

MESSAGE CONTROL

DE DEFENSIEVE MEDIATISERING VAN PUBLIEKE ORGANISATIES IN AUSTRALIË EN NEDERLAND

Introductie

'Het publieke domein is aan medialogica onderhevig', zo schreef de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) in 2003. De implicatie van deze uitspraak is tamelijk massief, niet alleen verwijst deze naar de gehele publieke sector met al zijn overheids- en semi-overheidsorganen; de 'onderhevigheid' duidt ook op een massieve en niet geheel afgebakende invloed van media. De uitspraak was bovendien ook normatief: medialogica was geen neutrale analyse maar ging gepaard met negatieve consequenties voor het bestuur en er zijn maatregelen nodig om die onder controle te brengen.

De uitspraak en inzet van de RMO staan niet op zichzelf, in veel publicaties is de afgelopen jaren gewezen op de grotere en volgens velen zorgelijke invloed van de media op politiek en bestuur (Newton, 2006; Swanson, 1997; Bovens en Wille, 2008; Kepplinger, 2002). Ook in de bredere academische literatuur wordt de rol van de media al snel negatief beoordeeld, als een vorm van onverantwoorde (in de letterlijke betekenis van het woord) macht (Elchardus, 2002; Mazzoleni en Schulz, 1999; Rosenthal, 2001). Media zouden

Thomas Schillemans

Thomas Schillemans is universitair docent Bestuurskunde aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap van de Universiteit Utrecht.¹

een 'mutagenic' invloed hebben op politiek en politieke processen en deze veranderen tot iets heel anders dan wat ze, in een verder ongespecificeerde gouden eeuw in het verleden, waren (Hjarvard, 2008). Door de groeiende impact van de media op het bestuur zouden we – in de meest pessimistische variant van de kritiek – op de weg zijn van een democratie naar een mediocratie.

Veranderingen in de rol en de invloed van de media zijn met name onderzocht in relatie tot 'het hart' van de staat: politieke partijen, politici, overheidsvoorlichting en verkiezingen (Kaid, 2004; McCombs, 2004; van Noije e.a., 2008). Veel minder academische aandacht is er geweest voor de betekenis van media voor heel grote periferie van de staat: uitvoerende

organisaties als agentschappen en zelfstandige bestuursorganen (zbo's), staatsmonopolisten als Schiphol en maatschappelijke ondernemingen in zorg, onderwijs en andere domeinen. De stelling van de onderhevigheid aan medialogica zou ook hier opgeld doen; niet zonder reden maar wel op basis van schaars empirisch materiaal (Deacon en Monk, 2000; Maggetti, 2008; Besley en Burgess, 2001).

In dit artikel staat de mediatisering van de periferie van de staat centraal. Het is een eerste poging een empirisch licht te werpen op de invloed die media hebben binnen publieke organisaties op enige

Mediatisering in de periferie van de staat

afstand van de rijksoverheid. Daarbij hanteren we geen normatief maar een vergelijkend perspectief: bevindingen voor Nederlandse publieke organisaties worden gecontrasteerd met bevindingen bij Australische publieke organisaties. Dit zal laten zien dat er inderdaad sprake is van een duidelijke mediatisering bij veel publieke organisaties, wat op zichzelf niet negatief hoeft te zijn. Voor de hardnekkige Nederlandse pessimist is er bovendien ook de genoegdoening dat het altijd erger kan, in die zin dat de mediatisering van publieke organisaties in Australië diepgravender lijkt dan in Nederland.

Dit artikel heeft de volgende opbouw. Eerst staan we kort stil bij het landschap aan publieke organisaties in de periferie van de staat in Nederland

en Australië. Vervolgens besteden we aandacht aan het begrip mediatisering. Dan bespreken we het onderzoek en de rationale achter de Nederlands-Australische vergelijking. Vervolgens volgt het hart van de zaak, een analyse van de mediatisering van publieke organisaties in Nederland en Australië. Aan het einde volgen enkele conclusies over mediatisering en enkele kanttekeningen op grond van de vergelijking.

De periferie van de staat in Nederland en Australië

De publieke sector bestaat uit een keur aan organen en organisaties die niet direct onder de verantwoordelijkheid van ministers vallen. Organisaties-opafstand zijn een zeer belangrijk deel van de Nederlandse publieke sector. Ze besteden jaarlijks ongeveer 109 miljard euro aan publieke middelen (Vermeer e.a., 2004: 17) en er werken meer mensen bij zbo's alleen dan bij de rijksoverheid (Van Thiel, 2000: 39). Op dit moment bestaan er vele honderden zbo's, daarnaast verrichten nog duizenden andere organisaties publieke taken op afstand van de centrale overheid. Dit zijn veelal onderwijsinstellingen maar er zijn ook staats-nv's, overheidsstichtingen, adviescolleges en tientallen agentschappen.

In de Australische publieke sector is er al een veel langere traditie met agency's (Smullen, 2007). In tegenstelling tot Nederland echter zijn de meeste uitvoerende organisaties volledig onderdeel van ministeries met brede takenpakketten. Buiten de centrale overheid bestaan met name onafhankelijke, toezichthoudende organen. Daarnaast worden veel taken in de publieke dienstverlening uitgevoerd door maatschappelijke organisaties, vaak met een charitatieve en religieuze achtergrond,

op basis van periodieke tenders en contracten (Lyons, 2001).

In de afgelopen periode is geëxperimenteerd met een voor Australië nieuw type van uitvoerende organisaties die in hun positie veel lijken op Nederlandse zbo's. Het is een trend die echter niet heeft doorgezet (Smullen, 2007). In de laatste periode heeft het bestuurlijke centrum in Australië de 'macht' over de periferie van de taakuitvoering aangehaald (Halligan, 2006). Dat geldt ook voor maatschappelijke organisaties met publieke taken en onafhankelijke, vaak toezichhoudende autoriteiten, waarvan de onafhankelijkheid volgens critici ernstig onder druk staat (Hamilton en Maddison, 2007).

Mediatisering

Mediatisering is in de kern een eenvoudig begrip: communicatie via massamedia vervangt andere vormen van communicatie en organisatorische processen en structuren worden hier toe aangepast. De afgelopen jaren is in met name Noordwest-Europa meer descriptieve benadering van het begrip mediatisering naar voren gekomen:

'By the mediatization of society we understand the process whereby society to an increasing degree is submitted to, or becomes dependent on, the media and their logic. The (...) media have become integrated into the operations of other social institutions...' (Hjarvard, 2008: 113).

Mediatisering is een algemeen proces van aanpassing van instituties, organisaties en sociaal gedrag door ingebruikname van media en door aanpassing aan media. Het begrip is gebruikt voor veranderingsprocessen in verschillende politieke en niet-politieke domeinen (Lundby, 2009; Schrott en Spranger,

2007; Kepplinger, 2002; van Noije e.a., 2008; Hjarvard, 2008).

Mediatisering verwijst naar de processen waardoor (hier) publieke organisaties zich aanpassen teneinde de druk vanuit de media-omgeving hanteerbaar te maken en de mogelijkheden van communicatie via media te benutten. Twee aspecten van mediatisering zijn met name relevant (zie Schulz, 2004). In de eerste plaats gaat het om substitutie: communicatie via media substitueert dan ongemedieerde communicatie. Een voorbeeld geeft een

De media is in de kernprocessen geïntegreerd geraakt

directeur van een grote uitvoeringsorganisatie: na een belangrijke organisatorische verandering en daarbij horende bezuiniging gebruikte deze zoveel mogelijk de media-aandacht om daarin een nieuwe visie op de organisatie naar buiten te brengen. Dit was volgens eigen zeggen in belangrijke mate bedoeld om de eigen medewerkers trots te laten zijn in de eigen organisatie en hen ook uit te leggen hoe de organisatie zich ging ontwikkelen. In dit voorbeeld substitueert communicatie via externe media de directe communicatie binnen een organisatie, al dan niet gevoerd met behulp van interne media.

Het tweede aspect van mediatisering is accommodatie: structuren en processen binnen organisaties veranderen om de omgang met de mediaomgeving mee te faciliteren. De introductie van een communicatieafdeling is een evidente vorm van accommodatie. De aanbeveling van

de commissie-Wallage dat communicatie 'in het hart van het beleidsproces zou moeten worden ingebed' is er een meer procesmatig voorbeeld van.

Het is belangrijk te beseffen dat mediatisering om invloed van media gaat, maar dan wel om een passieve invloed. Het gaat niet om de actieve invloed van technische media (krant, radio enzovoort of specifieke media-actoren (journalisten, redacties of bedrijven)). Het gaat om de subtiele, passieve invloed van de media als institutie die – doordat actoren in het publieke domein er vanuit gaan dat berichtgeving in de media belangrijk is – invloed heeft op de inrichting en het gedrag van publieke actoren.

Mediatisering is een breed proces dat zich op veel terreinen kan voordoen. Hierna bespreken we de mediatisering op drie terreinen volgens een basaal bedrijfseconomisch model dat input onderscheidt van throughput en output. Voordat we daaraan beginnen starten we eerst met een korte beschrijving van het onderzoek waarop dit artikel is gebaseerd.

Over het onderzoek

Het onderzoek was erop gericht inzicht te krijgen in de mediatisering van publieke organisaties in twee contrasterende landen. De keuze voor Australië naast Nederland is gemaakt vanwege de contrastwerking. Waar Nederland een traditie van gefragmenteerd bestuur heeft, daar is het Westminster-systeem dat ook in Australië gehanteerd wordt veel centralistischer. Daarnaast wordt Australië gerekend tot de landen met een Anglo-Amerikaans mediasysteem, waarin de rol van de overheid klein is en de commerciële belangen en concurrentie hoog zijn. Dit zorgt voor een andere en meer

kritische berichtgeving over publieke onderwerpen dan gebruikelijk is in Noordwest-Europese landen (Hallin en Mancini, 2004).

Het onderzoek bestond uit een aantal aparte activiteiten. Allereerst is er een inhoudsanalyse gemaakt van berichtgeving over 'de periferie van de staat' in Nederlandse en Australische kranten. Daarnaast is de 'mediagerichtheid' van de websites van 29 Nederlandse en 27 qua taak vergelijkbare Australische organisaties geanalyseerd. Vervolgens zijn er focusgroepen gehouden van vijf tot negen deelnemers vanuit verschillende typen organisaties: departementen, uitvoeringsorganen, toezichthoudende organisaties en maatschappelijke organisaties met publieke taken of publiek geld. De focusgroep combineerde een vragenlijst met een groepsdiscussie over dezelfde thema's. Hieraan hebben in totaal vijftig seniore medewerkers meegewerkt. Tot slot zijn er interviews gehouden met bestuurders of communicatiemedewerkers. Daarbij zijn achttien Australische en veertien Nederlandse organisaties aan bod gekomen. In het vervolg van dit artikel concentreren we ons op de overeenkomsten en verschillen tussen Nederland en Australië, en niet op de verschillen tussen verschillende organisaties.

Mediatisering van organisatorische input

'We lezen vier, vijf kranten. Je bent er constant mee bezig. Het is nooit genoeg: als er iets speelt, wordt er van je verwacht dat je dat moet weten.' (Medewerker Nederlandse uitvoeringsorganisatie.)

Mediaberichtgeving kan informatie geven over belangrijke ontwikkelingen in het veld waarin een organisatie werkzaam is. Berichtgeving over de eigen organisatie kan een indicator zijn van

succes. Ook biedt berichtgeving inzicht in de handelingen van politiek-bestuurlijk relevante actoren. En berichtgeving kan als een brandalarm fungeren en organisaties laten weten waar er nog onvermoede maatschappelijke of organisatorisch problemen zijn.

De respondenten in dit onderzoek, aan beide zijden van de wereld, waren het over veel zaken oneens maar op één punt was men helder: het is belangrijk te weten wat er in de media 'speelt'. Dit belang groeit ook naarmate mensen hoger klimmen in de hiërarchie en dichterbij het politiek-bestuurlijke vuur opereren. Een aantal van de belangrijkste redenen waarom informatie uit berichtgeving belangrijk is, is hiervoor reeds gemeld. De redenen suggereren wellicht dat berichtgeving een hoog 'ter kennisname'-karakter heeft. Dat is echter niet alleen het geval, er gebeurt meer dan dat. De respondenten geven aan dat mediaberichtgeving ook ingrijpt in hun dagelijkse werkzaamheden. Tabel 1 vermeldt een aantal uit-

komsten uit de vragenlijst, afgezet op een schaal tot 4, waarbij 2,5 neutraal is, die inzicht bieden in de mediatisering van de input van informatie in organisaties. Respondenten konden aangeven of ze het met de stelling zeer oneens, oneens, eens of zeer eens waren.

De antwoorden laten zien – en dit werd bevestigd tijdens de focusgroepen – dat mediaberichtgeving een belangrijke bron van informatie is voor mensen in de publieke sector. Over het algemeen wordt het belang ervan wat hoger ingeschat bij ministeries dan bij uitvoeringsorganisaties en op de meeste vragen 'scoren' de Nederlandse respondenten net iets hoger dan hun Australische tegenvoetters. Het is op zich niet zo verwonderlijk – misschien zelfs wel triviaal – dat mensen mediaberichten belangrijk vinden. Opvallend is vooral dat de meeste respondenten ook aangeven dat berichtgeving ook verschil maakt in de dagelijkse werkzaamheden. Het is een bron van gesprek tijdens overleggen, het heeft vaak grote invloed op de

Tabel 1 Mediatisering van throughput

	NL ministeries	NL uitvoering	Aus ministeries	Aus uitvoering
"Voor mijn werk is het belangrijk dat je het nieuws goed volgt"	4.0	3.9	3.7	3.5
"In media-berichten vind ik vaak informatie die voor mijn werk belangrijk is"	3.8	3.5	3.6	3.3
"Onze top is zeer alert op wat er in de media verschijnt"	4.0	3.8	3.8	3.4
"Berichtgeving in de media heeft vaak grote invloed op mijn eigen werkzaamheden"	3.4	3.2	3.2	2.8
"In overleggen met anderen, binnen en buiten de organisatie, wordt veel gerefereerd aan berichtgeving"	3.6	3.0	3.6	3.0
"Incidenten in de media beïnvloeden regelmatig mijn prioritering van werk"	3.1	3.3	3.3	2.7

werkzaamheden, ook van mensen die niet op een communicatieafdeling werken en de prioritering van taken verandert erdoor. Eén betrokkene bij een ministerie stelde, met bijval van enkele anderen, dat ze regelmatig het ministerie betrad met het angstige gevoel: 'Wat zal er vandaag weer op ons afkomen?'

Het belang van de media als informatiebron is binnen publieke organisaties ook geacommodeerd met behulp van informatiesystemen. In Australië hebben alle ministeries en – op enkele heel kleine na – alle publieke en private organisaties professionele media-monitoringssystemen. 's Ochtends, ruim voor zevenen, worden centrale actoren binnen de organisaties gebriefd over wat er die dag in de media zal verschijnen. Indien nodig gaat men dan ook direct aan het werk, om een mogelijk antwoord klaar te hebben of het feitenrelaas te verhelderen waarmee eventueel kan worden aangegrepen in of aan de berichtgeving. Hierbij doet zich een duidelijke hiërarchie voor, waarbij ambtenaren in het hart van de staat al om halfvijf 's ochtends doorkrijgen wat het nieuws wordt in de kranten en het belangrijkste televisienieuws. Bestuurders van weinig mediagenieke organisaties hebben een menselijker schema en worden rond tien uur gebriefd. De overzichten gaan rond en worden bij alle senioren medewerkers onder de aandacht gebracht. Daarnaast hebben de grotere organisaties mensen in dienst die de hele dag talkback-radio luisteren en websites volgen om te zien of hun thema aan bod komt. Bij het ministerie van Onderwijs van een Australische staat (het is een federatie) alleen al zijn er al vier mensen in dienst die die taak uitvoeren. Daarnaast is er ook een extern alerteringssysteem. De berichtgeving wordt bovendien geanalyseerd

en gearchiveerd. Een ervaren ambtenaar stelde in een kritisch boek over de media en de politiek in Australië dat elke uitspraak van een politicus of belangrijke publieke figuur wordt opgepikt en gearchiveerd in het systeem, om uit de kast te kunnen worden gehaald mocht daar ooit aanleiding voor zijn. Het organisatieonderdeel dat daarvoor verantwoordelijk is, had de toepasselijke bijnaam 'The Animals' (Barns, 2005).

Ook in Nederland volgen publieke organisaties uiteraard wat er speelt in de media en zij laten daar analyses van maken en knipselkranten van samenstellen. Ze volgen de eigen organisatie, politieke bewegingen, gedrag van maatschappelijke organisaties en ontwikkelingen in het veld. Tijdens de gesprekken hierover kwam echter een beeld van 'amateurisme' naar voren vergeleken met dat wat in Australië de standaard is. De directeur Communicatie van een mediagevoelige organisatie leek het vooral met teletekst te doen, naast goede contacten met journalisten, en kreeg volgens het gesprek niet zoals de Australische communicatiemensen elke twee uur een update op de BlackBerry. Respondenten in Nederland spraken vaak wat neerbuigend over de bruikbaarheid van de knipselkrant en beschreven mediamonitoring toch vooral een activiteit die ze als zelfstandige krantenlezers, televisiekijkers en websurfers al uitvoerden. Het zou kunnen zijn dat respondenten niet het achterste van de tong lieten zien of dat de verkeerde respondenten zijn benaderd. Niettemin lijkt de mate van mediamonitoring in Australië veel hoger te zijn dan in Nederland.

Opvallend is in alle gevallen dat media-berichtgeving vervolgens vooral gericht

was op het beheersen en hanteerbaar houden van je terrein. Het is een defensieve respons. Respondenten gaven overall aan dat de berichtgeving hoogst zelden nieuwe inzichten opleverde, maar vooral contextuele informatie of 'onjuiste en onvolledige' berichten die rechtgezet dienden te worden. Monitoring stond vooral in het teken van het voorkomen van verrassingen en het corrigeren van onjuiste beelden. Het bracht de organisaties op zich weinig goeds (anders dan als een maat voor het succes van eigen media-initiatieven). De monitoring van berichtgeving was er vooral op gericht om verstoringen van processen op te sporen en, waar mogelijk, te corrigeren. Een Australische respondent vatte dit puntig samen: 'In my experience, the media can be a minor help but a major embarrassment'.

Mediatisering van organisatorische throughput

'Wij hadden een paar jaar geleden een klassiek geval: de minister had bij een benoeming op de kantlijn van het stuk geschreven 'Another bloody male!'. Op de een of andere manier is de krant daarover getipt en heeft

het via vrijheid van informatie opgevraagd. Een schandaal, natuurlijk, zeker voor deze minister. Je leert hier wel om je kritiek vooral mondeling te brengen.' (Medewerker Australisch ministerie.)

In de uitvoering en voorbereiding van het beleid van publieke organisaties speelt de mediaomgeving een actieve rol. Enerzijds houden betrokkenen rekening met de communicatie-effecten van eventuele stappen en maatregelen. Anderzijds worden interne activiteiten op korte termijn ten dele beïnvloed door berichtgeving.

In tabel 2 is zichtbaar hoe communicatie over de gehele linie onderdeel is geworden van beleidsprocessen. Het inschatten van imago- en communicatierisico's achten alle respondenten, van wie de grote meerderheid geen communicatiefunctie heeft, van zeer groot belang. Er is op dat punt ook weinig verschil tussen Australische en Nederlandse respondenten en tussen de werelden van ministeries en de uitvoering. Van net iets minder groot belang wordt het vermijden van reputatieschade geacht, alhoewel ook de antwoorden op

Tabel 2 Mediatisering van throughput

	NL ministeries	NL uitvoering	Aus ministeries	Aus uitvoering
"In ons werk is het belangrijk dat je imago- en communicatierisico's goed kunt inschatten"	3.7	3.7	3.8	3.6
"Reputatieschade vermijden is voor de uitvoerende organisaties waarmee wij te maken hebben erg belangrijk"	3.6	3.3	3.5	3.4
"Communicatie is in mijn ervaring in het hart van het beleidsproces terecht gekomen"	3	3.2	3.4	3.3
"In mijn dagelijks werk is de vraag 'hoe iets in de media landt' belangrijk"	3.6	3.4	3.4	2.9

deze stelling sterk bevestigend waren. Communicatie is in de beleving van de betrokkenen redelijk in het hart van het beleid terechtgekomen. Sommige respondenten die geen communicatiefunctie hebben, geven aan dat hun arbeidscontracten bepalingen bevatten over het optreden in de media of het op de hoogte zijn van berichtgeving. En ook in hun eigen werk was het voor de meeste respondenten belangrijk alvast te anticiperen hoe zaken in de media zouden landen. Belangrijkste uitzondering waren de respondenten van Australische toezichthouders en maatschappelijke ondernemingen, die om en nabij het neutrale antwoord gaven.

Op procesniveau wordt het belang van de media vooral vertaald naar strakkere coördinatie en vaak ook centralisatie van externe communicatie. Een ervaren voorlichter bij een mediagevoelige organisatie stelt: 'Je wilt niet hebben dat iedereen maar zomaar wat roept. *They need to shut up*. Het gaat erom een heldere boodschap uit te zenden'. Dit is een standaardadvies uiteraard uit de corporate communicatie, en ook in verkiezingscampagnes bijvoorbeeld is centralisatie van organisatie en spreken een normale ontwikkeling (Brants en Van Praag 2005). Anders wordt dat echter wanneer dat communicatie door onafhankelijke organisaties betreft. Allereerst geldt overal een politiek van 'geen verrassingen': ministeries worden vooraf ingelicht wanneer een zelfstandige publieke organisatie iets in de media brengt. Dat geldt binnen Australië en Nederland op gelijke wijze. In Australië echter is dit ook contractueel bepaald: maatschappelijke ondernemingen die in zorg, onderwijs of welzijn overheidsbijdragen ontvangen worden geconfronteerd met *gagging clauses*. Ze mogen niet in het openbaar spreken over

het beleidsterrein, op straffe van een verlies aan inkomsten. Bestuurders van onderwijsinstellingen dienen op staatsniveau in Australië tevoren toestemming te vragen bij het ministerie om met de pers te spreken. Naar verluidt krijgen ze die toestemming overigens vaak liever niet dan wel, stelt een respondent: 'Most of them would prefer to have their arm bitten off'.

Opnieuw lijkt de Australische ervaring verder te gaan dan de Nederlandse. Desalniettemin doet zich ook in Nederland een centralisatie voor rondom communicatie, waarbij de behoefte aan messagecontrol organisatorische scheidslijnen doorboort. Zo geven medewerkers rondom de top van zelfstandige bestuursorganen aan dat zij terughoudend moeten opereren in de media, de formele zelfstandigheid ten spijt.

Mediatisering van organisatorische output

De inspectie houdt een grote nalevings sanctie rondom veiligheid en hygiëne. Afsproken is dat een cameraman meeloopt en er een reportage over maakt voor een actualiteitenprogramma. Het wordt de geïnspecteerden niet uitgelegd, al kunnen ze er natuurlijk zelf naar vragen. Tijdens de inspectie van een opslagruimte pakt een medewerker van de geïnspecteerde organisatie plotseling een spuitbus met gif om vliegjes te verjagen uit de buurt van consumptieartikelen. Wat deed je nou?, vraagt de cameraman die het tafereel net gemist heeft. De betrokkene is zo onverstandig het daarna nog eens te doen – een handeling die kort daarna op televisie te zien zal zijn.

In handboeken over beleidsinstrumenten is communicatie één van de

beleidsinstrumenten waarover overheden beschikken. In de kortst mogelijke samenvatting hanteert de overheid ‘de wortel, de zweep en/of de preek’. Er is van mediatisering sprake wanneer communicatieve instrumenten andere instrumenten vervangen, of wanneer andere instrumenten worden aangevuld met geïntensiverde communicatie.

Er zijn allerlei redenen waarom publieke organisaties de media actief kunnen zoeken. Het kan een onderdeel zijn van de uitvoerings- of handhavingstrategie. Het kan op zich nuttig zijn als manier om de reputatie van de eigen organisatie te verhogen. Dat is goed voor de interne motivatie, dat wordt nog weleens aangedreven door leden van raden van toezicht of ambitieuze bestuurders, en is ook goed bij de verdeling van budgetten. Daarnaast is er ook nog zoiets als een institutionele reden: communicatieafdelingen zijn er vaak op gericht kansen te zoeken en te verzilveren voor positieve media-aandacht. Een bestuurder van een media-averse Nederlandse zbo gaf in dat verband bijvoorbeeld aan hoe een deel van zijn werk eruit bestond om zijn actieve communicatieafdeling in te dammen. ‘Wat doet het er toe?’ vraag ik dan. ‘Weet jij nog wat er gisteren in de krant stond?’

Organisaties zoeken vaak media-aandacht om strategische redenen. In de antwoorden op de kleine enquête zien

de respondenten dit als een redelijk belangrijk gegeven.

Dat ministeries actief investeren in informatiecampagnes is bekend. Minder helder is dat voor andere publieke organisaties. Er bestaat op dit punt, zo suggereert ons onderzoek, een zeer grote variëteit. Een aantal toezichhoudende organisaties in zowel Nederland (bijvoorbeeld de VWA, zie Jacobs, 2009) als Australië gebruikt veel media ter ondersteuning van hun algemene strategie. De cameraploeg die in de opmaat van deze paragraaf werd genoemd is daar een voorbeeld van. Een andere is de Australian Quarantine and Inspection Service, die een *fancy real life* soap heeft geproduceerd (in navolging van de *beach rescuers* van Bondi Beach) die laat zien hoe zij opereren en waar ze op letten. Andere toezichhouders daarentegen geven aan dat het beleid er vooral op gericht is uit de media te blijven. Een respondent stelt: ‘Als je erin slaagt een bericht uit de media te houden heb je het goed gedaan’. Ook tussen de maatschappelijke organisaties met publieke taken bestaat er een grote variëteit tussen mediagerichte en media-averse organisaties. Het is moeilijk te zeggen of dit komt door de specifieke taken of dat dit zuiver een product is van de smaak en stijl van de bestuurders.

Alles bij elkaar genomen is het opvallend dat tijdens de interviews het ant-

Tabel 3 Mediatisering van de output

	NL ministeries	NL uitvoering	Aus ministeries	Aus uitvoering
“De uitvoerende organisaties op ons terrein opereren actief via de media”	3.1	2.8	3.1	3.4
“De belangenorganisaties op ons terrein opereren actief via de media”	3.8	3.4	3.5	3.0

woord op de vraag wat de belangrijkste activiteit in de media is niet het voeren van een bepaalde campagne werd genoemd. Het ging vooral om andere dingen. Veel betrokkenen wijzen er op dat zij in contact met de media vooral aan het corrigeren zijn. Het is in dat opzicht voor uitvoerende organisaties een beetje zoals een kritische Donner het eens verwoordde:

‘Een toenemend deel van het werk van de overheid bestaat uit het rechtzetten van wat verslaggevers eerder uit hun verband hebben gerukt; in het uitleggen waar de klepel hangt bij krantenberichten die de klok hebben horen luiden; of zelfs in het weerspreken van berichten waarvan de schrijver werd gewaarschuwd dat zij op onwaarheid berusten, maar die te mooi waren om niet te publiceren.’

Conclusie: de defensieve mediatisering van publieke organisaties

In de ‘periferie van de staat’, waar uitvoerende organisaties van publieke en private signatuur en toezichthouders opereren, is sprake van een duidelijke mediatisering. Die is minder vergaand dan bij ministeries waar de mediadruk ook hoger is, maar op alle drie de domeinen die we hier bespraken is het proces duidelijk zichtbaar. Veel publieke organisaties proberen daarop te reageren door soms gewenste publiciteit te zoeken en vaker ongewenste publiciteit te trachten te vermijden. De berichtgeving wordt actief gemonitord om verrassingen te vermijden. De media worden door de meeste respondenten als een ‘risico’ gezien. Bovendien is het moeilijk voor veel organisaties om berichtgeving in gunstige zin bij te sturen: berichtgeving is vaak gebaseerd op vaste frames, die door ‘ongekozen’

organisaties niet kunnen worden bijgestuurd.

De mate van mediatisering in Australië lijkt substantieel hoger te zijn dan die in Nederland. Dit houdt vooral in dat de Australische publieke sector veel professioneler (en duurder) lijkt om te gaan met de monitoring van berichtgeving en er een sterkere coördinatie en centralisatie van communicatie is, zowel binnen de organen van de overheid als over de publiek-private grenzen heen richting de maatschappelijke organisaties binnen een beleidsveld.

Er lijkt vooral sprake te zijn van een defensieve mediatisering: het vermijden of corrigeren van ongewenste publiciteit vergt een grotere inzet van middelen dan het genereren van gewenste publiciteit. Teneinde ‘messagecontrol’ te houden kunnen velen in de publieke sector – vooral in Australië – minder zelfstandig spreken in de openbaarheid. Het systeemeffect ervan lijkt te zijn dat er een zekere centraliseringsdruk ontstaat op de publieke sector, door de behoefte aan gecontroleerde communicatie.

Of mediatisering nu erg is, is een geheel andere kwestie. Op die vraag hebben we hier geen antwoord willen geven. Het is tot op zekere hoogte onvermijdelijk en zal soms vast bijdragen aan de kwaliteit van taakuitvoering. Aan de andere kant heeft de hoge mediasensitiviteit waarschijnlijk ook invloed op interne besluitvormingsprocessen en prioriteringen, waar nadelen aan kunnen zitten. In welke mate die zich voordoen valt hier niet te zeggen. Hoogstens is er wel de nodige sympathie op te brengen voor de hypothese van een ervaren respondent bij een mediagevoelige organisatie, die op de futiliteit van veel mediageïnspi-

reerde activiteiten wees: 'Wat zou er nou veranderen als onze directeur de BlackBerry zou uitzetten en niet meer zou weten wat er "daar buiten" gebeurt. Helemaal niets, volgens mij'.

Noot

I Dit artikel is mede gebaseerd op onderzoek dat is verricht als research fellow aan het Centre for Social Impact, University of New South Wales, Australië. De auteur was eerder als adviseur bij de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) betrokken bij het rapport Medialogica.

Literatuur

- Barns, G., *Selling the Australian Government. Politics and Propoganda from Whitlam to Howard*, University of New South Wales Press, Sydney, 2005.
- Besley, T. en R. Burgess, 'Political agency, government responsiveness and the role of the media', in: *European Economic Review*, vol. 45, 2001, nrs. 4-6, pp. 629-640.
- Bovens M. en A. Wille, Deciphering the Dutch drop: ten explanations for decreasing political trust in The Netherlands, in: *International Review of Administrative Sciences*, vol. 74, 2008, nr. 2, pp. 283-305.
- Brants, K. en P. van Praag (red.), *Politiek en media in verwarring. De verkiezingscampagnes in het lange jaar 2002*, Het Spinhuis, Amsterdam, 2005.
- Deacon, D. en W. Monk, 'New managerialism' in the news: Media coverage of quangos in Britain', in: *Journal of Public Affairs*, vol. 1, 2000, nr. 2, pp. 153-166.
- Elchardus, M., *De dramademocratie*, Lannoo, Tielt, 2002.
- Halligan, J., The Reassertion of the Centre in a First Generation NPM System, in: Christensen, T. en P. Lægred (red.), *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*, Edward Elgar, Cheltenham, 2006, pp. 162-180.
- Hallin, C. en P. Mancini, *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.
- Hamilton C. en S. Maddison, *Silencing dissent: how the Australian government is controlling public opinion and stifling debate*, Allen & Unwin, Crows Nest, 2007.
- Hjarvard, S., The mediatization of Society. A theory of the media as Agents of Social and Cultural Change, in: *Nordicom Review*, vol. 29, 2008, nr. 2, pp. 105-134.
- Jacobs, S., *Aan de schandpaal of succesverhaal? Over verantwoording van een publieke organisatie aan media*, Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap - Bestuur en Beleid, Utrecht, 2009.
- Kaid, L., *Handbook of Political Communication Research*. New Jersey, Lawrence Erlbaum, 2004.
- Kepplinger, H., Mediatization of Politics. Theory and Data, in: *Journal of Communication*, vol. 52, 2002, nr. 4, pp. 972-986.
- Lundby, K., *Mediatization: Concept, Changes, Consequences*, Peter Lang, New York, 2009.
- Lyons, M., *Third sector: The contribution of the non-profit and cooperative enterprises in Australia*. Allen & Unwin, Crows Nest, 2001.
- Maggetti, M., *The Reputation of Independent regulatory Agencies in the Media: Credibility versus Efficiency?*. Unpublished paper, 2008.
- Mazzoleni, G. en W. Schulz, 'Mediatization' of Politics: A Challenge for Democracy?, in: *Political Communication*, vol. 16, 1999, nr. 3, pp. 247-261.
- McCombs, M., *Setting the Agenda. The mass media and public opinion*. Polity Press, Cambridge, 2004.
- Newton, K., May the Weak Force be with You: The Power of the Mass Media in Modern Politics, in: *European Journal of Political Research*, vol. 45, 2006, nr. 2, pp. 209-234.
- Noije, H. van, J. Kleinnijenhuis en D. Oegema, Loss of Parliamentary Control Due to Mediatization and Europeanization. A Longitudinal and Cross-Sectional Analysis of Agenda Building in the United States and the Netherlands, in: *British Journal of Political Science*, vol. 38, 2008, nr. 3, 455-478.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, de media en politiek*. Advies 26, Sdu, Den Haag, 2003.
- Rosenthal, U., De media: machtsuitoefening en controle op de macht, in: *Bestuurskunde*, jrg. 10, 2001, nr. 7, pp. 292-298.
- Schrott, A. en D. Spranger, *Mediatization of Political Negotiations in Modern democracies*. Institutional Characteristics Matter; Working paper No. 2, National Centre of Competence in Research, Zurich, 2007.
- Smullen, A., *Translating Agency Reform: Rhetoric and culture in comparative perspective*, Published thesis, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam, 2007.
- Swanson, D., The Political-Media Complex at 50: Putting the 1996 Presidential Campaign in Context, in: *American Behavioral Scientist*, vol. 40, 1997, nr. 8, pp. 1264-1282.
- Thiel, S. van, *Quangocratization: trends, causes, consequences*, ICS, Utrecht, 2000.
- Vermeer, C., C. van Montfort en M. Abbink, *Rechtspersonen met een wettelijke taak. Verantwoording en toezicht*, in: *Openbaar Bestuur*, jrg. 14, 2004, nr. 8, pp. 17-19.