurders niet direct koppelen aan marginaliserende media.

Ten eerste is er de zorg over de ontvangst van hun beleid. ‘Komt het eigenlijk wel aan?’ Waar het succes van nieuwe films en auto’s voor een belangrijk deel afhangt van de publieke opinie, wat weer afhangt van een positief oordeel van spraakmakende mensen, zoals journalisten, is het met beleid niet anders. Tegenover tevredenheid over de gemeentelijke regie over de eigen informatievoorziening staat onzekerheid over ‘wat men nu echt denkt’ over hun beleid. Een enkeling mist serieuze media, met serieuze commentatoren en columnisten. Ten tweede maken sommige gesprekspartners zich zorgen over de aanhoudende groei van de lokale partijen in de gemeenteraad. ‘Hoe krijgen zij hun stemmen?’ Gemeenten hebben een veelheid aan communicatiemiddelen, maar burgers stemmen in toenemende mate op partijen die geboren zijn uit onvrede over de gemeente, of die het in ieder geval anders willen gaan doen. Ergens knaagt dus onzekerheid bij bestuurders over de informatie- en nieuwsvoorziening. Leveren sterke onafhankelijke lokale en regionale media niet de tegenspraak waar bestuurders zich aan kunnen optrekken?

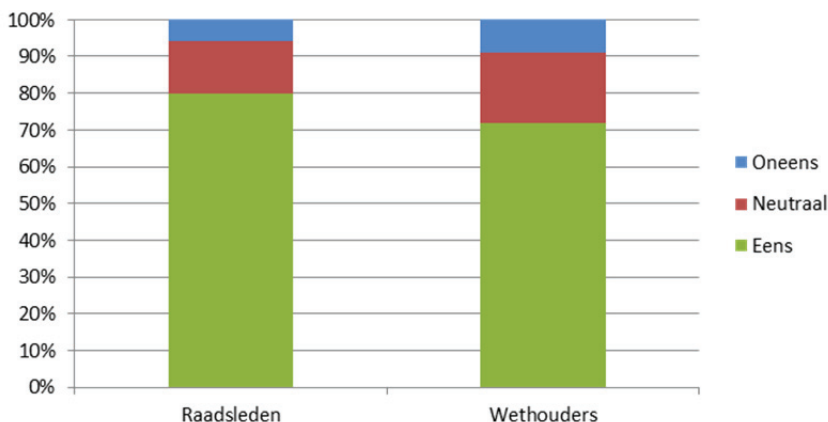
## 2. Media zijn ‘cruciaal’ voor gemeenten

Het belang van onafhankelijke lokale en regionale media is voor gemeenten – ondanks hun geringe betrokkenheid bij die media – zeer groot, blijkt uit de resultaten van een enquête die wij hebben uitgezet onder alle wethouders en raadsleden. Maar als we de uitkomsten nauwgezet bestuderen dan blijkt het genuanceerder te liggen. En in interviews die wij hielden met gemeenteraadsleden en wethouders gaat het vooral over de inhoud en de kwaliteit van de journalistiek.



Zowel raadsleden (80%) als wethouders (71%) vinden in grote meerderheid dat onafhankelijke lokale en regionale media cruciaal zijn voor het goed functioneren van de lokale democratie.

**Figuur 2.1. Stelling: Onafhankelijke lokale en regionale media zijn cruciaal voor het goed functioneren van de lokale democratie.**



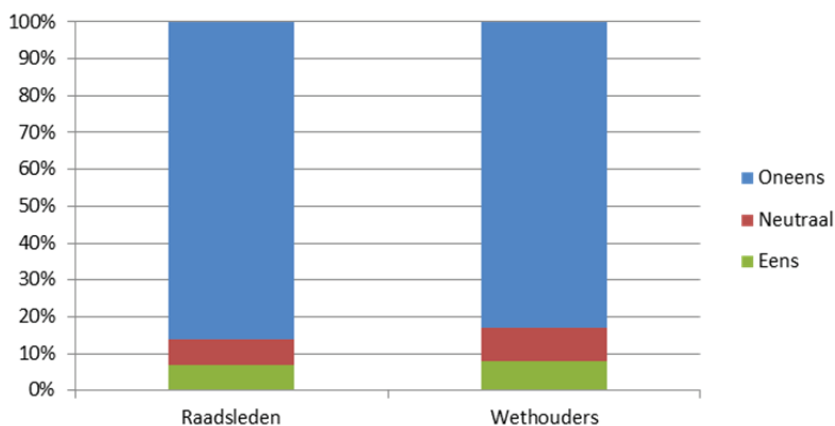
In interviews met wethouders en raadsleden komt dat wezenlijke belang voor de lokale democratie nauwelijks naar voren, maar de invloed op het politieke proces is wel degelijk aanzienlijk. Vragen die de gemeenteraad aan het college stelt, zijn regelmatig gebaseerd op wat eerder in de media is verschenen. In Zutphen zien we dat *De Stentor* de besluitvorming over het Broederen klooster fundamenteel beïnvloedt en raadsleden die van opvatting veranderen bijna tot de orde roept. In Barneveld zorgt de *Barneveldse Krant* ervoor dat de gemeenteraad debatteert over een kritisch rapport van de rekenkamercommissie.

Er is onder wethouders en raadsleden een basale tevredenheid dat er onafhankelijke media zijn die bovendien berichten over politiek-bestuurlijke zaken, maar het gaat hen vooral over het instrumentele nut van de media – het bereiken van mensen – en over de beeldvorming. *De Stentor* bepaalt volgens geïnterviewde wethouders en raadsleden ongeveer 70% van de beeldvorming bij de burgers over het college van B&W. Een goede omgang met de media is dus cruciaal. De bestuursondersteuner in Deventer stelt: “De wethouder die goed om kan gaan met de media, kan ook goed omgaan met de gemeenteraad”.

Naast de positieve betekenis die wethouders en raadsleden aan de media geven, is er ook kritiek; die gaat vooral over de inhoud van artikelen en items. In het volgende hoofdstuk gaan wij daar dieper op in.

We vroegen aan gemeenten of ze de informatie- en nieuwsvoorziening ook zonder de onafhankelijke media afkonden. Dat was duidelijk niet het geval, slechts 7% van de raadsleden en 8% van de wethouders vond dat.

**Figuur 2.2. Stelling: Voor de informatie- en nieuwsvoorziening over het gemeentelijke beleid aan burgers heeft de gemeente de onafhankelijke lokale en regionale media niet nodig.**



Tegelijkertijd vinden de meeste wethouders en raadsleden dat het college van B&W prima in staat is om het gemeentelijk beleid voor het voetlicht te brengen bij inwoners van de gemeente. Slechts een minderheid van wethouders (23%) en raadsleden (36%) is van mening dat het college van B&W daartoe niet goed in staat is. Er zit spanning tussen de uitkomst dat gemeenten de onafhankelijke media echt nodig hebben en de uitkomst dat gemeenten zelf hun beleid goed kunnen communiceren. Waar zit dan die belangrijke toegevoegde waarde van de onafhankelijke lokale en regionale media?

Er is wat te zeggen voor de stelling dat het college van B&W in staat is om de eigen informatievoorziening te verzorgen, zonder daarbij onafhankelijke media nodig te hebben. De professionaliteit en omvang van de afdelingen communicatie is sterk toegenomen en via digitale media kunnen gemeenten burgers snel en accuraat informeren. In Deventer ziet het team communicatie de media niet als belangrijkste

doelgroep in de informatievoorziening aan de burger. De gemeente stelt ook geen persberichten meer op, maar nieuwsbrieven die zo geschreven zijn dat de informatie ook direct digitaal verspreid kan worden. Soms is een nieuwsbericht uitgebreid met duiding van dat nieuws; “duiding die recht doet aan het beleid van het college”, licht het hoofd communicatie toe.

Ook interactieve beleidsvorming en allerlei vormen van participatie en inspraak hebben het bereik van de gemeente vergroot. Maar of de boodschap van de gemeente wel echt aankomt, is de vraag. Die leest vaak als een ‘goed-nieuwsshow’ en het roept daarom instinctief wantrouwen op – de eventuele pijnpunten worden weggemoffeld alsof er bij voorbaat aan *damage control* gedaan moet worden. De tegenspraak die de onafhankelijke media levert, wordt eerder als onverdacht gezien. Met de komst van drie decentralisaties veranderen de doelgroepen van de gemeentelijke communicatie aanzienlijk: veel van de informatievoorziening is gericht op kwetsbare mensen. Vaak zijn deze groepen digitaal minder vaardig en ook fysiek minder mobiel. Lukt het de gemeente wel om deze doelgroepen te bereiken? En hoe zit het met berichtgeving over zaken die niet goed lopen bij deze gedecentraliseerde verantwoordelijkheden? Wethouders en raadsleden zien dan ook een belangrijke taak weggelegd voor onafhankelijke media in de berichtgeving over de drie decentralisaties. Daarbij bestaat wel de vrees dat de nadruk heel erg zal komen te liggen op miskleunen. De VNG hoopt dat de lokale en regionale media de gemeenten enige ruimte gunnen en in de eerste fase ruim baan geven aan objectieve berichtgeving over de veranderingen zonder op elke slak zout te leggen.

We hebben gevraagd of raadsleden en wethouders het belang van media zien afnemen. We legden hen drie stellingen voor. Daaruit blijkt dat een minderheid van raadsleden en wethouders het belang ziet afnemen, waarbij wethouders iets vaker een afname waarnemen dan raadsleden.

Over de vraag of de rol van de onafhankelijke lokale en regionale media steeds meer wordt overgenomen door sociale media zijn de meningen verdeeld. Wethouders zijn het iets vaker eens met de stelling dat dit inderdaad zo is (37%) dan raadsleden (33%). Met de stelling dat de onafhankelijke lokale en regionale media de afgelopen vijf jaar steeds minder belangrijk zijn geworden voor de informatie- en nieuwsvoorziening, is een minderheid van raadsleden het eens (26%); wethouders zijn het er iets vaker mee eens (35%). Een minderheid van zowel raadsleden (10%) als wethouders (17%) vindt dat door burgerparticipatie en interactieve beleidsvorming de lokale en regionale media minder belangrijk zijn geworden.

**Tabel 2.1. Afname belang onafhankelijke en regionale media, percentage 'eens'**

	<i>raadsleden</i>	<i>wethouders</i>
	%	%
De rol van onafhankelijke lokale en regionale media wordt steeds meer overgenomen door sociale media.	33	37
Onafhankelijke lokale en regionale media zijn de afgelopen vijf jaar steeds minder belangrijk geworden voor mijn informatie- en nieuwsvoorziening.	26	35
Door de toename van burgerparticipatie en interactieve beleidsvorming zijn onafhankelijke lokale en regionale media steeds minder belangrijk geworden.	10	17

### Meerstemmigheid laten klinken (november 2014)

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling bracht op verzoek van staatssecretaris Dekker advies uit over de democratische functie van de journalistiek. De staatssecretaris vindt dat een levende democratie 'onafhankelijke pluriforme, kwalitatieve journalistiek' nodig heeft. De RMO hanteerde de volgende vraagstelling: "Journalistiek is van grote waarde voor de democratie (vormt het tegengeluid). Door snelle ontwikkelingen in het medialandschap is het onduidelijk hoe de journalistiek haar democratische functies in de toekomst vorm zal geven. Het past de overheid niet om te sturen op specifieke media, maar wat past de overheid wel?" Overigens betreft de vraagstelling zowel de landelijke, regionale als lokale journalistiek.

De RMO constateert dat de digitalisering burgers gelegenheid biedt om snel opvattingen voor en tegen te uiten, maar dat het nog onduidelijk is of al die digitale platforms in staat zijn om de zwakke plekken op te vullen die ontstaan door veranderingen in de media. Als voorbeeld kijkt RMO naar het lokale niveau waar de nieuws- en informatievoorzieningen steeds vaker wegvallen en, zo stelt RMO, de controle op de democratische besluitvorming dan ook wegvalt. Het advies van RMO luidt:

"De neiging om als overheid vanwege deze zorgen interventies te plegen, is misschien wel begrijpelijk, maar ze moet daarbij niet voorbijgaan aan de ontwikkelingen in het medialandschap. Dat betekent dus dat de rol van de overheid niet langer gericht moet zijn op specifieke (massa)media of een specifieke beroepsgroep. De overheid dient een rol te kiezen die relevant is in een veranderend medialandschap. Schaarste van distributiekanaalen is geen valide motief meer voor overheidsingrijpen. Bovendien zijn aard en richting van technologische ontwikkelingen nog lang niet uitgekristalliseerd, hetgeen voor technologie-neutraliteit pleit. Het is in de eerste plaats aan burgers en bedrijfsleven om journalistieke producten te innoveren en nieuwe verdienmodellen te ontwikkelen. Pas wanneer journalistiek haar democratische functies dan onvoldoende blijkt te kunnen vervullen, is overheidsingrijpen te legitimeren. De overheid moet daarom scherp in de gaten houden of er zwakke plekken in het informatieaanbod ontstaan. Is dit het geval, dan kan ze daar bijvoorbeeld via een onafhankelijk fonds een vangnet voor

bieden. Om goede journalistiek te bedrijven, zijn niet alleen voldoende capaciteit en middelen nodig, maar ook voldoende toegang tot informatie. De overheid dient haar eigen informatie daarom zo actief en transparant mogelijk aan burgers ter beschikking te stellen.”

### 3. Belang media voor raadsleden

Raadsleden denken verschillend over het belang van onafhankelijke lokale en regionale media. In Barneveld werd dat belang in eerste instantie wat gebagatelliseerd: “De raad zal niet anders gaan functioneren als er geen lokale media meer zijn.” In tweede instantie werd daar genuanceerder over geoordeeld. Het belangrijkste medium in Barneveld – de *Barneveldse Krant* - besteedt meer aandacht aan de opvattingen van de gemeenteraadsleden dan aan die van het college. Als dat zou wegvallen, zou de raad een belangrijke spreekbuis verliezen. In Deventer zijn de raadsleden veel meer doordrongen van het belang van de onafhankelijke media. Ze zeggen dat als hun stem via de media gehoord wordt, dat een veel groter effect heeft dan alleen in de gemeenteraad. Onafhankelijke media zijn een soort versterker: je hebt er niet altijd toegang toe, maar als je die wel hebt, word je luid en duidelijk gehoord.

Het belang van onafhankelijke media is misschien groter voor raadsleden dan voor wethouders, die het gemeentelijk communicatie-apparaat tot hun beschikking hebben. Over de vraag of de gemeenteraad de onafhankelijke lokale en regionale media meer nodig heeft dan het college van B&W zijn de meningen verdeeld; de meeste raadsleden (44%) vinden van wel. Nog iets meer raadsleden (52%) vinden dat de standpunten van raadsfracties veel minder in de onafhankelijke lokale en regionale media komen dan de standpunten van het college van B&W. Een meerderheid van raadsleden (67%) vindt dat de gemeentelijke communicatiemiddelen vooral ten goede komen aan het college van B&W.

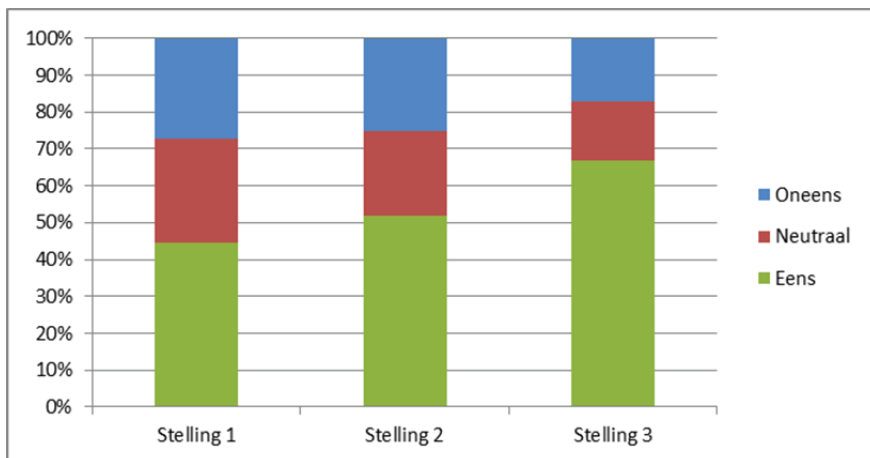
De griffier van de gemeente Oude IJsselstreek – tevens bestuurslid van de Vereniging voor Griffiers – legt uit dat de positie van raadsleden, die tot de jaren '80 veel gezag hadden, geleidelijk is gaan eroderen. Dat kwam enerzijds door de professionalisering van het wethouderschap – gevoed door opleidingen als bestuurs- en bedrijfskunde – en vergroting van het ambtenarenapparaat, en anderzijds door de lokale en regionale media die steeds minder aandacht gingen besteden aan politiek-bestuurlijke berichtgeving. Volgens hem is het gezag van het raadslid, ondanks de dualisering van het gemeentebestuur, nog niet herwonnen: “Raadsleden zijn nog veel bezig met elkaar en het debat in de raad en dat is niet altijd relevant voor inwoners.”

**Figuur 2.3. Belang onafhankelijke media voor gemeenteraad, antwoord op de volgende stellingen:**

*Stelling 1.* De gemeenteraad heeft onafhankelijke lokale en regionale media meer nodig dan het college van B&W.

*Stelling 2.* De standpunten van raadsfracties komen veel minder in de onafhankelijke lokale en regionale media dan de standpunten van het college van B&W.

*Stelling 3.* De gemeentelijke communicatiemiddelen komen vooral ten goede aan het college van B&W en niet aan de gemeenteraad.



We constateren dat er onderscheid is tussen het communicatiebeleid van de gemeente, de communicatie van een wethouder of burgemeester en die van de gemeenteraad. Sinds de invoering van het duale stelsel is de gemeenteraad zelf verantwoordelijk voor de communicatie naar burgers en media. Dit leidt tot integrale uitzendingen van raadsvergaderingen op de lokale televisie en radio, tot nieuwe vormen van overleg met burgers (raadstafels, fora, markten) ter voorbereiding van de formele besluitvorming en (vooral in verkiezingstijd) het (digitaal) oproepen van burgers om eigen prioriteiten in te brengen. De communicatie die de gemeenteraden hiervoor organiseren, kan actiever, kritischer en intensiever en hier, zo stellen gesprekspartners, ligt een relatie met de onafhankelijke lokale en regionale media voor de hand.

In Deventer en Zutphen zien we dat de lokale edities van *De Stentor* ook een platform zijn voor de opvattingen van burgers en zo een informatiebron vormt voor de debatten in de gemeenteraad. Het medium toetst de besluiten van het college van B&W aan de opvattingen van burgers en de kennis van de betreffende journalist. De gemeenteraad

controleert het college (op hoofdlijnen). Beide functies (of rollen) versterken elkaar en bij meer samenwerking zou sprake kunnen zijn van een stimulans voor de lokale democratie waardoor de kritische noot meer binnen het politiek debat wordt gehaald.

Een knelpunt ten aanzien van de communicatie die de gemeenteraad zelf organiseert zijn wel de bestuurlijke verhoudingen. Zolang de coalitiepartijen het college van B&W automatisch steunen, is de oppositie altijd in de minderheid, ook publicitair. Dan is er ook journalistiek minder eer te behalen in het verdiepen van de eigen communicatie van de gemeenteraad. Oppositiepartijen hebben dus veel belang bij het verstevigen van de relatie met onafhankelijke media.





### 3. Kritisch over kwaliteit

De onafhankelijke lokale en regionale media kunnen rekenen op groot draagvlak bij gemeenten, in ieder geval ten principale. In de praktijk ligt de beoordeling over de toegevoegde waarde van de media vaak genuanceerder. In dit hoofdstuk kijken we naar de inhoudelijke beoordeling van de onafhankelijke media. We starten met een blik op verschillende soorten media; daarna laten we zien hoe de kwaliteit van de berichtgeving wordt beoordeeld; vervolgens hebben we het over een specifieke kritiek: die van ‘zurigheid’ en tenslotte geven we aan hoe media op hun beurt de relatie met de gemeente beoordelen, in het bijzonder met de afdelingen communicatie.

#### 1. Soorten lokale media

Verschillende soorten media kunnen rekenen op een verschillende beoordeling door raadsleden en wethouders. Hoe geven media uw informatie en standpunten weer, vroegen we. Veel raadsleden en wethouders blijven neutraal. Raadsleden zijn vaker negatief dan wethouders: worden zij minder (goed) gehoord dan wethouders? Een opvallende uitkomst is dat zowel wethouders als raadsleden het meest positieve oordeel geven over de berichtgeving van de lokale omroep en het huis-aan-huisblad/het lokale nieuwsblad. Het regionale dagblad en de regionale omroep worden (veel) minder goed beoordeeld. Kennelijk is dicht-bij-huis beter dan wat er op regionale schaal verschijnt. Dat geldt trouwens niet voor het oordeel over websites en weblogs van particulieren; dit is van alle soorten media het minst positief. In het bijzonder wethouders zijn niet te spreken over de verslaggeving in deze media.

*Tabel 3.1. Hoe geven media uw informatie en standpunten weer (in procenten)*

<i>oordeel</i>	<i>raadsleden</i>				<i>wethouders</i>	
	<i>goed</i>	<i>gemiddeld</i>	<i>slecht</i>	<i>goed</i>	<i>gemiddeld</i>	<i>slecht</i>
Regionaal dagblad	27	52	21	24	59	17
Huis-aan-huisblad/lokaal nieuwsblad	34	47	19	42	50	8
Regionale omroep	21	53	26	31	54	15
Lokale omroep	35	49	16	51	41	8
Websites en weblogs van particulieren	15	54	31	9	47	44

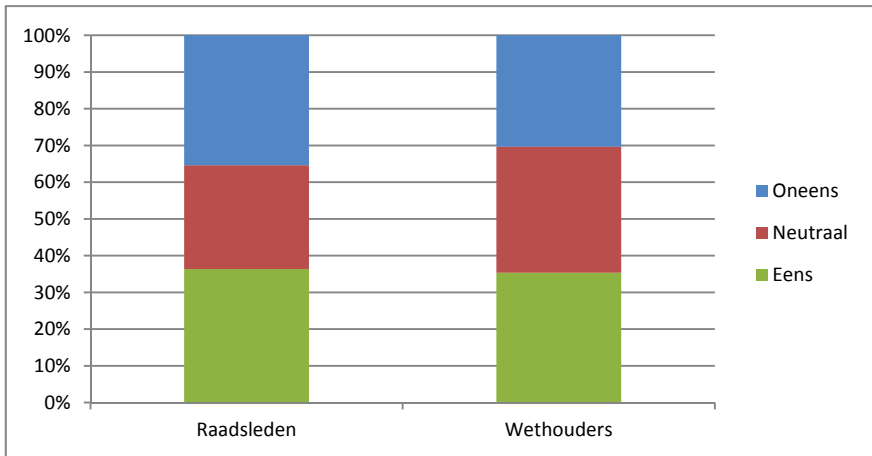
Deze uitkomsten kunnen we als volgt verklaren. Gemeenten zijn in eerste instantie gericht op informatievoorziening naar burgers toe. Het instrumentele belang van media staat voor hen dus voorop. Vanuit dat perspectief scoren huis-aan-huisbladen hoog. Ze bieden vaak onderdak aan de gemeentepagina's en nemen andere gemeentelijke berichten vaak klakkeloos over. Lokale omroepen berichten ook vaak vrij kritiekloos en vormen daarom geen bedreiging. Regionale dagbladen kunnen dat wel zijn. Ze zijn ofwel onzichtbaar in de gemeente of worden te kritisch bevonden. Ze gaan regelmatig op zoek naar nieuws vóórdat besluiten genomen zijn. Voor bestuurders is het veel onvoorspelbaarder wat hier de berichtgeving wordt. Ze kunnen daar ook echt last van hebben of krijgen, vooral wanneer de krant ruimte biedt aan kritische burgers. Meer ervaren bestuurders kunnen hier natuurlijk mee omgaan, zij hebben incasservermogen en flexibiliteit ontwikkeld; voor meer onervaren en onzekere bestuurders vormt berichtgeving in regionale dagbladen een reëel risico. In dit onderzoek vernamen we uit meerdere bronnen dat veel wethouders, ondanks mediatrainingen, last hebben van 'journalistenangst'. Regionale omroepen zijn vaak onzichtbaar, maar gaan er vol in wanneer er wat speelt. En dan sta je wel met je snufferd op de televisie en vervolgens op YouTube en Facebook. Regionale dagbladen en omroepen, en in het bijzonder websites en weblogs van particulieren, zijn dus vanuit het perspectief van bestuurders moeilijk te regisseren, dus valt de berichtgeving soms anders uit dan gewenst.

## 2 Kwaliteit berichtgeving media

De beoordeling door gemeenten van de kwaliteit van de berichtgeving door onafhankelijke media, varieert, samengevat, van 'voldoende' tot 'onvoldoende'. Een onverdeeld positief oordeel kwamen we in de interviews niet tegen, laat staan heel groot enthousiasme. Waar komt die zuinigheid vandaan? In het gunstigste geval is er waardering voor de aandacht die politiek-bestuurlijke artikelen genereren voor gemeentelijke aangelegenheden. Daarnaast is er begrip voor het feit dat de media daar 'hun eigen draai' aan geven, waardoor het gemeentelijke standpunt soms minder goed uit verf komt. De enquêteresultaten laten een diffuus beeld zien. De berichtgeving over het gemeentelijke beleid wordt door wethouders en raadsleden in even grote mate 'voldoende' als 'onvoldoende' betiteld.

Als we focussen op duidende en kritische journalistiek – die met name in regionale kranten te vinden is – dan komen er twee signalen naar boven. Ten eerste vinden gemeenten dat lokale en regionale media een duidelijke toegevoegde waarde hebben in het onafhankelijk verslag doen van wat er in de gemeenteraad en bij het college van B&W speelt. Ze vullen deze taak alleen niet altijd naar behoren in. Ten tweede

**Figuur 3.1. Stelling: In mijn gemeente is de berichtgeving over het gemeentelijke beleid door onafhankelijke lokale en regionale media voldoende.**



constateren wethouders en raadsleden dat van diepgravende onderzoeksjournalistiek nauwelijks sprake is. Van kritische journalistiek soms wel, maar onder het woord ‘kritisch’ verstaan ze dan in feite ‘negatief’ of ‘zurig’.

### 3 Van kritisch tot zurig

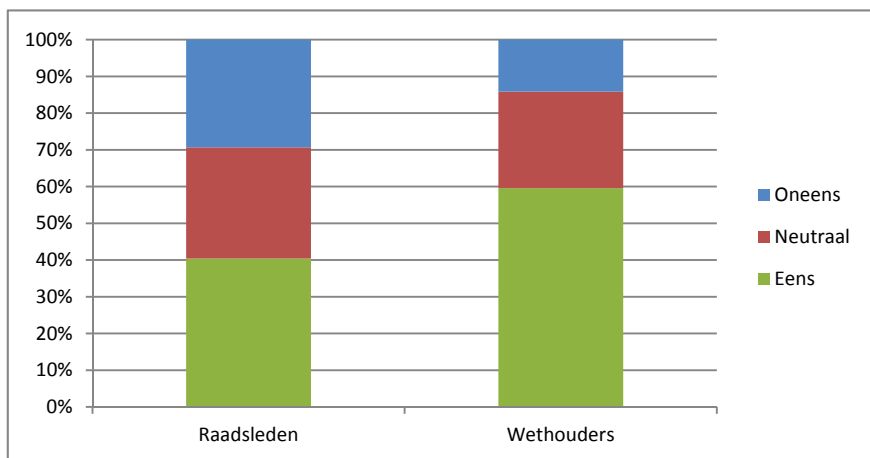
Als gemeenten in interviews negatief waren, viel verschillende keren de term ‘zurige stukjes’, vooral van de zijde van wethouders. Het betreft dan artikelen in onafhankelijke media die (naar hun visie) gericht zijn op een relatief onbelangrijk deelaspect dat uitvergroet wordt, of het doelbewust creëren van tegenstellingen. In Deventer zou *De Stentor* hoor- en wederhoor opzettelijk niet binnen één artikel laten plaatsvinden, waardoor zich een soap ontpint die meerdere dagen in beslag neemt. De chef van de stadsredactie Deventer ontkent dat sprake is van een strategie; wederhoor ontbreekt soms als de gemeente te traag reageert.

Andere geïnterviewde vertegenwoordigers van gemeenten doen enigszins of uitgesproken schamper over het kritische gehalte van de journalistiek en de opmerksaamheid van journalisten. Zelfs in Barneveld, waar de gemeente zeer te spreken is over het feit dat er een dagelijkse lokale krant is, zijn de raadsleden niet onverdeeld positief. De kritische vragen die ze stellen lezen ze vaak niet terug in de krant en omdat de krant vooral recht wil doen aan de standpunten van alle partijen is van kritische duiding nauwelijks sprake. In Deventer zijn wethouders, raadsleden en

ambtenaren positief over de aanpak van website en weekkrant *Deventer Centraal*. De krant legt een selectie van binnengekomen persberichten voor aan direct betrokkenen en verwerkt de verschillende gezichtspunten in een artikel.

Als het gaat om het kritische gehalte van de journalistiek dan verschillen raadsleden en wethouders van mening. Van de wethouders vindt 59% dat onafhankelijke media het gemeentebestuur kritisch volgen, van de raadsleden vindt maar 40% dat<sup>3</sup>. Het werk van de wethouder ligt meer onder het vergrootglas van de media en dat ervaren wethouders ook zo.

**Figuur 3.2. Stelling: In mijn gemeente wordt het gemeentebestuur kritisch gevolgd door onafhankelijke lokale en regionale media.**



#### 4 Media over afdelingen communicatie

De verhouding tussen de onafhankelijke media en de gemeente en gaat niet alleen om de relatie met het college van B&W en de raadsleden. Juist de relatie met de afdeling communicatie roept veel reacties op van journalisten. De afdeling communicatie staat vaak tussen de media en het college (en ook de ambtenaren) in en is verantwoordelijk voor het grootste deel van de officiële informatievoorziening van de gemeente. De

**Noot 3** Raadsleden uit fracties die deelnemen aan de coalitie vinden in 47% van de gevallen dat het gemeentebestuur kritisch wordt gevolgd door de media, tegenover 30% raadsleden uit de oppositie.

relatie is formeel te noemen. Met raadsleden en wethouders is de relatie vaak nog informeler van aard

De rol van de gemeentelijke communicatie-afdeling is zowel aanleiding tot vreugde als tot treurnis bij journalisten. In Barneveld krijgen journalisten snel en goed antwoord van het team communicatie. Dat was vroeger minder: toen moest je soms wel een dag wachten om te worden teruggebeld. De nieuwe verhoudingen leiden in Barneveld tot vertrouwen tussen journalisten en de gemeente. Journalisten bellen standaard eerst het team communicatie en als ze toch echt de wethouder willen spreken, dan wordt dat geregeld. Als er niemand van het team communicatie aanwezig is, bellen journalisten rechtstreeks naar de wethouder, en laten het team communicatie dat even weten over de mail. Professionalisering van gemeentelijke communicatie hoeft dus zeker niet tot meer afstand te leiden tussen gemeente en media.

Deventer heeft een persbeleid dat bestaat uit afspraken als ‘binnen twee uur antwoord op een vraag, alle media gelijk behandelen, eerlijk antwoord geven en proactief informeren’. Een deel van de media vindt bij navraag dat de gemeente dat niet altijd waarmaakt. De stadsredactie van *De Stentor* klaagt over de termijnen die de gemeente neemt om te antwoorden en verbaast zich over de terughoudendheid van de gemeente in het aanleveren van vooral financiële informatie. De tijd dat journalisten vrijelijk door het gemeentehuis konden lopen is lang voorbij. Met de groei van de afdeling communicatie werden de regels strenger: alle vragen en antwoorden lopen via die afdeling. “Zij begonnen die oorlog, niet wij”, verzucht een redacteur van *De Stentor*. Naar aanleiding van kritiek van de media op het gebrek aan openheid voerde de gemeente een persconferentie in. Die vindt plaats op vrijdag (volgens de gemeente omdat op vrijdag alle besluiten rond zijn. Volgens *De Stentor* om een embargo in te kunnen stellen. Maar iedereen weet dat een embargo in Deventer vaak een papieren tijger is, gemeentelijke informatie ligt snel op straat en dus vaak ook al voorafgaand aan de persconferentie).

Ook de lokale omroep vindt het contact met de gemeente lastig. De redactie ervaart dat het team communicatie de eigen lokale media soms in de wacht zet, “terwijl de NOS gelijk wordt doorverbonden”. Overigens communiceren de burgemeester en individuele wethouders in Deventer opener en transparanter dan de ambtelijke overheidscommunicatie, oordelen de media. Wethouders geven hun mobiele nummers aan journalisten, maar het directe contact levert soms een negatieve reactie van afdeling communicatie op. Raadsleden en wethouders bellen ook zelf wel naar de media, maar dat is dan meer voor het profileren van goed nieuws. Lekken gebeurt ook, maar dan vaak indirect en tussen neus en lippen door.

Over de inhoud van gemeentelijke persberichten en de gemeentelijke informatiepagina zijn de media weinig enthousiast. De toonzetting van die informatievoorziening is louter positief waarbij de pijnpunten worden weggemoffeld, zo is het oordeel. Een journalist vraagt zich af aan wie die informatie nu eigenlijk gericht is: voor burgers en media is ze niet interessant. Misschien voor de gemeentelijke organisatie zelf? De angst voor fouten – die kunnen leiden tot vragen en debat in de raad of tot juridische aanspraken van burgers – en het op voorhand willen werken aan *damage control* maakt dat informatievoorziening geforceerd positief en ongeloofwaardig overkomt. Het eigenlijke doel van de informatievoorziening, het bewerkstelligen van transparantie over gemeentelijke besluiten en aangelegenheden, behaalt de gemeente zo niet. Gemeenten denken daar anders over. Wel geven ze een verschuiving aan: waar vroeger hun communicatie nog erg op de media gericht was, is deze nu veel meer direct op de burger gericht. De gemeenten Deventer en Almere hebben het persbericht bijvoorbeeld vervangen door een (digitaal) informatiebericht.

## 4.

### De nabije toekomst

In het vorige hoofdstuk bleek dat wethouders en raadsleden (soms) kritisch zijn over de kwaliteit van de berichtgeving in lokale en regionale media. Op hun beurt zijn media kritisch over de vaak formele verhouding met de gemeentelijke afdelingen communicatie en kan de inhoud van de door de gemeente verstrekte informatie op weinig waardering rekenen. Hoe vinden gemeenten dat media het anders zouden moeten doen? En biedt dit een oplossing voor het probleem van de marginaliserende media? Welke andere ontwikkelingen – zoals de rol van sociale media en de drie decentralisaties – krijgen in de nabije toekomst hun beslag? Ten slotte: bieden deze ontwikkelingen voldoende perspectief voor de versterking van de duidende en kritische journalistiek op lokaal en regionaal niveau?

#### 1. De toekomst volgens wethouders en raadsleden

Het valt op dat wethouders en raadsleden vooral suggesties hebben over hoe de inhoud van de berichtgeving en de werkwijze van de lokale en regionale media verbeterd kan worden. Ze hebben behoefte aan een kwaliteitsslag in de media. Media worden opgeroepen:

- *zich onafhankelijker en kritischer op te stellen.* Te vaak, geven raadsleden aan, laten media hun oor hangen naar bepaalde politieke partijen, naar het college of laten zich voor het karretje spannen van ontevreden burgers. Wethouders leggen de nadruk op een grotere zorgvuldigheid: hoor- en wederhoor moeten vaker worden toegepast.
- *meer informerend en objectief te berichten.* Informerende media zijn neutraal van toon, hebben niet bij voorbaat een stelling ingenomen en berichten waarheidsgetrouw. Dat verslag moet evenwichtiger zijn, volgens raadsleden. Alle standpunten, ook die van de oppositie en de kleine partijen moeten aandacht krijgen. Daarnaast willen raadsleden media die zich opstellen als een partner van raad en college en vanuit een positieve grondhouding werken. Wethouders zeggen: informerende media zijn vrij van politieke kleur, berichten neutraal en staan open voor alle gezichtspunten. Ze geven geen meningen maar presenteren de verschillende invalshoeken opdat burgers zelf hun mening kunnen vormen. Juist dat geeft burgerbetrokkenheid. Daarnaast vinden wethouders dat de standpunten van burgers – ook lager-opgeleiden – meer in de media mogen komen en

dat meer aansluiting mag worden gezocht bij de leefwereld van burgers, daar waar het beleid zijn uitwerking krijgt.

- *actiever en meer betrokken te zijn bij de lokale politiek.* Raadsleden zien media voor zich die actief betrokken zijn bij de lokale politiek, die raadsvergaderingen bezoeken en daar verslag van doen. De behoefte komt onder meer voort uit een ervaren gemis aan (voldoende) berichtgeving over hun gemeente in onafhankelijke lokale en regionale media, het gebrek aan zichtbaarheid en betrokkenheid van journalisten en onvrede over het ‘klakkeloos’ overnemen van persberichten. Wethouders delen de behoefte aan betrokken lokale en regionale media die zich dagelijks bezig houden met lokaal en regionaal nieuws. Daar past minder aandacht bij voor landelijk nieuws. Daarnaast moet er aandacht zijn voor alle gemeenten, niet alleen voor de grote.
- *meer duiding en achtergronden te bieden.* Kritiek van raadsleden is er op media die klakkeloos berichten overnemen en bewondering voor journalisten die politiek-bestuurlijke ontwikkelingen kunnen vertalen en daar goed over kunnen verhalen. Er is behoefte aan media die meer de tijd nemen voor een onderwerp. Het moet gaan om duiding, verdieping het in perspectief plaatsen van een onderwerp, om zodoende de waan van de dag te overstijgen. Veel wethouders willen media die meer achtergronden brengen, onderwerpen van een context voorzien, met meer aandacht voor nuance. Dus geen snel nieuws en geen hypes.

Kortom, wethouders en raadsleden vinden dat journalisten hun werk beter moeten doen. Daar passen een paar kanttekeningen bij. Zoals sommige bestuurders zelf al aangeven, de lokale en regionale media zijn verzwakt door bezuinigingen. Mede door de afstand die daardoor is ontstaan tussen journalisten en bestuurders is ‘ruis’ gekomen op de lijn. Een andere kanttekening is dat de gemeentelijke afdelingen communicatie sterk in omvang en activiteiten zijn gegroeid, waarmee de rol van de journalistiek is verminderd. Bovendien is de relatie tussen gemeenten en journalistiek sterker geformaliseerd doordat de afdelingen communicatie als het ware tussen bestuurders en media zijn ingeschoven. Een laatste kanttekening is dat er een spanning zit tussen enerzijds de wens dat media objectiever en informender zijn, en anderzijds de wens dat ze zich onafhankelijker en kritischer opstellen. Wellicht dat veel gemeentebestuurders toch moeite hebben met het feit dat journalisten op eigen houtje en verantwoordelijkheid artikelen en items mogen maken. Ook hier lijkt, tussen de regels door, de gegroeide afstand tussen journalist en bestuurder – en de toegenomen behoefte om de informatievoorziening te controleren – de verhoudingen parten te spelen.



## 2. Sociale media

Daar komt een ontwikkeling bij waarin sociale media een belangrijke rol innemen in de communicatie tussen gemeente en burger. De onafhankelijke media doen daar ook aan mee, maar staan toch nog een beetje aan de zijlijn. Ongeveer een derde van raadsleden en wethouders ziet dan ook een afname van de rol van onafhankelijke lokale en regionale media ten faveure van sociale media. Wethouders en raadsleden zijn er best handig in geworden: ze zitten in grote meerderheid op Twitter en in een iets minder grote meerderheid op Facebook. Sociale media worden door raadsleden vooral gebruikt om hun standpunten naar voren te brengen, en door wethouders vooral om mensen te laten weten wat ze aan het doen zijn. Al een enkele keer kwamen we tegen dat een communicatieprofessional voor een wethouder berichten plaatst, in andere gemeenten doen bestuurders het zelf en houdt de afdeling communicatie een ‘oogje in het zeil’. Het gaat vooralsnog vooral om zenden, van interactie is maar beperkt sprake.

*Tabel 4.1. ‘Ik gebruik sociale media vooral om .(in procenten)<sup>4</sup>*

	<i>raadsleden</i>	<i>wethouders</i>
mijn standpunten naar buiten te brengen.’	42	19
mensen te informeren over ontwikkelingen in de gemeenteraad/over het beleid van het gemeentebestuur.’	37	27
mensen te laten weten wat ik aan het doen ben.’	30	48
snel mensen te bereiken.’	18	18
aandacht te vestigen op een aspect dat te weinig in de media is geweest.’	17	24
zelf het nieuwsmoment te bepalen.’	13	12
debat te stimuleren.’	11	8
mensen te inspireren.’	10	23
tegenwicht te bieden aan de onafhankelijke media.’	7	6
meningen te peilen.’	6	3

Ook regionale en lokale kranten en omroepen gebruiken sociale media om informatie te geven en volgers te attenderen op artikelen en uitzendingen. Maar sociale media worden nog niet veel gebruikt om daadwerkelijke interactie met lezers op gang te brengen. Kranten en omroepen maken wel gebruik van tipgevers die in toenemende mate mailen of ‘appen’, en sommige kranten (zoals de *Barneveldse Krant*) plaatsen

**Noot 4** Bij deze vraag konden respondenten maximaal twee opties aanvinken.

content van lezers op hun website of starten een Facebookpagina. Vooralsnog is de interactie en de journalistieke content beperkt. In de fysieke krant lukt het beter. In Zutphen en Deventer ontvangt *De Stentor* ingezonden brieven en plaatst deze bijna allemaal op een vast moment in de krant. Zo ontstaat een soort ‘stadsplein’ dat een *live* vertaling krijgt tijdens politieke cafés. De uitdaging van het inzetten van sociale media is lastiger voor journalisten dan voor gemeentebestuurders. Journalisten – vooral die van de krant – moeten ze zien in te passen in een verdienmodel. Feit is wel dat zolang lokale en regionale onafhankelijke media onvoldoende in staat zijn om een goede mix van oude en nieuwe media te bewerkstelligen, zij jongeren minder zullen aanspreken en interactie met lezers zullen mislopen. Daarmee verliezen zij opnieuw een stukje van hun traditionele rol als intermediair tussen de lokale overheid en burgers. Dat is ook in het nadeel van die overheid en burgers. Het is nu veel meer aan burgers zelf om de informatie te duiden die door gemeentebestuurders – en burgers, actiegroepen en lokale politieke partijen – digitaal wordt verspreid. Het is de vraag of burgers daar echt toe in staat zijn, en wat de gevolgen zijn voor (het draagvlak voor) de lokale democratie.

#### Zorgen om lokale openbaarheid (voorjaar 2012)

Deze studie naar een ‘veranderend medialandschap, gevolgen voor de lokale democratie’ die Pieter Nieuwenhuijsen uitvoerde in opdracht van het Stimuleringsfonds voor de Pers is een aggregatie van literatuur en onderzoeksmateriaal die eind 2011 voor handen waren. Met als voorbehoud dat het goed zou zijn wanneer per regio zicht zou bestaan op de regionale ‘staat van de openbaarheid’, luiden de conclusies (p.25) als volgt:

- *‘Het vermogen van lokale en regionale media om hun functies met betrekking tot de lokale openbaarheid te vervullen is afgenomen.’*
- *‘De ontwikkeling vertoont de kenmerken van een spagaat. Terwijl de journalistieke infrastructuur in de regio verzwakt, stelt een veranderende bestuurlijke dynamiek de journalistiek juist voor nieuwe uitdagingen.’*
- *‘Regionale dagbladen naderen een kritische grens, waarna het bedienen van de lokale openbaarheid niet meer en niet meer overal kan worden verzekerd.’*

*Algemeen: huis-aan-huisbladen blijven door hun enorme bereik een factor van betekenis, maar kunnen niet als substituut voor het dagblad gelden. Hyperlokaal, als verzamelaar voor alles wat er lokaal aan digitaals verschijnt, is wegens gebrek aan journalistieke capaciteit ook geen substituut. De lokale nieuwsportalen van grote uitgeverijen ontberen nog de focus op de publieke zaak, en zijn daarom evenmin een substituut. De publieke regionale omroep lijkt het beste gepositioneerd als substituut, maar heeft, niet alleen wegens de bezuinigingen, ‘nog een lange weg te gaan voor ze een geloofwaardig substituut kan zijn voor het dagblad’. (p.26)*

### 3. Rol media bij drie decentralisaties

De uitbreiding van het takenpakket van gemeenten, de drie decentralisaties, lijkt een goede mogelijkheid te zijn voor de onafhankelijke lokale en regionale media om zich meer te manifesteren. De helft van de raadsleden en bijna een derde van de wethouders in Nederland vinden dat de gemeente een groot probleem heeft om informatie over de decentralisaties aan burgers te communiceren. Zowel wethouders als raadsleden vinden in ruime meerderheid dat onafhankelijke lokale en regionale media een belangrijke rol te spelen hebben in deze informatievoorziening en vinden dat de gemeente de media hierbij proactief moet betrekken.

**Tabel 4.2. Stellingen over nieuwe gemeentelijke taken, percentage ‘eens’**

	<i>raadsleden</i>	<i>wethouders</i>
	%	%
De gemeente heeft een groot probleem om informatie over haar nieuwe taken (de decentralisaties in het sociale domein) aan burgers te communiceren.	54	30
Onafhankelijke lokale en regionale media hebben een belangrijke rol te spelen in de informatievoorziening over de nieuwe gemeentelijke taken.	79	75
De gemeente moet onafhankelijke lokale en regionale media proactief betrekken bij de communicatie over de nieuwe gemeentelijke taken.	83	82

Voor de media zijn de decentralisaties echter nog ingewikkelde kost, zij zoeken naar de juiste invalshoeken en vragen zich af waar het daadwerkelijke nieuws zit. Zij zien dat in de gemeenteraad de gelederen tussen coalitie en oppositie nog gesloten zijn – alle partijen willen dat de decentralisaties slagen – en zien dus nog geen politieke invalshoek. De vraag is of ze daarop moeten wachten. De decentralisaties krijgen effect op het niveau van de individuele burger, de straat, buurt en de wijk. Wanneer de media hierover willen berichten zullen ze hun nieuws ook op dat schaalniveau moeten zoeken, zo stelt bijvoorbeeld het hoofd communicatie van de gemeente Deventer.

### 4. Slotbeschouwing

Het lijkt een glasheldere bevinding: gemeenten vinden de onafhankelijke lokale en regionale media in grote meerderheid van cruciaal belang voor het goed functioneren van de lokale democratie en ze kunnen de informatie- en nieuwsvoorziening aan burgers niet af zonder die kwaliteitsmedia. Als ze zich, zou je denken, dan rekenschap geven van de penibele situatie van die media – in ieder geval wat betreft de kwaliteit en kwantiteit van de duidende en kritische journalistiek – dan volgt als vanzelf de

vraag of gemeenten er wat voor over hebben om die journalistiek in stand te houden. Toch wordt die vraag weinig gesteld door gemeentebestuurders, laat staan dat er een antwoord op komt waarin de gemeente zelf een verantwoordelijkheid heeft.

Dat leidt tot twijfel of de uitspraak van wethouders en raadsleden dat onafhankelijke media onmisbaar zijn, werkelijk op een diepgevoelde overtuiging berust. Misschien hebben we wel te maken met een sociaal wenselijk antwoord. Gezien de kritische noten die men over de inhoud en de werkwijze van de journalistiek kraakt, zou je haast denken van wel. Het kan ook zijn dat gemeentebestuurders nog weinig hebben nagedacht over wat nu precies de toegevoegde waarde is van de onafhankelijke media voor een lokale democratie. Men kent het dogma dat je niet zonder onafhankelijke media kunt, maar in de praktijk ziet men weinig bevestiging daarvan. Gemeenten kunnen een groot deel van de informatievoorziening zelf en als er dan wat verschijnt in de onafhankelijke media over politiek-bestuurlijke zaken dan lijken die artikelen en items de lokale gang van zaken soms eerder in de wielen te rijden dan dat ze er in de ogen van de gemeente een constructieve bijdrage aan leveren. Zo bezien mag er nog wat zendingswerk worden verricht onder gemeentebestuurders. Een goed begin zou al zijn als journalisten en gemeentebestuurders elkaar wat vaker (formeel en informeel) zouden spreken.

De meeste gemeenten zien dus nauwelijks een rol voor zichzelf weggelegd in het ondersteunen van onafhankelijke media. Juist de onafhankelijkheid van de media mag niet in het geding komen – vinden ook de media zelf – en daarom ligt ondersteuning niet in de rede. Rechtstreekse financiële ondersteuning is in ieder geval uit den boze. De enkelen die wel mogelijkheden zien voor ondersteuning – zij wijzen dan bijvoorbeeld op het feit dat lokale, regionale en landelijke omroepen ook ondersteund worden – zien wat in facilitaire en logistieke ondersteuning van onafhankelijke media.

Je kunt het ook anders bekijken. Bovengenoemde ideeën gaan uit van de traditionele indeling van media: kranten en omroepen, elk met eigen organisaties achter zich. Is het niet verstandiger om onze ideeën voor de toekomst alleen te richten op een bepaald onderdeel van de bestaande media, namelijk de duidende en kritische journalistiek? Hoe zorgen we er voor dat deze op lokaal en regionaal niveau kan blijven bestaan en, op plaatsen waar zij is verdwenen opnieuw wordt opgestart? Dit alles in de overtuiging dat als deze vorm van journalistiek wordt versterkt, dat een waardevolle en noodzakelijke bijdrage levert aan de lokale democratie. Je kunt denken aan het oprichten van onafhankelijke stichtingen op lokaal niveau die een fonds vormen waaruit journalistieke projecten en initiatieven worden gefinancierd. De focus van de stichting varieert naar gelang de situatie in de gemeente – daar waar voldoende en kwalitatief goede media aanwezig zijn kan de aandacht bijvoorbeeld meer liggen op

het bereik van de berichtgeving, in andere gemeenten is het eerst nodig om de berichtgeving opnieuw op gang te helpen.

De huidige media zelf bevinden zich in een lastig parket. Vooral de kranten zitten gevangen in een papieren verdienmodel en renderende alternatieven hebben zich nog niet aangediend. Tegelijkertijd nemen aantallen abonnees en advertentie-inkomsten af en zijn dus nieuwe bezuinigingen nodig. Toch zouden met name de papieren media extra stappen moeten zetten om zich digitaal te manifesteren met zelfstandige, op het digitale medium toegespitste, content, al dan niet in samenhang met de niet-digitale middelen. Het binden van jongeren zal anders niet gaan lukken. Op regionaal niveau worden op verschillende plaatsen regionale mediacentra opgezet. Aan deze vaak digitale samenwerkingen zouden alle lokale en regionale media moeten deelnemen. Daarbij moet er wel voor gewaakt worden dat de content ook duidende en kritische journalistiek bevat.

De rol van burgers is enigszins onderbelicht gebleven in dit onderzoek. Het ging ons primair om de relatie tussen gemeenten en media, maar burgers vormen met media en gemeente een driehoek als het gaat om lokale informatievoorziening. In de traditionele verhoudingen vervullen de lokale en regionale media een intermediaire rol tussen burgers en gemeente: media duiden het nieuws over de gemeente en kaarten (min of meer namens burgers) zaken aan, die vervolgens aandacht krijgen van de gemeenteraad. Die verhoudingen liggen inmiddels anders. De gemeente regelt een deel van de zaken zelf met burgers via eigen communicatie en via allerlei participatievormen. Burgers nemen ook eigen (digitale) initiatieven, soms zelfs journalistieke, al vinden die vaak nog geen bestendige vorm. Veel van die initiatieven komen dan ook voort uit een tijdelijke belangstelling voor een bepaald onderwerp, bijvoorbeeld omdat het de directe leefomgeving raakt. Een andere ontwikkeling is dat de traditionele media in toenemende mate een platform bieden voor de content van burgers. De verhoudingen worden dus minder hiërarchisch en meer netwerk-achtig. Hier zouden de lokale en regionale media nog veel meer op kunnen inspringen, door de interacties tussen gemeente en burgers te faciliteren en te voorzien van journalistieke duiding.



## Dankwoord

Wij willen, naast alle gesprekspartners in het veldonderzoek, graag de volgende mensen in het bijzonder bedanken:

Pieter Broertjes (voorzitter begeleidingscommissie): Burgemeester gemeente Hilversum  
Marc Chavannes: Politiek columnist NRC Handelsblad, emeritus-hoogleraar Journalistiek Rijksuniversiteit Groningen  
Theo Dersjant: Journalist, docent Fontys Hogeschool Journalistiek  
Quint Kik: Onderzoeker Stimuleringsfonds voor de Journalistiek  
Lammert Landman: Onderzoeker Stimuleringsfonds voor de Journalistiek  
Kristel Lammers: Programmamanager VNG  
Berend van de Sande: Chef regioredactie De Stentor/Deventer  
Nicole Markslag (toehoorder): Ministerie van BZK  
Carlo Verhaar (gast/expert): Raadslid gemeente Deventer (GroenLinks, oppositie)  
Jan Wildeman (gast/expert): Havenstad FM Appingedam & Delfzijl

Wij danken het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek voor het mogelijk maken van dit onderzoek en de begeleidingscommissie voor haar commentaar en suggesties. In het bijzonder dank aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten voor de geboden ondersteuning bij het uitzetten van het online onderzoek onder wethouders en raadsleden.

