

ZORGEN
OM
LOKALE OPENBAARHEID

*Veranderend medialandschap
gevolgen voor de lokale democratie*

Pieter Nieuwenhuijsen

*Rapport in opdracht van het Stimuleringsfonds voor de Pers
najaar 2011/voorjaar 2012*

INHOUDSOPGAVE

VOORAF.....	2
1. VERKENNING VAN HET SPEELVELD	3
1.1. Kleine persgeschiedenis	3
1.2. Verval van het regionale dagblad	3
1.3. Een noodlijdende sector?	5
1.4. Functie voor lokaal burgerschap: openbaarheid.....	5
1.5. Bestuurders trekken hun conclusies	7
1.6. Opzet onderzoek en onderzoeksvraag.....	7
2. MEDIALANDSCHAP IN DE REGIO.....	9
2.1. Plaatselijk aanbod.....	9
2.2. Regionale dagbladen.....	9
2.3. Nieuwsbladen en huis-aan-huis	10
2.4. Omroep in de regio.....	12
2.5. Internet: nieuw miljoenenpubliek?.....	14
2.6. Hyperlokaal.....	15
3. DE BESTUURLIJK OMGEVING.....	16
3.1. Veranderende dynamiek.....	16
3.2. 'Niemand regeert'.....	16
3.3. Meer taken voor de lokale overheid.....	17
3.4. Onrustig politiek systeem.....	17
3.5. Dualisering.....	17
3.6. Opmars communicatieadvies	18
4. ZORGEN OM OPENBAARHEID	19
4.1. Kritische grenzen	19
4.2. Raadsverslaggeving	19
4.3. Houdbaarheid van het editiestelsel	19
4.4. Quick scan	20
5. SUBSTITUTIE	23
5.1. Wie springt in het gat?.....	23
5.2. Lokale nieuwsbladen	23
5.3. Huis-aan-huisbladen.....	23
5.4. Internet	24
5.5. Regionale omroep.	24
6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	25
6.1. De onderzoeksvraag.....	25
6.2. Mogelijkheid tot substitutie	25
6.3. Onderzoek en publiek debat in de regio	26
6.4. Kanttekeningen bij de teloorgang van het regionale dagblad	27

VOORAF

Openbaarheid is een basisvoorwaarde voor een functionerende democratie. Media spelen hier als intermediair een vitale en onmisbare rol. Al enige tijd bestaan er zorgen over de staat en de toekomst van de openbaarheid op lokaal en regionaal niveau. Aanleiding voor deze zorg is de afbrokkelende positie van het regionale dagblad als gevolg van aanhoudend verlies aan betaalde oplages, advertentie-inkomsten en marktaandeel. De plaatselijke en regionale dagbladen waren vanouds immers de belangrijkste dragers van de lokale openbaarheid. Als hun positie te zeer verzwakt dreigt de openbaarheid en daarmee de lokale democratie te verschromelen. Zolang althans zich geen andere media aandienen om deze functie over te nemen.

Naar deze belangrijke kwestie is nog weinig onderzoek verricht. Cijfers over oplages en marktaandelen van (regionale) dagbladen zijn tot in nauwkeurigheid bekend, maar de bredere context is nog weinig verkend. Wat is de positie van de regionale krant binnen het regionale medialandschap, waar ook omroepen, nieuwsbladen en lokale informatie via internet zich manifesteren? Wanneer en op grond van welke indicaties moet men zich werkelijk zorgen gaan maken over de toekomst van de lokale openbaarheid? Doen zich nieuwe, 'mediarelevante', ontwikkelingen voor in het lokale bestuurlijke systeem? In hoeverre beschikken andere media over de potentie om de maatschappelijke functie van een verzwakkend regionaal dagblad over te nemen (substitutie)?

Zorgen om lokale openbaarheid is het resultaat van aggregatie van voorhanden literatuur en onderzoeksmateriaal. Daarnaast werden gesprekken gevoerd met betrokkenen, zowel bij de media als bij de lokale overheid. Budget en opzet lieten geen ruimte voor inhoudsanalyse van lokale en regionale berichtgeving. Het onderzoeksverslag biedt een globaal beeld van het huidige medialandschap op lokaal en regionaal niveau en van ontwikkelingen en verschuivingen die zich daar voltrekken. De centrale vraag is welke invloed deze zullen hebben op het vermogen van de media om de lokale openbaarheid vorm te geven.

Het gebruikte onderzoeksmateriaal is overwegend 'landelijk' van aard, empirisch materiaal uit de regio is dun gezaaid. Het is wel zaak dat dit er komt, want voornoemde (onderzoeks)vraag zal uiteindelijk pas in de lokale en regionale praktijk kunnen worden beantwoord. Het zou goed zijn als per regio zicht ontstaat op de regionale 'staat van de openbaarheid' en onderzoek ter plaatse kan daar een licht op werpen. Inhoudsanalyse van berichtgeving door lokale en regionale media is daarvoor onontbeerlijk. Mogelijk nemen plaatselijke mediavertegenwoordigers en lokale en regionale besturen gezamenlijke het initiatief daartoe. Desgewenst zou *Zorgen om lokale openbaarheid* daarbij als pilot dienst kunnen doen. Mocht het deze functie krijgen, dan is er iets moois bereikt.

1. VERKENNING VAN HET SPEELVELD

1.1. Kleine persgeschiedenis

Werd er vorig jaar persgeschiedenis geschreven in het Friese Achtkarspelen en het Utrechtse Renswoude? Beide gemeenten haalden in 2010 het landelijke nieuws met de mare dat ten laste van de gemeentekas een freelance raadsverslaggever was ingehuurd. Toegegeven, een ongebruikelijke stap die uit nood was geboren, nu de reguliere pers het met de raadsverslaggeving meer en meer liet afweten. Beide gemeentebesturen wilden het beeld van een lege perstribune niet langer aanzien en besloten zelf het heft in handen te nemen.

En zo verzorgt in Achtkarspelen een huurling van gemeentewege kant en klare stukjes en persberichten die aan lokale nieuwsbladen worden aangeboden. De freelancer in Renswoude krijgt van de gemeente de vrije hand bij het maken van raadsverslagen, die naar verluidt gretig aftrek zouden vinden bij de lokale bladen. De politieke berichtgeving in de lokale media is sinds de nieuwe aanpak aanzienlijk toegenomen, laat de gemeente weten aan Binnenlands Bestuur. Tegenover het bestuurdersvakblad wil de burgemeester van Achtkarspelen er niet omheen draaien: ideaal is het allemaal niet, maar ja... 'Toen ik hier zo'n drie jaar geleden kwam, zag ik nog drie verslaggevers in de raadszaal zitten, maar allengs is dat minder geworden. Nu mogen we blij zijn als er één journalist zit die tenminste de helft van de vergadering bijwoont.'¹

De leger wordende perstribunes markeren een algemene trend in de lokale berichtgeving. De media-aandacht voor de gemeentepolitiek kalft af, de vrees neemt toe dat er steeds grotere gaten zullen vallen in het bedienen van de lokale openbaarheid. Illustratief is de brandbrief die de journalistenvakbond in 2009 naar de Tweede Kamer stuurde: 'Lukt het ons niet meer om regionale verslaggeving te verzorgen, dan doet niemand het (want de met overheidsgeld bekostigde regionale omroep laat zich daar zelden zien). Dan ontstaan witte vlekken op de kaart. Plekken waar het democratische proces niet meer door een onafhankelijk en professioneel journalistiek medium wordt gevolgd en gecontroleerd', aldus het bestuur van de NVJ.

En dus nemen gemeenten meer en meer de berichtgeving zelf ter hand. Het stadhuis koopt pagina's in huis-aan-huisbladen, gemeentepolitici profileren zich met een column in een plaatselijke nieuwsblad of zoeken de burgers op via internet.

In 2012 is in Renswoude overigens de ingehuurde raadsverslaggever al weer wegbezuinigd.

1.2. Verval van het regionale dagblad

Al weer enige tijd is het papieren dagblad in de problemen, wereldwijd. Individualisering, het vervagen van de klassensamenleving en - typisch Nederlands verschijnsel - ontzuiling hebben de identiteit van kranten aangetast en de band met de lezer verzwakt. De opkomst van gratis kranten heeft voor nieuwe concurrentie gezorgd. De opkomst van internet heeft voor de nieuwsvoorziening een geheel nieuw speelveld doen ontstaan. Informatiegedrag verandert daardoor. De jonge generatie verkiest het internet boven de papieren krant, een ontwikkeling waar de kranten nog geen goed antwoord op hebben gevonden.

De regionale dagbladen ondervinden daarenboven de gevolgen van ingrijpende demografische en culturele veranderingen, die zich in de afgelopen decennia hebben voltrokken. Door de toegenomen mobiliteit wonen steeds meer mensen in gebieden, waarmee ze geen duurzame sociale band ontwikkelen, wat niet bevorderlijk is voor de interesse voor de plaatselijke publieke zaak. Exemplarisch voor dit fenomeen zijn de groeikernen, groeisteden en Vinexwijken, de stedenbouwkundige exponenten van het moderne Nederland, waar een steeds groter deel van de bevolking is gehuisvest. In een recent essay noemt mediawetenschapper Piet Bakker twee voorbeelden ter illustratie. Volgens hem kan het nauwelijks toeval zijn dat Almere als enige grote gemeente geen eigen dagblad heeft en voor de plaatselijke nieuwsvoorziening is aangewezen op een gratis huis-aan-huisblad. Evenmin, aldus Bakker, kon het verrassen dat het uitbrengen van een UN-editie (AD Utrechts Nieuwsblad) voor de Vinexwijk Leidsche Rijn op een mislukking uitliep.²

¹ Delaere, Martijn (2010). Waakhonden mijden de raad, Binnenlands Bestuur, 19 maart 2010

² Bakker, Piet (2010). De tanende vanzelfsprekendheid van het lokale nieuws. Essay, geschreven voor de NNP, de brancheorganisatie van nieuwsbladen. Geraadpleegd op www.nnp.nl.

Een andere sociaal-culturele factor die zich hier laat gelden is de veranderde bevolkingssamenstelling als gevolg van immigratie. Meer dan tien procent van de bevolking heeft een afkomst als niet-westerse immigrant., een soortgelijk percentage nieuwkomers is afkomstig uit westerse landen. In veel Nederlandse steden is de demografische kaart ingrijpend veranderd. Immigranten ontbreekt het vaak aan een sterke en langdurige band met het gebied waar ze wonen. Veel eerste generatie allochtonen beheersen bovendien het Nederlands onvoldoende. Als gevolg hiervan zijn veel nieuwkomers geen potentiële gebruiker van plaatselijke (print)media.

Doet de mediawereld zelf wel voldoende om aan de negatieve spiraal te ontsnappen? De wereld van dagbladuitgevers gaf tot voor kort weinig blijk van een innovatieve gezindheid. De strategie van sanering, fusies en verandering van titels heeft de maatschappelijke worteling van het regiondagblad geen goed gedaan. Merkentrouw en regionale identiteit zijn daardoor verloren gegaan. Het beschikbaar stellen van berichtgeving op de krantenwebsites bleek vooral een extra kostenpost en genereerde weinig nieuwe inkomsten. In Nederland laten de oplagecijfers van Het Oplage Instituut (HOI) al jaren een gestage erosie zien. Voeg daarbij het samengaan van dalende advertentie-inkomsten en de stijgende productiekosten en het existentiële probleem van het dagblad is verklaard.

De Commissie-Brinkman (2009), die het kabinet adviseerde over de toekomst van de dagblad, zette met een aantal cijfers de ontwikkeling in perspectief. Het aantal Nederlandse huishoudens met een abonnement op een dagblad is gedaald van 69 in 1997 naar 53 procent in 2007. Tussen 2005 en 2008 boekten de landelijke kranten een verlies aan betaalde oplage van 3,5 (Reformatorisch Dagblad) tot 14 procent (De Volkskrant). Alleen het Financieel Dagblad en nrc.next zien in deze jaren hun oplage stijgen.

Bij de regionale dagbladen is de situatie bepaald niet beter, integendeel. In de periode 2005-2008 boekten alle regionale kranten verlies met hun betaalde oplage, variërend van min 7 (Fries Dagblad) tot min 15 procent (Limburgs Dagblad). Het algemene gemiddelde onder de regionale dagbladen is in deze periode min 9 procent. Ook na 2008 is de trend in de oplagecijfers onverminderd negatief. Bovendien blijkt de terugloop bij de regionale dagbladen zich sneller te voltrekken dan bij de landelijke.³

In de stabiele en homogene Nederlandse samenleving van weleer speelde de regionale krant een niet weg te denken rol in de plaatselijke samenleving. Een beetje stad of regio kende al gauw twee, drie of meer dagbladen met een ruime verspreiding. Het waren instituten die de burgers aan de publieke zaak bonden en waar op de gemeentehuizen terdege rekening mee werd gehouden. Volgens het heersende ideaalbeeld wisten politici en bestuurders zich kritisch gevolgd en bleven ze zo op de hoogte van wat er onder de burgers leefde.

Die vooraanstaande positie van weleer lijdt sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw aan erosie. Een tijd van sanering, fusie en schaalvergroting brak aan. Het proces van afkalving is inmiddels zo ver voortgeschreden dat vandaag stad en regio zich al gelukkig mogen prijzen als het laatste overgebleven zelfstandige dagblad overeind blijft.

Al in 2004 signaleerde het toenmalige Bedrijfsfonds voor de Pers in een advies aan de staatssecretaris van OCW⁴ een sterke daling van het aanbod (titels) en het gebruik (oplage, dekkingsgraad) van betaalde regionale media gedurende de periode 1981-2003. Werden in 1983 per 100 huishoudens nog 52 regionale kranten verkocht, dat waren er in 2003 nog 34. Het aantal lokale nieuwsbladen is in dezelfde periode meer dan gehalveerd, terwijl hun gezamenlijke oplage met zestig procent terugliep.

Met name in de Randstad zou zich een ware kaalslag voltrekken in het krantenlandschap, toen per september 2005 de zogenaamde AD-fusie van kracht werd. Haagsche Courant, Rotterdams Nieuwsblad, Utrechts Nieuwsblad, Amersfoortse Courant, de Dordtenaar en Rijn en Gouwe leven sindsdien voort als lokale edities van het AD. Belangrijke steden als Rotterdam, Den Haag,

³ Adviesrapport Tijdelijke Commissie Innovatie en Toekomst Pers (2009). De volgende editie. p. 24 e.v.

⁴ Bedrijfsfonds voor de Pers (2004). Van vangnet naar springplank. Advies met vier achtergrondstudies naar ontwikkelingen aan de aanbod- en de vraagzijde.

Utrecht, Amersfoort en Dordrecht (inclusief hun randgemeenten) raakten zo hun laatste zelfstandige dagblad kwijt.

Nog maar wat cijfers⁵. Waren er rond de eeuwwisseling nog 27 zelfstandige hoofdredacties in de regio, in 2006 waren dat er nog maar 18. Haalden de grotere regionale kranten (met een oplage van meer dan 100.000) in 1998 nog een gezamenlijke oplage van 2.437.000, in 2006 waren dat er nog 1.703.000. De daling zet zich sindsdien voort: de achttien regionale dagbladen gezamenlijk gaven in het eerste kwartaal van 2011 een betaalde oplage te zien van 1.423.000 (HOI-kwartaalcijfers), weer 280.000 minder dan in 2006.

1.3. Een noodlijdende sector?

Hoe deze ontwikkeling kan worden gestuit is een vraag waar uitgevers het antwoord nog niet op hebben gevonden, getuige althans de aanhoudende oplagedaling in de kwartaalcijfers. Ook de verspreiding van nieuws via het web (websites, apps) heeft vooralsnog niet tot een betekenisvol verdienmodel geleid. En de vooruitzichten ogen voor de regionale pers nog minder gunstig dan voor de landelijke, stelt ook de Commissie-Brinkman.

In haar rapport 'De volgende editie' taxeert de commissie dat de problemen van de regionale pers groter zijn dan die bij de landelijke dagbladen. Niet alleen slinken hun oplages sneller, ook de gevolgen van het verlies aan inkomsten zijn de in de regio ernstiger. 'De markten waarop regionale bladen moeten opereren zijn beperkter; de teruggang in oplages en advertentieomzet weegt daarom zwaarder. Bovendien bestaan er in de regio minder media die de noodzakelijke rol van de pers in de democratie kunnen invullen.' De commissie ziet nog niet welk ander medium in het gat kan springen dat de dagbladen - bij ongewijzigd beleid - onvermijdelijk zullen laten vallen.

Ook van herstel van de economische conjunctuur moeten dagbladen maar niet te veel verwachten, waarschuwt Brinkman. De daling van abonneeaantallen en advertentie-inkomsten is volgens de commissie niet conjunctureel, maar structureel en dat baart grote zorgen. 'De kosten van het drukken en distribueren van een krant stijgen, terwijl de dekkinggraad (het aantal huishoudens met een abonnement) afneemt.' Op gezag van een onderzoeksbureau voorspelt de commissie, dat wanneer kranten op eenzelfde voet verder gaan, zij gemiddeld gesproken rond het jaar 2013 structureel verlieslijdend zullen zijn.⁶

Wat deze voorspelling ook waard is, de aanhoudende verzwakking is op zichzelf al onrustbarend genoeg. De problemen die wachten als gevolg daarvan zijn niet alleen economisch van aard zijn (een sector in de problemen), maar ook maatschappelijk. Door aanhoudend verlies aan oplage verliest de krant aan maatschappelijk gewicht en relevantie in de regio. Bovendien zal de samenloop van afnemende inkomsten, stijgende kosten en krimpende redactiebudgetten de kranten en hun redacties in steeds zwaarder weer brengen. En zo komt onvermijdelijk de vitale functie van de pers in het geding: waakhond van de democratie en drager van de lokale openbaarheid.

Een van de reddingsplanken die de Commissie-Brinkman de regionale pers adviseert is bundeling van journalistieke capaciteit in de regio. Op den duur, verwacht de commissie, zou dit kunnen leiden tot de vorming van 'regionale mediacentra' waar 'crossmediaal door professionals vanuit verschillende disciplines en instituties aan een sterke regionale journalistieke nieuwsvoorziening worden gewerkt.' Onduidelijk blijft overigens of deze aanpak de regionale dagbladen aan nieuwe in

1.4. Functie voor lokaal burgerschap: openbaarheid

Het centrale begrip van dit onderzoek is openbaarheid. Door dit prisma bezien we de maatschappelijke functie van de media. Openbaarheid verwijst naar de aanwezigheid van een openbare sfeer, waar zich een openbare mening kan vormen over de publieke zaak, zoals deze via de publieke, lokale democratie gestalte krijgt. Het tot wasdom komen in gemeente en regio van (politiek) burgerschap veronderstelt een voldoende verzekerde openbaarheid. Daarvoor

⁵ Ontleend aan Persmediamonitor (2008), Bedrijfsfonds voor de Pers,

⁶ De volgende editie, p.23.

zijn onafhankelijke media, die de publieke zaak in stad en land op de voet volgen, onmisbaar. Aan hen de taak om het kritisch vermogen van de burgerij te organiseren, om zo het democratisch proces te voeden.

Vanouds speelde het regionale dagblad hierin een hoofdrol. Toegewijd aan stad of regio waarmee het zich verbonden wist, ademde het de lokale nestgeur, zat het in de haarvaten van de lokale samenleving en bond het met een dagelijks veelzijdig informatief product de lezer aan de plaatselijke publieke zaak.

De veronderstelde band tussen burgerschap en de lokale pers vond steun in wetenschappelijk onderzoek. Lezers van de regionale krant bleken een grotere politieke interesse en een sterkere lokale binding te hebben dan niet-lezers en gingen ook vaker naar de stembus. De regionale krant werd, samen met het huis-aan-huisblad, het meest genoemd als medium dat de burger op de hoogte houdt van de lokale politiek.⁷ De regionale krant stond hoog aangeschreven als informatiebron voor de burger: 69 procent tegen 62 procent voor de landelijke krant (onderzoek Cebuco, 1992).

De vraag is in hoeverre dit beeld nog opgaat voor de ontzuilde en geïndividualiseerde burger van de 21^e eeuw. Anders dan de voorouders uit de 20^e eeuw participeert de burger van vandaag niet meer primair via conventionele participatiekanalen als politieke partij, vakbond en vereniging. Hoe dan wel?

Relevant zijn hier de analyses van twee gezaghebbende sociologen. De Amerikaan Michael Schudson, heeft het begrip 'monitorial citizenship' gemunt als karakteristiek voor hedendaags burgerschap. De 'kritisch-waarnemende' burger van vandaag, stelt Schudson, volgt niet alle politiek op de voet, maar zorgt er wel voor tijdig op de hoogte te zijn als zich in de politiek iets aandient dat zijn interesse heeft of zijn belangen raakt. Komt hij in actie dan participeert hij bij voorkeur op niet-conventionele wijze, via individuele actiemiddelen of een pressiegroep. Wie het actiefst 'monitort' zal het meest geneigd zijn om over te gaan tot politieke participatie.⁸ In deze opvatting van burgerschap via 'monitoring' nemen media een onmisbare plaats in.

De Vlaamse socioloog Mark Elchardus heeft de gevolgen van de mediasamenleving voor de politiek indringend gethematiserd. (In zijn hoofdwerk 'De Dramademocratie' laat hij zien hoe betekenissen in onze tijd zijn gemediatiseerd. Media spelen, naast opleiding, een zeer grote rol voor de politieke bewust- en meningsvorming in de samenleving. Meer nog dan in de vorige eeuw zijn burgerschap en media niet meer van elkaar los te denken..

Dat geldt onverkort ook voor het regionale en lokale burgerschap. Ook lokaal zal burgerschap eerder om meer dan om minder media vragen. De vraag is wel of het plaatselijke dagblad nog in staat zal zijn om de hoofdrol van weleer op te eisen.

Bezien we rol van de media met betrekking tot de openbaarheid nauwkeuriger, dan komen in de literatuur telkens de volgende functies naar voren.⁹

1. *Informatie*: nieuws, verslaggeving, interpretatie
2. *Expressie* van wat er leeft: podium voor artikelen, brieven, opinie
3. *Kritiek*: onthulling, discussie, commentaar, waakhond.

De lokale openbaarheid krijgt beter gestalte naarmate deze functies adequaat door lokale media worden vervuld. Dit is lang geen sinecure. Ook een kleine of middelgrote gemeente is een ingewikkeld miljoenenbedrijf, dat talloze diensten levert aan burgers en ondernemers, regels stelt en ordenend optreedt. Gemeenten zijn bovendien geen eilanden, maar maken deel uit van (regionale) bestuurlijke netwerken die van invloed zijn op hun handelen.

Het volgen en doorgronden van dit alles stelt hoge eisen aan de media. Het vergt een stevige redactionele infrastructuur en de aanwezigheid van journalistieke kwaliteit en expertise. Het veronderstelt de aanwezigheid van media met voldoende capaciteit en armslag, die zich laten leiden door kwaliteitsjournalistiek, en ruimte hebben voor achtergrond- en onderzoeksjournalistiek.

⁷ Onderzoeksgroep Lokale Democratie (1991). Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing. Samenvatting van een onderzoek in zeven gemeenten, p. 11

⁸ Dejaeghere, Yves & Hooghe, Marc (2006). Op zoek naar de 'monitorial citizen', Res publica, Leuven 2006

⁹ Bakker, Piet (1998). Regionale journalistiek – de pluriformiteit voorbij, p. 12 e.v.

De belangrijkste lokale media, regiodayblad en regionale omroep, zijn op regionale schaal georganiseerd. Zij hebben tot taak om de (soms tientallen) inliggende gemeenten naar behoren te bedienen. Dat stelt flinke eisen aan de redactionele capaciteit. Deze moet voldoende groot zijn om een subregionaal editiestelsel in stand te kunnen houden.

Gezien de negatieve spiraal waarin de regionale dagbladen zich al geruime tijd bevinden zal het ze steeds meer moeite kosten om aan deze vereisten te voldoen. Het toekomstperspectief stemt niet opgewekt. Nu is de existentie van het dagblad niet de centrale vraag van dit onderzoek, ons gezichtspunt is de lokale openbaarheid. De vraag is dan ook gewettigd of bij voortgaand verval van het dagblad andere media, plaatselijk of regionaal, in staat zullen zijn om de gaten te vullen, die het dagblad (mogelijkerwijs) zal laten vallen.

1.5. Bestuurders trekken hun conclusies

Onder gemeentebestuurders bestaat toenemende zorg over wat zij ervaren als de verschraving van de media-aandacht voor het gemeentelijk wel en wee. Waar dat via de gevestigde media minder lukt, beraden gemeentebesturen zich op alternatieve wegen om de burgers te bereiken. Zoals via gemeentelijke websites of twitter. Pagina's worden gekocht in het plaatselijke huis-aan-huisblad, dat trouwens qua verspreiding het dagblad verre overleugelt.

Sommige gemeentebestuurders betwijfelen openlijk de relevantie van het plaatselijke dagblad voor hun werk. Een fraaie illustratie daarvan biedt een reportage in de Volkskrant van 13 december 2008 over de mediasituatie in de stad Den Haag. Had Haagsche Courant in zijn glorie-dagen ooit 194.000 abonnees, AD Haagsche Courant is er qua oplage geen schim meer van. Wethouder Henk Kool, zelf oud-journalist: 'Als je vroeger als wethouder in de Haagsche Courant stond, was je klaar. Huis aan huis werd die krant gelezen. Als je nu in de Haagsche Couranteditie van het AD staat, is dat helaas geen garantie voor naamsbekendheid. Het kader op het stadhuis leest het nog wel, dus bij die mensen kun je zo nog de indruk wekken dat je belangrijk bent. Maar de massa bereik je er niet meer mee.'¹⁰

Die massa probeert het Haagse gemeentebestuur nu te bereiken via advertenties in een veelgelezen huis-aan-huisblad. Of via de regionale televisie. Een andere, niet bij naam genoemde wethouder hierover: 'Waarom zou ik nog met de krant praten? Als ik RTV West bel, rijden ze vijf minuten later voor en houden ze zonder vragen te stellen een microfoon voor mijn mond.' Frits Huffnagel, de toenmalige Haagse wethouder met voorlichting in zijn portefeuille, voorziet een communicatietoekomst met veel meer rechtstreeks bereik. Huffnagel: 'Allerlei mensen zullen een krant blijven lezen. Maar het wordt allemaal wel anders. De overheid zal steeds vaker de journalistiek overslaan als zij de bewoner wil bereiken.'

Behalve op hun eigen beperkte armslag stuiten lokale media bij hun journalistieke arbeid ook op de toegenomen ingewikkeldheid van het lokale bestuurssysteem. Steden en gemeenten zijn belangrijker geworden. In een Europa van de regio's is de stad zowel economisch knooppunt als brandpunt van sociale ellende. Er wordt een steeds grotere wissel getrokken op het probleemoplossend vermogen van het lokale bestuur, getuige de vele taken en verantwoordelijkheden die door de centrale overheid worden overgeheveld. Ook deze ontwikkelingen trekken een zware wissel op de lokale media die als taak hebben de burgers hierover te informeren.

1.6. Opzet onderzoek en onderzoeksvraag

Met dit onderzoek hopen we een actueel beeld te kunnen schetsen van het medialandschap in de regio, van trends en veranderingen die zich daar voltrekken en van de gevolgen die dit heeft voor het functioneren van de media spelen als dragers van de lokale openbaarheid. De verzwakking van de positie van de regionale dagbladen (negatieve spiraal), vanouds de belangrijkste speler, verschaft dit onderzoek zijn maatschappelijke urgentie. Vanwege die verzwakking worden ook andere media, zoals lokale en regionale radio en televisie, lokale nieuwsbladen en internetmedia in het onderzoek betrokken. Hebben zij de potentie om het gat vullen, dat het dagblad in toenemende mate laat vallen?

¹⁰ De Volkskrant (2008). Stad zonder krant, 13 december 2008.

De onderzoeksvraag::

Welke invloed oefenen veranderingen in het lokale en regionale medialandschap uit op het vermogen van lokale en regionale media om hun functies te vervullen met betrekking tot de lokale openbaarheid?

Het onderzoek verloopt langs de volgende lijnen.

In het eerstvolgende hoofdstuk (2) beschrijven we het huidige medialandschap in de regio, inclusief de belangrijkste tendensen en veranderingen van het afgelopen decennium. Behalve de positie van de regionale dagbladen passeren ook lokale bladen, omroepen en de media op internet de revue.

In hoofdstuk 3 komt de bestuurlijke omgeving ter sprake. We signaleren een veranderende dynamiek in het lokale politieke en bestuursstelsel en proberen na te gaan welke (nieuwe) eisen dit stelt aan regionale en lokale media en hoe dit hun functioneren beïnvloedt.

In hoofdstuk 4 keren we terug naar het regionale dagblad en proberen we in de toekomst te kijken. De vraag is hier: wanneer zou men zich, gegeven de verzwakkende positie van het dagblad, écht' zorgen moeten gaan maken over de lokale openbaarheid. Aan de hand van indicatoren trachten we deze vraag te beantwoorden.

In hoofdstuk 5 staan de mogelijkheden van substitutie centraal. Gegeven een voortgaande uitholling van de positie van het regionale dagblad moet de vraag onder ogen worden gezien welke andere lokale media 'in het gat' zouden kunnen springen, teneinde de lokale openbaarheid te stutten..

In het zesde hoofdstuk komen de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken samen. Op basis daarvan wordt de onderzoeksvraag van een antwoord voorzien. We verbinden daaraan een aantal conclusies en aanbevelingen met het oog op de toekomst.

2. MEDIALANDSCHAP IN DE REGIO

2.1. Plaatselijk aanbod

Er bestaat vanouds een grote variëteit aan lokale nieuwsmedia. Te onderscheiden vallen het regionale dagblad, het lokale nieuwsblad, het huis-aan-huisblad, de publieke lokale radio, publieke lokale televisie, publieke regionale omroep, commerciële lokale kabeltelevisie, commerciële lokale radio. In het afgelopen decennium hebben daarnaast internetmedia zich een plaats verworven.

Kijken we naar het plaatselijke aanbod van lokale nieuwsmedia, dan oogt de situatie in de gemiddelde Nederlandse gemeente op het eerste gezicht geruststellend – al moeten we het doen met gegevens uit 2005. Het onderzoek ‘Lokale medialandschappen’ van Maurice Vergeer uit dat jaar¹¹, laat zien dat in de Nederlandse gemeente gemiddeld elf media met een lokale nieuwsfunctie worden aangeboden; bij negentig procent van de gemeenten ligt dat binnen een bandbreedte van zes tot achttien. Een kleine drie procent van de bevolking moet het doen met een aanbod van zes lokale media of minder. De internetgolf werd overigens in dit onderzoek niet meegenomen, het is dan ook waarschijnlijk dat in 2012 het plaatselijke media-aanbod inmiddels groter is.

Volgen we Vergeers onderzoek, dan ‘beschikt’ de doorsnee gemeente in 2005 over één en soms twee regionale dagbladedities, tenminste vijf huis-aan-huistitels, een publieke radio- en tv-omroep, een niet-landelijke commerciële kabelomroep en een kabelkrant. Dit zegt overigens nog niets over de kwaliteit van de nieuwsvoorziening en over wijze waarop lokale media zich van hun taak kwijten voor de lokale openbaarheid.

Het onderzoek van Vergeer brengt ook een aantal interessante correlaties aan het licht. Politieke en demografische factoren blijken van invloed te zijn op het lokale medialandschap in een gemeente. Zo blijkt er een positieve relatie tussen politieke participatie (gemeten naar het opkomstpercentage bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen) en de aanwezigheid van nieuwsbladtitels. Een plaatselijk nieuwsblad gedijt blijkbaar het beste in een politiek meelevende omgeving. In gemeenten met veel woonkernen en met een hoge mate van politieke diversiteit zien we naar verhouding veel nieuwsbladtitels.

2.2. Regionale dagbladen

Vandaag kent Nederland achttien zelfstandige dagbladtitels met een regionaal verspreidingsgebied, de in de Randstad verschijnende regionale titels van het AD niet meegerekend. Gezamenlijk hebben deze achttien kranten een betaalde oplage van meer dan 1,4 miljoen (volgens HOI-oplagecijfers, eerste kwartaal 2011). De meest dominante uitgever in de regio is Wegener (Mecom), uitgever van Brabants Dagblad, Eindhovens Dagblad. Provinciale Zeeuwse Courant, BN De Stem, De Twentsche Courant Tubantia, De Stentor en De Gelderlander. Op afstand, met een betaalde oplage van rond 217.000 wordt Wegener gevolgd door HDC Media, de uitgever van Gooi- en Eemlander, Haarlems Dagblad, Leidsch Dagblad en Noordhollands Dagblad. Op de derde plaats komt het noordelijke NDC Media, met het Dagblad van het Noorden en de Leeuwarder Courant, samen goed voor een betaalde oplage van ruim 200.000. (De NDC-bladen staan overigens in de verkoop).

Deze aanbiedersconcentratie is er verantwoordelijk voor dat in de regio niet of nauwelijks sprake is van concurrentie tussen regionale dagbladen. Wegener (Mecom) beheerst de lokale berichtgeving in vijf provincies: Overijssel, Gelderland, Noord/Brabant, Limburg en Zeeland. NDC zet de toon in het Noorden, terwijl in Noord-Holland buiten Amsterdam de Telegraaf Media Groep met de HDC/dagbladen nagenoeg een monopolie heeft. Naast een gebrek aan concurrentie leidt dit ook tot een zekere uniformering van de formules van de bladen (en hun websites) die tot hetzelfde concern behoren. Ook hier ligt verschraling op de loer.

De tijd dat in elke regio te kiezen viel uit verscheidene dagbladen ligt al weer ver achter ons. Friesland is de laatste regio waar nog twee dagbladen naast elkaar staan. Lokaal is daarmee de *one paper city* regel geworden. Almere geldt als de enige gemeente die zelfs als *zero paper city* moet

¹¹ Vergeer, Maurice (2006). Lokale medialandschappen in Nederland 2005. Onderzoek in opdracht van het Bedrijfsfonds voor de Pers. Verschenen in april 2006.

worden bestempeld.. De polderstad, met 190.000 inwoners de zevende gemeente van het land (met uitbreidingsplannen naar mogelijk 350.000), valt niet onder het verspreidingsgebied van welk betaald regionaal dagblad ook.

Oplages en bereik

Vrijwel alle regionale titels kampen al jaren met een gestage terugloop van de betaalde oplage. De kwartaalmetingen van Het Oplage Instituut zijn al lange tijd van een treurig stemmende voorspelbaarheid. Niet zelden gaat de driemaandelijkse neerwaartse trend met procenten tegelijk.

Blijkens HOI-cijfers bedroeg de betaalde oplage van de verzamelde regionale dagbladen in het eerste kwartaal van 2011 rond 1.432.000. Dat is inclusief de e-versies (overigens nog bij weinig regionale kranten ontwikkeld). Voor de landelijke dagbladen bedroeg in hetzelfde kwartaal dit cijfer 1.731.000. Daarin zijn de oplagecijfers (393.000) van het AD inbegrepen, hoewel de regionale edities van die krant in zekere zin ook tot de regionale dagbladen zouden kunnen worden gerekend. Deze redenering volgend zou men kunnen zeggen dat landelijk en regionaal als categorie van een min of meer gelijk gewicht zijn op de lezersmarkt. Per provincie lopen die gewichten wel uiteen. In Noord-Holland, Utrecht en Flevoland bijvoorbeeld domineren de landelijke dagbladen het beeld, in de Noordelijke provincies, Noord-Brabant en Limburg is het beeld omgekeerd.

Gemeten naar de oorspronkelijke oplageniveaus lijkt de fusie van het AD met zes Randstedelijke regionale dagbladen de positie van de regionale pers in de Randstad geen goed te hebben gedaan. De zes regionale kranten die in dat jaar als editie opgingen in het AD kenden een gezamenlijke oplage van 425.000. Met de toenmalige oplage (347.000) oplage van het landelijke AD daarbij opgeteld was de uitgangspositie voor de fusiekrant in 2000 gelijk aan 773.000 betaalde oplage. In 2008, drie jaar na de fusie, was de oplage van AD plus edities teruggelopen naar 461.000, een verlies van veertig procent in acht jaar. In 2011, eerste kwartaal is dit verder gezakt naar 393.000. Een belangrijk deel van dit verlies komt voor rekening van de regionale edities.¹²

Naast het oplageverloop vormt ook het lezerschap ofwel het bereik een belangrijke indicatie voor de positie van de regionale dagbladen. Bereikcijfers tonen het aandeel Nederlanders vanaf dertien jaar en ouder dat per maand gemiddeld tenminste één nummer van het medium heeft gelezen. Het bereikcijfer is een veelvoud van de oplagecijfers. In september 2011 bedroeg het bereik van de papieren versie van de gezamenlijke regionale dagbladen 4.609.000 (goed voor 33,5 procent) en online 3.915.000 ofwel 28,5 procent. (Bron: Bereiksversterker, Cebuco). Een meerderheid van alle Nederlanders van 13 jaar en ouder neemt dus met enige regelmaat kennis van de regionale krant (print + online).

Vergelijking met vroegere metingen blijkt moeilijk, gezien de recente overgang van de Bereiksversterker naar een nieuw meetsysteem. De actuele cijfers laten evenwel geen twijfel: het bereik van de regionale bladen laat een veel gunstiger beeld zien dan het oplageverloop. Niet alleen is het bereik vele malen groter dan de betaalde oplages, het toont ook een constanter beeld – vermoedelijk dankzij de nog altijd groeiende populariteit van dagbladsites.

Gemeten naar bereikcijfers kan dus bepaald niet worden gesproken van een sector in de verval, integendeel. Wie op grond van tanende oplagecijfers de maatschappelijke relevantie van het regionale dagblad in twijfel trekt (zoals bijvoorbeeld de in par. 1.5. opgevoerde gemeentebestuurders) ziet misschien wel de hoge bereikcijfers over het hoofd.

Helaas voor het regionale dagblad zijn het economisch gesproken niet de bereikcijfers, maar de inkomsten uit betaalde oplages (en advertenties) die het moeten doen. En daarmee gaat het niet goed.

2.3. Nieuwsbladen en huis-aan-huis

Nieuwsbladen zijn betaalde kranten die minimaal één en maximaal vijf maal per week verschijnen in een beperkt gebied. In de afgelopen decennia is hun aantal sterk teruggelopen:

¹² Kuiken, Alwin (2010). Regionale politieke verslaggeving van de geschreven pers. Scriptie masteropleiding journalistieke en media aan de UvA, p.12

van 130 titels in 1981 naar minder dan zestig in 2006. Nog dramatischer was de daling van het oplageniveau: van 900.000 naar 300.000.¹³ Het zwaartepunt van deze teloorgang lag in de jaren tachtig, toen uitgevers op grote schaal overstapten van nieuwsbladen naar de uitgave van gratis huis-aan-huistitels. In het afgelopen decennium is nog slechts sprake van een lichte teruggang. Nieuwsbladen lijken minder last van concurrentie op internet te hebben dan de regionale dagbladen.

Hoewel dus een kleine speler op de regionale nieuwsmediamarkt als geheel, hebben nieuwsbladen op plaatsen waar ze verschijnen wel degelijk een positie van betekenis. Er is een professionele redactie, de aandacht voor de gemeentepolitiek is doorgaans groot. De lokale dekkingsgraad is dikwijls hoog – niet zelden boven vijftig procent. Nieuwsbladen als de Texelse Courant en de Urker Courant halen zelfs een dekkingsgraad van rond negentig procent (2006). Een blik op de vijf meest gelezen nieuwsbladen - Meppeler Courant, Peel en Maas, Doornse Courant, Soester Courant en Hoogeveense Courant - leert dat hun oplages die van een klein regionaal dagblad benaderen en bovendien stabiel zijn dan van de meeste regiodaybladen. Wel zien we een daling van de verschijningsfrequentie. Verschenen in 1988 nog 24 nieuwsbladtitels vaker dan een maal per week, in 2006 was dat aantal teruggelopen tot 13.¹⁴ Een pluspunt van de nieuwsbladen ten opzichte van het regionale dagblad is dat de fusiegolf van de afgelopen twintig jaar, met alle identiteitsverlies van dien, aan hen voorbij is gegaan. Daardoor hebben ze veel hun lokale identiteit kunnen behouden. De lokale nieuwsbladen zijn nooit een markt geworden voor grote uitgeefconcerns, het zijn vooral de kleine, lokale uitgevers die deze markt bevolken. Een voordeel dat overigens ook zijn nadeel heeft, want nieuwsbladen beschikken in de regel niet over de middelen en de lange adem om innovaties te kunnen ontwikkelen en door te voeren.

Speciaal het vermelden waard is de Haagse weekkrant Den Haag Centraal, die in 2007 werd opgericht uit onvrede met de teloorgang van Haagsche Courant als zelfstandig dagblad. De weekkrant heeft 9000 abonnees, het bereik is een veelvoud. Den Haag Centraal voldoet aan journalistieke maatstaven, besteedt veel aandacht aan politiek en cultuur en wordt gedragen door een groep professionele vrijwilligers. Het geniet een flink bedrag aan overheidssteun via het Stimuleringsfonds voor de Pers. Hoofdredacteur en oprichter Coos Versteeg erkent dat zonder die steun het blad niet kunnen bestaan.¹⁵ In Rotterdam kwam een soortgelijk initiatief niet van de grond.

Al met mag gezegd dat het betaalde lokale nieuwsblad zeker potentieel heeft. Het Stimuleringsfonds voor de Pers denkt daar kennelijk net zo over, getuige de financiële steun die het (ook) aan deze sector heeft verleend - via de Stimuleringsregeling jonge journalisten dagbladpers.

Huis-aan-huisbladen worden gratis verspreid en concentreren zich op een geografisch beperkt verzorgingsgebied: vaak een gemeente, een streek, in de grote steden ook wel een wijk. Niet zelden zijn ze door dagbladuitgevers opgezet vanwege hun advertentiemarkt. Afgaande op het aantal verspreide titels is het gratis huis-aan-huisblad veruit het populairste lokale printmedium: met meer dan zeshonderd titels worden bijna alle huishoudens van het land worden via de voordeurmat bediend. Vele lokale uitgevers - daaronder nogal wat familiebedrijven - zijn op deze markt actief; de grote spelers zijn concerns als Wegener (met 137 titels en een verspreiding van ongeveer 7 miljoen - cijfers uit 2007) en Telegraaf Media Groep (107 titels).

Alleen al hun enorme verspreiding en bereik maakt de huis-aan-huisbladen tot een niet te onderschatten potentiële factor. Onderzoek naar de Wegenerstitels (2007), in opdracht van de uitgever, leert dat 5,5 miljoen personen te kennen geven wekelijks de huis-aan-huiskrant te lezen. De gemiddelde leesduur is 16,7 minuten. Door lezers wordt het huis-aan-huisblad beschouwd als een betrouwbare en betrokken bron voor plaatselijk nieuws.

¹³ De volgende editie, p.26

¹⁴ Kuiken, Alwin (2010). Regionale, politieke verslaggeving van de geschreven pers, p. 15

¹⁵ Geciteerd in: Merijn van Nuland (2012). 'De redactie is opgeheven en ik werk nu thuis'. De Volkskrant, 14 juni 2012.

Uit recent onderzoek in opdracht van brancheorganisatie NNP klinkt een soortgelijk geluid op. Lezers beschouwen het gratis nieuwsblad als een prettige en toegankelijke nieuwsbron voor het plaatselijk wel en wee. Minder waardering echter is er voor de journalistieke kwaliteit: die zou wel wat beter mogen.¹⁶ Maar of dit zou lukken zonder versterking van de redactionele capaciteit is zeer de vraag. Veel huis-aan-huisbladen worden nu gemaakt door redacties van 0,5 tot 1 fte, wat wel heel schriel is voor het coveren op journalistiek peil van een hele gemeente. Zonder ambitie is de wereld van de huis-aan-huisbladen ondertussen niet. Bij *watchers* valt te vernemen dat het kwalitatieve peil stijgende is - wat blijkens genoemd Wegeneronderzoek ook de mening is van de lezers is. De landelijke brancheorganisatie, waar zowel betaalde als onbetaalde titels bij zijn aangesloten, onderneemt regelmatig initiatieven ter ondersteuning van kwaliteitsverbetering en innovatie. Zoals de toekenning van de jaarlijkse NNP Prijs Nieuwsbladjournalistiek.

2.4. Omroep in de regio

Vanaf 2006 ligt de verantwoordelijkheid voor de bekostiging van de regionale omroep bij de provincies. Deze hebben de wettelijke plicht om op hun grondgebied de realisering mogelijk te maken van minimaal één regionale omroep van 'kwalitatief hoogwaardige programmering.' In elke provincie bestaat een regionale publieke radio- en tv-omroep. Zuid-Holland kent er twee: 'West' en 'Rijnmond' voor respectievelijk de Haagse en de Rotterdamse regio. Noord-Holland kent naast het door de provincie onderhouden RTV Noord-Holland het hoofdstedelijke televisiestation AT5, waar de gemeente Amsterdam flink voor in de buidel tast. Deze stadsomroep wacht een nieuw leven, nu een samenwerkingsverband van AVRO, RTV Noord-Holland en Het Parool het station zullen overnemen.

De regionale publieke omroepen mogen al jaren een gevestigde positie hebben in hun zendgebied, hun marktaandeel is echter opvallend bescheiden. Uitgesplitst naar provincie bedraagt dit slechts enkele procenten, in 2010 bedroeg het landelijk gemiddelde 1,8 procent¹⁷. Koplopers zijn de provincies Groningen, Friesland, Drenthe, Overijssel en Zeeland, de achterhoede vormen Zuid-Holland-West, Utrecht en Rijnmond.

Gemeten naar het dagbereik wordt het beeld wat opgewekter. Gemiddeld keek in 2009 ruim 18 procent van de Nederlanders op een dag wel eens naar de 'herhalingscarrousel', die de regionale tv in zekere zin is. Wel is sprake van een dalende lijn, want in 2006 bedroeg dit percentage nog 23,7.

Zo'n daling zien we ook bij de regionale publieke radio, al is het marktaandeel wel veel groter dan dat van de regionale televisie. Was in 2010 het gemiddelde marktaandeel van de omroepen 12,5 procent, in 2006 was dit nog 15,3. Groningen Friesland zijn hier veruit koploper; de hekkensluiters bevinden zich in de Randstad.

Naast de regionale publieke zenders bestaat er een grote diversiteit aan lokale omroepen. Voor 2011 zijn de cijfers: 137 lokale tv-zenders en 287 lokale radiozenders. Voorts zijn er 191 lokale omroepen met tekst-tv (bron: website OLON). Als regel houden lokale omroepen er ook een website op na. Lokale tv zendt overigens maar één of enkele malen per week uit. Met de invoering van een gemeentelijke bekostigingsplicht is de lokale omroep wettelijk erkend als 'de derde bestuurslaag van de publieke omroep.'

Onderzoek naar de lokale omroepen, door Interview/NSS in opdracht van brancheorganisatie OLON (2005), duidt op een behoorlijk bereik. Een kwart van de ondervraagden luistert in een periode van twaalf maanden wel eens naar de lokale radio. Het weekbereik bedraagt twaalf procent. Voor de lokale televisie zijn deze percentages 57 respectievelijk 34.

Nieuwsprogramma's blijken veruit favoriet bij de lokale tv-kijker. Lokale omroepen zijn nauwelijks geprofessionaliseerd, want werken overwegend met vrijwilligers.

Het marktaandeel van commerciële regionale ('niet-landelijke') radiozenders blijft ver achter bij dat van de publieke. Het gemiddelde marktaandeel bedraagt slechts enkele procenten (2,7 in 2005). Friesland zorgt met 7,9 procent voor een uitschieter naar boven.

¹⁶ Knooppunt onbegrensd, onderzoek in opdracht van de Nederlandse Nieuwsblad Pers, 2011.

¹⁷ Bron: Jaarverslag 2010 van ROOS, de koepelorganisatie van de regionale omroepen

Hoewel televisie geldt als het meest invloedrijke medium in onze samenleving, wordt deze status door de publieke regiotelevisie helaas nog onvoldoende waargemaakt. Het bescheiden marktaandeel duidt daarop, zo goed als de programmering. Het kost de regionale omroep zichtbaar moeite om te voldoen aan het wettelijke vereiste van 'kwalitatief hoogwaardige programmering' voor een breed publiek. Dat de publieke regio-tv nog een weg te gaan heeft, wordt in kringen van de regionale omroepen ook wel onderkend.

Hoogleraar digitale mediastudies Paul Rutten wond er geen doekjes om in zijn rapport over de toekomst van de regionale publieke omroep, dat hij in 2008 schreef voor de Stichting ROOS, de landelijke koepel van de regionale omroepen. De regionale publieke omroep, luidde zijn oordeel, heeft onvoldoende bereik bij een breed publiek. Ze slaagt er niet in om met haar programma's alle lagen van de bevolking te bereiken.

De regionale omroep kent een publiek met een relatief oud profiel. Meer dan tachtig procent van de luisteraars van de regionale radio is ouder dan vijftig jaar, voor televisie is dat percentage zestig.. De regionale publieke omroep, aldus Rutten, beschikt over onvoldoende zendmiddelen om de concurrentie aan te gaan met de commerciële omroepen, die zich in het bijzonder op de door adverteerders gewilde jongere doelgroepen richten. De regionale publieke omroep heeft een brede opdracht en moet dus uiteenlopende groepen aanspreken. Dat heeft, paradoxaal genoeg, tot gevolg dat hij de jongeren in de provincie slechts mondjesmaat bereikt. Daarmee maakt hij zijn brede opdracht niet waar en weet hij, in verhouding tot zijn marktpositie, slechts een relatief kleine hoeveelheid reclame-euro's binnen te halen.

Rutten: 'De regionale publieke televisie bevindt zich in een ontwikkelingsfase die vraagt om een doorontwikkeling, maar is daar gezien het ontbreken van voldoende middelen niet toe in staat. Regionale publieke televisie heeft nu een bescheiden positie op de kijkersmarkt in Nederland die zich kenmerkt door sterke concurrentie. In de voorbije jaren is sprake van stagnatie van de groei in het bereik. Behalve in innovatieve programmaconcepten, zoals het regiodrama en de regiocumentaire, kan de regionale publieke televisie zijn positie slechts versterken door de uitbreiding van het aantal nieuw geproduceerde televisie-uren per dag, in de richting van een avondvullend programma. Er is momenteel nauwelijks uitzicht op de middelen die een dergelijke uitbreiding mogelijk kan maken. Een uitbreiding van de overheidsfinanciering ligt niet in het zicht. Uitbreiding van de reclame-inkomsten lijkt vooralsnog niet in het verschiet te liggen.¹⁸

Enkele jaren later blijkt de voorspellende waarde van deze woorden, nu ettelijke provinciebesturen hebben gemeend het financiële snoeimes te moeten hanteren jegens de regionale omroep.

De hier gesignaleerde tekortkomingen komen ook naar voren in een recent in opdracht van de minister van OCW verricht onderzoek naar de positie van de omroepen in de kleine provincies: RTV Noord, RTV Drenthe, Omroep Flevoland, Omroep Zeeland.¹⁹ Aanleiding was de in een Kamermotie verwoorde zorg dat deze omroepen onvoldoende middelen kregen om aan het wettelijke vereiste van 'kwalitatief hoogwaardige programmering' te kunnen voldoen.

Uit het onderzoeksrapport komt helder naar voren waar de pijn zit bij de verantwoordelijke omroepdirecties. Ze menen met het huidige budget niet in staat te zijn een media-aanbod te bieden dat evenwichtig, pluriform, gevarieerd en kwalitatief hoogstaand is. Evenmin is het budget toereikend voor het benaderen van alle doelgroepen die men bereiken wil, daaronder jongeren.

De financiële beperkingen maken het uiterst lastig om spraakmakend te zijn, bijvoorbeeld via achtergrondjournalistiek. De regionale omroep loopt daarmee het gevaar dat ze haar maatschappelijke functie onvoldoende vervult, vrezende de directies. Onvrede is er ook over het geringe aantal unieke uren radio en tv, dat ze kunnen bieden. Reclame-inkomsten dalen als gevolg van de recessie, terwijl op additionele middelen van de provincie niet hoeft te worden gerekend. Medewerkers werken vaak al heel lang voor de omroep, het aantrekken van vers jong bloed blijkt niet eenvoudig.

¹⁸ Rutten, Paul (2008). De toekomst van de publieke regionale omroep, Stichting ROOS, p.67

¹⁹ Ministerie van OCW (2011). Inventarisatie van problemen bij de regionale omroepen van de vier kleine provincies,. Uitgevoerd door Berenschot.

2.5. Internet: nieuw miljoenenpubliek?

Regionale kranten ontwikkelen zich tot nieuwsmerken die de lezer op diverse manieren bedienen: niet meer alleen print maar multi- en crossmediaal, dankzij internet: websites, online-nieuwsbulletins, alerts en apps - het laatste staat bij de regionale pers overigens nog in de kinderschoenen. Ook bij de (regionale) publieke omroepen en lokale nieuwsbladen neemt informatieverbreiding via websites een belangrijke plaats in

Voor het bereik van de dagbladen betekent de informatieverbreiding via internet een impuls met potentieel interessante nieuwe mogelijkheden, met name voor het bereik. Recente cijfers van Cebuco duiden op een aanzienlijke spin-off, ook voor de regionale dagbladen. De gezamenlijke regionale dagbladsites trekken (Cebuco, september 2011) bijna vier miljoen maandelijkse bezoekers oftewel (bijna) het drievoudige van hun betaalde printoplages. De overlap met de lezers van de printversie - het gemeenschappelijk bereik daarvan bedraagt 4,6 miljoen - is bovendien betrekkelijk gering (volgens mondelinge mededeling van Cebuco gaat dat om 15 tot 20 procent), wat erop duidt dat met hun dagbladsites de regionale bladen een nieuw miljoenenpubliek aanboren. Het noteren waard is voorts dat het aantal visites per bezoeker per maand van dagbladsites gestaag omhoog gaat: van 16 (2008) via 19 (2009) en 20 (2010) naar 25 (eerste halfjaar 2011). Uitgesplitste cijfers van regionale dagbladen ontbreken hier, maar het zou vreemd zijn als deze toename geheel aan de regionale bladen voorbij zou gaan.²⁰

Blijkens een overzicht van Cebuco (juni 2011) hebben alle regionale dagbladen een gratis website. Ze leveren hiermee een omvangrijke informatieve dienst, waar weinig inkomsten tegenover staan. Al jaren is in de dagbladwereld een queeste gaande naar een verdienmodel voor deze internetdiensten. Landelijke dagbladen putten inmiddels nieuwe inkomsten uit hun E-paper, maar in de regionale dagbladwereld is deze e-versie nog weinig ingeburgerd. (Begin 2011 hadden drie van de achttien regionale dagbladen een betaalde e-paper).

Evenmin lopen de regionale kranten bij de introductie van apps. Dit biedt uitgevers geheel nieuwe mogelijkheden om nieuws en andere informatie aan te bieden, via smartphone en tablet. De uitrol van beide gaat momenteel razendsnel. Een recent onderzoek van Intomart GfK leert dat in juni 2011 zes procent van de Nederlanders beschikte over een tablet en 38 procent over een mobiele telefoon met internet. In augustus 2010 was dit nog slechts 1 respectievelijk 23 procent. Veertien procent van de ondervraagden zegt voornemens te zijn om binnenkort een tablet aan te schaffen.²¹

Voor de dagbladwereld moet het een 'spannend' gegeven zijn, dat een op de vijf Nederlanders inmiddels een dagblad-app gedownload heeft op zijn smartphone of tablet. Van de dagbladen is De Telegraaf hier koploper. De vaststelling dat nog heel weinig gebruik wordt gemaakt van de betaalde versie van dagblad-apps - gratis krijgt vooralsnog de voorkeur - tempert onder uitgevers voorlopig de hoop op een nieuwe goudader. Maar de verwachte stormachtige groei van het gebruik van smartphone en tablet mag de hoop levend houden. En met het inbouwen van slimme *incentives* kan wellicht een verschuiving naar betaalde informatie worden bevorderd.. Dat de helft van de dagbladlezers op smartphone of tablet blijkt geen lezer is van de papieren versie lijkt een aanwijzing dat in deze nieuwe, digitale vorm van nieuwsconsumptie voor de dagbladen een interessant nieuw potentieel besloten ligt. Eerdergenoemd overzicht van Cebuco (juni 2011) leert overigens, dat de meeste regionale dagbladen niet voorop lopen in deze ontwikkeling. Voor een gratis app via telefoon kan men regionaal alleen terecht bij Het Dagblad van het Noorden en Leeuwarder Courant (beide NDC-bladen). De betaalde variant per telefoon (kopen van de krant van vandaag) wordt aangeboden door Gooi- en Eemlander, Haarlems Dagblad, Leidsch Dagblad en Noordhollands Dagblad (alle HDC-bladen). Voor een gratis app op tablet staat BN Der Stem als enige genoteerd, de betaalde variant op tablet vindt men bij Leeuwarder Courant.

²⁰ Cebuco (2011). De digitale dagbladlezer. Website Cebuco, augustus 2011

²¹ Intomart GfK (2011). Trends in digitaal lezen. Website Intomart, juni 2011.

2.6 Hyperlokaal

Onder de verzamelnaam Hyperlokaal (*hyperlocal*) zijn op talloze plaatsen kleinschalige initiatieven op internet tot stand gekomen. Roosendaal24.nl, DoesburgDirect.nl, Stadsboek.nl, Stadslichten.nl, AllesoverUtrecht.nl, bij alle onderlinge verschillen hebben ze één doel gemeen: het op het paard zetten het plaatselijke nieuws om zo de plaatselijke publieke betrokkenheid te versterken. Het is een nog onontgonnen en onoverzichtelijk en amorf gebied, volop in ontwikkeling en daardoor moeilijk te schatten op zijn waarde voor de lokale openbaarheid. Enthousiasmerend is het soms wel. Neem Arnhem Direct, inmiddels al gedoopt tot dé benchmark van hyperlokaal. In een verslag rept de Nieuwsbrief van het Stimuleringsfonds voor de Pers – het fonds subsidieert het Arnhemse initiatief - van dertig bloggers, 30.000 unieke bezoekers per maand, samenwerking met lokale radio en tv, van reuring kortom in het Arnhemse voor een publiek, dat door de regionale krant niet bereikt wordt.²²

De merites van al dit moois voor de lokale democratie (openbaarheid) kunnen het beste worden afgemeten aan hun journalistieke dimensie. Zijn ze vooral consumptief of entertainment of voeden ze daadwerkelijk het plaatselijke democratische proces? Lector cross-media Piet Bakker waagde zich in een essay voor de NNP, aan een eerste analyse en heeft zo zijn twijfels.²³ Hij ziet weinig lokale blogs 'die een gemeente weten te coveren op een manier die te vergelijken valt met de nieuwsvoorziening in een dag- of nieuwsblad.' Bloggers genoeg en ook met bereik, maar lokale politiek is zelden geagendeerd, noteert Bakker..

Tot hyperlokaal mogen ook gerekend worden de samenwerkingsverbanden op het web tussen gevestigde media en participerende burgers. Veel werd daarvan verwacht, maar Piet Bakker constateert dat een aantal aandachttrekkende initiatieven alweer blijken te zijn gestopt: GSMbuurt (Limburgs Dagblad), Amsterdamse Buurt (Haarlems Dagblad), Boschveld 55 (Omroep Brabant) en Dorpspleinen (Wegener). Te weinig bezoekers.

Toch bloeien er incidenteel ook initiatieven op van een meer journalistiek gehalte. Bakker noemt twee voorbeelden uit Friesland: Waldnet.nl en Liwwarders.nl, beide met veel nieuws, veel commentaar, veel advertenties en een redactionele staf. Als innovatie halen beide lokale *online-only*-nieuwsites de gevestigde lokale nieuwsaanbieders links en rechts in: zo is Waldnet te volgen via sociale media en is er een pda/smartphone versie. Bij een goed ondernemerschap lijken er voor dit type hyper-locals zeker kansen te bestaan.

Van een andere orde zijn de lokale nieuwssites, die grote uitgevers als TMG en Wegener ontwikkelen. Deze portals worden gelinked aan huis-aan-huisbladen, die voor het overgrote deel in handen zijn van beide grootmachten. Dichtbij.nl van TGM is het resultaat van centralisatie van de websites van huis-aan-huisbladen. Dankzij deze aanpak herbergt Dichtbij.nl 84 lokale edities, er komen per maand 1,5 miljoen bezoekers. Bovendien fungeert de portal als proeftuin voor burgerjournalistiek: het publiek mag meeschrijven en maakt samen met de redactie het nieuws, aldus een van de initiatiefnemers.²⁴ Huis-aan-huisbladen van TGM plaatsen een maal per week één pagina met Dichtbij-nieuws, dat daarnaast ook wordt geplaatst op de website van De Telegraaf, afgestemd op de locatie van de lezer.

Niet toevallig voltrok zich bij Wegener huis-aan-huisbladen een soortgelijke beweging. De websites van huis-aan-huisbladen zijn daar gecentraliseerd op de portal Weekkrant.nl. Deze synergetische aanpak zou als strategie voor digitaal uitgeven wel eens de toekomst kunnen hebben. Iets anders is of zulke lokale nieuwssites belangrijk bijdragen aan de lokale openbaarheid. De aandacht voor de publieke zaak is gering, wat ook wordt toegegeven door eerder genoemde initiatiefnemer: de site biedt vooral politieberichten en agendanieuws. 'De kwaliteit verschilt. Maar mensen willen weten: wat is hier gebeurd. En wat is er hier te doen?'.

²² Erbij horen in Arnhem (2011). Nieuwsbrief van het Stimuleringsfonds voor de Pers, juli 2011, p.10.

²³ Bakker, Piet (2010). De tanende vanzelfsprekendheid van het lokale nieuws. Website van de NNP.

²⁴ Benjamin, Jan (10 juli 2012). Thuisclub wordt kampioen, buurman neemt foto. Nieuwssite Dichtbij.nl brengt lokaal nieuws in bijna heel Nederland; eex-bazen Metro en Spits leggen link met Telegraaf. NRC Handelsblad p.33

3. DE BESTUURLIJK OMGEVING

3.1. Veranderende dynamiek

Het vermogen van lokale en regionale media om hun functies te vervullen met betrekking tot de lokale openbaarheid niet alleen bepaald door redactionele capaciteit en kwaliteit, ook ontwikkelingen in hun werkgebied, de bestuurlijke omgeving, zijn er op van invloed. De gemeente is een microkosmos, waar ongeveer alle facetten van het maatschappelijk leven samen komen. Eerder memoreerden we al dat een kleine of middelgrote gemeente een ingewikkeld miljoenenbedrijf is, dat talloze diensten levert aan burgers en ondernemers, allerhande regels stelt en ordenend optreedt. Voor het kritisch volgen van structuurvisies, bestemmings- of ontwikkelingsplannen moet de journalist expertise bezitten of opbouwen. Gemeenten zijn daarenboven geen eilanden, maar maken deel uit van (regionale) bestuurlijke netwerken die hun opstelling beïnvloeden.

Min of meer recent deden zich nieuwe ontwikkelingen die in het lokale bestuur voor een nieuwe dynamiek hebben gezorgd en daardoor de taakuitoefening van de journalistiek niet onberoerd laten. We behandelen achtereenvolgens het toenemend hybride karakter van de bestuurlijke verhoudingen (3.2) de groei van de gemeentelijke taken (3.3.), de afgenomen stabiliteit van het lokale politieke systeem (3.4), de dualisering (3.5.) en de opmars van het communicatieadvies (3.6.).

3.2. 'Niemand regeert'

Steden en hun regio's zijn knooppunten geworden in nationale en internationale netwerken. Steeds minder zijn gemeente of stad het niveau waarop zaken exclusief kunnen worden besloten; lokaalbestuurlijke processen spelen zich meer en meer af in een *daily urban system*, dat van regionale of zelfs bovenregionale betekenis is. Vele overheden en andere partijen, publiek en privaat, komen er aan te pas. Is Groningen verkouden, dan niest half Drenthe. Beslissingen over welvaart in Amsterdam raken de halve Randstad. Die over de waterhuishouding van de grote rivieren raken de toegankelijkheid van de Rotterdamse haven.

Voor 'grenzeloosheid' zorgt ook de schaalvergroting bij maatschappelijke partijen waar gemeenten dikwijls op aangewezen zijn. Woningcorporaties en zorginstellingen werden onderwerp van fusie en 'opschaling', waardoor ze zich royaal buiten het gebied van één stad of gemeente zijn gaan bewegen.

Ook het lokaal beleid is op talloos veel terreinen geregionaliseerd. Soms vertaalt zich dit in een grotere sturende invloed van de provincies. Politieregio's en veiligheidsregio's ent zogeheten Plusregio's (stadsregio's rond de grote steden) zijn voorgeschreven van hogerhand. Tenslotte is bestuurlijk Nederland belegd met honderden intergemeentelijke samenwerkingsgebieden. In intergemeentelijke bestuurskamers worden besluiten genomen, waar de deelnemende gemeenten aan zijn gecommiteerd en de inwoners de gevolgen van ondervinden. Dat gaat over de meest uiteenlopende zaken: van de kwaliteit van welzijnsvoorzieningen, investeringsuitgaven voor natuur en recreatie, via de afstemming van woningbouwprogramma's tot de hoogte van de tarieven van de vuilnisophaal. Terugkoppeling naar de openbaarheid van de gemeenteraadsvergadering verloopt doorgaans gebrekkig.

Als het voor gemeenteraden al moeilijk is om greep op het geregionaliseerde bestuur te krijgen, dan laat het zich raden wat dit voor extra belasting betekent voor de journalistieke volgers. Het lokale bestuursstelsel is er zo een stuk ingewikkelder en ondoorzichtiger op geworden. De gemeente is niet meer het 'gemeentelijk erf' van weleer, waar de zeggenschap lag over vitale lokale belangen en processen. De raadsverslaggever van toen zag als het ware nog wat hij zag, vandaag moet diezelfde verslaggever alle zeilen bijzetten om nog te kunnen volgen waar welke beslissingen worden genomen

Vanuit burgerperspectief dringt zich een beeld op van verdampende verantwoordelijkheid. In zijn gelijknamige boek typeert journalist Marc Chavannes deze toestand als 'niemand regeert'.²⁵ Besluitvorming en betrokkenheid verkeren in een moeras, de afstand tussen burger en bestuur

²⁵ Chavannes, Marc (2010). Niemand regeert. De privatisering van de Nederlandse politiek, .

was misschien nog nooit zo groot. Media die de burger hierover bijlichten zijn meer nodig dan ooit.

Een andere illustratie van ‘niemand regeert’ levert de golf van privatisering en verzelfstandiging die sinds het einde van de vorige eeuw het bestuurlijk gezicht van Nederland sterk is gaan bepalen. Ook op lokaal niveau. Gemeentelijke woningbedrijven werden overgedragen aan corporaties. Gemeentelijke voorzieningen als het energiebedrijf of de vuilnisophaal gingen de markt op. Het openbaar onderwijs is op afstand gezet en kwam in het beheer van commissies. Gemeentelijke politiekorpsen werden opgeheven en gingen op in regiokorpsen. Maar geprivatiseerd of niet, voor de burgers blijven het vitale plaatselijke voorzieningen, en daarmee deel van de publieke domein. Zij het dat de publieke controle daarop veel moeilijker is geworden.

3.3. Meer taken voor de lokale overheid.

Sinds de jaren negentig krijgen de gemeenten taken toegespeeld, die voordien een rijksverantwoordelijkheid waren. Of werden nieuwe taken voor de lokale overheid in het leven geroepen, zoals de Wet inburgering. Het kabinet-Rutte heeft de decentralisatie een stevige nieuwe impuls gegeven: een nieuwe wettelijke regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt, overdracht van de Jeugdzorg van de provincies naar de gemeenten en onderbrengen van een deel van de AWBZ bij de lokale overheid. Zijn deze operaties, goed voor 8,5 miljard euro, eenmaal voltooid, dan zijn de gemeenten - en dat is een novum – een volwaardige overheid op de terreinen zorg, welzijn en arbeidsmarkt.

Ook de provincies surfen mee op de decentralisatiegolf. De provincie ontwikkelt zich daardoor meer en meer tot het bestuur dat regionaal de ruimtelijk-economische lijnen uitzet. Hun invloed op terreinen als landinrichting, infrastructuur, waterbeheer en openbaar vervoer is vergroot. De nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening geeft provincies nieuwe mogelijkheden om in het lokale ruimtelijke beleid te interveniëren.

Kortom, voor de volgers namens de media is er extra werk aan de winkel.

3.4. Onrustig politiek systeem

Het jarenlang gangbare beeld van rust en stabiliteit in de Nederlandse gemeenten behoeft bijstelling. Goede graadmeter voor het veranderde klimaat is de sterke toename van het verschijnsel vallende colleges en vallende wethouders. Er is sprake van een toenemende politieke instabiliteit in de gemeentepolitiek.

Blijkens het onderzoek *De vallende wethouder*,²⁶ verricht in opdracht van het ministerie van BZK, traden in de bestuursperiode 2006 - 2010 drie op de tien wethouders voortijdig terug: meer dan 500 van de ruim 1500.²⁷ Dat zijn er meer dan ooit tevoren. Meer dan de helft ervan vertrok in verband met een politiek conflict met de gemeenteraad of binnen het college. Door factoren als dualisering, politieke versplintering en ‘een directere communicatie over maatschappelijk ongenoegen’ (gepaard gaand met verminderde onderlinge tolerantie, ‘kortere lontjes’) zijn de lokale politieke verhoudingen in de loop der jaren flink op scherp gezet, aldus de onderzoekers. Bij zoveel vallende wethouders moet ook het aantal collegecrises hoog zijn. Het weekblad Binnenlands Bestuur becijferde dat in 2006-2010 minder dan de helft van de colleges de bestuursperiode in dezelfde samenstelling wist af te sluiten.

3.5. Dualisering

In de gemeenten en de provincies voltrok zich in 2002 een belangrijke stelselwijziging: de dualisering. Onder de gewijzigde, gedualiseerde verhoudingen zou de gemeenteraad (provinciale staten) zich beter kunnen profileren als volksvertegenwoordiger en controleur van het dagelijks bestuur.

²⁶ De vallende wethouder (2011). Een onderzoek naar de vertrekredenen van onvrijwillig teruggetreden wethouders in de bestuursperiode 2006-2010.. Onderzoek verricht door BMC adviesmanagement en Open Universiteit.

²⁷ Het weekblad Binnenlands Bestuur komt op basis van eigen onderzoek overigens nog tot een hoger aantal.

Over de mediarelevantie van deze staatsrechtelijke *Wende* is nog weinig nagedacht. Het ligt voor de hand dat een gemeenteraad, die een meer onafhankelijke positie ten opzichte van het college ambieert, een meer zelfstandige informatiepositie behoeft. Onafhankelijke lokale (kwaliteits)media winnen hiermee aan betekenis voor het democratische en politieke proces. Jan Rietman, docent journalistiek aan VU/Windesheim, wees hier in een interne notitie eveneens op. Wil de raad onder de nieuwe verhoudingen zijn rol van volksvertegenwoordiger en controleur van de macht goed kunnen vervullen, dan vraagt dit om kwalitatief goede en onafhankelijke lokale media. Anders gezegd: het welslagen van de de nieuwe rolverdeling zal zijn gebaat met de aanwezigheid van een onafhankelijke en alerte regionale pers. De doelstellingen van de dualisering, benadrukt Rietman: de doelstellingen van de dualisering 'kunnen beter worden bereikt als er een actieve en consequente berichtgeving is over raadsvergaderingen, bijeenkomsten van politieke partijen en als er in de lokale en regionale media aandacht wordt gegeven aan onderwerpen die burgers op de politieke agenda willen zien.'²⁸

3.6. Opmars communicatieadvies

De communicatiefunctie heeft een hoge vlucht genomen bij de overheid, sinds in 1920 het ministerie van Buitenlandse Zaken de eerste persreferendaris aanstelde en de gemeente Amsterdam in 1938 de eerste voorlichter. Met name in de afgelopen twintig jaar zijn bij overheden op alle niveaus de communicatiestaven sterk uitgebreid en geprofessionaliseerd, een ontwikkeling die sterk is bevorderd door de opkomende mediatisering van de politiek. Dat vroeg om weerbaarheid en een proactieve opstelling van de overheid. De communicatieadviseur kwam in het centrum van het beleidsproces te staan, voorlichting werd public relations. Protocollen en persbeleid sturen meer en meer de mediacontacten, om de kans op imagoschade zo klein mogelijk te houden. Communicatieprofessionals ontwikkelen een bedrevenheid om vat te krijgen op de publieke opinie door nieuws op strategische momenten naar buiten te brengen. Is er goed nieuws, dan kan de openbaarheid niet actief genoeg zijn, maar wil de pers weten wat er misging, dan gaan de rolluiken evenzo gemakkelijk dicht.

De veronderstelde sturende macht van de pr-dienaren van de overheid is de laatste jaren een veelbesproken thema in mediakringen. In een in 2008 verschenen boek van journalist Frits Bloemendaal wordt zelfs het beeld geschetst van een 'oorlog' tussen communicatieadviseurs en de journalistiek.²⁹ En de Commissie-Brinkman repte in haar rapport van 'een groot leger professioneel geschoolde beroepscommunicatoren', dat drie keer zo groot zou zijn als de verzamelde journalistiek..

Maar hoe groot is dit leger eigenlijk bij de lokale overheid en van deze beroepscommunicatoren houden zich ledig met 'beïnvloeding van de journalistiek'? Onderzoekers van de UvA (Mediastudies) komen voor de 430 gemeenten met de nodige slagen om de arm op een (conservatieve) schatting van ruim 2700 communicatiemedewerkers. De twaalf provincies tellen 440 communicatiemedewerkers. Een uitsplitsing naar aantallen medewerkers die daadwerkelijk bestuurders adviseren en de mediacontacten onderhouden kon niet worden gegeven. Feit is dat veel medewerkers ook interne communicatietaken hebben³⁰

Deze cijfers doen vermoeden dat bespiegelingen over een woedende 'communicatieoorlog' toch meer besteed zijn aan de welbekende 'Haagse vierkante mijl' dan aan het modale gemeentebestuur. Op lokaal en regionaal niveau bestaat nauwelijks nog concurrentie tussen media, wat de overheids-pr minder mogelijkheden biedt tot beïnvloeding van het spel. Niettemin: ook in de gemeenten heft de journalistiek er een tegenspeler bij, die er veel aan gelegen is om het imago en het succes van bestuurders te bewaken. Waarheidsvinding stelt onder deze condities extra eisen aan de journalistieke professionaliteit.

²⁸ Rietman, Jan. Dualisme kan actieve regionale pers goed gebruiken (interne notitie VU/Windesheim)

²⁹ Bloemendaal, Frits (2008). De Communicatieoorlog. Hoe de politiek de pers in haar greep probeert te krijgen.

³⁰ Het onderzoek, dat financieel gesteund werd door het Stimuleringsfonds voor de Pers, is inmiddels verschenen als: Gevaarlijk spel. De verhouding tussen voorlichting, pr & journalistiek.

4. ZORGEN OM OPENBAARHEID

4.1. Kritische grenzen

De schets van het regionale medialandschap (hoofdstuk 2), laat zien dat de vooruitzichten voor het regionale dagblad als belangrijkste drager van de lokale openbaarheid, niet riant zijn. Over de hele linie blijven de betaalde oplages dalen en een ommekeer lijkt niet in zicht. De advertentie-inkomsten lijden onder de zwakke economie, de economische vooruitzichten zijn op (middel)lange termijn bepaald somber. Een belangrijk lichtpunt vormt het enorm toegenomen bereik via internet; helaas echter is een effectief verdienmodel hiervoor nog niet gevonden. Een voortgaande uitholling van de positie van het dagblad lijkt daarmee voorlopig onafwendbaar. Slinkende oplages leiden tot een verdere daling van het marktaandeel en daarmee tot afnemende relevantie van het dagblad. De journalistieke infrastructuur van de krant - nog altijd met afstand de zwaarste onder de media in de regio - zal worden verder verzwakken, waar ontwikkelingen in de bestuurlijke omgeving juist vragen om extra journalistieke armslag en inspanningen. (hoofdstuk 3).

De vraag is wanneer gesproken moet worden van een zodanige verzwakking, dat de maatschappelijke functie van het regiodayblad écht gevaar begint te lopen. Valt er een kritische ondergrens te indiceren, onder welke de seinen op oranje springen en men zich serieus zorgen moet gaan maken over de lokale openbaarheid?

Om de proef op de som te nemen leggen we beoordelen we de situatie bij de dagbladen aan de hand van twee indicaties: de kwaliteit van de raadsverslaggeving (1) en de houdbaarheid van het editiestelsel (2).

4.2. Raadsverslaggeving

Aanwezigheid van verslaggevers op de perstribune heeft een belangrijke functie. De kwaliteit van de raadsverslaggeving ligt vanouds aan de basis van de berichtgeving over plaatselijk bestuur en lokale politiek. Een stelling overigens die ruimte laat voor enige relativering, gemeentepolitiek immers komt niet uitsluitend in formele raadsvergaderingen tot stand. Maar ook als we dit in aanmerking nemen blijft het bijwonen van de besluitvorming door de raad belangrijk voor het adequaat bedrijven van lokale journalistiek. De verslaggever die al te vaak de raadsvergaderingen mijdt raakt te veel op afstand en mist gegarandeerd nieuws..

Wat weten we van de raadsverslaggeving? Voor zijn masterscriptie deed Alwin Kuiken (Mediastudies, UvA) onderzoek naar de kwaliteit van de raadsverslaggeving en de presentie van media tijdens de raadsvergaderingen. Uit dit onderzoek komt een neerwaartse trend naar voren. Dertig procent van de ondervraagde raadsgriffiers meldt een afnemende aanwezigheid van schrijvende journalisten bij raadsvergaderingen. Eenzelfde percentage is van mening dat de kwaliteit van de raadsberichtgeving in de afgelopen vijf jaar is gedaald. Dat bijvoorbeeld huis-aan-huisbladen in het gat zouden kunnen springen achten de ondervraagden niet reëel.³¹ Of deze uitkomsten een teken zijn van verminderde interesse voor de raadsvergaderingen bij de media dan wel het gevolg zijn van overal om zich heen grijpende inkrimping van redacties is niet helemaal duidelijk. Dat personeelsschaarste een rol speelt lijkt echter meer dan waarschijnlijk, gezien de bezuinigingsingrepen die regionale dagbladen te verduren kregen in de afgelopen jaren (zie ook par. 4.3.)

4.3. Houdbaarheid van het editiestelsel

Als tweede indicatie nemen wij de houdbaarheid van het editiestelsel. Deze hangt vanzelfsprekend nauw samen met de sterkte van de redactionele formaties en de vooruitzichten daarbij.

Duidelijk is dat dagbladredacties in de voorbije jaren een flinke veer hebben moeten laten. De Commissie-Brinkman deed een poging om de schade op te meten en komt op gezag van de

³¹ Kuiken, Alwin (2010). Regionale, politieke verslaggeving van de geschreven pers,. Masterscriptie voor de Faculteit Mediastudies, Universiteit van Amsterdam.

NVJ tot de volgende schatting: in de periode 2005-2009 zouden in de Nederlandse dagbladsector zes- tot zevenhonderd redactionele banen zijn verdwenen. Dit ondanks de komst van nieuwe gratis titels en de uitbreiding van webredacties van kranten. Het zou gaan om een kwart van het totale aantal redactionele banen.

Een uitsplitsing naar landelijke en regionale kranten wordt niet gemaakt, maar men kan er van uitgaan dat een substantieel deel van dit verlies in de regio terecht is gekomen. Al was het maar omdat (cf het rapport van dezelfde Brinkman) de regionale pers het economisch harder te verduren heeft (oplages lopen sneller terug, kostenstructuur is ongunstiger) dan de landelijke dagbladen. Recent is daar nog bovenop gekomen het besluit van Wegener om 90 arbeidsplaatsen te schrappen bij de regiodagbladen van het concern.

Wanneer begint een regioredactie tekort te schieten in haar taak om de lokale openbaarheid te dienen? Daarvoor bestaan geen kengetallen; bovendien zouden de antwoorden per dagblad verschillen. Zo maakt het nogal wat uit of men een regio bedient met een sterke cohesie (De Leeuwarder Courant verkeert in zo'n positie) of een verschijningsgebied dat veel minder samenhang vertoont (De Stentor, Noordhollands Dagblad).

Voor een bruikbare indicator zoeken we aansluiting bij het editiestelsel van het dagblad. Dat belichaamt immers de fijnmazigheid van de krant, die noodzakelijk is om alle gemeenten in het verschijningsgebied adequaat te kunnen volgen en bedienen, om door te kunnen dringen in de haarvaten van de lokale gemeenschappen. In onvrijwillige opheffing valt een signaal te beluisteren dat eerdergenoemde kritische ondergrens in zicht raakt of al wordt overschreden. Een reportage in Vrij Nederland van 8 augustus 2009 verbeeldt de worsteling die regionale dagbladen op dit punt doormaken. Geschetst wordt hoe de edities Rivierenland en Vallei van De Gelderlander op de nominatie staan om te worden opgeheven. In deze gebieden bevinden zich relatief weinig abonnees, dus dreigen beide te worden gedegradeerd tot 'periferie' van het verspreidingsgebied, ten faveure van 'kernegebieden' als Arnhem en Nijmegen, waar nu eenmaal meer lezers (en waarschijnlijk ook adverteerders) zijn gevestigd. En de ontwikkeling gaat voort: drie jaar later verhaalt een verslaggever van dezelfde Gelderlander in de Volkskrant hoe 'zijn' editie in oostelijk Gelderland inmiddels is opgeheven. Van de zes oorspronkelijke redacteurs zijn er nog drie over; ze werken vanuit huis.³²

Niet voor niets wordt de capaciteit van de regioredacties gekoesterd op redacties, leert enige navraag bij redactievertegenwoordigers. Een hoofdredacteur van een van de grotere regionale dagbladen vertelt hoe hij het hoofd moet bieden aan de elkaar opvolgende bezuinigingsrondes. 'Ik laat me leiden door de vraag: hoe houden we onze journalisten op straat. Het cultuurgoed zit in de journalisten. We slaagden er tot nog toe in om het overgrote deel van de bezuinigingen te realiseren via efficiëncymaatregelen en slim schuiven met posities.'

'Waar het kon haalden we eindredacteurs eruit of verkleinden we de nieuwsdienst. Voor behoud van onze slagkracht in sommige editiegebieden moet ik vechten.' Maar ook deze hoofdredacteur vreest dat snijden in de edities aanstaande is. Mogelijk resteert dan een concentratie op kernegebieden, 'waar journalistiek ook het meeste te halen is.'

4.4. Quick scan

Om een indruk te krijgen van de houdbaarheid van de editiestelsels bij de regionale kranten deden wij in de zomer van 2009 een schriftelijke quick scan onder alle hoofdredacties van regionale dagbladtitels, inclusief het AD. Gevraagd is naar de ontwikkeling sinds 2003 van de formatie van de regioredacties, of er in deze periode edities zijn opgeheven en hoe de vooruitzichten zijn voor het voortbestaan van de edities. Interpretatie van de antwoorden leverde overigens een probleem op als gevolg van definitiekwesties (de economische en kunstredacteurs dragen ook bij aan het regionieuws, niet elke samenvoeging wordt gezien als een verschraling van edities, enz.) en verschillen in organisatiestructuren. Met enige voorzichtigheid destilleerden we uit de antwoorden het volgende beeld.

³² Van Nuland, Merijn (14 juni 2012). 'De redactie is opgeheven en ik werk nu thuis.' De Volkskrant p.13

Dagblad van het Noorden

Sinds 2003 inkrimping redactie van 45 fte (van 170 naar 125), waarvan 11 ten koste van de regioverslaggeving. Het aantal edities is teruggelopen van negen naar zes.

Leeuwarder Courant

De regioredactie wordt op sterkte gehouden, al gaat het aantal edities terug van vier naar drie. Maar dat is geen voortvloeisel uit bezuinigingen, maar heeft een technisch-organisatorische oorzaak.

TC Tubantia

Een geringe terugloop van de regioredactie; bezuinigingen zo veel mogelijk afgewenteld op back-office en op eindredactie binnen- en buitenland.

HDC Dagbladen

Extra editionering bij Gooi- en Eemlander (in 2008 overigens weer teruggedraaid), Alkmaarse Courant en Haarlems Dagblad.

AD

Zware krimp bij de regioredactie in 2009: van 270 naar 170 fte (inclusief eindredactie en sport). Is gevolg van een besluit om een fors deel van de regioverslaggeving uit te besteden aan freelancers. Uitgever streeft overigens een 'groeistrategie na, 'mede gebaseerd op een verdere focus op regionale verslaggeving'. Vandaar dat de 18 regionale edities ongemoeid zullen blijven (dat waren er in 2006 overigens nog drie meer). Uitbreiding van het aantal edities wordt niet uitgesloten in de komende jaren.

Brabants Dagblad

Regioredactie sinds 2003 gekrompen van 135 naar 125 fte. Verdere daling verwacht naar 2010, Edities zijn gehandhaafd; men hoopt de te versterken door samenwerking 'met andere bladen' en krimp van centrale afdelingen.'

BN/De Stem

Ondanks sterke redactionele krimp (met 'tientallen' fte) zijn de regioredacties buiten schot gebleven. Ook voor komende jaren is dit een 'keihard uitgangspunt.' Er bestaan geen plannen tot vermindering van het aantal edities.

Media Groep Limburg

Sinds 2003 is oplage gestaag gedaald met vier procent per jaar – van 216.000 naar 167.000. Van de oorspronkelijke redactionele 'normbezetting' van 200 fte is weinig over: in 2009 bedraagt de formatie 128 fte. Het percentage daarvan dat werkt als regioverslaggever is door een andere werkwijze en organisatie sterk verhoogd (zestig procent ofwel 75 fte). Alle acht edities zijn gehandhaafd en er zijn geen plannen om dit aantal te verminderen.

Een aantal zaken komen uit deze rondgang in het bijzonder naar voren.

- Bij een aantal regionale dagbladen is sinds 2003 fors gesneden in de redactiesterkte. Elders bestaan plannen daartoe.
- Het overeind houden van de regionale edities heeft prioriteit; de wil daartoe komt duidelijk naar voren. Maar bij sommige dagbladen lukt dat al niet meer.
- Er wordt rekening gehouden met nieuwe bezuinigingsrondes. De eventuele gevolgen voor het editiestelsel worden gevreesd, al hoopt men er het beste van te maken.

Kortom, dit beeld tussen vrees en hoop biedt niet het vertrouwen dat het met de toekomst van de edities wel goed zit.

Staan, gemeten naar beide indicatoren, de seinen op rood (of tenminste oranje)? De raadsverslaggeving loopt achteruit, zoveel lijkt wel vast te staan. Bij menige regionale krant wordt geknaagd aan het editiestelsel of bestaat de vrees dat dit staat te gebeuren. Zet deze

ontwikkeling door, dan zal de functie van het regiodayblad als (belangrijkste) drager van de lokale openbaarheid verder eroderen. En op den duur verdwijnen. Mochten zich, dit scenario volgend, geen andere media aandienen als substituut, dan is de openbaarheid in last, en daarmee de lokale democratie. Meer daarover in het volgende hoofdstuk.

5. SUBSTITUTIE

5.1. Wie springt in het gat?

Op regionaal en lokaal niveau zijn de media in de uitoefening van hun maatschappelijke functie relatief kwetsbaar. Anders dan op nationaal niveau verschijnt er in de regio doorgaans maar één dagblad, Verliest het dagblad aan slagkracht, dan staat er geen andere krant klaar om de maatschappelijke functie over te nemen. Voor substitutie zal eerder moeten worden uitgezien naar andere media in de regio.

Achtereenvolgens beoordelen we het potentieel van lokale nieuwsbladen (5.2.), huis-aan-huisbladen (5.3.), regionale publieke omroep (5.4.) en de lokale berichtgeving via internet (5.5) Criteria ter beoordeling zijn: oplage en bereik, capaciteit en infrastructuur en journalistiek gehalte.

5.2. Lokale nieuwsbladen

Betaalde lokale nieuwsbladen vervullen plaatselijk een belangrijke functie voor de lokale openbaarheid. Ze worden professioneel en volgens journalistieke principes gemaakt, de lokale dekking is redelijk tot goed. Een sterk punt is voorts de exclusieve focus op de gemeente of de streek waar het nieuwsblad verschijnt. In de berichtgeving wordt relatief veel aandacht gegeven aan de gemeentepolitiek.

Niettemin, gezien het geringe aantal verspreidingsgebieden is het potentieel om als substituut te kunnen fungeren voor het regiodayblad zeer beperkt. Het betaalde lokale nieuwsblad verschijnt in 60 gemeenten of clusters van gemeenten, en dan met name in kleine steden, waar publieke betrokkenheid zich goed laat organiseren. De gezamenlijke betaalde oplage bedraagt 300.000. Het overgrote deel van de Nederlandse bevolking wordt dus niet bereikt door een lokaal nieuwsblad. Als men al aan een rol als substituut denkt, dan betreft dat alleen genoemde zestig gemeenten.

Het Haagse initiatief Den Haag Centraal is zeker lovenswaardig, maar gezien de afhankelijkheid van overheidssteun kan het bezwaarlijk model staan voor een substituut.

5.3. Huis-aan-huisbladen

Aan de factor verspreiding zal het niet liggen bij de huis-aan-huisbladen: bijna alle Nederlandse huishoudens worden er via de deurmat door bediend en het bereik bedraagt vele miljoenen. De gemiddelde leesduur is heel behoorlijk. Lezers (vgl. par. 2.3.) ervaren het als een prettige en toegankelijke nieuwsbron, maar missen wel journalistieke kwaliteit – wat niet kan verrassen gezien de doorgaans zeer bescheiden redactionele bezetting van deze bladen. Deze zwakte is ook meteen het belangrijkste beletsel voor het vervullen van een substitutierol voor het dagblad. Dat beeld kan veranderen, maar dan zullen uitgevers bereid moeten zijn om te investeren in journalistieke kwaliteit en onafhankelijkheid. Daarvan zijn nog geen tekenen.

Denkbaar is dat hier in de toekomst een nieuw speelveld ontstaat. De meeste huis-aan-huisbladen zijn in handen van grote uitgevers van regionale dagbladen. Mochten de dagblad nog meer terrein verliezen, dan zal dit de behoefte aanwakkeren om dagblad en huis-aan-huisblad meer doen samenwerken of zelfs redactioneel te integreren. De huis-aan-huisbladen zouden dan kunnen profiteren van de journalistieke kwaliteit van de dagbladen, waardoor het journalistieke peil er van zou kunnen stijgen.

Zo'n synergiemodel, althans in aanzet, zien we bijvoorbeeld in Het Gooi. De uitgever van de Gooi- en Eemlander (HDC) heeft enkele jaren geleden de redacties van zes huis-aan-huisbladen in de regio ondergebracht bij de redactie van het dagblad. Op den duur zou dit één geïntegreerde redactionele organisatie moeten worden. Naast kostenbesparing hoopt men door synergie-effecten een kwaliteitsverbetering te realiseren.

5.4. Internet

Een steeds belangrijker deel van het nieuwsbereik voor lokale zaken loopt inmiddels via internet. De regionale dagbladsites met hun miljoenenpubliek zijn daar in hoge mate debet aan (par. 2.5). Substitutie is hier echter niet aan de orde: dagbladsites zijn geen substituut en zouden niet kunnen bestaan zonder de redactie van de gelijknamige papieren titel. Bovendien ontbreekt het de dagbladsites aan een effectief verdienmodel. Geen krant, geen website .

Anders ligt dit met de activiteiten van grote uitgevers als TGM en Wegener, die portals met lokaal nieuws ontwikkelen die onder meer gelinked zijn aan huis-aan-huisbladen: met Dichtbij.nl en Weekkrant.nl wordt vrijwel heel Nederland bestreken met lokale nieuwsvoorziening (par. 2.6). Het hoge aantal bezoekers en het feit dat ook de lokale adverteerder deze lokale nieuwssites weten te vinden duidt erop dat met deze synergetische benadering een interessante uitgeefstrategie is aangeboden. Maar zolang de berichtgeving een neerslag blijft van de huis-aan-huisbladen, zich concentreert op agendanieuws en politieberichten (Dichtbij) en slechts sporadisch op de publieke zaak, mag men zich over de functie van deze nieuwssites voor de lokale openbaarheid niet te veel illusies maken. Het zou veel interessanter kunnen worden indien uitgevers bereid waren ook in kwaliteitsjournalistiek te investeren..

De verspreide, plaatselijke hyperlocals vertonen een gemengd beeld. Volgen we het oordeel van mediawetenschapper Piet Bakker ('bloggers genoeg en ook met bereik, maar lokale politiek is zelden geagendeerd' - par. 2.6), dan is van substitutie nog weinig sprake. Dat neemt niet weg dat zich hier en daar (potentiële) pareltjes aandienen, die het verdienen om nauwgezet in hun ontwikkeling en toepassingsmogelijkheid te worden gevolgd.

5.5 Regionale omroep.

Het medium in de regio met het meeste potentieel voor substitutie van het dagblad is de regionale publieke omroep. Deze voldoet aan een belangrijke voorwaarden. Televisie is het meest populaire en invloedrijke massamedium, met een bereik in elke huiskamer. De publieke regionale omroep heeft een wettelijk institutioneel fundament met verzekerde inkomsten. In alle provincies bestaat zo'n instituut, (in Zuid-Holland twee). Regionale omroepen staat een aanzienlijke technische en journalistieke infrastructuur ter beschikking. Regionale omroepen werken crossmediaal (met tv, radio, internet).

Maar de regionale omroepen zijn er nog lang niet. Hun programmering schiet tekort, wat als een van de oorzaken wordt gezien van het geringe marktaandeel (vgl. par. 2.4). Het marktaandeel van de regionale tv zou flink omhoog moeten. Dat vergt een programma-aanbod dat evenwichtiger, pluriformer en spraakmakender is dan het huidige., met meer ruimte voor achtergrond- en onderzoeksjournalistiek. Het geringe aantal uit te zenden unieke uren zal omhoog moeten. Het adequaat bedienen van de (vele) inliggende gemeenten vraagt om een even robuust als fijnmazig subregionaal editiestelsel.

Om aan deze voorwaarden te kunnen voldoen zullen de regionale omroepen over meer mensen en middelen moeten beschikken. Blijft dit uit, dan kan de huidige regionale televisie moeilijk als volwaardig substituut worden beschouwd.

Gezamenlijk ontvingen de regionale omroepen in 2009 aan provinciale subsidies een bedrag van 142 miljoen euro. Optrekken van dit bedrag lijkt op de korte termijn niet erg kansrijk, nu diverse provincies juist korten op 'hun' regionale omroep. Compensatie valt wellicht te vinden in reclame-inkomsten of sponsoring (in 2009 bedroeg de totale opbrengst daarvan 33 miljoen euro).

Wil en de regionale omroepen een grotere maatschappelijke rol spelen, dan is bezinning nodig op hun inkomsten structuur en werkwijze. Misschien moeten nieuwe wegen worden ingeslagen.

6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6.1. De onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag luidde:

Welke invloed oefenen [hiervoor gereleveerde] ontwikkelingen in het lokale en regionale medialandschap uit op het vermogen van lokale en regionale media om hun functies met betrekking tot de lokale openbaarheid te vervullen?

1. Het onderzoek bevestigt dat dit vermogen is afgenomen. Als gevolg van aanhoudende oplageverliezen en afnemende inkomsten heeft de vanouds belangrijkste speler, het regionale dagblad, zijn functie voor het lokale democratische proces en als drager van de lokale openbaarheid zien verzwakken. Die verzwakking van het dagblad kan niet zomaar worden gecompenseerd door andere media in de regio als lokale bladen, omroep of lokale berichtgeving op internet. Van alle media in de regio heeft het dagblad nog altijd (met afstand) de sterkste journalistieke capaciteit. Komt die in de problemen dan is de maatschappelijke functie vervulling van de media in de regio in het geding. (Hoofdstuk 2)

2. De ontwikkeling vertoont kenmerken van een spagaat. Terwijl de journalistieke infrastructuur in de regio verzwakt, stelt een veranderende bestuurlijke dynamiek de journalistiek juist voor nieuwe uitdagingen. (Hoofdstuk 3)

3. Het moment lijkt niet ver weg meer dat men zich serieuze zorgen moet maken over de toekomst van de lokale openbaarheid. Regionale dagbladen naderen een kritische grens, waarna het bedienen van de lokale openbaarheid niet meer en niet meer overal kan worden verzekerd.

Indicatoren daarvoor:

- Redacties van regionale dagbladen hebben veel banen moeten inleveren, alleen al in de jaren 2005-2009 mogelijk een kwart van de formatie. Sedertdien zet deze ontwikkeling door, (getuige onder meer de recente plannen van Wegener.
- De raadsverslaggeving vertoont een neergaande lijn zowel in kwantitatief (lege perstribunes) als in kwalitatief opzicht.
- Het editiestelsel bij de regionale dagbladen begint gaten te vertonen. Edities vormen in de organisatie van het dagblad de brug naar het plaatselijke nieuws. Sommige dagbladen hebben onder druk van bezuinigingen al edities moeten opheffen. Bij andere bestaat de vrees dat dit onvermijdelijk wordt na nieuwe bezuinigingen. (Hoofdstuk 4)

6.2 Mogelijkheid tot substitutie

1. Het vooruitzicht van een steeds verder verzwakkend dagblad, dat zijn rol als hoeder van de lokale openbaarheid niet langer waar kan waarmaken dwingt tot bezinning op alternatieven. Welke andere media in de regio zijn (potentieel) een geloofwaardig substituut voor de afkalvende krant?

2. Betaalde lokale nieuwsbladen kenmerken zich door een samengaan van lokale betrokkenheid en journalistieke kwaliteit. Maar een denkbaar substituut zouden ze slechts kunnen zijn in de zestig gemeenten waar een lokaal nieuwsblad verschijnt.

3. Huis-aan-huisbladen vallen op door een zeer groot bereik - bijeen genomen een miljoenenpubliek - maar kunnen, gelet op hun schriële redactionele bestaffing en middelen, , bezwaarlijk als substituut voor het dagblad worden beschouwd - de betere uitzonderingen niet te na gesproken. Echter, met hun miljoenenbereik en de vrij positieve waardering in lezersonderzoek, blijven ze potentieel een factor van betekenis. Een eventuele toekomstige bijdrage als substituut zal afhangen van de bereidheid van uitgevers om te investeren in

journalistieke kwaliteit en onafhankelijkheid. Mogelijkerwijs is organiseren en versterken van synergie tussen huis-aan-huisblad en regiodayblad een stap in de goede richting.

4. Hyperlokaal, de verzamelnaam voor verspreide plaatselijke blogs en nieuwssites, ontbreekt het nog te vaak aan journalistieke capaciteit en zijn daardoor niet voldoende aan de maat als potentieel substituut. Hun aanvullende functie kan niet worden betwist. Bovendien dienen zich hier en daar kwaliteitssites aan die interessant zijn.

5. De lokale nieuwsportalen die grote uitgeverijen ontwikkelen zijn als digitale uitgeefstrategie interessant, maar ontberen nog de focus op de publieke zaak en de daarvoor benodigde journalistieke kwaliteit of capaciteit om als substituut te kunnen fungeren.

6. Van alle lokale en regionale media lijkt de publieke regionale omroep het beste gepositioneerd als substituut. Er is een wettelijk kader dat de instandhouding en financiering in elke provincie verzekert. De regionale omroep beschikt al over een aanzienlijke technische en journalistieke infrastructuur.

Maar om die rol te kunnen spelen zal er het nodige moeten veranderen. In rapporten en adviezen vanuit de regionale omroepwereld zelf worden nogal wat tekortkomingen gesignaleerd, - dat geldt overigens vooral de tv - die met de huidige budgetten moeilijk te overwinnen zijn. Het marktaandeel onder de kijkers zou drastisch omhoog moeten. De programmering zou meer lokaal, meer gevarieerd en spraakmakender moeten zijn, op basis van veel meer unieke uren (dus minder de herhalingscarrousel).

Hoewel de publieke regionale omroep dus op het eerste gezicht goede papieren heeft (wettelijke verankering, bereik in elke huiskamer, aanwezigheid van een technische en redactionele infrastructuur), heeft ze nog een lange weg te gaan voor ze een geloofwaardig substituut kan zijn voor het dagblad. Zonder meer financiële middelen zal dat niet gaan. De werkelijkheid van vandaag is echter, dat provinciebesturen bezuinigen op regionale omroepbudgetten. (Hoofdstuk 5)

6.3. Onderzoek en publiek debat in de regio

Gelet op de negatieve spiraal waarin het regiodayblad zich bevindt, gelet ook op de vaststelling dat een geloofwaardig substituut zich nog niet aandient en de perspectieven vooralsnog onduidelijk zijn, is er alle reden tot zorg over de lokale openbaarheid. De kans dat deze op termijn verschaalt moet 'met de kennis van vandaag' als zeer reëel worden beschouwd, met alle negatieve gevolgen voor de (lokale en regionale) democratie.

De verantwoordelijken in de regio zouden zich dit moeten aantrekken. Verantwoordelijk, dat zijn zowel de lokale en regionale overheid (als hoeders van de democratie) als de in de regio opererende media (met name hun uitgeverijen). Een gemeenschappelijk verantwoordelijkheidsgevoel zou, luidt onze aanbeveling, kunnen leiden tot onderzoek in de regio naar de 'staat van de lokale openbaarheid'. Desgewenst zou deze studie, *Zorgen om lokale openbaarheid* daarvoor als pilot kunnen fungeren. Zo'n onderzoek in de regio zou overigens over meer moeten gaan dan een schets van het medialandschap, het kan niet zonder inhoudsanalyse van de berichtgeving door de diverse media. Provinciebesturen lijken aangewezen. Daarom verdient het aanbeveling om in elke regio of provincie een onderzoek te houden naar de staat en de toekomst van de lokale en regionale openbaarheid aldaar. In hun dubbele hoedanigheid van regionale overheid en bestuurlijk verantwoordelijke voor de regionale publieke omroep lijken de provinciebesturen het meest aangewezen om hier een leidende rol te spelen.

Zo'n (als het even kan periodieke te maken) rapportage over regionale staat van de openbaarheid zou gevolgd kunnen worden door een publiek debat in de regio, waaraan vertegenwoordigers van oude en nieuwe media, overheden, maatschappelijke instellingen, wetenschappers en betrokken burgers elkaar kunnen ontmoeten.

6.4. Kanttekeningen bij de teloorgang van het regionale dagblad

Genoeg gezegd over het verval van het regionale dagblad Natuurlijk, de glorie-dagen zijn voorbij. De trend (lagere oplages en advertentie-inkomsten, hogere kosten, krimpende redacties) is al jarenlang weinig opwekkend, wat de toekomst van de regiokrant ongewis maakt. Daar tegenover staat het moeilijk weg te poetsen feit dat het regionale dagblad als lokale nieuwsbron nog helemaal niet gemist kan worden. Niemand staat klaar of is in staat om in het gat te springen. Substituten zijn onvoldoende voorhanden en het is maar de vraag of dit in de toekomst wel het geval zal zijn. Dromen van een 'krantloze democratie' is in de regio tot nader order niet aan de orde.

Het overeind houden van de krant is voor de komende jaren dan ook de beste dienst, die men de lokale openbaarheid zou kunnen bewijzen. En waarom ook niet: naast slecht nieuws is uit deze verkenning ook een aantal opmerkelijk sterke punten van het dagblad naar voren gekomen. Pluspunten die met elkaar het unieke kapitaal van het regionale dagblad vormen.

In weerwil van alle klappen die het dagblad in de afgelopen jaren heeft opgelopen, beschikt het vergeleken met andere media in de regio nog altijd over de sterkste journalistieke infrastructuur. Zo kan de krant een dominante speler blijven in een regionale niche met weinig concurrentie. Tegenover (soms sterk) teruggelopen oplagecijfers staat een enorme toename van het bereik – het internet heeft gezorgd voor een verveelvoudiging. De gezamenlijke regionale dagbladwebsites trekken miljoenen bezoekers die door de traditionele betaalde krant niet worden bereikt. Het bevestigt wat uit elk onderzoek naar voren komt: de behoefte bij het publiek aan nieuws en informatie over lokale zaken blijft groot. Het mogelijk verdwijnen van het regionale dagblad zou ook een aanzienlijk kapitaalsverlies betekenen.

Zou dit de reden zijn dat de Amerikaanse superinvesteerder Warren Buffett recentelijk 64 regionale kranten heeft opgekocht? Buffett zegt ervan overtuigd te zijn dat het om rendabele investeringen gaat. Hij vertrouwt erop dat kranten in kleine, hechte gemeenschappen een goed lezerspubliek kunnen bedienen en vasthouden.³³

Onze verkenning bevat enkele aanknopingspunten voor deze hoopvolle verwachting.

Lokaal loont

Bij de verkenning van de positie van de lokale nieuwsbladen (par. 2.3.) viel op dat hun positie in afgelopen decennium veel stabiel is gebleven dan de regiodagbladen, die jaar op jaar en kwartaal op kwartaal abonnees verliezen. De positieve uitzondering is de Barneveldse Krant, niet toevallig een uitgesproken lokaal dagblad. Ook valt te wijzen op relatief goede positie van de lokale huis-aan-huisbladen. Ondanks kwalitatieve beperkingen hebben deze een groot leesbereik en blijkt de lezer met het gebodene redelijk content.

De conclusie moet zijn dat lokaal blijkbaar loont. De regionale dagbladen kunnen dit opvatten als een aanwijzing om nog meer dan nu al gebeurt hun profiel te zoeken in berichtgeving over lokale ontwikkelingen en gebeurtenissen.. Het regiodagblad hoeft geen venster op de wereld te zijn; voor nationaal en internationaal nieuws zijn elders (internet) al zoveel gratis vindplaatsen.

Nieuw digitaal speelveld

Regionale dagbladsites trekken gezamenlijk met een gratis informatieaanbod een miljoenenpubliek. Met de interesse voor lokale berichtgeving dus wel goed (par 2.5). Met de opkomst van de gebruiksvriendelijke en populaire smartphone en tablet ontstaat voor uitgevers een nieuw speelveld voor het aanbieden van betaalde informatie via apps. De uitrol van beide gaat in Nederland momenteel razendsnel. Inmiddels is ook uit onderzoek bekend dat dagblad-apps een snel groeiende populariteit genieten, zij het dat dit vooral de gratis versie geldt. Voor de betaalde variant bestaat nog weinig interesse.

Mogelijk heeft deze technologische vernieuwing ook invloed op de bereidheid tot betaling onder het publiek. Uit 'Digitaal verdienen', een recent onderzoek van PwC naar betaalbereidheid voor informatie op het web (verricht in opdracht van het Stimuleringsfonds voor de Pers) blijkt dat die bereidheid groeit naarmate informatieve diensten een package

³³ Zie: Yvonne Zonderop (2012). Het lot van de regionale pers. De Gids, nummer 5, 2012 p. 8

vormen: bijvoorbeeld bestaande uit nichegericht nieuws met doorklik naar achtergrondartikelen, video's en archief.

Als dominante speler in de niche 'regionaal en lokaal nieuws' lijkt het regionale dagblad hier goed gepositioneerd - misschien nog wel beter dan de landelijke dagbladen die veel meer concurrentie kennen.. Tot nu toe hebben zich nog maar heel weinig regionale dagbladen op de appmarkt gemeld. Dat neemt niet weg dat zich hier voor hen een hoogst interessant, nieuw speelveld aftekent. Welke uitgever durft de investering aan?

Samenwerking in de regio?

Een van de aanbevelingen van de Commissie-Brinkman is bundeling van journalistieke capaciteit in de regio. Op den duur, aldus de commissie, zou dit kunnen leiden tot de vorming van 'regionale mediacentra' waar 'crossmediaal door professionals vanuit verschillende disciplines en instituties aan een sterke regionale journalistieke nieuwsvoorziening worden gewerkt. Daarmee wordt de mogelijkheid geschapen de samenwerking tussen de publieke omroep en de private pers in de regio een bredere institutionele basis te geven.' (par. 1.5)

Het lijkt een plausibele gedachte: waar verschraving dreigt kan samenwerking van partijen soelaas bieden. Samenwerking maakt de totale journalistieke infrastructuur sterker en in die zin kan het een ondersteuning betekenen van de lokale openbaarheid..

Met de gelden van de Tijdelijke regeling Persinnovatie heeft het Stimuleringsfonds voor de Pers in de afgelopen twee jaar enkele samenwerkingsprojecten in de regio financieel ondersteund. Coöperatie van regionaal dagblad en regionale omroep blijkt de meest gangbare variant. De Nieuwsbrief van het Stimuleringsfonds van april/mei 2011 doet verslag van financieel gesteunde samenwerkingsprojecten in Friesland, Twente en Gelderland.

Deze samenwerkingsgedachte roept niettemin enkele twijfels op: zo is het maar zeer de vraag of het duurzaam bijdraagt aan verlichting van de problemen van het dagblad. Eerder merkten wij op dat voortbestaan van het regionale dagblad een belangrijke doelstelling is ter behoud van de lokale openbaarheid – substituten staan immers niet klaar. Maar levert samenwerking met de regionale omroep behalve extra werk ook nieuwe inkomsten op? Waarschijnlijk niet, als de externe subsidiering eenmaal ophoudt.. Fundamenteeler nog is de vraag of samenwerking tussen de publiek gefinancierde omroep en de op de markt operende krant niet onvermijdelijk zal gaan wringen.

In plaats van te streven naar samenwerking met andere media zou men met evenveel reden kunnen kiezen voor versterkte profilering van het dagblad. Navolgend een gedachte-experiment.

Dagblad annex tv-zender

Het dagblad zou pas echt crossmediaal zijn als het naast de printuitgave en de presentie op internet tv-nieuwszender voor de regio zou zijn. Een stoutmoedige gedachte, maar toch beschikt het dagblad al over het nodige werkkapitaal: een sterk merk met een lange traditie in de regio, een journalistiek-redactionele infrastructuur, een website, een gebouw. Door dit werkkapitaal juist en efficiënt in te zetten verschaft het dagblad zich een goede uitgangspositie als beoogde tv-nieuwszender in de regio

Inkomsten zijn te verwachten uit reclame, sponsoring en samenwerking met andere partijen. (Reclame verschuift toch al meer en meer van print naar tv en internet. Door zelf tv te gaan maken volgt de krant die beweging. Een levensvatbare toekomst voor deze 'dagblad-tv' veronderstelt 1. de juiste technische infrastructuur; 2. een effectief verdienmodel en 3. een mentaliteitsverandering bij de redacties.

Voor de juiste technische infrastructuur - ontvangst als live stream op een computerscherm is geen optie, want niet concurrerend – is men op glasvezeltechniek aangewezen. Alleen dan worden internet en tv één systeem en is *broadcast quality* via internet mogelijk.

Glasvezelverbindingen bestaan in Nederland echter pas op een beperkt aantal plaatsen, versnelling van deze ontwikkeling is zeer gewenst. Zolang het landelijk niet is 'uitgerold', kan in regio's met glasvezelverbinding alvast worden geëxperimenteerd met dagblad-tv . .