

Aan
de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Den Haag
12 juli 2004

Ons kenmerk
MLB/M/2004/31.416

Onderwerp
Kabinetsreactie op adviezen RMO en ROB over
politiek en media

In 2003 zijn na elkaar twee adviezen aan het kabinet uitgebracht over de relatie tussen media en politiek: 'Medialogica: Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek' van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO datum) en 'Politiek en media, pleidooi voor een LAT-relatie' van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB datum). De adviezen zijn vrijwel gelijklopend in hun probleemanalyse. In de aanbevelingen zijn de taken verdeeld: de RMO richt zich op de mediasector en op het mediabeleid van de overheid, terwijl de aanbevelingen van de ROB vooral gaan over communicatie door politici en door de overheid. Omdat beide adviezen nauw met elkaar samenhangen, heeft het kabinet besloten hierover één kabinetsstandpunt uit te brengen.¹

Het kabinetsstandpunt is als volgt ingedeeld: Paragraaf 1 vat de probleemanalyse van de RMO en de ROB samen. Paragraaf 2 bevat de globale reactie en de uitgangspunten van het kabinet. Paragraaf 3 gaat specifiek in op de aanbevelingen van RMO over het mediabeleid. Paragraaf 4 is het antwoord op de aanbevelingen van de ROB over overheidscommunicatie.

In het kabinetsstandpunt zijn reacties betrokken die partijen uit de mediasector op verzoek hebben gegeven op de adviezen. Het gaat om reacties van: het Nederlands Uitgeversverbond (Groep Nederlandse Dagbladders), de Nederlandse Vereniging van Journalisten, het bureau Media & Migranten van de NVJ, het Nederlands Genootschap van Hoofdredacteuren, de Raad voor Journalistiek, het vakblad De Journalist, de landelijke publieke omroep, de VESTRA (koepelorganisatie van commerciële omroepen) ROOS (koepelorganisatie voor regionale publieke omroepen) en OLON (publieke lokale omroepen). Bij de totstandkoming van dit kabinetsstandpunt is ook de Voorlichtingsraad betrokken, daar waar de adviezen het terrein van de overheidscommunicatie raken.

¹ De adviezen bestrijken het terrein van de staatssecretaris van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (mediabeleid), de minister president (coördinatie overheidscommunicatie), de minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (relatie tussen overheid en burger) en de staatssecretaris van Volksgezondheid Welzijn en Sport (maatschappelijke ontwikkeling).

1. Samenvatting adviezen RMO en ROB

1.1. RMO advies

Kern van de analyse van de RMO is dat het publieke domein aan 'medialogica' onderhevig is. Daarmee bedoelt de RMO dat het publieke debat steeds meer wordt bepaald door de mogelijkheden én de begrenzings van de media, vooral televisie. Volgens de RMO heeft dit zowel positieve als negatieve gevolgen. Positief is bijvoorbeeld dat de media politiek en beleid toegankelijk maken voor grote groepen, dat media andersom ook de burgers in beeld brengen van de instituties en dat zij functioneren als waakhonden van de democratie. Daar staan volgens RMO echter negatieve gevolgen tegenover. Onder invloed van de media komt in het publieke en politieke debat het accent te liggen op personen en conflicten in plaats van op inhoud en standpunten, op beelden en emoties in plaats van op feiten en argumenten, op schandalen en incidenten in plaats van op visies en beleid voor de lange termijn, op het zoeken naar schuldigen in plaats van het zoeken naar oplossingen. Ook de neiging tot hypes (nieuws dat zichzelf versterkt zonder dat zich nieuwe feiten voordoen) en meutevorming (berichtgeving over een onderwerp vanuit hetzelfde perspectief) rekent de RMO tot de negatieve kanten van medialogica. Uiteindelijk zou niet alleen de kwaliteit van het publieke debat – in de media en in de Tweede Kamer – afnemen, datzelfde lot bedreigt volgens de RMO de politieke besluitvorming. Ook zou medialogica ertoe kunnen bijdragen dat de burger zich cynisch afwendt van de overheid en de politiek.

Nadrukkelijk stelt de RMO dat niemand schuld heeft. Medialogica vindt zijn oorsprong allereerst in technische kenmerken van mediaproductie, zoals de behoefte van televisie aan beeldmateriaal en de toegenomen omloopsnelheid van het communicatieverkeer. Evenzeer spelen maatschappelijke en economische ontwikkelingen een rol. Zowel de media als de politiek kampen door de ontzuiling en individualisering met een wisselende, onvoorspelbare en veeleisende aanhang. Beide hebben ook te maken met heftige concurrentie – met andere media of met andere politieke partijen en belanghebbenden. In die situatie ontstaat medialogica. Journalisten en politici streven in essentie hetzelfde doel na, namelijk om met prikkelend nieuws en een aansprekende presentatie een zo groot mogelijk publiek te bereiken. Journalisten tonen daarbij een grote behoefte aan primeurs en exclusieve informatie. Daartegenover staan politici die het politieke debat zoeken via de media in plaats van via ministerraad of Tweede Kamer. Zo raken politiek en media volgens de RMO gevangen in een patroon van medialogica waaraan moeilijk te ontsnappen valt, althans niet zolang iedereen meedoet. De RMO spreekt in dit verband van een *prisoners dilemma*.

Niettemin bepleit de RMO drie strategieën om tegenwicht te bieden tegen de negatieve gevolgen van medialogica: 1) de overheid beschermt actief de onafhankelijkheid en pluriformiteit van de media, 2) de media leggen verantwoording af aan het publiek, en 3) de rol van burgers wordt versterkt. De specifieke aanbevelingen van RMO worden behandeld in paragraaf 3.

1.2. ROB advies

Ook de ROB behandelt kenmerken van hedendaagse journalistiek in relatie tot het functioneren van het politieke proces. Kern van het advies van de ROB is dat politiek en media (te) sterk van elkaar afhankelijk zijn. De media hebben een prominente rol gekregen in het uitdragen van politiek gedachtegoed, participeren zelf in het publiek debat en bepalen mede de politieke agenda.

Tegelijkertijd passen de uitingsvormen van de media steeds minder bij de aard van politieke en beleidsmatige processen. Door de concurrentie en commercialisering van de mediamarkt is de waarde van het nieuws immers niet alleen gekoppeld aan de inhoud, maar ook aan de verkoopbaarheid ervan. Politici kiezen volgens de ROB geen lijdzame opstelling tegenover de media. Zij reageren sterk op nieuws in de media en voorzien ook zelf de media van informatie. Strategische motieven kunnen soms even zwaar wegen als de inhoud van een boodschap.

Netto effect is volgens de ROB dat het parlement positie verliest als belangrijke plaats voor het maatschappelijke debat ten gunste van debat in en via de media. Aan regeringszijde zou de drang om de informatiestroom te beheersen toenemen.

De wederzijdse afhankelijkheid van politiek en media is niet nieuw, maar wordt volgens de ROB belangrijker in het licht van andere ontwikkelingen. Het politieke proces van onderhandeling, controle en verantwoording vindt minder exclusief plaats in het parlement, en vaker in een meer diffuse wisselwerking met burgers, organisaties en belangengroepen. Daarnaast heeft een overdracht van bevoegdheden aan de Europese Unie geleid tot een verlies van autonomie binnen de nationale staten. Voorts verkeert de regering in onzekerheid, nu de samenleving minder gekend en beheerst kan worden en door meer en grotere risico's wordt bedreigd.

Volgens de ROB verlangen dergelijke ontwikkelingen van de regering duidelijkheid over de grenzen van haar verantwoordelijkheid. Zolang de overheid niet duidelijk maakt waarop hij aangesproken kan worden, krijgen de media de ruimte om de overheid ter verantwoording te roepen over zaken die daar niet (meer) thuishoren. Het beeld van een falende overheid wordt dan keer op keer bevestigd.

Volgens de ROB zijn goede communicatie en betrouwbare informatieoverdracht voor politici en bestuurders belangrijke instrumenten om duidelijkheid te scheppen over hun positie en verantwoordelijkheid. Omdat de informatieoverdracht voor een groot deel via de media plaatsvindt, versterken de media hun positie in het bestuur, terwijl de overheid steeds meer van die media afhankelijk wordt. Om toch greep te houden op de berichtgeving hanteren volksvertegenwoordigers, partijstrategen, bestuurders en ambtenaren steeds professionelere en soms manipulatieve communicatietechnieken. Het eigenlijke doel van overheidscommunicatie, betrouwbare informatie van een aanspreekbare overheid, verdwijnt volgens de ROB naar de achtergrond.

De ROB pleit ervoor dat politici zich bezinnen en het huwelijk met de media omzetten in een LAT-relatie: door meer afstand te houden tot de dagelijkse publiciteit kan de kwaliteit van bestuur en volksvertegenwoordiging verbeteren. Vervolgens doet de ROB aanbevelingen voor communicatie door regering en departementen. In paragraaf 4 geeft het kabinet hierop zijn reactie. Geen reactie geeft het kabinet op aanbevelingen aan het adres van de volksvertegenwoordiging en politieke partijen. Het is aan betrokkenen zelf om daarover discussie te voeren.

2. Rol van de overheid

Deze paragraaf bevat op hoofdlijnen de reactie van het kabinet op de adviezen van de RMO en de ROB. Op onderdelen is daarvoor gebruik gemaakt van bevindingen uit wetenschappelijk onderzoek (analyses van politieke berichtgeving in de media). Dat helpt om de discussie toe te spitsen op trends in de media die min of meer aantoonbaar risico's in zich dragen voor het goed functioneren van het democratische proces.

2.1. Functies en verantwoordelijkheid van de media

Het kabinet erkent en herkent de rol van de media bij publieke meningsvorming en beoordeelt deze principieel als positief. In een gezonde democratie is het een taak van vrije en onafhankelijke media om gebeurtenissen en standpunten weer te geven en deze te duiden en te commentariëren. Wederzijdse afhankelijkheid tussen politiek en media acht het kabinet behalve onvermijdelijk, vanuit het perspectief van informatievoorziening aan burgers ook wenselijk: via de media blijven burgers immers op de hoogte van plannen van politieke partijen en de overheid en andersom.² Ook maatschappelijke organisaties en bedrijven oriënteren zich mede via de media op ontwikkelingen in hun omgeving.

Juist vanwege de rol van media in de democratie, is de *kwaliteit* van berichtgeving belangrijk. Want wat de media berichten, kan uiteindelijk doorwerken in besluiten van politici, bedrijven of maatschappelijke organisaties en in houding en (stem)gedrag van kiezers. Dat geldt des te meer nu de media een dominante factor zijn geworden in de vormgeving van de publieke opinie, terwijl andere maatschappelijke instituties - zoals politieke partijen, kerk en familie – invloed verloren. Vanzelfsprekend kunnen massamedia naar hun aard niet alle aspecten en fases van beleidsprocessen volledig over het voetlicht brengen. Dat geldt zeker voor televisie. Maar alle media hebben wel de opdracht om hun informerende en opiniërende rol met grote zorgvuldigheid te vervullen. Journalisten dienen een balans te vinden tussen de aan de democratie ontleende vrijheid enerzijds en de aan de rechtstaat ontleende beginselen van zorgvuldigheid anderzijds. Vandaar ook dat binnen de journalistiek beroeps codes gelden, die bijvoorbeeld aanzetten tot hoor en wederhoor, tot het scheiden van feiten en eigen opinies, en tot een zorgvuldige omgang met de privacy en reputatie van individuen.³ Het merendeel van de nieuwsmedia neemt deze codes serieus. Tegelijkertijd zijn er algemene trends in de berichtgeving die reden geven tot zorg.

De RMO geeft in zijn advies een overzicht van trends die in combinatie met elkaar verantwoordelijk zijn voor (negatieve) 'medialogica'. Sommige trends, zoals personalisering en informalisering van politiek nieuws zijn in Nederland nog weinig invloedrijk.⁴ Andere verdienen een kritische discussie, onder journalisten maar ook onder politici. Wetenschappelijk onderzoek signaleert een toename van *mediahypes*, die ontstaan wanneer nieuwsmedia en politici eenmalige gebeurtenissen uitlichten en

² Uit onderzoek blijkt dat politici (en andere institutionele bronnen) in sterke mate de agenda, de onderwerpkeuze van de media beïnvloeden. De media beïnvloeden op hun beurt weer de publieke opinie, ofwel welke onderwerpen burgers als belangrijk ervaren. Kleinnijenhuis, J. (2003) *Het publiek volgt de media die de politiek volgen*. Bijlage 4 bij het RMO-advies. Den Haag: RMO.

³ Deels is dit gereguleerd via het burgerlijke recht (privacy, reputatie). Verder zijn er internationaal en nationaal normen vastgelegd in codes van de journalistieke beroepsgroep, zoals de Code van Bordeaux (1954) en de Gedragscode van het Nederlands Genootschap van Hoofdredacteuren.

⁴ Zelfs in verkiezingstijd bestaat in de Nederlandse media geen overmatige aandacht voor de persoonlijke omstandigheden of karakters van politici; politici treden beperkt op in amusementsprogramma's; emoties en meningen van 'gewone mensen' krijgen weinig zendtijd. Brants, K. & Ph. van Praag (red.) (1995) *Verkoop van de Politiek; de verkiezingscampagne van 1994*, Amsterdam: Het Spinhuis. Praag, Ph. van, & K. Brants (red.) (2000) *Tussen beeld en inhoud - Politiek en media in de verkiezingen van 1988*, Amsterdam: Het Spinhuis.

uitvergroten, in hetzelfde interpretatiekader plaatsen en elkaar hierin kritiekloos volgen.⁵ Een tweede ontwikkeling die zorgen baart is een toenemende oriëntatie van politieke verslaggeving op conflicten.⁶ Daarbij gaat het niet om de weergave van inhoudelijke verschillen van mening; dat betreft immers burgers bij het debat en helpt hen te kiezen tussen politieke partijen.⁷ Zorgelijk is het wel wanneer voor de lezer, kijker of luisteraar allengs onduidelijker wordt wanneer gebeurtenissen worden weergegeven en wanneer sprake is van strategische interpretaties door journalisten waarbij politieke conflicten worden geduid als louter een machtsstrijd tussen partijen of personen en de (inhoudelijk) inzet uit het zicht verdwijnt. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat een dergelijke 'cynische' stijl in de politieke berichtgeving terrein wint en dat dit mogelijk kan leiden tot afnemende betrokkenheid en participatie van burgers.⁸

Deze trends kunnen de kwaliteit en de zorgvuldigheid van de berichtgeving onder druk zetten met negatieve gevolgen voor de informatievoorziening aan burgers in de democratie.

2.2. Rol van de overheid

De overheid heeft op een algemeen niveau invloed op de ontwikkeling van de nieuwsjournalistiek. Hij schept via het mediabeleid voorwaarden waaronder het Nederlandse medialandschap gestalte krijgt. Dat beleid heeft effecten voor de totale pluriformiteit, de toegankelijkheid, de onafhankelijkheid en algemene kwaliteit van (delen) van het aanbod. Maar de overheid is uiterst terughoudend in het stellen van regels voor de werkwijze van journalisten en de redactionele inhoud van kranten en radio en televisieprogramma's. Hier zijn immers fundamentele grondrechten en waarden in het geding: de uitingsvrijheid en de daarmee verbonden persvrijheid.

De persvrijheid veronderstelt grote verantwoordelijkheid van de media. Immers, de persvrijheid is geen vrijbrief voor media om te doen wat hen goeddunkt. De RMO richt een deel van zijn aanbevelingen dan ook op de mediasector zelf. Het is aan vooral aan hen om de publieke moraal en de ethische principes die de journalistiek van oudsher kenmerken, in ere te houden – soms tegen de druk van overwegingen van de markt in. Paragraaf 3 gaat nader in op vormen van zelfregulering die hieraan bijdragen. Ook zal het kabinet daarin zijn reactie gegeven op concrete aanbevelingen van de RMO voor het mediabeleid van de overheid.

Los van de media, draagt de politiek uiteraard ook een grote eigen verantwoordelijkheid. Terecht vestigen RMO en ROB er de aandacht op dat kamerleden en bewindslieden zelf een rol hebben in medialogica. Het kabinet steunt de oproep van de ROB aan politici om gepaste afstand te bewaren tot de dagelijkse publiciteit. Het zoeken is naar de goede balans tussen een actueel en aansprekend optreden in de media enerzijds en de noodzaak tot een zorgvuldige en duurzame politieke belangenafweging anderzijds. Het kabinet gaat niet over de werkwijze van het parlement. Wel let hij op de naleving van regels die gelden voor bewindspersonen, en die verband houden met de gewenste eenheid van beleid, vertrouwelijkheid en de principiële uitgangspunten voor overheidscommunicatie.

⁵ Vasterman, P. (2004). *Mediahype*. Amsterdam: Aksant.

⁶ Brants & Van Praag (1995, 2000). Kleinijenhuis (2003)

⁷ Kleinijenhuis (2003).

⁸ Kleinijenhuis (2003). Overigens is de sterkte en richting van dergelijke effecten afhankelijk van andere variabelen, zoals opleiding, politieke kennis, politieke voorkeuren, mediagebruik e.d. van de ontvangers

Paragraaf 4 geeft een specifieke reactie op de aanbevelingen die de ROB doet voor overheidscommunicatie.

De relatie tussen politiek en burgers verloopt niet alleen via de media. Evenzeer is de (directe) relatie tussen overheid en burger van belang. Lokale bestuurders ontdekken dat het vertrouwen dat mensen hebben in 'de overheid' kan afhangen van eigen ervaringen met gemeentelijke diensten en van specifieke problemen in de eigen buurt. De relatie van de rijksoverheid met burgers is over het algemeen abstracter en lastiger te beïnvloeden. Niettemin vergt ook deze relatie voortdurende zorg. Nodig zijn goed presterende beleidsdepartementen en publieke uitvoeringsorganisaties. Daarnaast vindt het kabinet met de ROB dat een herziening gewenst is van het wederzijdse verwachtingspatroon tussen overheid en burgers.

Onder meer in de kabinetsvisie 'De Andere Overheid' heeft het kabinet betoogd dat er een onrealistisch beeld is ontstaan van wat de overheid vermag. De overheid wordt nog te vaak verantwoordelijk gedacht voor het – feilloos - oplossen van alle problemen. Misschien heeft dit te maken met de wijze waarop de media werken. Zeker heeft het te maken met de pretenties van de politiek zelf en met het eisenpakket van burgers. Door betere opleiding en toegenomen welvaart is een mondige burger opgestaan, die het ene moment zelf en in maatschappelijke organisaties (*civil society*) vorm geeft aan zijn omgeving, maar het andere moment hoge eisen stelt aan het regelende vermogen van de overheid. Ondertussen wordt de invloedssfeer van de nationale overheid juist kleiner. De samenleving is complexer en minder maakbaar en naast parlement en regering zijn veel andere partijen in het spel. In de visie van het kabinet is het bovendien gewenst dat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties ruimte krijgen om meer zelf verantwoordelijkheid te nemen.

Al met al is een spanning ontstaan tussen een veeleisende burger en een noodzakelijkerwijs beperktere overheidsinvloed. Wanneer de overheid niettemin blijft uitdragen dat hij alle problemen kan oplossen, bestaat het risico dat het vertrouwen van burgers afneemt. Beter is het om de ambities te temperen en duidelijk te maken wat de overheid vermag en effectief kan bewerkstelligen, tot waar zijn verantwoordelijkheid reikt (kerntaken) en wanneer andere organisaties of burgers zelf aan zet zijn. Over het gedrag van die anderen kan de overheid slechts beperkt garanties afgeven. Bovendien dienen rechten en plichten van de burger beter in balans te komen. In de visie van het kabinet dient de verzorgingsstaat te worden hervormd tot een participatiestaat die zich kenmerkt door meer gelijkwaardige verhoudingen tussen burgers en overheid.

3. Reactie op de aanbevelingen voor mediabeleid

De RMO brengt tegen medialogica drie strategieën in stelling: 1) actief waarborgen van de uitingsvrijheid (onafhankelijkheid en pluriformiteit) mediabeleid van de overheid, 2) meer publieke verantwoording door de media, krachtig te stimuleren door de overheid, en 3) versterking van de positie van burgers ten opzichte van de media ('empowerment'). Omdat de derde strategie grotendeels samenvalt met de tweede, worden zij hierna in één paragraaf behandeld.

De kern van de reactie van het kabinet is dat de overheid zich dient te concentreren op voorwaardenscheppend mediabeleid. Publieke verantwoording is een taak van de sector zelf.

3.1. Bevorderen van pluriformiteit

De RMO onderstreept het belang van interventies door de overheid gericht op het bevorderen van onafhankelijkheid en pluriformiteit en van de media. Hij noemt dit een strategie van 'actieve vrijheid'.⁹ In deze typering is de kern gegeven van het mediabeleid dat ook het kabinet voor ogen staat. Nadrukkelijk richt het beleid zich daarbij niet op de inhoud van individuele kranten en programma's, noch op de journalistieke cultuur, maar op het mediabestel als geheel. Centrale doelstellingen zijn: verscheidenheid, kwaliteit, onafhankelijkheid en toegankelijkheid. Hieronder gaat het kabinet in op de specifieke aanbevelingen van de RMO.

Mediaconcentratie

- De RMO ziet de toenemende eigendomsconcentratie als een bedreiging voor de onafhankelijkheid en pluriformiteit van de media. Hij bepleit een persfusieregeling die een maximum van 33% stelt aan de marktaandeelen van concerns.

Het kabinet deelt de zorg over mediaconcentratie. Uit het jaarlijkse onderzoek van het Commissariaat voor de Media naar mediaconcentratie blijkt dat de markten voor kabel, televisie en kranten ieder worden beheerst door nog maar drie grote spelers. Het is zaak om verdergaande eigendomsconcentratie in de mediasector te voorkomen. Aan de orde is niet alleen verdeling en misbruik van marktmacht, waarop de mededingingswet en NMA toezien. Aan de orde is bovendien de verdeling van opiniemacht en mogelijk misbruik daarvan. Het 'bezit' of de 'controle' van media in een beperkt aantal handen is een potentieel politiek instrument - voor grote bedrijven of voor zittende of aankomende politici. Dit is bedreigend voor de vrije en pluriforme publieke meningsvorming. Het kabinet is daarom van mening dat – naast de reguliere fusietoets door de NMA – een 'pluriformiteitstoets' dient plaats te vinden bij de beoordeling van voorgenomen mediaconcentraties. Over de vormgeving van een pluriformiteitstoets vindt nader beraad plaats.¹⁰ Het kabinet zal zich daarbij mede oriënteren op voorbeelden in andere Europese landen.¹¹

Pers

- In zijn analyse refereert de RMO aan druk op de dagbladjournalistiek: oplages en inkomsten dalen terwijl kosten stijgen. In die situatie is het voor redacties soms moeilijk zorgvuldige en evenwichtige verslaggeving hoog in het vaandel te houden. De RMO stelt daarom voor dat de

⁹ De term verwijst naar het onderscheid tussen passieve bescherming van de uitingsvrijheid – door een overheid die afziet van censuur en inhoudelijke inmenging in de media – en de actieve bescherming van de overheid - door overheidsbeleid dat pluriformiteit van de media bevordert.

¹⁰ Antwoord op vragen van de leden Bakker en Dittrich (D66) over een mogelijke overname van het PCM uitgeverconcern (Kamervragen met antwoord 2003-2004, nr. 1020, Tweede Kamer). Antwoord op vragen van het lid Vergeer (SP) over PCM (Kamervragen met antwoord 2003-2004, nr. 1439, Tweede Kamer)

¹¹ De Europese regelgeving staat specifieke nationale maatregelen om mediaconcentratie tegen te gaan toe. Mede naar aanleiding van de situatie in Italië heeft de commissie grondrechten van het Europe Parlement de Europese Commissie opgeroepen om ook in EU-verband tot specifieke regelgeving te komen op het terrein van mediaconcentratie.

overheid de dagbladen financieel extra steunt door een nul tarief BTW te laten gelden en door gratis abonnementen te financieren voor scholieren en inburgeraars.

Het kabinet neemt deze aanbevelingen niet over. Het nul tarief voor dagbladen zou generieke en structurele steun aan de perssector inhouden. Dit is ondoelmatig en onwenselijk omdat het geven van structurele steun aan een bedrijfstak niet strookt met het uitgangspunt van economisch (pers)beleid dat na tijdelijke financiële steun een sector op eigen benen moet kunnen staan. Op grond van dwingende bepalingen van de zogenoemde Zesde BTW-richtlijn is het Nederland ook niet toegestaan een nultarief in de BTW-heffing toe te passen. Bovendien zou invoering van een nultarief voor dagbladen een ongewenst precedent vormen in de richting van vele andere goederen en diensten die aan BTW-heffing onderhevig zijn. Het kabinet kiest daarom voor voortzetting van het bestaande stimuleringsregime, dat uit gaat van specifieke (gerichte) en tijdelijke steun aan dagbladen, te verlenen door het Bedrijfsfonds voor de Pers.

Het kabinet ziet geen aanleiding om gratis of goedkope abonnementen aan bepaalde doelgroepen te verstrekken op kosten van de overheid, ook niet in het kader van onderwijs of inburgering. Mogelijk kunnen gratis of goedkopere abonnementen voor dagbladondernemers een marketingstrategie zijn voor de werving van nieuwe lezers en dus bijdragen aan een op termijn gezonde bedrijfstak. Zij maken overigens al jarenlang gebruik van goedkope kennismakingsabonnementen en zijn recentelijk begonnen met (veel) goedkopere abonnementsvormen, zoals het 'zaterdag'-abonnement. Het kabinet acht het niet de taak van de overheid om dit soort marketinginstrumenten van mediabedrijven financieel te ondersteunen.

Redactiestatuut

- De RMO stelt verder voor om een redactiestatuut verplicht te stellen.

Het kabinet neemt deze aanbeveling niet over. Redactiestatuten bevatten meestal de globale missie van het medium en regelen een zekere mate van inhoudelijke autonomie voor de redactie. Daarmee is een redactie beschermd tegen eenzijdige beïnvloeding door 'eigenaars' van een medium en tegen al te directe invloed van verkoop en advertentieafdelingen. Voor de publieke en de commerciële omroep is er in de Mediawet al de verplichting tot een programmastatuut. Voor persorganen is het geregeld via de collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO). Het kabinet ziet geen aanleiding om voor de pers deze effectieve zelfregulering te vervangen door wetgeving.

Publieke omroep

- De RMO meent dat een streven naar hoge kijkcijfers het programmabeleid van de publieke omroep niet mag domineren.

Het kabinet deelt deze opvatting. Waar het gaat om het informeren van burgers in de democratie, zijn er vanzelfsprekend extra verwachtingen over de publieke omroep. In de brief bij de mediabegroting, van november 2003, is verwoord dat de publieke omroep een evenwicht moet vinden tussen kwaliteit en bereik. De publieke omroep heeft bij uitstek de opdracht om ook programma's te maken voor kleinere groepen en hij dient borg te staan voor een eigen kwaliteitsstandaard in alle genres.

Tegelijkertijd is de publieke omroep er voor iedereen en draagvlak bij alle lagen van de bevolking hoort daarbij. Dit draagvlak komt onder meer tot uitdrukking in zijn kijktijdaandeel. In de brief bij de mediabegroting en in de kabinetsreactie op het rapport van de visitatiecommissie Rinnooy Kan is tevens aangekondigd dat de staatssecretaris van OCW prestatieafspraken zal maken met de landelijke publieke omroep. Daarin zal behalve voor het kijktijdaandeel bij de totale bevolking, ook aandacht zijn voor differentiatie naar specifieke en kleinere doelgroepen.

3.2. Publieke verantwoording door de media

Rol overheid

- De RMO bepleit dat mediaorganisaties zich tegenover burgers actiever gaan verantwoorden over hun redactionele keuzes. De overheid moet dit volgens de RMO krachtig stimuleren.

In paragraaf 3 is al gesteld dat media vanwege hun maatschappelijke invloed een grote maatschappelijke verantwoordelijkheid dragen. De vraag is hoe die verantwoordelijkheid gestalte krijgt. In de opvatting van het kabinet is een dwingende rol voor de overheid op dit punt niet gewenst.¹² In de kabinetsvisie *Andere Overheid* is onderscheid gemaakt tussen verticale (hiërarchische) sturing door de overheid, alternatieve vormen van horizontale verantwoording en controle tussen burgers en uitvoeringsorganisaties van de overheid, en normstelling door de samenleving zelf. In reactie op het WRR-rapport 'Waarden, Normen en de last van het gedrag' heeft het kabinet de eigen verantwoordelijkheid van maatschappelijke instituties en burgers bij de overdracht van waarden en normen benadrukt.

De journalistiek is bij uitstek een terrein waarop organisaties zelf in de beoogde normering dienen te voorzien. Inhoudelijke disciplineren van de media door instituties van de staat herbergt altijd – ook in de 21^e eeuw en ook in Nederland - het risico van misbruik door diezelfde staat en schending van de vrijheid van meningsuiting. Zelfregulering is het meest geëigende middel om negatieve consequenties van medialogica tegen te gaan. Het gaat erom dat de journalistieke beroepsgroep ethische codes en kwaliteitsnormen onderhoudt en de naleving ervan optimaal bevordert. Waar mogelijk zal het kabinet zelfregulering in de mediasector ondersteunen.

Zelfregulering

- De RMO denkt bij publieke verantwoording aan visitaties, panels of 'public hearings', kwaliteitshandvesten en een jaarlijks verantwoordingsdebat. De discussie wil hij laten voeren door een onafhankelijk *mediawatch*-instituut dat onderzoek doet naar berichtgeving over affaires en heikele thema's. Burgerbewegingen die de media ter verantwoording roepen zouden subsidie moeten krijgen en worden opgenomen in overlegorganen.¹³

De nieuwsmedia reflecteren de laatste tijd al actiever op hun rol en verantwoordelijkheid in de samenleving. Aanleidingen vormden in het bijzonder de eerste Golfoorlog, de opkomst en moord op Fortuyn en het onderzoek van het NIOD naar het drama in Sebnica. Zelfreflectie vindt plaats op de werkvloer, maar ook in het openbaar door kritische beschouwingen in de eigen krantenkolommen en – in mindere mate – in de zendtijd op radio en televisie.¹⁴

¹² Het mediabeleid regelt vanzelfsprekend de 'verantwoordelijkheid' van de publieke omroep. In de taakopdracht en in programmavoorschriften is vastgelegd welke maatschappelijke functies hij dient te vervullen. Het Commissariaat houdt toezicht op de naleving van de Mediawet en op de besteding van de omroepmiddelen. In de Mediawet is bovendien een uitgebreid systeem van tussentijdse verantwoording en visitatie geregeld. Maar op het niveau van de journalistieke productie en programma-inhoud is ook de publieke omroep geen verantwoording schuldig aan de overheid.

¹³ Onduidelijk blijft welke burgerbewegingen en overlegorganen de RMO bedoelt.

¹⁴ In lijn met de bedoelingen van de RMO voeren de media het debat niet alleen in eigen kring en met politici, voorlichters en wetenschappers. Zij zoeken daarnaast de dialoog met het publiek. Dat krijgt vorm door een (mediumgebonden) ombudsman, meer ruimte voor publieksreacties, een website, een

Het kabinet neemt dergelijke initiatieven met waardering waar. Het is goed wanneer media individueel verantwoording afleggen in contact met hun publiek en andere belanghebbenden. Daarnaast hecht het kabinet aan gemeenschappelijke verantwoordelijkheid, gedragen door de mediasector als geheel. Tegen die achtergrond is aan de belangrijkste mediaorganisaties gevraagd om hun reactie te geven op de adviezen van de RMO en de ROB. Uit de reacties blijkt dat de mediasector zich bewust is van zijn verantwoordelijkheid en van mogelijke bedreigingen voor de kwaliteit van de nieuwsjournalistiek. De sector reageert echter zeer terughoudend op suggesties om van buitenaf nieuwe vormen van controle of verantwoording in te richten. In plaats daarvan doet men voorstellen om zelfregulering te versterken. In een onderling overleg tussen partijen, georganiseerd door het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, heeft dit geleid tot de volgende afspraken:

- De Raad voor de Journalistiek wordt versterkt. Burgers kunnen bij de Raad een klacht indienen over onheuse of onjuiste berichtgeving in de media. Om deze vorm van zelfregulering beter te laten werken, is behoefte aan meer menskracht en een groter budget. Dat maakt het voor de Raad mogelijk sneller en consequenter tot uitspraken te komen, meer naamsbekendheid te verwerven bij het algemene publiek en zich ook buiten de klachtensfeer uit te spreken over principes en praktijk in de journalistiek.
- Discussie over medialogica zal extra worden gevoed en onderbouwd met behulp van wetenschappelijk onderzoek. In de sector leeft al langere tijd een plan voor een 'Nieuwsmonitor': onderzoek dat over de jaren heen kenmerken van berichtgeving volgt. De Nieuwsmonitor zal binnenkort starten en wordt ondergebracht in een stichting.
- Publieke verantwoording heeft baat bij publicaties en debat over journalistieke werkwijzen. Het streven van de mediasector is om deze taak duurzaam te beleggen bij een (nieuw) debatafbureau. Bovengenoemde maatregelen vormen een samenhangend 'drieluik' voor versterking van zelfregulering van de media. De Nederlandse Dagblad Pers, de Nederlandse Vereniging voor Journalisten, de Publieke Omroep, de Holland Media Groep en SBS streven ernaar hiervoor een extra financiële bijdrage bijeen te brengen van 80.000 euro; dit bedrag komt naast de bestaande contributies aan de Raad voor de Journalistiek. Het Bedrijfsfonds voor de Pers draagt 160.000 euro bij via subsidie aan de Nieuwsmonitor. Van zijn kant wil het kabinet vanaf de eerstvolgende mediabegroting (2005) een projectsubsidie beschikbaar stellen van 50.000 euro voor het debatafbureau, te verlenen voor een periode van drie jaar.

Rechtsbescherming individuele burgers

- De RMO stelt voor om een algemene mediaombudsman de taak te geven namens individuele burgers genoegdoening te eisen naar aanleiding van onzorgvuldige of ronduit onjuist verslaggeving.

Het kabinet ziet hiervan niet meteen de voordelen. Een mediaombudsman zou een derde oordeelvormend orgaan toevoegen, naast de rechter en de Raad voor Journalistiek. De rechtsbescherming van individuele burgers wordt met een ombudsman niet beter gewaarborgd dan nu het geval is. Evenmin lijkt er een extra preventief effect van uit te gaan.

De zwaarste bescherming biedt het recht. Wanneer iemands privacy wordt aangetast of wanneer zijn reputatie ten onrechte is beschadigd door berichten in de media, dan kan hij genoegdoening (schadevergoeding, rectificatie e.d.) eisen via de rechter. Een drempel voor de gang naar de rechter is

rubriek voor een externe criticus en dergelijke. Overigens heeft het publiek ook invloed in zijn rol van mediagebruiker: mensen kunnen hun krant opzeggen of een actualiteitenrubriek voortaan mijden.

dat vooraf niet zeker is of de materiële en immateriële kosten opwegen tegen de baten.¹⁵ Bij de Raad voor Journalistiek is de drempel lager. Bovendien kunnen burgers hier terecht met minder zwaarwegende klachten over mediaberichtgeving. De naamsbekendheid en de snelheid van de klachtenbehandeling bij de Raad verdient echter nog verbetering: hieraan wordt nu door de mediasector gewerkt, zoals hierboven al is beschreven. Ook is het nodig dat het draagvlak voor de Raad wordt verbreed. Alle grote mediaorganisaties betalen contributie, maar de afzonderlijke hoofdredacties van dagbladen, tijdschriften, omroepen en nieuwsrubrieken bepalen zelf of zij deelnemen in het convenant (dat o.a. aanwezigheid op zittingen en publicatie van negatieve uitspraken regelt). Er zijn op dit moment enkele hoofdredacties die niet meedoen. Vaak heeft dit principiële redenen, soms is ongenoegen met uitspraken in het verleden de achtergrond. Het kabinet vindt deze situatie onwenselijk: aan de collectieve maatschappelijke verantwoordelijkheid zoals vormgegeven in een Raad voor Journalistiek behoren alle individuele media een bijdrage te leveren, ook zonder dat zij daartoe bij wet worden gedwongen.

4. Reactie op de aanbevelingen voor overheidscommunicatie

De ROB is van mening dat de aanpassing van politici, ambtenaren en bestuurders aan de werkwijze van de media hun afhankelijkheid van de media alleen maar groter maakt. Overheid en politici moeten niet proberen de media te onderwerpen aan de eigen belangen en behoeften (nieuwsmanagement), noch steeds maar reageren op actuele onderwerpen die media aandragen, maar juist onafhankelijker van de media gaan opereren. Voorop moet staan: het leveren van betrouwbare overheidsinformatie aan burgers, goede communicatie met burgers, instituties en belangengroepen en het respecteren van de onafhankelijkheid van media.

In de onderstaande reactie zal blijken dat het kabinet dit uitgangspunt deelt. Ook geeft het kabinet een reactie op enkele meer specifieke constatering en aanbevelingen in het advies van de ROB. De ROB noemt overheid, regering, parlement en politici vaak in een adem. Het is echter belangrijk onderscheid te blijven maken, gezien de verschillende verantwoordelijkheden. De kabinetsreactie zal zich beperken tot het terrein van de overheidscommunicatie, uitgevoerd door ministeries. Over de aanbevelingen gericht tot het parlement, spreekt het kabinet zich niet uit.¹⁶

4.1. Algemeen: het actieprogramma Overheidscommunicatie

In de kabinetsreactie op het advies van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie uit 2001 heeft het toenmalige kabinet een uitgebreide visie gegeven op de overheidscommunicatie en het startsein gegeven voor het Actieprogramma Overheidscommunicatie. Te betreuren valt dat de ROB dit Actieprogramma niet bij zijn advisering heeft betrokken, omdat een groot deel van de kritiek op de overheidscommunicatie door de projecten uit dit Actieprogramma worden ondervangen (vergroten

¹⁵ Harinxma thoe Slooten, L.R. van (2003). Toegang tot het recht tegen de media (televisie, pers en radio). Nederlands Juristen Blad, 2003, p.1991 e.v.

¹⁶ De ROB doet aan kamerfracties de volgende concrete suggesties: meer gebruik van het recht om eigen thema's voor plenair debat te agenderen, beter gebruik van het fractiejaarverslag als terugblik op gedane zaken en discussiestuk voor het komende politieke jaar, minder reageren op de media en meer volgens eigen politieke afwegingen, het accent verschuiven van controle (via veelvuldig aanvragen van overleggen of stellen van kamervragen) naar debat, Europese besluitvorming nadrukkelijker agenderen.

actieve openbaarheid, communicatie in het hart van het beleid, inzet ICT, crisismanagement etc.) Bij die gelegenheid is onder andere gewezen op de uitgangspunten voor de overheidscommunicatie, die in de loop van de tijd in samenspraak met de Tweede Kamer tot stand zijn gekomen.¹⁷ Eén van de uitgangspunten is, dat overheidscommunicatie over beleid en organisatie dient te gaan en niet wordt gericht op persoonlijke 'imagebuilding' van bewindspersonen en andere overheidsfunctionarissen. Het kabinet is dan ook geen voorstander van vermenging van beide werksoorten. Evenmin rekent het kabinet het lekken en oplaten van proefballonnen tot zijn politieke cultuur en hij zal dit zoveel mogelijk tegengaan.

Veel van de activiteiten uit het Actieprogramma Overheidscommunicatie zijn gericht op het realiseren van open(baar)heid, transparantie en interactiviteit van het openbaar bestuur, ook op momenten dat afwegingen nog gemaakt moeten worden en van besluitvorming nog geen sprake is. Communicatie over nog niet aanvaard beleid is ook gebonden aan de uitgangspunten van de overheidscommunicatie, omdat juist hier de verdenking van beïnvloeding snel is gewekt. Daarom moet ook hier de overheid duidelijk herkenbaar zijn als afzender, de inhoud van het beleid centraal staan en niet de bestuurder, gecommuniceerd wordt in redelijke verhouding tot anderen en duidelijk worden aangegeven in welke fase het beleid zich bevindt en hoe het verder gaat. De Voorlichtingsraad heeft onlangs een richtlijn voor communiceren over niet aanvaard beleid vastgesteld.

4.2 Overheidsbeleid en -communicatie

- De ROB stelt dat communicatie een integraal onderdeel van het beleidsproces is geworden en dat niet meer kan worden volstaan met communicatie of voorlichting achteraf over door het parlement aanvaard beleid.

In de visie van het kabinet is de voortdurende wisselwerking tussen beleid en communicatie evident. Binnen de verschillende ministeries zijn bewegingen gaande om communicatie onderdeel te maken van de integrale verantwoordelijkheid van managers binnen de rijksdienst. Eén van de positieve gevolgen kan zijn, dat de uitlegbaarheid van nieuw beleid al in de beginfase van de beleidsontwikkeling wordt meegenomen. Het gaat daarbij niet alleen om beleid op ministerieel niveau, maar ook om een evenwichtige presentatie van het regeringsbeleid en kabinetsbrede thema's, als veiligheid, integratie en de Europese eenwording. De belevingsmonitor, een vorm van onderzoek in het kader van het Actieprogramma om inzicht te krijgen in de manier waarop de burger het beleid van de overheid beleeft en hoe hij/zij bij dit beleid wenst te worden betrokken kan eveneens bijdragen aan meer begrijpelijk en toegankelijk beleid.

Communicatie in het hart van het beleid vraagt niet alleen om nieuwe organisatorische verbanden, maar ook om een verdergaande professionalisering van de communicatiefunctie. Een van de projecten van het Actieprogramma betrof een onderzoek naar de wijze waarop directeuren Communicatie, die in de meeste gevallen ook eerste woordvoerder van het ministerie zijn, hun managerrol kunnen versterken, niet alleen ten gunste van een meer regisserende rol van de eigen directie, maar ook van de gehele communicatiekolom in het ministerie. Aan professionalisering wordt ook bijgedragen door de Academie voor overheidscommunicatie, onderdeel van het ministerie van Algemene Zaken, die

¹⁷ Als bijlage gevoegd bij Kabinetsstandpunt op het rapport 'In dienst van de democratie' van de tijdelijke Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (commissie Wallage). (Kamerstuk 2001-2002, 26387, nr. 12, Tweede Kamer). Ook in te zien op www.minaz.nl.

communicatieprofessionals en beleidsmedewerkers schoolt in wisselwerking tussen beleid en communicatie.

4.3. Media en overheidscommunicatie

Eigen (overheids)kanalen

- De ROB vindt dat de overheid actief moet zorgdragen voor de openbaarmaking van overheidsinformatie en pleit ervoor daarbij nieuwe communicatiemogelijkheden ontwikkelen. ICT biedt volgens hem kansen om informatie beter te laten aansluiten op vragen en behoeften van burgers en is bovendien een weg om feedback te organiseren. De ROB denkt verder aan een uitbreiding van eigen overheidsmedia, via internet, een overheidskrant en het inkopen van zendtijd om onderwerpen in belangstelling te brengen die de media laten liggen.

Het kabinet hecht eraan dat burgers goed geïnformeerd (kunnen) zijn over overheidsbeleid. Zoals gezegd waardeert hij principieel de rol die de vrije en onafhankelijke media daarbij vervullen. Maar lang niet alle communicatie van de overheid verloopt via de media. Buiten de bestaande onafhankelijke media om heeft de overheid stelselmatig nieuwe technologie aangewend om ook met eigen media burgers te informeren en met hen te communiceren bijvoorbeeld via Postbus 51 en websites.

Overheid.nl en Regering.nl zijn voorbeelden van nieuwe initiatieven en nieuwe media, Staatscourant en Staatsblad voorbeelden van traditionele media, die nog steeds hun waarde bewijzen als nieuwsbron voor journalisten en burgers. Een nieuwe overheidskrant, zoals de ROB voorstelt, acht het kabinet in het licht van deze nieuwe en traditionele media niet functioneel.

De overheid is tevens zelf een kleine zendgemachtigde. Jaarlijks gaat het om 23 uur tv-zendtijd en 60 uur en 40 minuten radiozendtijd op de publieke omroep. Deze zendtijd wordt hoofdzakelijk gevuld met Postbus 51 spotjes in het kader van voorlichtingscampagnes. Voor dat doel wordt ook zendtijd bij een aantal commerciële omroepen gekocht, wanneer specifieke doelgroepen niet of nauwelijks via de publieke omroep zijn te bereiken. Daarnaast investeren ministeries, met in achtneming van de randvoorwaarden en richtlijnen, in coproducties met omroeporganisaties over overheidsonderwerpen, waarbij de redactionele onafhankelijkheid van de omroep is gewaarborgd. Het structureel kopen van meer zendtijd, als de ROB voorstelt, acht het kabinet vooralsnog niet nodig

Media-aandacht.

- De ROB pleit voor kritisch zelfonderzoek door de overheid. Vervlechting met de media wordt volgens hem in stand gehouden door praktijken als lekken, proefballonnen en het gebruik van overheidscommunicatie en voorlichting voor eigen politiek-strategische doelen van bewindslieden. Omdat de onafhankelijke pers een belangrijke rol vervult bij de vorming van de openbare mening is aandacht voor overheidsbeleid in de media essentieel. De ontwikkelingen in de media geven het kabinet inderdaad regelmatig aanleiding actief op de publiciteit in te spelen. Het daarbij proberen de publieke agenda en de publieke discussie te beïnvloeden is in beginsel een gangbare en te accepteren activiteit, die ook door andere deelnemers aan het politieke debat wordt ontplooid en waarvan de journalistiek gebruik maakt. Het kabinet verwacht van overheidsvoorlichters dat zij goed nadenken over de vraag hoe, op welk tijdstip en op welke wijze de boodschap die het ministerie wil uitdragen, het beste kan worden gecommuniceerd en met welke middelen. Met andere woorden, dat zij strategisch, in de zin van vakmatig, communiceren en de organisatie coachen.

Deze activiteiten moet niet worden verward met nieuwsmanagement of *spindoctoring*. *Spindoctoring* houdt in, dat de feiten en de realiteit ondergeschikt worden gemaakt aan een gewenste beeldvorming.

Voor een voorlichter/woordvoerder is het niet gewenst aan een dergelijke mediastrategie mee te werken. Ook hier geldt, dat integriteit hoog moet worden gehouden en de daarop gebaseerde geloofwaardigheid niet verloren gaat. Overheidscommunicatie, ook woordvoering en persvoorlichting, moet altijd zijn terug te voeren tot het openbaar maken van feiten en handelingen, het geven van toelichting daarop en het belichten van achtergronden. De grens ligt bij de geloofwaardigheid: een voorlichter/woordvoerder kan uitsluitend blijvend functioneren als zijn geloofwaardigheid volledig in tact blijft.

Crisiscommunicatie

- De ROB stelt in een aparte beschouwing de crisiscommunicatie aan de orde en de dubbele positie van de media daarbij. Deze zijn in tijden van crises een onmisbare partner voor de overheid, maar zij behouden de onafhankelijke positie die bij de journalistiek hoort. Volgens de ROB is een discussie nodig, ook met de media, over strategische aspecten van crisismanagement en crisiscommunicatie.

Het kabinet is het uiteraard eens met de suggestie van de ROB om met de media in discussie te blijven over crisismanagement en de rol en verantwoordelijkheid van de media daarbij, maar wil ook wijzen op de inzet van nieuwe media, zoals internet, e-mail, e-zines, sms-alerts en UMTS diensten. Deze media bieden grotere en nieuwe mogelijkheden om persoonlijk toegesneden informatie te bieden aan verschillende doelgroepen. De Voorlichtingsraad bereidt een 'crisiswebsite' voor, die naast de 'vrije' media, onderdeel uit gaat maken van de gemeenschappelijke infrastructuur van rechtstreekse communicatiekanalen met burgers. Met deze site kan naar verwachting beter worden ingespeeld op de crisisinformatiebehoefte van publiek, pers en direct betrokkenen.

5. Conclusie

De rol van media in de hedendaagse democratie is onmiskenbaar van groot gewicht en de relatie tussen politiek en journalistiek is daarom van oudsher dubbelzinnig: soms (te) innig, soms (te) gespannen. Daar komt 'medialogica' bij, zoals beschreven door de RMO en de ROB. Het concept medialogica vestigt de aandacht op mechanismen – bijvoorbeeld *mediahypes* - die een goede informatievoorziening aan burgers en zorgvuldige politieke besluitvorming kunnen hinderen. Medialogica is een tamelijk autonome dynamiek die zijn oorsprong vindt in verschillende ontwikkelingen in techniek, economie en maatschappij. Niettemin is het goed dat zowel journalisten als politici zich bewust zijn van de werking van medialogica.

De rol van de overheid is om de pluriformiteit van het totale medialandschap bevorderen en om in de eigen overheidscommunicatie betrouwbaarheid en een dialoog met burgers voorop te stellen. De overheid gaat niet over de redactionele keuzes van afzonderlijke media, omdat dan de persvrijheid in het geding zou komen. Het is ook niet wenselijk om als overheid de journalistiek tot (zelf)regulering te dwingen. Wel kiest het kabinet ervoor om zelfregulering in de journalistiek te stimuleren, door een aantal nieuwe initiatieven in de mediasector te bundelen en (tijdelijk) financieel te steunen.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

(mr. Medy C. van der Laan)

De minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties

(mr. Th.C. de Graaf)

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

(mw drs. C.I.J.M. Ross-van Dorp)

BIJLAGE

Overzicht van aanbevelingen in adviezen van RMO en ROB

RMO

1. Strategie van actieve vrijheid (overheid stimuleert pluriformiteit en onafhankelijkheid van de media).
 - a) Dagbladen indirect financieel steunen door nul tarief BTW en gratis abonnementen voor scholieren en inburgeraars.
 - b) Persfusieregeling die een maximum van 33% stelt aan de marktaandelen van concerns.
 - c) Mediaconcerns stimuleren verantwoording af te leggen over hun economische belangen in verschillende media.
 - d) Redactiestatuut verplicht stellen om journalisten te beschermen tegen eventuele belangenverstrengeling van de eigenaars van media.
 - e) Kijkcijfers moeten programmabeleid publieke omroep niet domineren.

2. Strategie van publieke verantwoording door de media.
 - a) Mediaorganisaties kunnen zich sterker en actiever naar burgers verantwoorden over hun redactionele keuzes door visitaties, panels of 'public hearings' en kwaliteitshandvesten.
 - b) In principe is dit een zaak van de sector zelf, maar zo nodig moet de overheid deze zelfregulering krachtig stimuleren.

3. Strategie van *empowerment* van burgers.
 - a) Een onafhankelijk *mediawatch* instituut krijgt als opdracht om berichtgeving over *hypes*, affaires en heikele thema's te onderzoeken zodat het publieke debat over de werking van de media kan worden gestimuleerd.
 - b) Op de derde donderdag van juni, aan de vooravond van het zomerreces, wordt het jaarlijkse media-politiek verantwoordingsdebat georganiseerd. Journalisten, politici en burgers becommentariëren daar hun eigen en elkaars functioneren in het afgelopen jaar, op basis van analyses en ervaringen.
 - c) Burgerbewegingen krijgen subsidie en worden opgenomen in overlegorganen.
 - d) De rechtsgang van individuele burgers die door de media zijn geschaad heeft versterking door de instelling van een media-ombudsman, of een verzwaring van de rol van de Raad voor de Journalistiek, of een apart voorportaal bij de rechter.

ROB

4. Aanbevelingen ROB over communicatie van de regering en van departementen
 - a) De overheid moet actief zorgdragen voor de openbaarmaking van overheidsinformatie. en daarbij nieuwe communicatiemogelijkheden ontwikkelen. ROB denkt aan: meer gebruik van

ICT, een overheidskrant en het inkopen van zendtijd o.a. om onderwerpen in belangstelling te brengen die de media laten liggen.

- b) Kansen benutten die ICT biedt voor beter laten aansluiten van informatie op vragen en behoeften van burgers en voor meer tweezijdige communicatie en interactieve bestuursstijl.
 - c) De communicatie- en voorlichtingsfunctie moet een integraal onderdeel vormen van het gehele beleidsproces.
 - d) Communicatie ten dienste van het imago van bewindslieden kan overgelaten worden aan politieke woordvoerders.
 - e) Discussie over strategische aspecten van crisismanagement en crisiscommunicatie is nodig, ook met de media.
 - f) De regering moet tegenover het parlement en de media duidelijk aangeven waarop zij aanspreekbaar is en waarvoor zij precies verantwoordelijk is.
 - g) De overheid moet zich onderwerpen aan kritisch zelfonderzoek.
5. Aanbevelingen ROB over communicatie door het parlement en politieke partijen
- a) Kamerfracties kunnen gebruik maken van recht om eigen thema's voor plenair debat te agenderen, eventueel ook zonder de aanwezigheid van bewindspersonen. (Daarbij aansluiten bij "leefwereld burgers", zoals veiligheid onderwijs en zorg).
 - b) Fractiejaarverslag als terugblik op gedane zaken en discussiestuk voor inhoudelijk werkprogramma komende politieke jaar.
 - c) Fracties moeten minder responsief zijn voor mediaberichtgeving en meer volgens eigen politieke afwegingen reageren op de leefwereld van burgers.
 - d) Kamer kan accent verschuiven naar debat en meer terughoudendheid betrachten met (controle=) aanvragen van overleggen of stellen van kamervragen.
 - e) Politieke partijen kunnen gebruik maken van de beeldcultuur door personen op te laten treden als vertegenwoordigers van bepaalde opvattingen en stromingen in de politiek. De verbinding tussen persoon en inhoud moet echter steeds in stand blijven.
 - f) Als de kamer de Europese besluitvorming nadrukkelijker agendeert, zullen de media volgen.