

Aandacht voor media

Naar nieuwe waarborgen voor hun democratische functies

WRR



Aandacht voor media

Naar nieuwe waarborgen voor
hun democratische functies

Aandacht voor media. Naar nieuwe waarborgen voor hun democratische functies is een advies aan de regering uit naam van de voltallige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. WRR-Rapport 111 is voorbereid en geschreven door:

Prof. dr. mr. C.C.J.H. (Catrien) Bijleveld (projectvoorzitter),
Prof. dr. G.B.M. (Godfried) Engbersen (raadslid tot 1 juli 2024),
Dr. E.K. (Erik) Schrijvers (projectcoördinator),
Prof. dr. A. (Alyt) Damstra (projectmedewerker),
Dr. L. (Lana) Askari (projectmedewerker),
Drs. K.C. (Koen) Hoogendoorn (projectmedewerker).

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werd in voorlopige vorm ingesteld in 1972. Zijn positie is definitief vastgelegd bij wet van 30 juni 1976 (Stb. 413). De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is een onafhankelijk adviesorgaan. De WRR informeert en adviseert de regering en het parlement over sectoroverstijgende vraagstukken die grote impact hebben op de samenleving. De adviezen zijn gebaseerd op wetenschappelijke onderzoek en gericht op een lange termijn perspectief.

De huidige zittingsperiode loopt tot 31 december 2027.
De samenstelling van de raad is:

Prof. dr. mr. C.C.J.H. (Catrien) Bijleveld,
Prof. dr. A. (Andrea) Evers,
Prof. dr. P. (Paul) 't Hart,
Prof. dr. S.J.M.H. (Suzanne) Hulscher,
Prof. dr. A. (Ab) Klink,
Prof. dr. M. (Maarten) Lindeboom,
Prof. dr. ir. T. (Tanja) van der Lippe,
Prof. dr. mr. J.E.J. (Corien) Prins (voorzitter),
Prof. dr. M.L.L. (Mathieu) Segers†,
Prof. dr. C.G. (Casper) de Vries.

Secretaris: Prof. dr. F.W.A. (Frans) Brom.

© Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag 2024

De inhoud van deze publicatie mag (gedeeltelijk) worden gebruikt en overgenomen voor niet-commerciële doeleinden. De inhoud mag daarbij niet veranderen. Citaten moeten altijd aangegeven zijn, bij voorkeur als: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2024). *Aandacht voor media. Naar nieuwe waarborgen voor hun democratische functies*. WRR-Rapport 111. Den Haag: WRR.

WRR

Aan de Minister-President

Voorzitter van de Ministerraad
De heer drs. H.W.M. Schoof
Postbus 20001
2500 EA Den Haag

datum

27 september 2024

onderwerp

WRR-Rapport nr. 111 *Aandacht voor media. Naar nieuwe waarborgen voor hun democratische functies*

Het doet ons genoegen u hierbij het rapport *Aandacht voor media. Naar nieuwe waarborgen voor hun democratische functies* aan te bieden.

Media zijn onmisbaar in een democratische samenleving. Zij zorgen voor betrouwbare informatie over maatschappelijk relevante vraagstukken, faciliteren de controle van de macht en bieden een podium voor verschillende perspectieven. De afgelopen decennia is het medialandschap als gevolg van digitalisering ingrijpend veranderd: het aanbod is enorm toegenomen, platformbedrijven domineren de online distributie van informatie, het publiek debat is naar online verschoven en het verdienmodel van vooral de lokale en regionale journalistiek is niet meer toereikend. Er is sprake van een nieuw mediasysteem waarin de kwaliteit van de informatievoorziening en het publieke debat onder druk staat.

Het huidige mediabeleid past niet meer. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) pleit daarom voor een omslag in het mediabeleid: neem het nieuwe mediasysteem als startpunt om te waarborgen dat de democratische functies van media tot hun recht kunnen blijven komen. De WRR doet vier hoofdaanbevelingen voor het regeringsbeleid: 1) Maak maximaal gebruik van wet- en regelgeving om een betrouwbare en veilige informatie-omgeving te realiseren; 2) Maak voor de democratie belangrijke informatie prominent zichtbaar en goed vindbaar; 3) Versterk de lokale en regionale journalistiek; 4) Investeer in mediaverantwoordelijkheid.

Overeenkomstige de Instellingswet ziet de raad graag de bevindingen van de ministerraad tegemoet.

De voorzitter,



Prof. mr. J.E.J. (Corien) Prins

De secretaris,



Prof. dr. F.W.A. (Frans) Brom

Redactie: Simone Langeweg, Leiderdorp
Uitgever: WRR

Vormgever: binnenwerk: Ready for take-off, Den Haag
Omslagafbeelding: Steffie Padmos, Amsterdam
Figuren en tabellen: Ready for take-off, Den Haag

ISBN: 978-90-834300-5-8
NUR: 740

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Buitenhof 34
Postbus 20004
070-356 46 00
info@wrr.nl
2500 EA Den Haag
wrr.nl

Inhoud

	Ten geleide	9
	Samenvatting	11
1	Inleiding	21
1.1	Radicale verandering van de informatieomgeving	21
1.2	Democratische meningsvorming onder druk?	23
1.3	Vorbij de symptomen: kenmerken en werking van het mediasysteem	26
1.4	Aanpak en opbouw van het advies	29
2	Media en democratie	33
2.1	Inleiding	33
2.2	Media als infrastructuur van de publieke ruimte	34
2.3	Democratische functies van media	43
2.4	Criteria voor de invulling van democratische functies	46
2.5	Democratische meningsvorming in een pluriforme samenleving	56
2.6	Democratie onder druk?	60
3	Platformisering van de publieke ruimte	61
3.1	Introductie	61
3.2	De nieuwe infrastructuur van de publieke ruimte	62
3.3	Het nieuwe verdienmodel van de publieke ruimte	68
3.4	De publieke ruimte als aandachtseconomie	74
3.5	Decentrale productie van informatie	80
3.6	Regulering van de online publieke ruimte	88
3.7	Conclusie	96
4	Een nieuw speelveld voor journalistieke media	99
4.1	Introductie	99
4.2	Van analoog naar digitaal: de Nederlandse media	99
4.3	Convergentie en ontkoppeling	106
4.4	Veranderend gebruik	108
4.5	Geldstromen en verdienmodellen	113
4.6	Concentratie en verschraling	123
4.7	Conclusie	128

5	Democratische meningsvorming onder druk	131
5.1	Introductie	131
5.2	Het nieuwe mediasysteem gezien door de lens van de vier criteria	132
5.3	Gevolgen voor democratie	152
5.4	Conclusie	157
6	Conclusies en aanbevelingen	159
6.1	Inleiding	159
6.2	Uitgangspunten voor nieuw mediabeleid	161
6.3	Europese wet- en regelgeving maximaal benutten	164
6.4	Prominentiebeleid	167
6.5	Versterking van de lokale en regionale journalistiek	172
6.6	Mediaverantwoordelijkheid	175
6.7	Slotwoord	179
	Gesproken personen	181
	Literatuur	184
	Rapporten aan de regering	215

Ten geleide

Dit rapport is opgesteld door een projectgroep bestaande uit prof. dr. mr. Catrien Bijleveld (eerstverantwoordelijk raadslid), prof. dr. Godfried Engbersen (raadslid), dr. Erik Schrijvers (projectcoördinator), prof. dr. Alyt Damstra (staffid), dr. Lana Askari (staffid) en drs. Koen Hoogendoorn (staffid). Tijdelijk verbonden aan de projectgroep waren Rachel Koehoorn, Inger Ebeling, Doortje Lenders, Mariska van Dam, Gijs Verhoeff, Matthias Rekers, Noor de Smit, Pieter Beutler en Charlie Willemsen (stagiairs). Ondersteuning werd verzorgd door Paul van den Berg, Mitra Javanmardi, Dmitri Berkhout en Magda de Wit.

Aandacht voor media. Naar nieuwe waarborgen voor hun democratische functies kwam tot stand op basis van een uitvoerige studie van wetenschappelijke literatuur en beleidsstukken, interviews en discussiebijeenkomsten alsmede eigen analyse.

Versillende onderzoekers hebben ter voorbereiding van dit rapport in opdracht van de WRR working papers opgesteld:

- Irene Costera Meijer, Veranderend mediagebruik door jongeren: implicaties voor de rol en betekenis van de journalistiek in een democratie.
- Tim Luimes, Techplatforms en de pers. Een complexe financiële relatie.
- Koen Hoogendoorn, Wat is wijsheid? De reikwijdte en effectiviteit van mediawijsheidsbeleid.

Deze working papers zijn beschikbaar op de WRR-website.

De interviews en gesprekken hebben we gevoerd met meer dan 100 externe deskundigen in de publieke en private sector en in binnen- en buitenland. Gesproken is met onder andere overheden, toezichthouders, wetenschappers, onderzoekers, juristen, mediaorganisaties en organisaties in het maatschappelijk middenveld. Er zijn verschillende expertbijeenkomsten georganiseerd, onder meer over filterbubbels, overheidscommunicatie en Europese platformregulering. Daarnaast hebben we diverse werkbezoeken afgelegd, onder andere aan France Stratégie, de OESO, gemeente Harlingen en het Commissariaat voor de Media. De gesprekspartners – in het bijzonder die van de expertbijeenkomsten – zijn we zeer erkentelijk voor hun bijdrage aan dit rapport. Hun namen staan achterin dit rapport.

Prof.dr. Tarlach MacGonagle heeft lopende het project zijn kennis gedeeld over internationaal mediarecht. In de laatste fase van het project zijn teksten voorgelegd aan prof. mr. Luc Verhey (lid Raad van State, hoogleraar staats- en bestuursrecht, Universiteit Leiden), prof. dr. José van Dijck (hoogleraar Media en Digitale Samenleving, Universiteit Utrecht), prof. dr. Thomas Poell (hoogleraar Data, Cultuur & Instituties, Universiteit van Amsterdam), dr. Edmund Lauf (senior researcher, Commissariaat voor de Media), prof. dr. Sanne Kruijkemeier (hoogleraar Digitale Media en Samenleving, Wageningen University & Research), prof. dr. Rens Vliegthart (hoogleraar Strategische Communicatie, Wageningen University & Research) en mr. Folkert Jensma (juridisch redacteur NRC, voorzitter Nederlandse Vereniging van Journalisten). We danken hen voor hun commentaar en waardevolle suggesties.

Samenvatting

Media zijn onmisbaar in een democratische samenleving. Zij zorgen voor betrouwbare informatie over maatschappelijk relevante vraagstukken, ondersteunen controle van de macht en bieden een forum aan het geheel aan perspectieven dat de samenleving rijk is. Als gevolg van digitalisering is de informatieomgeving de afgelopen decennia ingrijpend veranderd: aanbod en gebruik zijn verschoven naar het online domein waar platformbedrijven de distributie van informatie bepalen. De kwaliteit van de informatievoorziening en het publieke debat staan binnen dit nieuwe speelveld onder druk. Om ervoor te zorgen dat media ook in de toekomst hun democratische functies kunnen blijven vervullen, is een omslag in het mediabeleid noodzakelijk. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) pleit voor een actief mediabeleid dat de democratische functies van media als centraal uitgangspunt neemt. In dit rapport doen we concrete aanbevelingen om deze omslag te maken.

Inleiding

In een tijdsbestek van hooguit enkele decennia is de infrastructuur van de informatieomgeving ingrijpend veranderd. Zoekmachines, socialemediaplatforms, slimme elektronica en generatieve artificiële intelligentie (AI) hebben er een centrale rol gekregen. Aanvankelijk leefden er hooggespannen verwachtingen van wat de digitalisering van de informatieomgeving de democratische samenleving zou gaan brengen. Inmiddels gaat het debat vooral over de schaduwzijden ervan, zoals desinformatie en online bedreigingen. In dit rapport onderzoekt de WRR de kenmerken en werking van het huidige mediasysteem en wat deze betekenen voor de wijze waarop media invulling kunnen geven aan hun democratische functies. Onze conclusie: deze functies staan onder druk en een actief overheidsbeleid is noodzakelijk om ze naar de toekomst toe te borgen. Daartoe formuleren we enkele nieuwe uitgangspunten voor mediabeleid en doen we vier concrete aanbevelingen.

Democratische functies van media

Een democratie functioneert bij de gratie van geïnformeerde burgers. Of het nu gaat om stemmen tijdens verkiezingen, een visie op migratie, stikstofmaatregelen of de vraag of een snelweg moet worden doorgetrokken, het is belangrijk dat daarover onafhankelijk geproduceerde en betrouwbare informatie beschikbaar is en dat burgers, politici en andere partijen daarover met elkaar in gesprek kunnen gaan. Het inwinnen en delen van informatie is wezenlijk voor de democratische meningsvorming. Media vormen hiervoor de onmisbare infrastructuur.

De rol die media in een democratische samenleving spelen, beschrijven we aan de hand van drie onderling verbonden functies. Allereerst *informer* media de samenleving. Zelfs in de meest minimale democratieopvatting zijn media nodig om burgers en politici van noodzakelijke informatie te voorzien. Deze informatie ondersteunt vervolgens ook het *controleren* van de macht. Media fungeren hierbij als waakhond, ze monitoren de macht en brengen misstanden in de openbaarheid. Ten slotte bieden media een *forum* aan de verschillende ideeën, opinies en perspectieven die in de samenleving rondgaan. Hoe media precies invulling geven aan deze functies, is geen uitgemaakte zaak. Zij kunnen de democratie ondersteunen maar evenzogoed ondermijnen of ontwrichten, bijvoorbeeld door eenzijdig gekleurde of onware informatie te verspreiden. Een voorwaarde om de democratie te kunnen ondersteunen, is dat het mediasysteem onafhankelijk, betrouwbaar en toegankelijk is. En dat media ook zelf als machtsfactor in de samenleving ter verantwoording geroepen kunnen worden.

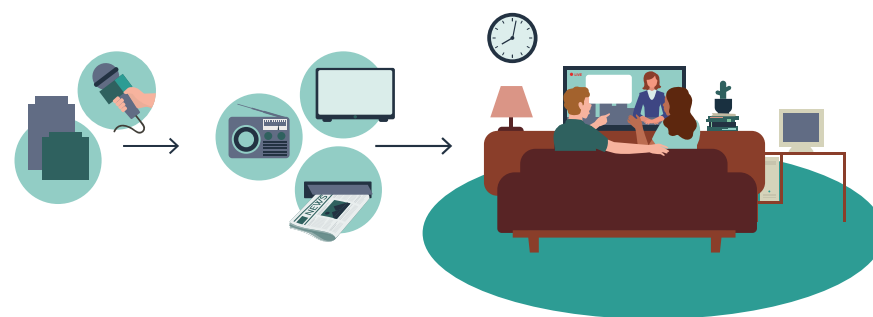
Figuur 1 Democratische functies van media



Transformatie van de informatieomgeving

De transformatie van de informatieomgeving laat zich beschrijven aan de hand van twee brede ontwikkelingen. In de eerste plaats is dat de *platformisering van de online publieke ruimte*. Mondiaal opererende platformbedrijven vormen inmiddels de ruggengraat van vrijwel alle activiteiten die op het internet plaatsvinden. Gebruikersdata zijn daarbij de voornaamste handelswaar. Op basis van deze data hebben platformbedrijven een superieur advertentiemodel ontwikkeld en het overgrote deel van de advertentie-inkomsten naar zich toe weten te trekken, ook in Nederland. Via zoekmachines, sociale media, nieuwe AI-toepassingen maar ook apparaten zoals smartphones en slimme televisies manipuleren zij bovendien het gedrag van gebruikers, met als doel hun aandacht zo lang mogelijk vast te houden. Informatiestromen maar ook relaties en netwerken krijgen in toenemende mate vorm op basis van deze commerciële motieven.

Figuur 2 Analoge informatieomgeving



En in de tweede plaats hebben de digitalisering en platformisering van de publieke ruimte geleid tot een *nieuw speelveld voor journalistieke media*. Waar krant, televisie en radio voorheen gescheiden infrastructuren waren, opereren ze nu alle in het online domein waar ze hun content digitaal aanbieden. Analoog gebruik neemt al jaren af ten gunste van online gebruik. Journalistieke media zijn meer en anders gaan produceren, maar journalistiek aanbod maakt desondanks een steeds kleiner deel uit van het totale, sterk toegenomen informatieaanbod. Journalistieke partijen concurreren met influencers, politici en andere actoren om de aandacht van gebruikers. Nieuws wordt ook nog eens steeds vaker indirect geraadpleegd, dus niet door de oorspronkelijke bron (het nieuwsmark) te bezoeken maar doordat mensen losse items via sociale media, zoekmachines of AI-assistenten tegenkomen. De dominante positie van platformbedrijven, ook op de digitale advertentiemarkt, draagt eveneens bij aan een proces van concentratie op de mediamarkt. Op lokaal en regionaal niveau hebben veel private nieuwsorganisaties moeite om het hoofd boven water te houden en verschaalt het journalistieke aanbod.

Figuur 3 Digitale informatieomgeving



Implicaties voor de democratische opdracht van media

Journalistieke media zijn niet onfeilbaar, maar hebben wel de beste kaarten om onafhankelijke en betrouwbare informatie te bieden. De werking van het huidige mediasysteem gaat samen met een gestage verdringing van journalistieke content; de vindbaarheid en het bereik daarvan nemen af. Daarmee staat in het huidige mediasysteem de democratische kwaliteit van de informatievoorziening onder druk. De voortschrijdende verschraving van de lokale journalistiek gaat ten koste van de informatiepositie van burgers en controle van het lokale bestuur. Tegelijkertijd circuleert er veel informatie van twijfelachtige kwaliteit: de onafhankelijkheid en betrouwbaarheid daarvan is onduidelijk en regelmatig ontbreekt ook de context om deze te kunnen duiden. De aanwezigheid van des- en misinformatie ondermijnt niet alleen de informatiepositie van burgers maar veroorzaakt ook tal van tweedeeffecten zoals institutioneel wantrouwen, cynisme en nieuwe mogelijkheden voor kwaadwillende actoren om democratische instituties te ondermijnen.

Vanwege het open en laagdrempelige karakter van het huidige mediasysteem kunnen stemmen die voorheen tot de marge waren veroordeeld, zich nu luid en duidelijk laten horen. Hierdoor krijgt de forumfunctie een ruimere invulling en is het publieke debat onmiskenbaar veelkleuriger en rijker geworden. Daar staat tegenover dat de verruwde online omgangsvormen nieuwe drempels voor deelname opwerpen. Publieke figuren als politici, wetenschappers en journalisten hebben regelmatig met intimidatie en bedreiging te maken. Dit staat een inclusief publiek debat in de weg, en leidt ertoe dat mensen minder snel bereid zijn om voor de democratie vitale functies op zich te nemen. Tot slot is beeldvorming in het politieke bedrijf steeds zwaarder gaan wegen, wat de kwaliteit van het parlementaire debat heeft uitgehold en daarmee aan de kern raakt van het functioneren van onze democratie.

Hoewel er in Nederland nog steeds relatief veel goed gaat – hoog vertrouwen, sterke journalistieke cultuur – constateert de WRR dat actie vereist is om de risico's van de nieuw ontstane constellatie in te dammen en verdere erosie van het proces van democratische meningsvorming te stoppen. Hiertoe schetsen we drie nieuwe uitgangspunten voor beleid en doen we vier aanbevelingen.

Uitgangspunten en aanbevelingen voor nieuw mediabeleid

Het huidige mediabeleid sluit onvoldoende aan op de kenmerken en werking van het huidige mediasysteem. De overheid acteert vanuit de oude infrastructuur en bouwt daarbij voort op niet meer passende kaders, die ze aanvult met telkens nieuwe regels, vooral waar het de regulering van platformbedrijven betreft. Deze aanpak past niet meer. Om de informatiefunctie, de controlefunctie en de forumfunctie van media blijvend te waarborgen, is het zaak nieuw beleid te maken dat aansluit op de werking en kenmerken van het huidige mediasysteem. Alleen dan kan een omgeving worden gerealiseerd waarbinnen de democratische functies van media ook in de toekomst tot hun recht kunnen blijven komen.

Hieronder formuleren we drie uitgangspunten voor een hedendaags mediabeleid:

1. De democratische functies van het mediasysteem zijn leidend.
2. Om de adequate invulling van de democratische functies van het mediasysteem te garanderen is overheidsinterventie noodzakelijk.
3. Mediabeleid richt zich op meer dan alleen de traditionele spelers, en behelst het hele spectrum aan relevante partijen binnen het mediasysteem.

Gegeven deze uitgangspunten, doet de WRR vier hoofdaanbevelingen voor regeringsbeleid:

1. Maak maximaal gebruik van wet- en regelgeving om een betrouwbare en veilige informatieomgeving te realiseren.
2. Maak voor de democratie belangrijke informatie prominent zichtbaar en goed vindbaar.
3. Versterk de lokale en regionale journalistiek.
4. Stimuleer dat gebruikers verantwoordelijkheid nemen voor hun rol en positie in het nieuwe mediasysteem.

1. Maak maximaal gebruik van wet- en regelgeving om een betrouwbare en veilige informatieomgeving te realiseren

De afgelopen jaren heeft met name de Europese Commissie een enorm pakket aan regels opgesteld om het functioneren van de digitale publieke ruimte te verbeteren en in lijn te brengen met Europese normen en waarden. Het overgrote deel van de genoemde regels moet zich in de praktijk echter nog bewijzen en dat gaat niet vanzelf. We bepleiten dan ook dat de nationale overheid zich hier maximaal voor inzet. Daarmee bedoelen we dat de Nederlandse overheid investeert in de concretisering van die regels, het toezicht op de naleving ervan versterkt en inzet op een structurele dialoog tussen wetgever en toezichthoudende partijen. Hiertoe formuleren we de volgende actiepunten:

- *Versterk toezicht en handhaving en zorg voor een regelmatige uitwisseling met de wetgever:* Leg vast wie op welke aspecten van het mediasysteem toezicht gaat houden en welke capaciteit daarvoor nodig is. Investeer in samenwerking en afstemming tussen verschillende toezichthoudende partijen. Het toezicht moet oog hebben voor mogelijke systeemrisico's, deze tijdig signaleren en agenderen bij de wetgever.
- *Werk een pluriformiteitstoets uit:* Naast de bestaande mededingingswetgeving zijn nieuwe regels en procedures nodig om concentraties op de mediamarkt te beoordelen. Het is om die reden van belang om de relevante artikelen uit de European Media Freedom Act (EMFA) met voorrang uit te werken en te implementeren.
- *Borg de beschikbaarheid van informatie voor toezicht op het mediasysteem:* Maak informatie over media-eigendom en data van platformbedrijven structureel beschikbaar zodat inschattingen van (systeem)risico's en beleidskeuzes op een stevige kennisbasis zijn gestoeld.

2. Maak voor de democratie belangrijke informatie prominent zichtbaar en goed vindbaar

Grote internationale partijen duwen het aanbod van Nederlandse partijen naar de marge van de publieke ruimte. Voor de democratie belangrijke informatie zoals journalistieke content, cultuur en educatieve programma's worden voor gebruikers minder goed zichtbaar en vindbaar. Het is van groot belang om de ordening van de online informatieomgeving opnieuw tegen het licht te houden en een betere balans na te streven tussen de verschillende typen aanbod die daarbinnen circuleren. Uitgangspunt daarbij is het publieke belang van een betrouwbare en veilige informatieomgeving.

- *Moderniseer het prominentiebeleid voor aanbod van publiek belang (van publieke én private producenten):* Ontwikkel nieuwe 'prominentie maatregelen' die uitgaan van de inhoud en de wijze waarop zoekmachines, sociale media en zeer binnenkort waarschijnlijk ook AI-toepassingen informatie rangschikken.
- *Versterk de publieke omroep door middel van één integrale distributiestrategie:* Om concurrerend te blijven met het sterk toegenomen online en on-demand aanbod, is het nodig het totale aanbod van de publieke omroep herkenbaar neer te zetten, de krachten te bundelen rondom één distributiestrategie en te voldoen aan de eisen van gebruikersgemak.
- *Investeer in de ontwikkeling van publieke aanbevelingssystemen:* Een democratie vereist aanbevelingssystemen die invulling geven aan publieke waarden als diversiteit en universaliteit, in plaats van gebruikersvoorkeuren te bevestigen die hoofdzakelijk commerciële belangen dienen.

3. Versterk de lokale en regionale journalistiek

Stevig toezicht op de online publieke ruimte en een verbeterde zichtbaarheid van voor de democratie belangrijke informatie kunnen journalistieke instituties helpen versterken. Maar niet alle problemen zijn dan weggenomen. Veel journalistieke media verkeren in een precaire financiële situatie, met verdienmodellen die in wisselende mate bestand zijn tegen de snel veranderende omgeving. Vooral op lokaal en regionaal niveau hebben media het financieel moeilijk. Het aantal lokale nieuwsorganisaties is de afgelopen jaren sterk afgenomen zonder dat daarvoor volwaardige nieuwe initiatieven in de plaats zijn gekomen. In verscheidene regio's en steden ontberen lokale media voeding door een lokaal gewortelde nieuwsredactie. Dit is met name een probleem als het gaat om de controle van het lokale bestuur, dat bovendien een steeds groter aantal bestuurlijke taken uitvoert.

- *Ontwikkel een gezamenlijke visie op de toekomst van de lokale en regionale journalistiek:* Voor een toekomstbestendig lokaal en regionaal mediabeleid, is het van belang dat beleidsmakers in samenspraak met betrokken partijen een integrale visie ontwikkelen waarin de democratische functies van lokale en regionale media centraal staan. Deze integrale visie gaat uit van de werking van het nieuwe mediasysteem. Dit betekent dat de focus op traditionele distributiekanaalen en infrastructuren wordt losgelaten.
- *Werk aan een neutraal financieringsmodel voor lokale en regionale journalistiek:* Financiële ondersteuning van publieke media is nodig en wenselijk, maar zij moet private partijen niet uit de markt drukken. Publieke en private partijen zouden elkaar journalistiek moeten aanvullen en versterken, ook lokaal. De overheid doet er goed aan een financieringsmodel voor lokale journalistiek te ontwikkelen dat voorbij het traditionele onderscheid gaat tussen private en publieke aanbieders en de journalistiek integraal ondersteunt.
- *Onderzoek de mogelijkheid voor een lokale infrastructuur die journalistieke mediaorganisaties onafhankelijke en feitelijk gecheckte informatie levert:* De lokale en regionale journalistiek kan behalve financieel ook infrastructureel versterking krijgen, om de lokale productie te stimuleren en vergemakkelijken. Onderzoek de mogelijkheid om onafhankelijk en feitelijk gecheckte informatie aan lokale journalistieke media beschikbaar te stellen.

4. Stimuleer dat gebruikers verantwoordelijkheid nemen voor hun rol en positie in het nieuwe mediasysteem

Onze vierde aanbeveling is om de ‘mediaverantwoordelijkheid’ van elke deelnemer in het mediasysteem te erkennen, te expliciteren en waar mogelijk en relevant ook uit te werken in codes, richtlijnen, ordereglementen of andere vormen van (zelf)regulering. Bij de implementatie van deze aanbeveling zijn verschillende partijen aan zet. Verantwoord gebruik van media geldt in het bijzonder voor actoren die een zichtbare, publieke of anderszins belangrijke rol spelen ten aanzien van de democratische meningsvorming.

- *Streef bij overheidscommunicatie naar gebruik van publiek georiënteerde media en investeer in alternatieve platforms:* Van partijen met een publieke taak, zoals de overheid, mag verwacht worden dat ze voorkeursbeleid ontwikkelen ten aanzien van de platforms en kanalen die ze voor hun communicatie gebruiken, zowel intern als extern in het contact met burgers. Hierbij is een positieve benadering wenselijk, waarbij geredeneerd wordt vanuit de waarden die van belang zijn in de communicatie vanuit overheid naar burger.

- *Versterk de competenties van burgers om betrouwbare informatie te herkennen:* Pas het mediawijsheidsbeleid op twee punten aan. Investeer in het herkennen van betrouwbare informatie in plaats van een kritische houding tegenover alle informatie te stimuleren. Plaats beleid ten aanzien van mediawijsheid in het bredere kader van mediaverantwoordelijkheid: de digitale burger is geen lijdzame toeschouwer maar een actieve speler in de online publieke ruimte.
- *Actualiseer de gedragsregels voor politici en politieke partijen in het licht van de digitalisering van politieke communicatie:* Politici hebben binnen het huidige mediasysteem een grote verantwoordelijkheid, maar nemen deze niet altijd. Nu politici zich zonder tussenkomst van reguliere media tot de samenleving kunnen richten, rust op hen de dubbele verantwoordelijkheid geen onware informatie te verspreiden en zorg te dragen voor de kwaliteit van hun politieke communicatie. Hieraan ontleent de parlementaire democratie immers in belangrijke mate haar werking.

Tot slot: aandacht voor media

Het huidige mediasysteem is onvergelykbaar met dat van twintig of dertig jaar geleden. Tegelijkertijd is het van onveranderd groot belang dat in dat systeem op een adequate manier invulling gegeven kan worden aan de democratische functies. Het mediasysteem dient de samenleving te informeren, democratische controle mogelijk te maken en een forum te bieden aan de veelheid aan perspectieven die de samenleving rijk is. Deze democratische functies zijn de afgelopen decennia onder druk komen te staan. De WRR adviseert de regering om aandacht te besteden aan media en het systeem waarbinnen zij functioneren: er zijn nieuwe waarborgen vereist voor de democratische functies die zij vervullen.

1 Inleiding

Media zijn onmisbaar in een democratische samenleving. Zij zorgen voor betrouwbare informatie over maatschappelijk relevante vraagstukken en bieden een podium voor verschillende perspectieven. De afgelopen decennia is het medialandschap door digitalisering zeer ingrijpend veranderd: het aanbod is enorm toegenomen, nieuwe partijen domineren de online distributie van informatie, en digitaal is de standaard geworden voor gebruik. Door deze ontwikkelingen hebben mediapartijen zich opnieuw moeten uitvinden en is de wijze waarop zij invulling kunnen geven aan hun democratische functies veranderd.

In dit rapport bezien we de relatie tussen media en democratie opnieuw en stellen we de vraag of de wijze waarop media nu gereguleerd zijn, ook in de toekomst voldoende is om hun democratische rol te waarborgen.

1.1 Radicale verandering van de informatieomgeving

In een tijdsbestek van hooguit enkele decennia is de infrastructuur van de informatieomgeving ingrijpend veranderd. Wilde je 25 jaar geleden weten hoe een parlementair debat was afgelopen, dan was het raadzaam in de buurt te blijven van een mediadrager zoals een radio of televisie en te wachten op het eerstvolgende nieuwsbulletin. Voor geschreven berichtgeving was nog iets meer geduld nodig. Omdat de papieren krant 's ochtends (of 's middags) aan huis werd bezorgd, was het moment van gebruik gebonden aan het moment dat je thuis was en de krant daadwerkelijk kon lezen. Voor andersoortige informatie waren er fysieke locaties met vaste openingstijden, zoals de bibliotheek, de videotheek, de bioscoop of het archief. Informatie was weliswaar algemeen beschikbaar, maar het gebruik ervan was sterk gebonden aan tijd en plaats.

In de digitale omgeving van vandaag daarentegen is informatie altijd en overal beschikbaar. In de trein, op het strand, aan het ontbijt, onder de dekens – het is altijd mogelijk om via een smartphone bij informatie te komen. En binnen dat ene apparaat zijn de inhoudelijke mogelijkheden ook nog eens eindeloos. Er is vrije toegang tot nieuws, maar evenzogoed tot series, socialemedia-updates, films en spelletjes, boeken, podcasts of muziek. De digitale transformatie heeft wachten overbodig gemaakt. Ook is het vele malen gemakkelijker geworden om zelf content te creëren en te produceren, nu de instapkosten radicaal naar beneden zijn gegaan. Had je voorheen geavanceerde apparatuur en vaak ook een (al dan niet technische) opleiding nodig, inmiddels volstaat een smartphone met internetverbinding. Ruim 14 miljoen Nederlanders maken gebruik van sociale media.

Zij besteden daar gemiddeld bijna twee uur per dag aan en posten of delen daarbij regelmatig informatie.¹ Nieuwe genres zoals blogs, vlogs en podcasts hebben dankzij de digitale informatieomgeving een hoge vlucht genomen.

In dit nieuwe systeem zijn nieuwe partijen opgekomen, partijen die zichzelf niet als media beschouwen en gedreven worden door technologische innovatie en advertentie-inkomsten.² Vooral de bedrijven achter zoekmachines, sociale mediaplatforms en appstores zijn in korte tijd uitgegroeid tot dominante spelers in de distributie van online-informatie. Deze bedrijven 'ordenen' op verschillende manieren de enorme hoeveelheid content op het internet, waaronder de informatie die klassieke media aanbieden en tot voor kort veelal via eigen kanalen – kabel, ether of huis-aan-huisbezorging – verspreidden. Daarnaast spelen gebruikers zelf een onmisbare rol in de verspreiding van informatie door content te delen; sommige van hen hebben een bereik dat groter is dan het ledenaantal van een omroep of het aantal kijkers van een televisie-uitzending.

Veranderend debat: van verwachtingsvol naar schaduwzijden

De omwenteling van onze informatieomgeving heeft zich niet in stilte voltrokken. Zij vormt al jaren aanleiding voor publiek debat. Wel is de duiding van deze verandering gaandeweg gekanteld. In de beginjaren waren de verwachtingen hooggespannen van wat digitalisering de democratische samenleving zou brengen. Vooral het internet zou het begin inluiden van een nieuwe, transnationale gemeenschap waarin iedereen vrij en gelijk zou participeren.³ De vrije toegang tot informatie zou gepaard gaan met maatschappelijke veranderingen.⁴ Zo zou de betere kennispositie van burgers uiteindelijk leiden tot een onhoudbare positie van autoritaire regimes.⁵

Het optimisme nam nog verder toe toen in de late jaren 2000 de eerste sociale media opkwamen. Sociale platforms zouden de weg vrijmaken voor onbegrensde deelname aan het publieke debat. In deze nieuwe, online publieke ruimte, met gelijkheid als leidend principe, zouden voorheen gemarginaliseerde groepen eenvoudig hun stem kunnen laten horen en zonder tussenkomst van klassieke poortwachters in staat zijn om politieke elites ter verantwoording te roepen.⁶ Vanuit – opnieuw – een sterk verbeterde kennispositie zouden burgers sneller geneigd zijn deel te nemen aan politieke activiteiten, waarbij online

en offline participatie elkaar over en weer zouden versterken.⁷ Sociale media, kortom, zouden leiden tot een democratischer samenleving, omdat burgers er beter geïnformeerd, sterker geëngageerd en onderling meer verbonden door zouden worden.

Van al dit optimisme is nog maar weinig over. Beïnvloeding van verkiezingen en referenda, de verspreiding van misleidende en gemanipuleerde content en de groei van onlinehaat en bedreigingen hebben het debat doen kantelen. De recente literatuur wordt inmiddels gedomineerd door titels die juist de kwalijke gevolgen van de digitale informatieomgeving centraal stellen. Er zijn toenemende zorgen over de mentale gezondheidsimplicaties als gevolg van de maatschappelijke en sociale verwevenheid met technologie en media, vooral als het gaat om jongere generaties.⁸ Het internet zou de democratie niet bevorderen maar juist om zeep helpen⁹, sociale media zouden niet verbinden maar polariseren.¹⁰ Als gevolg van deze ontwikkelingen zouden we in een tijdperk leven waarin feiten vooral een kwestie zijn van wat iemand zelf graag wil geloven. De afgelopen jaren hebben dan ook tientallen boeken over *post-truth* het licht gezien, met als terugkerend element de rol van sociale media als facilitator van gemanipuleerde informatie.¹¹ Termen als *infodemic*¹² of *infocalyps*¹³ worden gebruikt om de huidige informatieomgeving te beschrijven.

1.2 Democratische meningsvorming onder druk?

De democratische toekomstdromen uit de vroege jaren van het internet zijn dus slechts ten dele bewaarheid.¹⁴ Wat voor implicaties hebben nieuwe technologieën gehad voor de nieuwsvoorziening? Hoewel in landen met autoritaire regimes en staatsgebonden media sociale media heel belangrijk zijn voor het verspreiden en organiseren van kritiek, verzet of zelfs collectieve actie, is de digitale informatieomgeving ook een krachtig wapen gebleken in de handen van autoritaire leiders. Politieke inmenging gaat daarbij soms een stuk verder dan enkel het verbieden of blokkeren van informatie. In veel landen zijn politici

1 Newcom 2024; CBS 2019.
 2 Gillespie 2018; Chadwick 2019.
 3 Barlow 1996. In Nederland zie ook: Stikker 2019; Tarnoff 2022: 15-23; Morozov 2011.
 4 Negroponte 1995.
 5 Morozov 2011.
 6 Theocharis et al. 2017: 50; Haunss 2015; Bennet & Segerburg 2013.

7 Poell 2021.
 8 Zie bijvoorbeeld Haidt 2024 en Carr 2020. Vergelijk ook Valkenburg 2022, die deze zorgen relateert. In Frankrijk heeft de commissie Mouton en Benyamina een advies overhandigd aan Emmanuel Macron waarin zij adviseren om sociale media te verbieden voor Franse kinderen onder de 15. Zie *À la recherche du temps perdu* (April 2024) <https://www.elysee.fr/admin/upload/default/0001/16/06a9854b34d98bb3e4fbf72b2b28ed3b0dd601a1.pdf>
 9 Bartlett 2018.
 10 Olaniran & Williams 2020.
 11 Een kleine greep: McIntyre 2018; D'Ancona 2017; Ball 2018; Davis 2017; Keyes 2004; Farkas & Schou 2019; Jones & Gudonis 2020; Dudiak 2022; McGlinchey 2022.
 12 Simon & Mahoney 2022.
 13 Schick 2020.
 14 <https://v-dem.net/>

systematisch betrokken bij de verspreiding van desinformatie.¹⁵ Het zaaien van verwarring en het bewust vertroebelen van wat waar is en wat niet, is politiek gezien een sterk instrument. Deze ‘nepnieuwsindustrie’ gaat in vrijwel alle gevallen gepaard met een vijandige houding ten aanzien van journalisten, wat zich vertaalt in bedreigingen en geweld.

In veel landen is het voor journalisten niet mogelijk om in vrijheid te werken, dus zonder politieke, economische, juridische of sociale inmenging en zonder dat hun fysieke en mentale veiligheid wordt bedreigd.¹⁶ Ook binnen Europa is de persvrijheid niet in alle landen gegarandeerd.¹⁷ Sinds de Russische inval in de Oekraïne in 2022 heeft het Kremlin de onafhankelijke informatievoorziening in eigen land genuileerd en is er sprake van een grootschalige en gecoördineerde stroom aan staatspropaganda, onder meer verspreid via nieuwspportalen als Voice of Europe. Buitenlandse nieuwssites zoals de BBC, Deutsche Welle en CNN zijn er geblokkeerd, evenals grote socialemediaplatforms zoals Facebook en Instagram.¹⁸ Ook in Hongarije bevinden onafhankelijke nieuwsmedia zich in een hachelijke positie. President Orbán heeft sinds zijn aantreden in 2010 een eigen media-imperium opgebouwd waarin geen ruimte is voor kritiek op zijn regering. Journalisten die zich nog wel kritisch uitlaten, krijgen te maken met lastercampagnes van de overheid en worden online geïntimideerd. De Hongaarse situatie geldt als een schoolvoorbeeld van *media capture*, waarbij de staat controle uitoefent over het gehele mediasysteem, inclusief de toezichhoudende instantie.¹⁹ Ook in landen als Polen, Bulgarije, Slowakije, Italië en Griekenland zijn er signalen dat de onafhankelijke nieuwsvoorziening onder druk staat.²⁰

15 Nielsen 2024.

16 <https://rsf.org/en/index>; van de 180 landen die in de World Press Freedom Index uit 2024 zijn opgenomen, zijn er maar 52 landen (29 procent) waarin de situatie rond persvrijheid ‘goed’ of ‘bevredigend’ is. In de overige landen is de situatie ‘problematisch’ (55 landen), ‘moeilijk’ (42 landen) of ‘zeer ernstig’ (31 landen).

17 Ook de vrijheid op internet laat wereldwijd een dalende trend zien; <https://freedomhouse.org/explore-the-map?type=fw&year=2022> (geen gegevens voor Nederland beschikbaar).

18 Verder is het bij wet verboden om ‘valse informatie’ over de Russische invasie in de Oekraïne te verspreiden; op straffe van jarenlange dwangarbeid mogen Russen niet spreken over ‘oorlog’ of ‘invasie’ maar enkel refereren aan een ‘speciale militaire operatie.’

19 Petrova 2008.

20 European Commission 2023 (https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2023-rule-law-report_en#documents); Dzhambazova 2022; Klíma 2022; Maragoudaki 2024.

Nederland

Nederland doet het doorgaans goed in de lijstjes. In het meest recente overzicht van de World Press Freedom Index staat ons land op de vierde plek. Dat is een mooie score en een verbetering ten opzichte van 2022, toen Nederland nog op de zesde plek stond. Toch is de Nederlandse persvrijheid niet zo stabiel als deze op het eerste gezicht misschien lijkt. Ook in ons land hebben journalisten te maken met intimidatie, bedreigingen en geweld.²¹ De moord op misdaadverslaggever Peter R. de Vries en het geweld tegen verschillende journalisten was in 2021 genoeg aanleiding om de Nederlandse situatie 22 plekken te laten zakken.²² Een jaar eerder besloot de NOS in coronatijd het eigen logo van de satellietwagens te verwijderen omdat het tot onveilige situaties voor verslaggevers en journalisten leidde. Ook werd in diezelfde periode de potentiële impact van desinformatie voelbaar, toen aantoonbaar onjuiste verhalen over 5G of de bijwerkingen van vaccins grote groepen burgers bereikten en beïnvloedden.

De snel veranderende informatieomgeving heeft in ons land tot een stevig debat en een reeks aan publicaties geleid. Veel aandacht gaat uit naar desinformatie, onder meer in het kader van verkiezingen.²³ Zo schreef de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) in 2019 dat de Nederlandse regering zich meer zou moeten inspannen om waarheidsvinding in het digitale tijdperk te waarborgen.²⁴ Vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) wordt een rijksbrede strategie voor de effectieve aanpak van desinformatie gecoördineerd.²⁵ Dit soort inspanningen is des te relevanter nu nieuwe technieken als generatieve kunstmatige intelligentie (*artificial intelligence*, AI) de productie van gefabriceerde informatie – in alle denkbare formats – steeds makkelijker maken en voor burgers steeds lastiger te detecteren zijn als *fake*.²⁶ Een andere zorg betreft de aanwezigheid van filterbubbels, het verschijnsel dat mensen zich in een gesloten informatieomgeving bevinden met een sterke politieke of ideologische kleur als gevolg van de wijze waarop de aanbevelingssystemen van sociale media of zoekmachines werken.²⁷

21 Meer dan acht op de tien journalisten heeft wel eens te maken met bedreiging en intimidatie, een toename met de vorige meting door Persveilig. Vrouwelijke journalisten hebben ook veel te maken met online bedreiging en intimidatie vanwege hun vrouw-zijn. Zie ook cijfers voor Nederland I&O Research 2022 en I&O Research 2021.

22 RSF 2024.

23 Van Hoboken et al. 2019.

24 ROB 2019.

25 BZK 2024.

26 Van der Sloot et al. 2021; Van der Sloot 2024.

27 Pariser 2011; Dobber 2022.

1.3 Voorbij de symptomen: kenmerken en werking van het mediasysteem

Bovenstaande zorgen over de sterk veranderende informatieomgeving verdienen terecht aandacht. Toch staan in dit rapport niet de symptomen centraal. Filterbubbels en echokamers staan al een kwart eeuw in de aandacht, maar het bewijs voor deze fenomenen is op z'n zachtst gezegd gemengd.²⁸ In dit rapport zetten we vooral in op een analyse van de kenmerken en werking van het huidige mediasysteem. We richten onze blik daarbij ook op de toekomst: welke kansen en risico's kunnen zich de komende jaren aandienen? We bespreken twee brede ontwikkelingen die ten grondslag liggen aan deze geïdentificeerde kansen en risico's voor de democratische meningsvorming. Beide ontwikkelingen zijn onderwerp van een hoofdstuk in dit rapport; we bespreken ze hieronder kort.

Platformisering van de publieke ruimte

De eerste brede ontwikkeling is het ontstaan van een digitale publieke ruimte, waarvan het functioneren sterk verweven raakt met de diensten van enkele grote platformbedrijven.²⁹ Deze bedrijven aggregeren en ordenen de vrijwel oneindige hoeveelheid content die online circuleert en zijn onmisbare schakels geworden voor het functioneren van de digitale informatieomgeving. Geautomatiseerde algoritmische aanbevelingssystemen spelen hierbij een essentiële rol. Zo essentieel dat in de literatuur wel wordt gesproken over een 'geautomatiseerde publieke sfeer' omdat behalve informatie ook het gesprek daarover en de daarbij behorende sociale verbanden onderhevig zijn aan automatisering.³⁰

In deze geautomatiseerde publieke sfeer kunnen burgers informatie tegenkomen die ze op eigen gelegenheid nooit gevonden hadden. Hoewel dat op zich positief is, blijken de aanbevelingssystemen die hieraan ten grondslag liggen, vooral gericht op de promotie van ophef en vermaak. De digitale economie is vooral een aandachtseconomie, waarin technologiebedrijven door middel van hun interfaces gebruikers aan hun apparaten en apps doen plakken.³¹ Deze 'stickiness' – gebaseerd op gedragswetenschappelijke principes – is inmiddels een kenmerk van vrijwel alle digitale producten en diensten, met sociale media als Instagram en TikTok als lichtende voorbeelden. De infrastructuur van de publieke sfeer richt de aandacht van burgers doorgaans niet op kwesties waarover een politiek besluit moet worden genomen.

In de online publieke ruimte is ook het communicatiepatroon radicaal veranderd.³² Er is sprake van wat socioloog Manuel Castells 'massazelfcommunicatie' noemt, een situatie waarin gebruikers invloed uitoefenen op het proces van informatieverwerking, doordat ze kunnen beslissen wat ze ontvangen en aan welk publiek ze deze zelf gegenereerde informatie (door)sturen.³³ Niet alleen is dan het traditionele onderscheid tussen zender en ontvanger vervaagd, ook komt het publiek georiënteerde karakter van de massamedia ter discussie te staan, een fenomeen dat als 'non-public mass communication' is te duiden.³⁴ Via socialemediaplatforms kunnen individuen of groepen namelijk eigen informatiekanalen opzetten en daarbinnen informatie delen, zonder tussenkomst van traditionele media. Hoewel dergelijke kanalen (bijvoorbeeld via YouTube of X) of groepen (bijvoorbeeld via Whatsapp of Telegram) een zeer groot bereik kunnen hebben, is de informatie die daarbinnen circuleert niet per definitie gericht op een breed en anoniem publiek, zoals bij massamedia.

Kortom, het huidige communicatiesysteem is open voor een willekeurig aantal deelnemers op elke afstand. Traditionele massamedia brachten een eenzijdige verbinding tot stand tussen een zender en vele potentiële ontvangers. Platforms brengen een veelzijdige communicatieve verbinding tot stand, waarbij gebruikers in beginsel gelijkwaardige deelnemers zijn. De relatie tussen deze deelnemers is daarbij nauwelijks gereguleerd, omdat platformbedrijven zich niet verantwoordelijk voelen voor de content die zij via hun kanalen distribueren. Enerzijds heeft dit mediagebruikers bevrijd van klassieke poortwachters, wat zonder meer positief heeft uitgepakt in termen van de mogelijkheden voor sociale mobilisatie en de agendering van maatschappelijke vraagstukken. Anderzijds is er een situatie ontstaan waarin rond een breed scala aan platformdiensten infrastructurele afhankelijkheidsrelaties zijn ontstaan, de voor de democratische oordeels- en besluitvorming zo belangrijke informatie slecht herkenbaar en vindbaar is, de betrouwbaarheid vaak onduidelijk is en de veiligheid van de deelnemers aan het publieke debat niet langer is gegarandeerd. Daardoor komt de democratische meningsvorming in het gedrang.³⁵ We gaan in hoofdstuk 3 nader op deze ontwikkelingen in.

28 Arguedas et al. 2022 bieden een overzicht van de internationale literatuur over echokamers. Voor Nederland zie Zuiderveen Borgesius et al. 2016 en Möller et al. 2019. De AIVD 2023 wijst in rapportages op radicalisering via socialemediaplatforms. Voor enkele meer overkoepelende analyses zie: Lorenz-Spreen et al. 2023; Tucker et al. 2018; en Persily et al. 2020.

29 Helmond 2015; Van Dijk et al. 2018 en 2019; Poell et al. 2021.

30 Pasquale 2018. Nielsen & Ganter spreken van een para-publieke sfeer 2022. Vergelijk Bucher 2018: 8–12.

31 Kim et al. 2016.

32 Verschillende wetenschappers verkondigen om die reden het einde van het tijdperk van massacommunicatie, zie bijvoorbeeld Couldry 2020: 84. Vergelijk Deuze 2021: 10.

33 Castells 2009: 5.

34 Tambini 2021.

35 Habermas 2023a: 64.

Een nieuw speelveld voor journalistieke media

Een tweede ontwikkeling die vanuit democratisch oogpunt cruciaal is, is die van de gevolgen van deze transformatie voor de positie van reguliere media en voor die van journalistieke media in het bijzonder. Van oudsher komen de inkomsten van mediabedrijven overwegend uit abonnementen en advertentiegelden, althans in Europa.³⁶ Een select gezelschap van mondiaal opererende platformbedrijven is er door een combinatie van factoren in geslaagd het overgrote deel van de inkomsten op de digitale advertentiemarkt naar zich toe te trekken. Mediabedrijven hebben hun inkomsten hierdoor sterk zien teruglopen; hun precaire financiële positie komt het scherpst tot uitdrukking op het lokale en regionale niveau. Hier zijn de afgelopen jaren titels en veel (hoofd)redacties verdwenen, een ontwikkeling die de komst van zogenoemde hyperlocals niet heeft kunnen keren.³⁷

De wegvloeiende advertentie-inkomsten en de massale verschuiving naar online en indirect mediagebruik hebben bijgedragen aan een proces van concentratie op de reguliere mediemarkt. Het overgrote deel van de Nederlandse private titels is in handen van twee grote Vlaamse mediabedrijven. Enerzijds is er de veelgehoorde opvatting dat deze concentratie ertoe heeft geleid dat (lokale) titels overeind zijn gebleven. Anderzijds roept deze marktmacht vragen op over de pluriformiteit en, in het verlengde daarvan, de kwetsbaarheid van de nationale nieuwsvoorziening. Doordat deze bedrijven weinig transparant zijn over het eigen verdienmodel, kunnen veel vragen over de Nederlandse journalistieke infrastructuur niet volledig worden beantwoord. Zo geldt de toenevende flexibilisering van het journalistieke werk (in de betekenis van onzekere, tijdelijke banen en slecht betaalde zzp'ers) als een potentieel risico, maar is niet met zekerheid vast te stellen in hoeverre daar in Nederland ook daadwerkelijk sprake van is.³⁸ Hetzelfde geldt voor het aantal journalisten en de mate waarin zij tevreden zijn over hun werk.³⁹

Dat lijkt een somber stemmend verhaal. Desondanks is het vertrouwen in de Nederlandse media relatief hoog, wat sterk samenhangt met de reputatie van een aantal bekende nieuwsmerken. En ondanks het feit dat de Nederlandse Publieke Omroep (NPO) relatief goedkoop is – we betalen per hoofd van de bevolking minder dan het Europese gemiddelde⁴⁰ –, slaagt hij erin een kwaliteit te leveren die burgers breed waarderen.⁴¹ Daar staat tegenover dat online intimidatie van journalisten op sociale media is toegenomen, waarbij vrouwelijke journalisten en journalisten met een migratieachtergrond het in het bijzonder moeten ontgelden.⁴² Bij dit alles ontbreekt zicht op een nieuw, duurzaam verdienmodel voor journalistieke media, afgezien van verdergaande concentratie op de mediemarkt om aantrekkelijk te blijven als alternatief voor de grote platformbedrijven en hun in veel opzichten superieure advertentiemodel. In hoofdstuk 4 bespreken we deze ontwikkelingen in meer detail.

1.4

Aanpak en opbouw van het advies

Onze informatieomgeving en de werking daarvan is de afgelopen jaren ingrijpend veranderd, met digitalisering als belangrijkste motor. Als gevolg hiervan is ook de relatie tussen media en democratie op een nieuwe leest geschoeid geraakt. Dat levert onmiskenbaar kansen op voor de kwaliteit van de informatievoorziening, het publieke debat en dus het proces van democratische meningsvorming. Maar er tekenen zich ook aperte risico's af, zoals het gebrek aan transparantie bij platformbedrijven en grote mediabedrijven, de toename van online intimidatie en de ondermijning van het traditionele verdienmodel van journalistieke media. Dit is reden voor de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) om de relatie tussen media en democratie opnieuw te bezien en de vraag te stellen of de wijze waarop media gereguleerd zijn, ook in de toekomst voldoende is om hun democratische rol te waarborgen.

In 2005 publiceerde de WRR het adviesrapport *Focus op functies. Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid*. De raad bepleitte hierin een 'functionele benadering' van media, waarin de publieke belangen die met media gemoeid zijn niet langer per medium, maar op het niveau van het medialandschap worden geanalyseerd en vastgesteld. Ook toen al was de constatering dat nieuwe media oude media in rap tempo opvolgden en dat ze op verschillende wijzen verbonden raakten. Deze benadering volgen we ook nu weer,

36 Media in de vs drijven veel meer dan de Europese media op advertentie-inkomsten, wat waarschijnlijk een van de factoren is die verklaart waarom er in de vs zoveel mediabedrijven zijn verdwenen en journalisten zijn ontslagen.

37 Bakker en Kik 2018; Kik et al. 2019; ROB en RVC 2020.

38 Zie bijvoorbeeld Vandenberghen en d'Haenens 2021.

39 Zie bijvoorbeeld Davies 2008; voor het VK en voor de vs zie Pickard 2020; Exacte gegevens over aantallen journalisten zijn niet beschikbaar, zie https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvg5k5kjg27kof_j9vvik7m1c3gyxp/vkpjn1r92wzu/f=/blg846875.pdf

40 European Audiovisual Observatory.

41 Commissariaat voor de Media 2020c. 60 procent van de Nederlanders heeft vertrouwen in de publieke omroep – een van de hoogste scores in Europa. De NOS geniet het meeste vertrouwen onder de Nederlandse nieuwsmedia. Commissariaat voor de Media 2024b.

42 Zie onder meer <https://www.mfrr.eu/netherlands-towards-a-safer-haven-advancing-safety-of-journalists-amidst-rising-threats-in-the-netherlands/>; <https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/3255/3331-beelden-van-geweld-volledige-tekst.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

door media te bezien vanuit de functie die zij vervullen in de samenleving, en in het bijzonder hun bijdrage aan het democratisch proces. Concreet doelen we dan op de informatiefunctie en de forumfunctie van media, met in het kielzog daarvan ook de zogenoemde waakhond- of controlefunctie.

Waar de WRR zich in *Focus op functies* in de analyse overwegend richtte op de geschreven pers, televisie, radio en het vroege internet, werpen we in dit rapport het net aanzienlijk breder uit door ook zoekmachines, sociale media, grootschalige communicatiediensten, generatieve AI-toepassingen, slimme elektronica en de rol van gebruikers in de analyse te betrekken. Het geheel van de actoren en instituties die een rol spelen bij de creatie, productie en verspreiding van content voor grote groepen burgers, noemen we in dit advies het mediasysteem. Dit systeem omvat dus nadrukkelijk ook partijen die in strikte zin geen media zijn maar wel een grote rol uitoefenen op hoe het debat verloopt en informatie zich verspreidt. Het vrijwel grenzeloze karakter van dit systeem impliceert bovendien dat overheden niet alleen op lokaal en nationaal niveau voor regulering moeten zorgen, maar ook moeten kijken naar de Europese Unie (EU).⁴³

In dit rapport bespreken we om te beginnen de gevolgen van de transformatie van het mediasysteem voor de bijdrage die media leveren aan het proces van democratische meningsvorming. We kijken daarbij niet alleen naar het huidige Nederlandse mediasysteem maar werpen ook de blik vooruit, gegeven de druk op media en democratie wereldwijd. Vervolgens geven we een antwoord op de vraag wat overheden en ook andere partijen kunnen doen om de bijdrage van het mediasysteem aan de democratische meningsvorming te verbeteren.

De twee centrale vragen voor dit rapport luiden aldus:

- *Wat zijn de gevolgen van de radicale verandering van het mediasysteem voor de democratische functies van media?*
- *Wat kan de overheid doen om deze functies voor de toekomst zoveel mogelijk veilig te stellen en te bevorderen?*

Opbouw van het advies

In hoofdstuk 2 belichten we de relatie tussen media en democratie. We betogen dat media een onmisbare infrastructuur vormen voor de democratische meningsvorming. Media zorgen voor betrouwbare informatie over maatschappelijk relevante vraagstukken (informatiefunctie), leveren input voor de controle van de macht (controlefunctie) en bieden een podium voor verschillende perspectieven (forumfunctie). Wanneer media niet goed werken, impliceert dat een groot risico voor de democratische meningsvorming. We formuleren in dit hoofdstuk daarom tevens een aantal vereisten waaraan het mediasysteem moet voldoen.

Hoofdstukken 3 en 4 hebben de transformatie van de publieke ruimte en het veranderende speelveld voor reguliere media tot onderwerp. In deze twee hoofdstukken beschrijven we de belangrijkste veranderingen van de afgelopen jaren, in het bijzonder als het gaat om de structuur van het mediasysteem. In hoofdstuk 5 maken we op basis van het materiaal uit deze twee hoofdstukken de balans op. De voornaamste conclusie luidt dat we ons zorgen moeten maken over hoe het huidige mediasysteem functioneert: betrouwbare informatie wordt verdrongen en het online debat is vaak onveilig en escaleert door de werking van de algoritmes, snel en op grote schaal.

In hoofdstuk 6 formuleren we drie nieuwe uitgangspunten voor mediabeleid en vier aanbevelingen voorzien van concrete actiepunten. Mediabeleid zal wegens de veranderde informatieomgeving op een nieuwe leest moeten worden geschoeid. De overheid moet deze omgeving opnieuw ordenen en daarin de rol van commerciële platformbedrijven terugdringen. Een eerste stap is om het forse pakket aan nieuwe Europese wet- en regelgeving voortvarend te implementeren en regels strak te handhaven. Voorts zal voor de democratie belangrijke informatie binnen het mediasysteem als geheel gemakkelijk vindbaar en goed zichtbaar moeten worden gemaakt. Hiernaast zal de overheid ondersteunend moeten optreden op plekken waar media niet langer zelfstandig kunnen functioneren. Ten slotte is meer verantwoordelijk gedrag nodig van gebruikers, en dat zijn we intussen allemaal, van burgers tot politici en journalisten.

2 Media en democratie

2.1 Inleiding

Een democratie functioneert bij de gratie van geïnformeerde burgers. Of het nu gaat om stemmen tijdens verkiezingen, een visie op migratie, stikstofmaatregelen of de vraag of een snelweg moet worden doorgetrokken, het is belangrijk dat daarover onafhankelijk geproduceerde en betrouwbare informatie beschikbaar is en dat burgers, politici en andere partijen daarover met elkaar in gesprek kunnen gaan. Het inwinnen en delen van informatie – breed opgevat – is wezenlijk voor de democratische meningsvorming.⁴⁴

In dit hoofdstuk zetten we uiteen hoe we media en democratie en de relatie daartussen benaderen. We redeneren daarbij vanuit de behoefte die in een democratische samenleving bestaat aan een infrastructuur voor informatie en communicatie ten behoeve van meningsvorming. Klassieke media als radio, televisie en de geschreven pers zijn al lang niet meer de enige partijen die in deze behoefte voorzien. In dit hoofdstuk introduceren we daarom allereerst het begrip ‘mediasysteem’. Hiermee doelen we op het geheel aan actoren en instituties die een rol spelen bij de creatie, productie en verspreiding van content voor grote groepen burgers. Naast de reguliere media behoren tot dit systeem ook zoekmachines, sociale media, grootschalige communicatiediensten, generatieve AI-toepassingen, slimme elektronica en gebruikers die informatie delen of zelf mediakanalen beheren.

Vervolgens bespreken we de functies die media vervullen voor de democratische menings- en besluitvorming. De drie belangrijkste daarvan zijn de informatiefunctie, de controlefunctie en de forumfunctie. Media leveren in de praktijk niet als vanzelf een positieve bijdrage aan de democratische meningsvorming, zij kunnen het democratische proces ook verstoren of ondermijnen, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de verspreiding van desinformatie en onlinebedreigingen. We presenteren daarom tevens een set van criteria waaraan het mediasysteem moet voldoen, wil het de democratische meningsvorming in positieve zin kunnen ondersteunen. Deze criteria gebruiken we om in de volgende hoofdstukken het functioneren van het mediasysteem nader te duiden.

2.2 Media als infrastructuur van de publieke ruimte

2.1.1 Media als infrastructuur

Voor het duiden van de rol van media in de democratie is het nuttig onderscheid te maken tussen twee ‘democratische bouwterreinen’, namelijk meningsvorming en besluitvorming.⁴⁵ Besluitvorming vereist een specifieke locatie, procedures en een tijdstip om de politieke wil op een onderwerp tot uitdrukking te brengen door hierover wetten en regels af te spreken. De Eerste en de Tweede Kamer, de Provinciale Staten en de Gemeenteraad zijn in Nederland belangrijke plekken voor democratische besluitvorming.⁴⁶ Hiernaast is Nederland een lidstaat van de Europese Unie (EU), wat betekent dat ook het Europese Parlement, de Europese Commissie en de Raad van Ministers besluiten nemen die van betekenis zijn voor Nederland.

Aan besluitvorming gaat in een democratie meningsvorming vooraf. Meningsvorming is een permanent proces waarin burgers, politici, experts en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties op verschillende momenten hun stem laten horen en waarin politieke oordelen in de bredere samenleving tot stand komen. Verkiezingen nemen binnen dit proces van meningsvorming een bijzondere plek in, omdat burgers op dat moment de samenstelling bepalen van de organen die hen vertegenwoordigen. Hierdoor komt voor langere tijd vast te liggen welke inhoudelijke koers de politieke besluitvorming zal gaan krijgen. Vrije en eerlijke verkiezingen gelden om die reden als hoeksteen van de democratie.

Democratische menings- en besluitvorming kunnen niet zonder informatie en de gelegenheid om van gedachten te wisselen. Politici hebben informatie nodig over de aanpak van problemen en het maatschappelijk draagvlak daarvoor. Ook zullen ze van tijd tot tijd kennis willen nemen van de wijze waarop beleid uitwerkt om te beoordelen of zij de juiste keuzes hebben gemaakt. Voor burgers is het belangrijk om te weten welke besluiten politici van plan zijn te nemen, zeker wanneer deze raken aan hun persoonlijke leven. Meer in het algemeen informeren burgers zich over wat er speelt in de samenleving en ontwikkelen ze standpunten over wat maatschappelijk relevante zaken zijn. Partijen als vakbonden, natuur- en milieuorganisaties, patiëntenverenigingen, privacywaakhonden en werkgeversverbanden hebben eveneens baat bij een goed werkende informatievoorziening en openbare kanalen om hun standpunten naar voren te brengen. Ook zij leveren immers een bijdrage aan de democratische meningsvorming.

Voor democratische meningsvorming is het belangrijk dat partijen ruwweg over dezelfde feitelijke informatie beschikken. Dit klinkt eenvoudiger dan het is; het kritisch bevragen en betwisten van feiten is van alle tijden en een belangrijke motor van maatschappelijke vooruitgang. Dat laat onverlet dat in een democratie een zekere mate van overeenstemming bereikt kan worden over wat als relevante feiten heeft te gelden.⁴⁷ Anders is het niet goed mogelijk om betekenisvol met elkaar in debat te gaan. Dit gegeven raakt aan de meest basale definitie van sociale en maatschappelijke vraagstukken. Voorbeelden van dat soort definities zijn: vlucht mh17 is neergeschoten door een Russische Bukraket, afgevuurd vanuit een gebied in Oost-Oekraïne dat in handen was van pro-Russische rebellen. Of: COVID-19 is een besmettelijk virus waar mensen ziek van kunnen worden. En: de aarde warmt op door de uitstoot van broeikasgassen. Overeenstemming over dergelijke feiten is noodzakelijk, en vervolgens kan men hartstochtelijk van mening verschillen over de implicaties daarvan, de verdeling van lasten of de prioritering ten opzichte van andere vraagstukken.

Gezien dit vereiste, spreekt het voor zich dat voor het proces van democratische meningsvorming voorzieningen nodig zijn, zoals instituties voor waarheidsvinding en fora waar feiten en meningen gescheiden worden. Het is hier dat media in het spel komen. Media fungeren in de praktijk als ‘netwerk voor de communicatie van informatie en gezichtspunten’.⁴⁸ Geschreven pers, televisie, radio en nieuwe digitale media vormen tezamen een ‘constellatie van communicatieve ruimtes in de samenleving die de circulatie van informatie, ideeën en debatten ondersteunen’.⁴⁹ Zonder een dergelijke infrastructuur voor informatie en communicatie is het voor burgers niet mogelijk zich een beeld te vormen van publieke zaken en daarover met elkaar van gedachten te wisselen.⁵⁰ Anders gezegd: zonder media zou het idee van een publieke ruimte en van het proces van democratische meningsvorming daarbinnen betekenisloos blijven.

Media zijn daarvoor een vitale infrastructuur. Media zo beschouwen, is geenszins vreemd, zeker niet wanneer we naar het verleden kijken. Het begrip ‘communicatie’, bijvoorbeeld, werd lange tijd gebruikt in relatie tot wegen, kanalen en spoorwegen. Zijn huidige betekenis kreeg het toen communicatie los kwam te staan van aloude transportwijzen en een zelfstandig systeem ging vormen, een ontwikkeling waarvan de telegraaf het startpunt vormde en het internet (via kabel en satelliet) het voorlopige sluitstuk.⁵¹ Het begrip ‘medium’ verwees

45 Gebaseerd op Müller 2021: 121.

46 Zie Andeweg & Irwin 2002 over de belangrijkste kenmerken van het Nederlandse politieke systeem.

47 Arendt 1969.

48 Habermas in Castells 2009.

49 Dahlgren 2005. Vergelijk Couldry 2019: 13–14, die media typeert als een ‘infrastructuur voor verbinding tussen mensen’.

50 Herzog 2024: 276; Curran 2005 en 2011; Aalberg & Curran 2012: 189.

51 Vergelijk Morley 2005: 211-214.

eerst naar kranten (de krant als medium voor advertenties) en werd vanaf begin twintigste eeuw ook voor omroepen gebruikt.⁵² Het meervoud ‘media’ kwam in zwang toen radio en daarna televisie hun intrede in de samenleving deden. Het infrastructurele karakter blijkt ten slotte ook wanneer we de beleidsgeschiedenis in ogenschouw nemen. Mediabeleid begon bij het ministerie van Waterstaat, om pas daarna via het ministerie van Binnenlandse Zaken bij het huidige ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) terecht te komen.⁵³

2.2.2 Ontwikkeling van de publieke ruimte

Doordat media door de tijd heen veranderen, krijgt ook de publieke ruimte telkens een ander aanzien en een andere werking. In de zeventiende eeuw was Nederland een van de eerste en belangrijkste nieuwscentra in de wereld. Tijdschriften en pamfletten dienden als voer voor discussie en stroomlijnden het gesprek in de burgerlijke publieke sfeer. In de negentiende eeuw namen kranten deze functie over. Persvrijheid en de vrijheid van meningsuiting werden in 1848 vastgelegd in de grondwet, waarna de geschreven pers uitgroeide tot “voertuig voor den omgang der natie met zichzelf”.⁵⁴ Parlementaire democratie en publieke ruimte, waar burgers vrijuit met elkaar spraken en zich verenigden rondom bepaalde denkbeelden, ontwikkelden zich met andere woorden hand in hand.⁵⁵

De krant als massamedium is het product van de industriële revolutie aan het einde van de negentiende eeuw. Daarvoor waren het vooral kleine groepjes, hoofdzakelijk welgestelde en mannelijke burgers, die in koffiehuisen de koers van het land bespraken.⁵⁶ Tussen 1870 en 1940 beleefde de pers een grote bloeiperiode, gevolgd door radio en televisie in de tweede helft van de twintigste eeuw en het internet en daarop gebaseerde digitale informatie- en communicatiediensten begin eenentwintigste eeuw. Concentreerde het publiek van de massamedia zich ten tijde van de boekdrukkunst eerst in de steden en viel dat publiek met de komst van radio en televisie min of meer samen met de nationale bevolking, met het internet en socialemediaplatforms en de daarbij horende mondiale mediamarkt ontstijgt het gebruik van media inmiddels ook de landsgrenzen.

Wat we onder media moeten verstaan, is door al deze ontwikkelingen veranderd. Minder dan voorheen zijn er afzonderlijk te onderscheiden technologische omgevingen (radio, televisie) en meer dan voorheen is er een doorlopende ‘mediaomgeving’, waaruit mensen niet of nauwelijks meer kunnen ontsnappen.⁵⁷ Volgens mediaonderzoekers leven we zelfs niet langer *met* media maar *in* media.⁵⁸ Ook de verhoudingen binnen de media zijn flink aan het schuiven geraakt. Productie en distributie zijn bij de geschreven pers bijvoorbeeld ontkoppeld geraakt, waardoor nieuwsorganisaties mede afhankelijk zijn van platformbedrijven om lezers te kunnen bereiken. Die lezers bezitten op hun beurt ‘distributieve macht’ doordat ze mede beïnvloeden welke berichten ‘viraal’ gaan.⁵⁹ Wellicht de grootste omwenteling is dat vrijwel iedereen in dit systeem content kan produceren en distribueren, zonder tussenkomst van redactionele poortwachters. In plaats van het eenrichtingsverkeer van de traditionele massamedia is een veelzijdige communicatie tot stand gekomen, waarbij ook gebruikers een rol zijn gaan spelen. Zoals eerder aangegeven, is het communicatiepatroon hierdoor radicaal veranderd, is het onderscheid tussen zender en ontvanger vervaagd en is de hoeveelheid en variëteit van de informatie die circuleert enorm toegenomen, vooral op het internet.⁶⁰

Het nieuwe complex dat hierdoor is ontstaan, duiden we in dit rapport met het begrip ‘mediasysteem’. Zoals eerder vermeld, doelen we daarmee op het geheel aan actoren en instituties dat een rol speelt bij de creatie, productie en verspreiding van content voor grote groepen burgers. Naast de reguliere media behoren tot dit systeem ook zoekmachines, sociale media, grootschalige communicatiediensten, generatieve AI-toepassingen, slimme elektronica en gebruikers die informatie delen of zelf mediakanalen beheren. De reguliere media bezetten binnen dit systeem nog altijd een belangrijke plek, maar vormen niet automatisch meer het middelpunt van de communicatie.

Het bereik van traditionele massamedia valt grotendeels samen met de politieke gemeenschap van burgers. Lokale media berichten over aangelegenheden die gemeenten aangaan, terwijl de nationale pers zich overwegend richt op zaken die ‘Den Haag’ betreffen. Op Europese schaal opererende media zijn er zeer beperkt; taalverschillen en uiteenlopende nationale probleemoriëntaties staan een Europese nieuwsvoorziening vooralsnog in de weg.⁶¹ Commercialisering

52 Williams 1985: 36-37; 151-152.

53 Beleid ten aanzien van de telecomsector ligt bij het ministerie van Economische Zaken. Er is dus een splitsing gemaakt tussen de inhoudelijke en de bredere infrastructurele aspecten van media.

54 Aldus Thorbecke, geciteerd in Bardoel 2018: 79.

55 Curran 2005: 124, 135. Vergelijk Keane 2007 en Trappel & Tomaz 2021.

56 Zie hiervoor Habermas [1962] 2023.

57 Ouellette & Gray 2017 onderscheiden drie dimensies waarlangs deze vervaging plaatsvindt, namelijk technologieën, betekenissen en communicatie over tijd en ruimte.

58 Deuze 2023. Deze constatering is niet nieuw. In 1916 stelde John Dewey al dat de samenleving niet zozeer *door* communicatie bestaat als wel *in* communicatie.

59 Over de versnelling van de communicatie zie ook Rosa 2015.

60 Lash 2002.

61 Koopmans & Statham 2010; Brüggemann & Schulz-Forberg 2009.

en de opkomst van het mondiale internet hebben deze oriëntatie op de nationale samenleving deels gewijzigd en onder druk gezet.⁶² De parlementaire democratie – en lokale en regionale vormen van bestuur en vertegenwoordiging – vereisen een publieke ruimte en daarmee een media-infrastructuur die de schijnwerper zet op kwesties die juist op dat niveau spelen en relevant zijn voor de meningsvorming van burgers, politici en andere partijen in de samenleving. Deze verbintenis staat onder druk en levert problemen op, ook voor de overheid die, zoals aan de orde komt in de volgende paragraaf, voor het mediasysteem beleid ontwikkelt.

2.2.3 Media(systeem)beleid

Het is niet eenvoudig in een paar grote lijnen het Nederlandse mediabeleid te schetsen. Het mediabeleid van de Nederlandse overheid heeft zich heel geleidelijk, incrementeel en zonder vooropgezet plan ontwikkeld.⁶³ Enkele aspecten zijn niettemin relevant om te noemen. Om te beginnen bestaat er van oudsher een verschil tussen het beleid voor de geschreven pers enerzijds en dat voor audiovisuele media anderzijds. Dagbladen groeiden in de eerste helft van de twintigste eeuw uit tot ware massamedia, in de jaren dertig gevolgd door de radio en na de Tweede Wereldoorlog door de televisie. Persbeleid kwam er echter pas in de tweede helft van de twintigste eeuw, gericht op het belang van een pluriforme pers voor de politieke meningsvorming binnen een democratische samenleving.

Persbeleid

Persbeleid is van oudsher zeer terughoudend; de sector is voornamelijk onderhevig aan zelfregulering, onder meer via instanties als de Raad voor de Journalistiek. Twee kwesties domineren het persbeleid, namelijk financiële steun en concentratiemaatregelen. Voor de geschreven pers bestond lange tijd generieke steun, in de vorm van een BTW-nultarief en distributiekorting bij de toenmalige staatsbedrijven PTT en NS. Deze steun werd in de jaren zeventig van de vorige eeuw geleidelijk afgeschaft en vervangen door specifieke steun aan noodlijdende dagbladtitels. Door toenemende marktconcentratie werd deze steun gaandeweg overbodig en verengd tot steun aan (innovatieve) journalistieke projecten. De afgelopen kabinetten hebben hiervoor extra middelen beschikbaar gesteld; deze worden verstrekt door het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek.⁶⁴

Marktconcentratie in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw had ook tot gevolg dat een sectorspecifieke fusiecode tot stand kwam. Deze werd in 1998 onder invloed van deregulering en liberalisering vervangen door een algemene, voor het hele bedrijfsleven geldende, fusieregeling, namelijk de Mededingingswet. Om marktontwikkelingen te kunnen blijven volgen, startte het Commissariaat voor de Media vanaf 2002 een jaarlijkse ‘Mediamonitor’, gericht op de concentratie van mediabedrijven en -aanbod en later ook op het mediagebruik van burgers. Tussen 2007 en 2010 trad, in aanvulling op de Mededingingswet, de Tijdelijke wet mediaconcentratie in werking, voor de markten voor radio, televisie en kranten.⁶⁵ In het bijzonder de dagbladenmarkt werd daarbij aan beperkingen onderworpen, om ervoor te zorgen dat er ten minste drie onafhankelijke aanbieders zouden zijn. Voor concentratie op de markt voor televisie en radio werd een dergelijke garantie overbodig geacht. Er gaan inmiddels stemmen op voor nieuwe regels vanwege de bijzonder hoge concentratie van de Nederlandse mediamarkt en het gegeven dat de grote mediahuizen in handen zijn van buitenlandse partijen.

Omroepbeleid

Waar de pers altijd volledig vrij en ondernemingsgewijs georganiseerd bleef, maakte de overheid voor radio en televisie al vroeg een andere keuze. Net als in het onderwijs werd bij radio in de eerste helft van de twintigste eeuw voor een verzuild model gekozen en niet voor een overkoepelende nationale omroep, zoals in de meeste andere Europese landen. Televisie volgde al snel dit model, hoewel juist televisie de traditionele, subculturele scheidslijnen overschreed door alles op één net aan te bieden en in een neutralere programmering voorzag. In 1969 verscheen de eerste omroepwet, die het bestel opende voor nieuwe partijen en de NOS in het leven riep. In 1988 veranderde de Omroepwet in de Mediawet en kwam er een derde net voor culturele programmering.⁶⁶ Dat de omroepen hun productiebudget voortaan meer naar eigen inzicht mochten besteden, zorgde voor een enorme opmars van de markt voor onafhankelijke producenten. De Mediawet van 1988 introduceerde tevens onafhankelijk toezicht. Het Commissariaat voor de Media nam toezichthoudende taken over van zowel het ministerie als het voordien bestaande regeringscommissariaat voor de omroep, waardoor de overheid meer op afstand kwam te staan. Ook de zendtijdtoewijzing voor regionale en lokale omroepen, die voor het eerst een eigen wettelijke regeling kregen, gebeurde voortaan door het Commissariaat.

62 Skey 2022.

63 Bardeel 2018: 94; De Goede 1999.

64 Het betreft overwegend bedragen van enkele miljoenen euro's, bijvoorbeeld 1,4 miljoen euro voor onderzoeksjournalistiek en 7 miljoen euro voor versterking van de lokale journalistiek in 2022.

65

66

Kooter 2023.

Ten grondslag aan deze keuze lag onder meer het WRR-rapport *samenhangend mediabeleid* uit 1982.

Eind jaren negentig kwam er in Nederland alsnog een duaal omroepbestel, met zowel publieke als private aanbieders. Oorzaken waren de opkomst van commerciële omroepen, grensoverschrijdende technologie en EU-wetgeving die de markt voor audiovisuele mediadiensten wilde liberaliseren. De publiek gefinancierde omroeporganisaties raakten hierdoor hun vanzelfsprekende plek in het omroepbestel kwijt en werden gebonden aan periodieke concessies met rechten en plichten. Er ontstond een scheiding tussen commerciële en publieke omroep, waarbij de laatste werd gelegitimeerd met een beroep op wettelijk vastgelegde democratische en culturele functies, en daaruit voortvloeiende programmatische verplichtingen. Onderscheid en onderscheidenheid, waarin zowel de pluriformiteit van informatie als de kwaliteit van cultuur vervat waren, werden zo een belangrijke nieuwe grondslag voor het beleid voor de publieke omroep.⁶⁷ De publieke omroep als geheel (NPO) wordt hierna binnen het omroepbestel in de loop van de jaren steeds belangrijker, ten koste van de omroepverenigingen. Publieksvoorkeuren gaan dan de programmering bepalen in plaats van zendgemachtigden.

Wat ook wijzigde aan het begin van deze eeuw, was de financiering van de omroep. De kijk- en luisterbijdrage werd vervangen door financiering vanuit belastinginkomsten, waardoor de publieke omroep kwetsbaarder werd voor zowel politieke bemoeienis als opeenvolgende bezuinigingen.⁶⁸ Over reclameinkomsten, geïntroduceerd in 1967, is voortdurend discussie, omdat deze verdeeld moeten worden over publiek gefinancierde en commerciële aanbieders.⁶⁹ Deze inkomsten lopen voor de publieke omroep eigenlijk structureel terug, mede omdat hun marktaandeel sinds het duale bestel sterk is teruggelopen. Met de komst van het internet en grote platformbedrijven als Aphabet Inc. (o.a. Google) en Meta (o.a. Facebook, Instagram) vlakken de advertentie-inkomsten af voor vrijwel alle omroepen en zijn er zorgen over de vraag of er nog wel voldoende middelen zijn om de kwaliteit en kwantiteit van de nationale programmering overeind te houden.

Mediawijsheidsbeleid

Omdat media vergroeid raken met allerlei aspecten van de maatschappij, is mediabeleid steeds meer gaan omvatten. Een voorbeeld hiervan is het Mediawijsheidsbeleid, dat in 2008 op de politieke agenda kwam.⁷⁰ Gekozen werd voor een decentrale uitvoering waarbij kennisopbouw en -deling via een partnerstructuur centraal stond. Het Netwerk Mediawijsheid (eerst

Mediawijzer.net) werd door het ministerie van ocw in het leven geroepen als verantwoordelijke voor deze kennisopbouw en kennisdeling.⁷¹ Het netwerk staat in contact met allerlei lokale instituties door het hele land heen, zoals bibliotheken, scholen en buurthuizen, die zich bij het netwerk kunnen aanmelden voor lesprogramma's. Inmiddels valt onder Mediawijsheid niet alleen het leren omgaan met technologie, maar ook online pesten, sexting, cybercriminaliteit (zoals phishing en doxing), het herkennen van desinformatie, het vinden van kwalitatieve informatie tot zelfs voorlichting over schermverslaving. Scholen kunnen zelf kiezen hoe zij het lesprogramma vormgeven, om de inhoud op de behoeften van hun leerlingenpopulatie te kunnen afstemmen.

Technologische convergentie en internationalisering

Doordat het mediabeleid breder wordt, moet een balans worden gevonden tussen inhoudelijke overwegingen over het aanbod en de toegankelijkheid van de markt. Deze verbreding wordt in belangrijke mate ingegeven door technologische ontwikkelingen als kabel, satelliet en internet. Zo resulteerde de liberalisering van de Mediawet en de Telecomwet erin dat telecombedrijven niet langer als neutraal doorgiftelukkig hoefden te fungeren en zelf aanbod konden gaan verspreiden. Tegelijkertijd werd een doorgiftverplichting geïntroduceerd voor een basispakket van aanbod, waaronder dat van de publieke omroep. Van recentere datum zijn de aanpassingen in de Mediawet om ook partijen als Netflix en Videoland evenals de reguliere omroepen te onderwerpen aan verplichtingen voor bijvoorbeeld consumentenbescherming. Hier wordt in feite de omgekeerde route bewandeld, door nieuwe partijen onder te brengen in een bestaand regime.

Het laatste woord over deze ontwikkelingen is nog lang niet gesproken. Eerst kabel en toen internet hebben een einde gemaakt aan de schaarste aan distributiekanaalen en een explosie van aanbod veroorzaakt, dat voortaan altijd en overal beschikbaar zou zijn en zich weinig gelegen laat liggen aan plaats en tijd, laat staan aan landsgrenzen. Als gevolg hiervan is een geheel nieuw speelveld ontstaan, dat zich lastig laat duiden in de oude categorieën. Verschillende partijen pleiten er daarom al jaren voor dat de overheid zich beraadt op een paradigma-wisseling in het media- en communicatiebeleid.⁷² Kern van hun betoog is om de betrokkenheid van de overheid niet langer primair te concentreren op brede steunverlening aan de mediasector of aan mediabedrijven, maar om de overheidsinterventie te richten op het waarborgen van een goede journalistieke

67 Bardeel 2018.

68 Hins 2016.

69 De Goede 1999.

70 Hoogendoorn 2024.

71 Ministerie van ocw 2008.

72 Zie onder andere WRR 2005, de adviescommissie-Brinkman over de toekomst van de pers (2009), de Raad voor Cultuur 2014 en 2018; en ook de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2014 en ROB 2019.

infrastructuur en een gezonde media-ecologie. Deze oproep heeft echter vooral in de Europese Unie weerklank gekregen, waar de laatste jaren een indrukwekkend pakket aan nieuwe regels is opgesteld.

Het supranationale karakter van het mediabeleid maakt dat de Nederlandse overheid minder ruimte heeft om dat beleid zelfstandig in te vullen.⁷³ Hierbij komt dat de kaders voor mediaregulering in twee opzichten flink zijn gewijzigd. Om te beginnen vervaagt het inhoudelijke verschil tussen audiovisuele mediadiensten en de geschreven pers. Zo wordt met de komst van de Verordening Mediavrijheid die de Europese Commissie begin 2024 heeft vastgesteld, ook de pers onderworpen aan een aantal regels en verplichtingen. Vervolgens is het kader van regulering sterk gaan uitdijen, doordat mediaspecifieke regels, zoals de Richtlijn Audiovisuele mediadiensten en de daarvan afgeleide Mediawet, gezelschap hebben gekregen van regels met een bredere werking, zoals de Digital Service Act (DSA), de Algemene Verordening Gegevensbescherming, de AI-Verordening en de Verordening betreffende transparantie en gerichte politieke reclame. Dit alles leidt tot een complex en dynamisch samenspel van regelgevende en beleidsmatige mechanismen waarbij ook een groter aantal partijen betrokken is, onder meer als het gaat om toezicht en handhaving.

Kernpunten 2.2 Media als infrastructuur van de publieke ruimte

- Voor democratische menings- en besluitvorming is informatie nodig. Media zijn de infrastructuur waarlangs deze informatie wordt aangeboden.
- De vorm van de publieke ruimte is aan verandering onderhevig. Tegenwoordig bevindt een groot deel van deze ruimte zich in het onlinedomein. Het mediasysteem omvat het geheel aan actoren en instituties dat een rol speelt bij de creatie, productie en verspreiding van content voor grote groepen burgers.
- Het nationale persbeleid wordt gekenmerkt door financiële ondersteuning en regelgeving op het gebied van marktconcentratie. In het omroepbeleid financiert de overheid een verzuild omroepmodel.
- Gebruikers van media zijn ook onderwerp van beleid geworden. Mediawijsheidsbeleid is erop gericht burgers te leren omgaan met media en de negatieve aspecten daarvan te onderkennen.

- Technologische convergentie en internationalisering leiden tot een verbreding van het mediabeleid. De EU speelt hierbij een voortrekkersrol, de afgelopen jaren heeft zij een indrukwekkend pakket aan nieuwe regels opgesteld.

2.3 Democratische functies van media

Wat zijn nu preciezer de functies die media voor de democratische meningsvorming vervullen? Media krijgen in de wetenschappelijke literatuur verschillende functies toegedicht. Sommige daarvan zijn algemeen van aard omdat ze niet aan een specifiek domein worden gekoppeld. Zo typeert mediawetenschapper Nick Couldry media aan de hand van de wijzen waarop zij de samenleving ‘representeren’, de werkelijkheid ‘verbeelden’ en het ‘delen’ van informatie mogelijk maken.⁷⁴ Hiertegenover staat onderzoek dat zich specifiek richt op de functie van de journalistiek. Zo worden bijvoorbeeld ‘informatie, onderzoek, analyse en sociale empathie’ genoemd als belangrijke onderscheidende bijdragen.⁷⁵

De WRR kwam in een eerder rapport tot zes functies van media: nieuwsvoorziening, opinievorming en achtergrond, vermaak, kunst en cultuur, specifieke informatievoorziening, commerciële uitingen en voorlichting.⁷⁶ Een veel voorkomende drieslag als het gaat om de betekenis van media voor de democratische meningsvorming is die van de informatiefunctie, de waakhond- of controlefunctie en de forumfunctie.⁷⁷ Bij deze drieslag sluiten we ons in dit rapport aan, met dien verstande dat we de controlefunctie onder de informatiefunctie scharen. Dat doen we met als argument dat het hier gaat om een specifieke invulling van de informatiefunctie, gericht op de controle van invloedrijke partijen in de samenleving. Met name de journalistieke verslaglegging draagt hieraan bij.

2.3.1 Informatiefunctie, controlefunctie en forumfunctie

Informereren is de meest voor de hand liggende en veelgenoemde functie die de media vervullen in een democratische samenleving.⁷⁸ Zelfs in de meest minimale democratieopvatting zijn media nodig om burgers en politici van noodzakelijke informatie te voorzien. Wetenschappelijke studies laten zien dat deze informatie voor burgers heel belangrijk is om betekenisvol deel te kunnen

74

Couldry 2019.

75

Schudson 2008.

76

WRR 2005.

77

Zie bijvoorbeeld Van Dijck et al. 2016: 85; Gurevitch & Blumler 1990: 269–289; Adriaansen & Van Praag 2010: 241–272. De drie functies zijn oorspronkelijk afkomstig uit Wildenmann & Kaltefleiter 1965. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft in zijn jurisprudentie drie beginselen ontwikkeld, die sterk corresponderen met de hierboven genoemde drie functies.

78

Holbert 2005; Ganz 2003; Kovach & Rosenstiel 2014; Strömbäck 2005.

nemen aan democratische processen. Onderwerpen waar veel media-aandacht voor is, worden door burgers vaak belangrijk gevonden en beïnvloeden hun stemkeuze bij verkiezingen.⁷⁹ Nieuwsconsumptie leidt tot meer kennis en tot meer politieke participatie.⁸⁰ Geïnformeerde burgers blijken beter in staat om hun belangen te vertalen naar politieke voorkeuren en politieke kandidaten te kiezen die hun mening vertegenwoordigen.⁸¹ Geluiden en gebeurtenissen vanuit de samenleving bereiken via de media bovendien ook weer de politiek. Ook voor politici en bestuurders zijn de media dus een onmisbare bron van informatie. Zo blijkt uit onderzoek dat berichtgeving een stevige invloed heeft op de Kamervragen die worden gesteld.⁸²

In veel onderzoek naar de democratische functies van media wordt de informatiefunctie van media versmald tot de nieuwsvoorziening. Nieuws wordt daarbij gedefinieerd aan de hand van redactionele nieuwswaarden, de beleving van nieuws door nieuwsconsumenten of als uitkomst van een selectieproces waarbij de normatieve en persoonlijke afwegingen van journalisten een rol spelen.⁸³ Door nieuws te beschouwen als de uitkomst van journalistieke arbeid, krijgen journalisten en de wijze waarop zij invulling geven aan professionele waarden een belangrijke verantwoordelijkheid bij de invulling van de democratische functies van de media. Die rol en verantwoordelijkheid stellen we hier als zodanig niet ter discussie. Wel vinden we het belangrijk om informatie niet tot nieuws te beperken en de invulling van de democratische functies van de media niet uitsluitend als een journalistieke opgave te beschouwen. Binnen de informatiefunctie hebben nieuws en berichtgeving vanzelfsprekend wel een bijzondere status als het gaat om de democratische meningsvorming.

Informatie die de media aanreiken, ondersteunt ook de controle van de macht. Berichtgeving over misstanden kan carrières maken of breken – iets waar de meeste politici en bestuurders zich scherp van bewust zijn.⁸⁴ Ook voor bedrijven kan negatieve berichtgeving ernstige gevolgen hebben: wanneer een reputatie eenmaal is beschadigd, kost het vaak veel tijd en moeite om deze weer (enigszins) te herstellen. Aan media wordt daarom ook een controle- of waakhondfunctie toegedicht.⁸⁵ Van deze functie is sprake wanneer de media – de journalistiek in het bijzonder – informatie aanleveren op basis waarvan andere partijen kunnen aankaarten wat misgaat. Een vrije en kritische pers is

van groot belang om machtsmisbruik aan te kaarten. Zonder dit instituut zouden machtige actoren zoals overheden of grote bedrijven de sterke neiging kunnen hebben het eigen falen te verdoezelen. Naast institutionele waakhonden volgen in een democratie ook andere partijen kritisch de macht – denk aan klokkenluiders, niet-gouvernementele organisaties (ngo's), denktanks of onderzoekers. Deze partijen hebben echter vaak de media nodig om hun bevindingen breed onder de aandacht te brengen. Het is dus vooral een gevolg van media-aandacht dat misstanden in de openbaarheid komen en de betrokken partijen ter verantwoording kunnen worden geroepen.

Naast het doorgeven van informatie en het kritisch volgen van de macht, vervullen de media ook een belangrijke rol als forum voor de samenleving. Bij deze forumfunctie ligt de focus op het bieden van een platform aan de enorme diversiteit aan opvattingen, perspectieven, belangen en ideeën die de samenleving rijk is. Om die reden is er van oudsher veel aandacht voor de pluriformiteit van het medialandschap, met als uitgangspunt dat het onhaalbaar en onwenselijk is dat een enkele partij al deze gezichtspunten bijeenbrengt. Vooral publiek gefinancierde media hebben expliciet als opdracht bij te dragen aan pluriformiteit, in de zin dat van ze verwacht wordt dat ze een diversiteit aan perspectieven representeren.

De forumfunctie krijgt in de praktijk gestalte door berichtgeving waarin standpunten vanuit de samenleving aan de orde komen, maar vooral ook doordat media ruimte bieden aan opinies, columns en polemieken. Opinies over en vanuit de samenleving stromen op deze manier via de media weer terug naar diezelfde samenleving. Dat kan de ideeënrijkdom van de samenleving vergroten en de kwaliteit van het maatschappelijke debat verhogen. Politici kunnen op hun beurt via de media kennismaken van opvattingen en zorgen die onder burgers leven en deze meewegen in de besluitvorming. De forumfunctie en informatiefunctie zijn in de praktijk onlosmakelijk met elkaar verbonden: vaak wordt pas in debat duidelijk welke informatie relevant is. Wie een podium krijgen, heeft met andere woorden ook gevolgen voor het type informatie waar de media hun schijnwerper op zetten.⁸⁶

79 Geers & Bos 2017.
80 Curran et al. 2009; Chaffee & Kanihan 1997; De Vreese & Boomgaarden 2006.
81 Delli Carpini & Keeter 1996 geciteerd in Aalberg & Curran 2012: 3.
82 Van Aelst & Vliegthart 2014.
83 Harcup & O'Neill 2017; O'Neill & Harcup 2019.
84 Van Aelst et al. 2008; Ganz 2003: 79-82.
85 Adriaansen & Van Praag 2010: 266; Curran 2007.

86

Christopher Lash meent om die reden dat de forumfunctie van media in een democratie belangrijker is dan de informatiefunctie, zie Müller 2021: 129.

Kernpunten 2.3 Democratische functies van media

- We onderscheiden drie democratische functies van media: de informatiefunctie, de controlefunctie en de forumfunctie.
- Informatiefunctie: media voorzien in de noodzakelijke informatie aan burgers en politici om betekenisvol deel te kunnen nemen aan democratische processen. Deze functie betreft het medialandschap in den brede, maar daarbinnen neemt de journalistieke nieuwsvoorziening een bijzondere plek in.
- Controlefunctie: media volgen het functioneren van de macht en brengen eventuele misstanden in de openbaarheid. Ze reiken de informatie aan die democratische controle van de macht mogelijk maakt. We beschouwen de controlefunctie als een bijzondere vorm van de informatiefunctie, die wordt geschraagd door de journalistieke media als institutie.
- Forumfunctie: media bieden een platform aan de diversiteit aan perspectieven en opvattingen die de samenleving rijk is. Media vormen zo een plek waar het publieke debat gestalte kan krijgen.

2.4 Criteria voor de invulling van democratische functies

Hoe media invulling geven aan de bovenstaande functies, is geen uitgemaakte zaak. Het mediasysteem kan het democratische proces ondersteunen maar ook ondermijnen of ontwrichten, bijvoorbeeld door eenzijdig gekleurde of onware informatie te verspreiden, niet bestaande tegenstellingen te benadrukken of politici dermate op de hielen te zitten dat het politieke bedrijf schade oploopt. Of en in welke mate het mediasysteem goed functioneert en het publieke belang dient, hangt in de praktijk sterk samen met de gehanteerde democratie-opvatting.⁸⁷ Wie overleg als de kern van democratie beschouwt, zal het belang van een redelijke en op feiten gebaseerde discussie benadrukken. Wie democratie daarentegen ziet als een vorm van machtscheiding, zal benadrukken dat media zich tot een ongecontroleerd machtsblok kunnen ontwikkelen. Er zijn kortom verschillende zienswijzen mogelijk over de vraag wanneer het mediasysteem naar behoren functioneert.

In deze paragraaf identificeren we vier criteria waaraan het mediasysteem moet voldoen, wil het democratische meningsvorming ondersteunen. Deze criteria destilleren we uit een combinatie van democratieopvattingen. De eerste criteria die we bespreken, zijn *onafhankelijkheid* en *betrouwbaarheid*. Hierbij maken we gebruik van inzichten uit het denken over ‘deliberatieve’ democratie, met communicatief handelen en waarheidsvinding als kernbestanddelen. Vervolgens staan we stil bij het belang van *toegankelijkheid*. Hierbij baseren we ons op ‘agonistischere’ democratieopvattingen waarin democratie wordt beschouwd als een vorm van vreedzame conflictbeslechting. Deze benadering werpt de wezenlijke vraag op wie er aan het proces van democratische meningsvorming kunnen deelnemen en op welke gronden. Tot slot noemen we *verantwoording* als criterium. Dit is van bijzonder belang in het denken over democratie als een systeem van machtscheiding. Een te sterke concentratie van macht bij één partij of actor is onwenselijk en daarom moeten alle spelers binnen het systeem desgewenst ter verantwoording kunnen worden geroepen.

Voordat we overgaan tot een bespreking van deze criteria, is het van belang hierbij enkele kanttekeningen te plaatsen. Om te beginnen is het lastig de criteria naar de praktijk te vertalen. Zo is het belang van onafhankelijke media evident, maar hoe en op welk niveau deze in het geding kunnen zijn en borging vereisen, is afhankelijk van de omstandigheden, kan per medium verschillen en is derhalve niet eenduidig vast te stellen. Bovendien hangen de vier genoemde criteria onderling sterk samen. Media dienen bijvoorbeeld verantwoording af te leggen voor de keuzes die ze maken, juist omdat ze de vrijheid hebben om een onafhankelijke koers te varen. Onafhankelijkheid en verantwoording zijn in die zin twee kanten van dezelfde medaille.

Ook is belangrijk dat de criteria dienen om het mediasysteem als geheel te beoordelen, en niet als lat waarlangs we het functioneren van individuele actoren leggen. Als een uitgever of omroep een zeer eenzijdig beeld van de werkelijkheid schetst, dan hoeft dat op het geheel genomen geen groot probleem te zijn. Sterker nog, het kan in sommige gevallen zelfs een verrijking zijn. Maar als het systeem als geheel een dergelijk afwijking produceert, dan krijgen burgers niet de informatie waar ze recht op hebben of ontstaat een vertekend beeld van opvattingen die in de samenleving leven. Op dat moment komt de democratische meningsvorming in het geding, omdat slechts een beperkt aantal stemmen een podium krijgt. Het gaat uiteindelijk om het functioneren van het geheel van actoren en instituties dat de creatie, productie en verspreiding van content verzorgt voor een massapubliek.

⁸⁷ Vergelijk Ananny 2018: 11, “the media’s service to democracy requires a theory of democracy”. Veelgeciteerde werken over de relatie tussen media en democratie zijn Ferree et al. 2002; Strömbäck 2005. Ook beoordelingscriteria voor goed democratisch bestuur zijn hieraan onderhevig, zie Bovens et al. 2008 en Meijer et al. 2018.

Daarom is hier een verwijzing naar pluriformiteit van belang, als wezens-merk van een democratisch functionerend mediasysteem. Pluriformiteit staat om die reden expliciet vermeld in de Mediawet. Ook is pluriformiteit een belangrijk en veelgenoemd beginsel in journalistieke codes en vormt ze een toetssteen bij overnames in de mediemarkt. Tot slot is pluriformiteit een belangrijk thema als het gaat om de publieke omroep, ongeacht of het nu gaat om aanbod (interne pluriformiteit) of de aanwezigheid van omroepverenigingen (externe pluriformiteit).⁸⁸ Niettemin vormt pluriformiteit geen op zichzelf staand criterium binnen het evaluatiekader dat we hier hanteren. Als aan de criteria binnen dat kader wordt voldaan, dan ontstaat een pluriform mediasysteem.

2.4.1 Onafhankelijkheid

Onafhankelijkheid voorkomt dat media een spreekbuis worden van invloedrijke private of politieke belangen.⁸⁹ Wanneer media onder invloed van dergelijke belangen komen te staan, is niet langer sprake van een vrije uitwisseling van informatie en krijgen burgers – vaak zonder dat zij dat weten – een beeld van de werkelijkheid voorgeschoteld dat specifieke belangen dient. Alleen al de schijn dat berichtgeving door externe belangen wordt gekleurd, kan voldoende zijn om het vertrouwen in mediaorganisaties schade toe te brengen. Bovendien komt hierdoor ook de controle van de macht in het geding. Tipgevers of klokkenluiders kunnen er dan niet van op aan dat hun identiteit geheim blijft. Redacties en journalisten kunnen onder druk komen te staan om informatie die bepaalde belangen schaadt, niet openbaar te maken. Breder kan druk ontstaan op partijen die onwelgevallige informatie naar buiten brengen, maatschappelijke normen ter discussie stellen of een visie geven op bepaalde gebeurtenissen die maatschappelijk onwelkom is. De onafhankelijkheid kan tot slot ook onder druk komen wanneer media zich juist veel op het publiek richten, door hun bereik leidend te maken voor het aanbod dat zij leveren. Zij dienen paradoxaal genoeg dus ook een zekere afstand te bewaren tot de partij voor wie zij in eerste instantie op aarde zijn.

Het democratisch belang van onafhankelijkheid vindt zijn wortels in de deliberatieve democratietheorie, waarin besluitvorming tot stand dient te komen na uitvoerig debat in de publieke ruimte.⁹⁰ Om dit deliberatieve proces te doen slagen, moet er sprake zijn van een ‘machtsvrije dialoog’, die als doel heeft dat niet macht of mooie beloftes maar de beste argumenten doorslaggevend zijn.

88 Raad voor Cultuur 2014. Vergelijk Raad voor Cultuur 2005.

89 Karpinen & Moe 2016; Bennett 2015.

90 Habermas 2023b. Voor een kort overzicht van de voornaamste kritiek op Habermas' model van de publieke sfeer, zie Dahlgren 2005.

Ten grondslag hieraan ligt het uitgangspunt dat alle personen die door een besluit worden geraakt, daarover hun stem moeten kunnen laten horen. En dat elke stem daarbij in principe evenveel gewicht in de schaal legt. Een brede uitwisseling van voorstellen, informatie en motieven maakt besluiten niet alleen rechtvaardiger maar ook kwalitatief beter, omdat daarin een groter aantal gezichtspunten naar voren kan komen. Ongelijke behandeling van burgers leidt tot inhoudelijke verarming van het publieke debat, omdat belangrijke kennis, informatie of gezichtspunten dan over het hoofd worden gezien.⁹¹

Er zijn verschillende manieren om de onafhankelijkheid van het mediasysteem te waarborgen. Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie stelt dat mensen informatie moeten kunnen inwinnen en verspreiden, ‘zonder inmenging van enig openbaar gezag’ en dat de ‘vrijheid (...) van de media’ moet worden geëerbiedigd.⁹² Ten aanzien van commerciële inmenging zijn er nationale regels voor het marktaandeel van mediabedrijven, zoals het Mededingingsrecht, dat dient om concentratie op de mediemarkt te voorkomen. De gedachte hierachter is dat eigenaren van grote mediabedrijven de publieke opinie zouden kunnen beïnvloeden. Dat media diverse bronnen van inkomsten hebben, is in dit kader een veelgenoemd uitgangspunt.⁹³ Op het niveau van de mediabedrijven zelf is er de ‘Chinese muur’ tussen commercie en redactie, om ervoor te zorgen dat journalistiek, opinievorming en waarheidsvinding strikt gescheiden blijven van reclame-uitingen. De redactionele onafhankelijkheid is voorts geborgd in het redactiestatuut.⁹⁴ Ook zijn er gedragscodes, regels en wetten voor reclame en een reclamecodecommissie om burgers tegen commerciële invloeden te beschermen en klachten tegen adverteerders mogelijk te maken. Voor het tonen van overheidsinformatie bestaan eveneens regels. Overheden moeten bijvoorbeeld inzage geven in de bedragen die ze aan voorlichtingscampagnes besteden. Daarnaast zijn er – mede in Europees verband – nieuwe regels in de maak voor politiek adverteren en is er de regeling zendtijd politieke partijen, om ervoor te zorgen dat politieke partijen in dezelfde mate de aandacht van burgers kunnen trekken, in het bijzonder tijdens verkiezingen.⁹⁵

91 Dahl 1989: 233, 339–340. Herzog 2024: 284 spreekt van ‘epistemische verarming’ in geval van uitsluiting van groepen burgers.

92 https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_nl.pdf

93 Trappel & Tomaz 2021; McQuail 1992.

94 Asscher et al. 2006.

95 Voor regels omtrent de zendtijd van politieke partijen zie: <https://www.cvdm.nl/voormediamakers/regelgeving/mediawet/zendtijd-politieke-partijen/>. Voor regels omtrent politieke advertenties en microtargeting in het bijzonder, zie <https://www.europarl.europa.eu/news/nl/press-room/20240223IPR18071/parlement-neemt-nieuwe-transparantieregels-aan-over-politieke-reclame>

2.4.2 Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid is het tweede criterium waaraan het mediasysteem moet voldoen. Dit criterium geldt specifiek voor de journalistieke kern van dat systeem, als voornaamste bron van informatie over wat er speelt in de samenleving en de politiek. Andere veelgebruikte termen hier zijn ‘geloofwaardigheid’ en ‘vertrouwen’. We kiezen voor ‘betrouwbaarheid’ omdat dit begrip vooral betrekking heeft op de partijen die informatie produceren en verspreiden, terwijl vertrouwen meer iets is wat burgers aangaat. Burgers zijn vaak onvoldoende in staat om te controleren of de informatie die ze ontvangen correct is en of de perspectieven die media aanreiken voldoende representatief zijn voor wat er leeft in de samenleving. Omdat zij vaak niet de middelen hebben om de betrouwbaarheid van nieuws zelf te controleren, moeten ze andere manieren hebben om hun vertrouwen te legitimeren. In de praktijk komt dat er meestal op neer dat burgers nieuws vertrouwen doordat ze de producenten ervan kennen en vertrouwen.⁹⁶ Anders gezegd: het vertrouwen dat zij stellen in het ‘instituut’ journalistieke media is hier van groot belang.

Ook het criterium van betrouwbaarheid is te herleiden tot de deliberatieve democratietheorie, die als centraal uitgangspunt heeft dat debatten in de publieke ruimte op ‘waarheid’ moeten zijn gericht.⁹⁷ Deliberatie vormt een ‘filter’ voor ‘cognitief correcte en duurzame probleemoplossingen’ en een basis voor de productie van ‘rationeel aanvaardbare resultaten’.⁹⁸ Inderdaad is het moeilijk voorstelbaar hoe burgers hun levens gezamenlijk zouden kunnen vormgeven in een wereld met uitsluitend incorrecte informatie. Omdat het niet mogelijk is om uit de eerste hand geïnformeerd te raken over alles wat zich in de wereld buiten ons afspeelt, zijn media een noodzakelijke informatiebron.⁹⁹ En hoewel ook journalistieke media niet onfeilbaar zijn, bevestigen ze met hun voortdurende stroom van informatie wel ons gezamenlijke beeld van de werkelijkheid.

Het is dan ook belangrijk dat media zekere ‘epistemische maatstaven’ hantieren.¹⁰⁰ Concreet valt te denken aan het stelsel van normen, routines en tekstuele conventies dat aan het begin van de twintigste eeuw werd ontwikkeld om de waarheidsclaim van de journalistiek te onderbouwen en journalistieke berichtgeving te onderscheiden van politieke stellingnames, fictie, propaganda, public relations en voorlichtingsactiviteiten.¹⁰¹ Deze afspraken hebben hun beslag gekregen in journalistieke codes, waarin is vastgelegd dat journalisten feiten

96 Strömbäck et al. 2020.

97 Habermas 2023b: 101-105.

98 Habermas 2023a: 21. Vergelijk Herzog 2024: 21.

99 Goldman 1999.

100 Goldman 1999.

101 Broersma 2019: 163–164.

moeten verifiëren en in hun berichtgeving altijd scherp onderscheid moeten aanbrengen tussen feiten, beweringen en meningen.¹⁰² Hiernaast dienen zij een aantal basisprincipes in acht te nemen, zoals het beschermen van bronnen, het toepassen van hoor- en wederhoor, rectificatie, het respecteren van de privacy van slachtoffers, nabestaanden, patiënten, verdachten en daders en – zo lang er geen groot maatschappelijk belang mee is gediend – afzien van het gebruik van tekst, foto’s, video’s of audio-opnames uit de privésfeer waar betrokkenen geen toestemming voor hebben gegeven. De Leidraad voor de Journalistiek vraagt specifiek aandacht voor de bescherming van kwetsbare groepen zoals minderjarigen en mensen met een verstandelijke beperking.¹⁰³ Ten slotte dienen journalisten met open vizier te werk te gaan. Dit houdt in dat ze zich niet verschuilen achter een andere identiteit. Ook mogen journalisten geen incidenten uitlokken om nieuws te creëren, geen informatie stelen en niet anoniem deelnemen aan discussies.¹⁰⁴ Naast deze codes die voor de branche als geheel gelden, hanteren veel individuele media ook nog hun eigen journalistieke codes, waarin vaak dezelfde kernwaarden terugkeren.¹⁰⁵

2.4.3 Toegankelijkheid

Het derde criterium is toegankelijkheid, een begrip met meerdere dimensies.¹⁰⁶ Aan de aanbodzijde speelt de toegang tot het mediasysteem (publiek en privaat). Aan de kant van het publiek zijn beschikbaarheid, bereikbaarheid en betaalbaarheid van informatie belangrijk. Toegankelijkheid heeft dus betrekking op diverse aspecten van de communicatieketen. Toegang tot het mediasysteem is essentieel wanneer democratie wordt beschouwd als een model voor vreedzame conflictbeslechting. Volgens deze agonistische democratieopvatting zijn conflicten inherent aan politieke vrijheid en moet er ruimte zijn voor de verschillende waarden en belangen die mensen hebben.¹⁰⁷ Toegang tot de publieke ruimte is daarbij niet een gegeven. De onderwerpen die besproken worden, wie daarover het woord mogen voeren en op welke manier; het is voortdurend onderwerp van strijd. De vormgeving van de publieke ruimte weerspiegelt de bestaande machtsverhoudingen in een democratie, met als gevolg dat lang niet alle standpunten in gelijke mate worden gehoord, hoe legitiem ze wellicht ook zijn.

102 Zoals de Code van Bordeaux, de Global Charter of Ethics for Journalists, de Code voor de Journalistiek, de Leidraad van de Raad voor de Journalistiek en de NVJ Code. Daarnaast hanteren media soms hun eigen codes, zoals de Journalistieke code NPO voor alle journalistieke redacties van de publieke omroep.

103 <https://www.rvdj.nl/leidraad>

104 <https://www.nvj.nl/themas/journalistieke-praktijk/ethische-regels/code-journalistiek>

105 Zie bijvoorbeeld de journalistieke code van Nieuwsuur of de NPO.

106 De Pree 2005: 173–179.

107 Mouffe 2005.

Politieke verandering komt niet zozeer tot stand door rationele deliberatie, als wel door druk, conflict en soms jarenlange strijd van groepen in de samenleving. Conflict maakt zichtbaar wat er op het spel staat; daarvoor moet plek worden ingeruimd. Het publieke debat mag er fel aan toe gaan, al blijven tegenstanders te allen tijde legitieme deelnemers aan het debat.¹⁰⁸

Niet enkel feitelijke berichtgeving of rationele argumentatie dragen bij aan de democratische meningsvorming, ook subversieve vormen van communicatie zoals parodie of satire doen dat.¹⁰⁹ Daarnaast kan entertainment bijdragen aan discussies over morele en sociale waarden en publieke normen bevestigen of juist kritisch bevragen.¹¹⁰ Anders gezegd: het affectieve, poëtische, humoristische en ironische hebben minstens zoveel zeggingskracht als het feitelijke.¹¹¹ Juist de ophef en verontwaardiging die ze kunnen uitlokken, zijn krachtige middelen om mensen te betrekken bij politieke vraagstukken.¹¹²

Aan de aanbodzijde wordt toegang tot het mediasysteem van oudsher door de overheid gereguleerd, met name bij radio en televisie. Deze regulering is wettelijk vastgelegd. De Mediawet stelt dat het media-aanbod “evenwichtig, pluriform en kwalitatief hoogstaand” moet zijn en dat de “pluriformiteit van onder de bevolking levende overtuigingen, opvattingen en interesses op maatschappelijk, cultureel en levensbeschouwelijk gebied” erin weerspiegeld dient te worden (externe pluriformiteit). Dit komt ook terug in de criteria die gelden voor nieuwe omroepen. Om toe te kunnen treden tot het omroepbestel moeten zij een “maatschappelijke, culturele, godsdienstige of geestelijke stroming” vertegenwoordigen en zich richten op “bevrediging van in de samenleving levende maatschappelijke, culturele of godsdienstige dan wel geestelijke behoeften”. Het Commissariaat voor de Media speelt namens de overheid een rol bij de verdeling van zendtijd voor lokale en regionale omroepen en bij de veiling van radiofrequenties.

Voor de pers (uitgevers) geldt een andere situatie. Deze markt is niet apart gereguleerd en enkel onderhevig aan mededinging als middel om de toegang tot de markt te reguleren. Mede hierdoor is deze markt de afgelopen jaren enorm van karakter veranderd, vooral doordat de distributie steeds meer via platforms is gaan lopen. Radio en televisie zijn daartegen resistenter gebleken omdat ze een eigen distributiekanaal hebben (ether en kabel). Wel spelen intussen

ook daar vragen rond de toegang tot de markt, en wel in twee opzichten. Ten eerste raken ook radio en televisie aangesloten op het internet en via dit kanaal betreden nieuwe aanbieders de markt; denk aan Spotify en Netflix. Hiernaast zijn er nieuwe voorgeprogrammeerde interfaces, zoals smartphones en slimme televisies, die zich als het ware tussen de gebruiker en het aanbod van mediaorganisaties dringen en gebruikers leiden naar ander aanbod. Bijzondere aandacht verdient dan ook de distributiezijde, waarvoor in het geval van bijvoorbeeld kabelbedrijven doorgifteverplichtingen bestaan voor bepaald media-aanbod.¹¹³

Ten tweede is er de toegankelijkheid van media voor burgers. De vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen (of te verstrekken) is onderdeel van het recht op de vrijheid van meningsuiting en als zodanig geborgd in internationale verdragen. Dat iedereen een vrije en gelijke toegang heeft tot de maatschappelijke informatievoorziening, is namelijk van grote betekenis voor het functioneren en voortbestaan van het democratisch staatsbestel.¹¹⁴ Hier speelt een aantal kwesties. Om te beginnen moet aanbod zichtbaar en eenvoudig vindbaar zijn, een uitgangspunt dat onder druk staat vanwege nieuwe aanbevelingssystemen en nieuwe interfaces tussen gebruikers en aanbieders, zoals smartphones en slimme televisies. Ook moeten burgers in staat zijn om media goed te gebruiken, denk aan ‘mediawijsheid’ en digitale vaardigheden. Tot slot heeft toegankelijkheid een financiële dimensie, aangezien tegenover informatie ook een betaling kan staan. Belangrijk in dit opzicht is dat er geen grote verschillen bestaan tussen betaalde en gratis informatie, in termen van inhoud en kwaliteit. Burgers moeten zich op basis van dezelfde informatie een beeld van de werkelijkheid kunnen vormen en tot besluiten kunnen komen.

2.4.4 Verantwoording

Verantwoording is het vierde en laatste criterium dat we hier bespreken. Het vormt in zekere zin het logische sluitstuk van de voorgaande vereisten. Omdat media een publieke functie vervullen, moeten ze verantwoording afleggen over de invulling daarvan. Media kunnen bovendien invloed uitoefenen op het proces van democratische meningsvorming. Daarom is het noodzakelijk dat tegenover hun ‘macht’ een zekere mate van tegenmacht staat, om ervoor te zorgen dat media hun functie naar behoren vervullen en niet losgezongen raken van het democratische staatsbestel.¹¹⁵

108 Mouffe 2005.

109 Schudson 2020: 71; Dahlgren 2005.

110 Curran 2019. Vergelijk Couldry 2019: hoofdstuk 3.

111 Boukes 2019.

112 Papacharissi 2015.

113 Schelven et al. 2018.

114 Bardoel & Van Cuilenburg 2003: 262.

115 Precht & Welzer 2022 bekritisieren bijvoorbeeld de opiniemacht van de Duitse massamedia, juist vanuit een gebrekkige invulling van de controlefunctie.

Er is binnen het mediasysteem altijd een veelheid van gezichtspunten mogelijk en niet één weergave van gebeurtenissen of één juist medium of genre om informatie over te dragen.¹¹⁶ Dat een aardbeving heeft plaatsgevonden of wat de uitslag van verkiezingen is, kan feitelijk worden vastgesteld. Berichtgeving over de betekenis en eventuele gevolgen van dergelijke gebeurtenissen kan echter enorm uiteenlopen, afhankelijk van het gekozen perspectief. Media doen dus veel meer dan alleen feiten vaststellen, door hun keuze hebben ze invloed op de agenda en duiding van het publieke debat. En omdat media zelf in allerlei opzichten deel uitmaken van de samenleving en de daarin aanwezige machtsstructuren reflecteren, kunnen ze ook zelf een belemmerende factor zijn voor sociale en politieke verandering, bijvoorbeeld doordat ze – bedoeld of onbedoeld – bepaalde stemmen marginaliseren.¹¹⁷

Vanwege hun grote rol in de politieke communicatie worden media wel getypeerd als de ‘vijfde macht’, naast de trias politica van wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht en het ambtelijk apparaat. Het perspectief van machtscheiding legt aldus de nadruk op het feit dat in een democratie ook media zelf een machtsfactor kunnen vormen en om die reden aan *controle en verantwoording* dienen te worden onderworpen.¹¹⁸ Dit geldt des te sterker wanneer media zelf partij worden in het publieke debat.¹¹⁹ Ook kan er te veel opinie-macht bij een enkele mediaspeler komen te liggen, bijvoorbeeld in het geval van marktconcentratie. Ten slotte kunnen media hun functies op te beperkte wijze invullen, bijvoorbeeld door zich als publieke waakhond hoofdzakelijk te richten op incidenten en schandalen rond personen in plaats van langdurig en doorwrocht onderzoek naar structuren en instituties te verrichten.¹²⁰ Het Toeslagenschandaal leert dat naast Kamerleden ook journalisten de verharding van het fraudebeleid hebben helpen aanjagen, met ingrijpende gevolgen voor de samenleving.¹²¹ Verantwoording en zeker controle liggen in de praktijk echter gevoelig, vanwege de vrije en onafhankelijke positie van de media. De roep om verantwoording van media aan samenleving, markt of staat wordt daarom

116 Zie McQuail 1987: 84–85 voor een overzicht van metaforen als ‘raam’, ‘spiegel’, ‘gids’, en ‘wegwijzer’ om de rol van de media te duiden.

117 Keane 2007: 39–50; Couldry 2019: hoofdstuk ‘Representing’; en Schudson 2020: hoofdstuk 4, ‘The problem of media bias’.

118 Vergelijk Eberwein et al. 2019. Poell 2020.

119 Bardeel 2004. Vergelijk Van Praag & Brants 2000: 249–250.

120 Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling 2003: 38.

121 In het rapport ‘Blind voor mens en recht’ (2023) reflecteert de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en dienstverlening op de rol van media en de politieke agenda. Daaruit blijkt dat de media meer aandacht geven aan conflicten en schandalen dan aan inhoudelijke (technische) discussies in het fraudebeleid in de sociale zekerheid. Bovendien beschrijft de commissie in paragraaf 9.5.4 dat er in de media een zelfversterkend effect is ontstaan waardoor er disproportioneel veel aandacht is gegaan naar fraude in de sociale zekerheid. Tegelijkertijd ziet de commissie dat de media een onthullende rol hebben gespeeld in het toeslagenschandaal, zoals zij in paragraaf 9.5.5 beschrijft.

in de praktijk vaak ingevuld als verantwoordelijkheid van media.¹²² Deze verantwoordelijkheid kan worden beschouwd als een vorm van zelfregulering, waarbij media zich rekenschap geven van de repercussies van hun werk en middels de eerder beschreven professionele codes en normen (scheiding feiten en commentaar, hoor-wederhoor, bescherming privacy en bronnen, enzovoort) verantwoordelijk te werk pogen te gaan.

Bij verantwoording spelen verschillende vragen. De eerste is de vraag *waarover* media precies verantwoording dienen af te leggen. Zijn dat bijvoorbeeld de keuzes ten aanzien van individuele media-uitingen of de strategischer beslissingen op managementniveau? Of, actueler, de keuze in welke mate clicks of juist redactionele waarden leidend zijn voor het nieuwsaanbod? De tweede vraag is *aan wie* media verantwoording schuldig zijn. In de praktijk zijn dat verschillende partijen, zoals de beroepsgroep (Raad voor de Journalistiek), toezichthouders als het Commissariaat voor de Media, maar ook publiek en politiek in brede zin.

Bij het afleggen van verantwoording is transparantie van belang. Te denken valt aan inzicht in de eigendomsverhoudingen, de aanwezigheid van journalistieke codes en redactiestatuten, en financiële en redactionele jaarverslagen. Vervolgens moet er ook een aantal mechanismen zijn om media ter verantwoording te kunnen roepen en hun handelen te kunnen corrigeren. Verantwoording kan langs twee assen plaatsvinden, namelijk via de journalistiek of via andere gremia die een institutioneel of niet-institutioneel karakter dragen.¹²³ Bij professionele verantwoording (journalistiek-institutioneel) valt te denken aan journalistieke codes, beroep en bezwaar en ombudsfuncties bij kranten en omroepen.¹²⁴ Zo stelt de Leidraad van de Raad voor de Journalistiek dat goede journalistiek zich laat toetsen en op open wijze omgaat met opmerkingen, reacties en klachten.¹²⁵ Bij publieke verantwoording draait het om verantwoording aan niet-institutionele partijen als ngo’s, onderzoekers en ook burgers, terwijl politieke verantwoording meestal gericht is op het voldoen aan formele eisen.¹²⁶ Tot slot krijgt verantwoording ook betekenis in het licht van de mogelijkheid tot rectificatie en, breder, de mogelijkheid om media voor de rechter te brengen in het geval van bijvoorbeeld smaad.

122 Bardeel en d’Haenens 2003; McQuail 2003.

123 Bardeel & d’Haenens 2004.

124 De Haan 2019.

125 <https://www.rvdj.nl/leidraad>

126 Het idee is dat digitalisering een meer intensieve betrokkenheid van burgers mogelijk maakt bij verantwoording door media, zie Palau-Sampio 2019.

Kernpunten 2.4 Criteria mediasysteem

- We onderscheiden vier normatieve criteria waaraan het mediasysteem moet voldoen, wil het democratische meningsvorming ondersteunen. Dit zijn onafhankelijkheid, betrouwbaarheid, toegankelijkheid en verantwoording.
- *Onafhankelijkheid*: het mediasysteem moet onafhankelijk van invloedrijke private of politieke belangen functioneren om de vrije uitwisseling van informatie en de controle van de macht te waarborgen.
- *Betrouwbaarheid*: het mediasysteem, met name journalistieke media, moet een zo waarheidsgetrouw en volledig mogelijk beeld geven van de feiten. De producenten van informatie moeten gelegitimeerd vertrouwen kunnen genieten doordat zij aantoonbaar bepaalde ethische regels in de journalistieke werkwijze volgen.
- *Toegankelijkheid*: het mediasysteem moet toegankelijk zijn aan zowel de aanbod- als de vraagzijde: nieuwe (publieke én private) partijen moeten kunnen toetreden, het publieke debat zoals dat in de media wordt gevoerd, moet breed toegankelijk zijn en kwalitatief hoogwaardig aanbod moet beschikbaar, betaalbaar en vindbaar zijn.
- *Verantwoording*: media zelf vormen in de democratie een machtsfactor en moeten derhalve verantwoording afleggen. Dit betekent enerzijds dat media transparant moeten zijn over hoe zij functioneren en anderzijds dat er mechanismen moeten zijn om media ter verantwoording te kunnen roepen.

2.5 Democratische meningsvorming in een pluriforme samenleving

Tot slot bespreken we hier nog twee kwesties. De eerste gaat over samenhang binnen het mediasysteem. Hoeveel ruimte bestaat binnen dat systeem voor afwijkende standpunten? De tweede betreft de balans van private en publiek gefinancierde aanbieders. Valt er iets te zeggen over wat een goede verhouding is tussen beide, gezien vanuit de democratische functies die het mediasysteem geacht wordt te vervullen?

Een gedeelde informatievoorziening

In dit advies hanteren we een brede en pluriforme opvatting van de publieke ruimte en de daarin aanwezige media.¹²⁷ Een enkelvoudige, geïntegreerde publieke ruimte met een bijbehorende set van gedragsregels is vanuit democratisch oogpunt onwenselijk, omdat de in de samenleving aanwezige verschillen daarbinnen onvoldoende tot uitdrukking kunnen komen. Om dezelfde reden wijzen we ook een mediasysteem van de hand dat slechts uit enkele dominante partijen bestaat. Verschillen in politieke oriëntatie, maatschappelijke positie en interesses rechtvaardigen een pluriforme publieke ruimte en de aanwezigheid daarin van gespecialiseerde, en soms ook beschermde communicatieve ruimtes.¹²⁸ Deze laatste zijn in het bijzonder nodig om te waarborgen dat minderheidsgroeperingen onderling van gedachten kunnen wisselen en standpunten kunnen articuleren, zonder daarop direct aangesproken of aangevallen te worden. Dergelijke ‘partijdige’ media hoeven niet per se aan evenwichtige berichtgeving te doen en mogen informatie gekleurd brengen. Een treffende historische illustratie hiervan vormt de verzuiling tot begin tweede helft van de twintigste eeuw in Nederland.¹²⁹

Evenzeer onwenselijk vanuit democratisch oogpunt is echter een publieke ruimte die uiteenvalt in een reeks van afgeschermd en van elkaar geïsoleerde informatieruimtes. Het model van de verzuiling werkte door een combinatie van lijdzame burgers en politieke leiders die ondanks de onderlinge verschillen wel degelijk tot overeenstemming konden komen. De verzuiling van de informatievoorziening was bovendien verre van volledig. Zo was er met de oprichting van het Algemeen Nederlands Persbureau (ANP) in 1934 een neutrale en onafhankelijke persdienst voor heel Nederland. Na de ontzuiling en de toenemende concurrentie kregen media de kritiek vooral algemeen geldende opvattingen uit te dragen en daarvan afwijkende geluiden te marginaliseren. Van het internet en de sociale media werd rond de eeuwwisseling verwacht dat zij meer ruimte zouden bieden aan nieuwe stemmen en andere vormen van expressie.¹³⁰ In de praktijk kan gebruik van deze ‘alternatieve media’ er echter ook toe te leiden dat mensen in toenemende mate in een geheel eigen wereld komen te verkeren, waarin ze enkel nog gelijkgestemden tegenkomen en spreken.¹³¹

127 Vergelijk Karpinnen et al. 2008.

128 Zie Dahlgren 2005 voor een korte weergave van de belangrijkste kritiekpunten op Habermas’ model van de publieke sfeer. Vergelijk Fraser 1990 die hiertoe het begrip ‘tegensferen’ en ‘tegenpublieken’ ontwikkelde.

129 Herzog 2024: 284 betoogt dat er voldoende mechanismen moeten zijn om informatie uit besloten ruimtes in de publieke ruimte te brengen en vervolgens ook de daarbij behorende stemmen plek moeten krijgen.

130 Poell et al. 2021: 159–160.

131 Dobber 2022.

Hoewel de meeste mensen graag willen weten wat waar is en bereid zijn daaraan hun opvattingen aan te passen, handelen ze in de praktijk regelmatig anders.¹³² Zo beschouwen zij informatie die hun vertrouwd of bekend voorkomt, al snel als waar, terwijl dat vertrouwen eerder een effect blijkt te zijn van hoe vaak zij informatie zijn tegengekomen.¹³³ Ook accepteren zij bewijs dat hun reeds bestaande opvattingen bevestigt, eerder dan bewijs dat daarmee strijdig is (de zogenoemde *confirmation bias*). Tegelijkertijd kan tegenbewijs reeds bestaande overtuigingen zelfs versterken. Het internet en de grote platformbedrijven in het bijzonder maken op subtiele wijze gebruik van deze mechanismes, op basis van psychologische kennis en de profielen die ze van gebruikers hebben opgebouwd. Algoritmisch filteren van content en aanbevelingssystemen kunnen burgers zodoende in de richting duwen van sterk polariserende en extreme opvattingen, terwijl de opvattingen in de werkelijkheid vaak aanzienlijk minder uiteenlopen.¹³⁴

We verbinden hieraan de algemene conclusie dat in een democratische samenleving het mediasysteem een gedeelde kern moet hebben, in de vorm van een ruimte waarin burgers ruwweg over dezelfde feitelijke informatie (kunnen) beschikken. Zo'n gedeelde informatievoorziening is nodig om het debat in de publieke ruimte van een fundament te voorzien. Dat fundament ligt overigens niet vast, het kan door nieuwe inzichten en daarop geïnspireerde opvattingen veranderen.¹³⁵ Enige mate van overeenstemming over de feiten en vertrouwen in de instituties die ze verspreiden, is desalniettemin nodig, paradoxaal genoeg juist om concurrerende meningen en/of rivaliserende waarheidsaanspraken mogelijk te maken. Precies zo'n gemeenschappelijk kader is een noodzakelijke voorwaarde om betekenis te kunnen geven aan subversievere vormen van communicatie, als parodie of satire.¹³⁶ Als niemand weet welke gebeurtenis of welk publiek figuur op de hak wordt genomen, is de lol er snel af.

Een gemengd publiek-privaat systeem

Het functioneren van het mediasysteem hangt niet alleen samen met de aanwezigheid van een brede basis van feitelijke informatie, maar ook met de wijze van financiering, vooral als het gaat om journalistieke media. Een gemengd publiek-privaat systeem heeft in democratisch opzicht de beste papieren om

invulling te geven aan een gedeelde informatievoorziening.¹³⁷ Een louter privaat mediasysteem is onwenselijk omdat daaraan economische macht verbonden is, in het bijzonder wanneer de markt sterk geconcentreerd is. Wel is zo'n systeem vaak wendbaarder, innovatiever en in staat sneller in te spelen op nieuwe vragen vanuit de samenleving. Een louter publiek systeem daarentegen is in beginsel minder ideaal om de politieke macht ter verantwoording te roepen. Wel is het zo dat publiek gefinancierde media over het algemeen een kwalitatief beter aanbod van politieke informatie hebben. Dit komt mede doordat publieke media zich in kwantitatief opzicht meer focussen op het aanbieden van nieuws, terwijl commerciële media zich meer focussen op het aanbieden van infotainment en entertainment, die minder democratische relevantie hebben voor het politieke proces. Landen waarin publieke media een sterke positie hebben, hebben bovendien vaker nieuwsuitzendingen op primetime. Dit geldt voor zowel commerciële als publieke zenders. De concurrentie met publieke media stimuleert dus ook commerciële media om nieuwsuitzendingen prominenter aan te bieden (zowel qua zender, als qua tijdslot).

Bewijs voor het beter functioneren van een gemengd mediasysteem is er tevens in de mate waarin burgers politiek zijn geïnformeerd.¹³⁸ Burgers in landen met een gemengd mediasysteem zijn, vanwege de brede beschikbaarheid van informatie, over het algemeen beter geïnformeerd als het gaat om hedendaagse gebeurtenissen (nieuws) en politiek. Ook weten ze bijvoorbeeld meer over internationaal nieuws en zijn ze beter op de hoogte van de standpunten van hun eigen politieke partijen. In een gemengd mediasysteem hebben burgers namelijk meer kansen om informatief nieuws tegen te komen, simpelweg omdat de hoeveelheid nieuws groter is. In landen met een overwegend commercieel mediasysteem moeten burgers veel meer moeite doen om nieuws van hoge kwaliteit te vinden. Hiertoe is echter maar een beperkt deel van de bevolking bereid. In landen met een gemengd publiek-privaat mediasysteem is er dus niet alleen een grotere hoeveelheid nieuws en informatie van goede kwaliteit, maar slagen de media er ook in die beter te verspreiden. Ze bereiken daarmee een groter en meer divers publiek.¹³⁹

132 Voor een heldere uiteenzetting hierover, zie Van der Linden 2023: hoofdstuk 2 'the motivated brain'.
 133 Dit heet het *illusory truth effect*; zie Van der Linden 2023.
 134 De Ridder et al. 2023.
 135 Verhey 2021: 35.
 136 Herzog 2023: 283.

137 Aalberg 2017 biedt een systematisch overzicht van empirisch onderzoek hiernaar. De vergelijking gaat daarbij tussen landen met een sterke publieke omroep (Noord- en West-Europa) en landen zonder (Verenigde Staten, Canada, Australië, Zuid- en Oost-Europa).
 138 Voor een overzicht van de effecten van nieuws op mensen, zie Gans 2003: 69-89.
 139 Bos et al. 2016 betogen op basis van onderzoek naar selectieve blootstelling aan nieuws onder verschillende politieke groepen in Nederland dat een publieke omroep met een sterke nieuwsvoorziening op nationaal niveau een sterke verbindende functie vervult.

Het karakter van het mediasysteem lijkt tot slot ook van invloed op de diversiteit van het online nieuws. Wanneer online nieuws circuleert in een omgeving waarin publieke media een sterke positie hebben, dan heeft dat nieuws een gevarieerder karakter.¹⁴⁰ Ondanks de opkomst van grote internationale platformbedrijven, blijft het aanzien van de nationale mediemarkt en de wijze van financiering van vooral journalistieke media een bepalende factor in de mate waarin het systeem voorziet in de in dit hoofdstuk geïdentificeerde democratische functies van media.

2.6 Democratie onder druk?

Wat zijn nu de gevolgen van de digitalisering van het mediasysteem voor hoe media de informatiefunctie en de forumfunctie invullen? In de hoofdstukken hierna bespreken we de transformatie van het mediasysteem die de afgelopen decennia heeft plaatsgevonden. In hoofdstuk 3 bespreken we de platformisering van de publieke ruimte als gevolg van de opkomst van een aantal zeer grote platformbedrijven, die de online publieke ruimte zijn gaan domineren. In hoofdstuk 4 bespreken we de reactie daarop van mediaorganisaties, journalistieke media in het bijzonder. In hoofdstuk 5 brengen we op basis van deze twee hoofdstukken in kaart waar zich kansen voordoen en waar risico's zitten. We spreken van kansen wanneer de ontwikkelingen ertoe leiden dat bepaalde criteria beter zijn geborgd, waardoor media in een gunstiger positie verkeren om invulling te geven aan hun democratische functies. Van risico's is sprake wanneer deze functies juist onder druk zijn komen te staan.

Twee opmerkingen hierbij: onze analyse is een inschatting van kansen en risico's en geen empirische vaststelling van de mate waarin de media op dit moment invulling geven aan hun functies. Een dergelijke vaststelling is naar onze mening ook niet mogelijk. Wel kunnen we op basis van het empirische materiaal een kans- en risicoanalyse presenteren die betrekking heeft op het krachtenveld waarbinnen de media opereren. Ten tweede bespreken we slechts die ontwikkelingen die vanuit democratisch perspectief het meest relevant zijn. Deze ontwikkelingen plaatsen we waar nodig in het kader van bredere ontwikkelingen in het mediasysteem, maar het is nadrukkelijk niet de bedoeling die ontwikkelingen alomvattend en in grote mate van detail in kaart te brengen.

3 Platformisering van de publieke ruimte

3.1 Introductie

Digitalisering heeft de infrastructuur en de werking van de publieke ruimte fundamenteel veranderd. Het functioneren van dit online domein is sterk verweven met de diensten van een aantal mondiaal opererende technologiebedrijven, die we in dit rapport aanduiden als *platform(s)*.¹⁴¹ Naast Alphabet Inc. (Google), Meta (Facebook, Instagram, WhatsApp, Threads), Apple, Bytedance (TikTok) en X Corp (X) gaat het ook om een reeks kleinere, bekende en minder bekende bedrijven.¹⁴² Deze bedrijven vormen de ruggengraat van vrijwel alle activiteiten die op het internet plaatsvinden en hebben daardoor een centrale plek in het online domein verworven. Ze aggregeren en ordenen informatie door middel van zoekmachines, contentplatforms, appstores en sociale media, maar ook via apparaten zoals smartphones en slimme televisies.¹⁴³

Hiernaast faciliteren zij ook het contact binnen de online publieke ruimte. Doordat zij gebruikers op efficiënte wijze met elkaar verbinden en laten communiceren, zijn platforms de plek geworden waarop het gros van het publieke debat plaatsvindt, evenals persoonlijke en zakelijke communicatie. De centrale plek die de platforms innemen, stelt hen in staat om op grote schaal gebruikersdata te genereren en deze data vervolgens commercieel in te zetten door bijvoorbeeld deals te sluiten met adverteerders. De positie van deze partijen is zo dominant geworden dat 'internet' en 'platforms' in de praktijk soms lastig uit elkaar te halen zijn. En inderdaad, wanneer we de platforms wegdenken uit het digitale domein dan blijft alleen een losse verzameling diensten over, die niemand goed kan vinden.

In dit hoofdstuk staan we derhalve stil bij de 'platformisering' van de publieke ruimte: het proces waarin de economische, infrastructurele en regulatieve praktijken van platforms de informatievoorziening en debatruimte voor burgers doordoesemen.¹⁴⁴ Dit doen we door eerst de nieuwe digitale infrastructuur van die ruimte in kaart te brengen en vervolgens te duiden hoe platformbedrijven invulling geven aan de centrale positie die zij hebben verworven (paragraaf 3.2). We bespreken daarbij het verdienmodel van platformbedrijven (paragraaf 3.3),

de rol die zij spelen binnen de bredere aandachtseconomie en de consequenties daarvan voor de online ordening van informatie (paragraaf 3.4) en het type interacties dat de optelsom van deze aspecten teweegbrengt (paragraaf 3.5). Dit alles rond de vraag wat het betekent voor de werking van de publieke ruimte dat de infrastructuur hiervan in handen ligt van enkele commerciële, mondiaal opererende bedrijven, die zichzelf nadrukkelijk niet als media beschouwen.

3.2 De nieuwe infrastructuur van de publieke ruimte

Binnen een publieke ruimte wordt informatie geproduceerd, gedeeld en geconsumeerd. Dit doen onder andere burgers, politici, journalisten en bedrijven: de deelnemers van de publieke ruimte. Voorafgaand aan de opkomst van platforms was het lastig om online informatie te vinden. Het internet was niet alleen groot, maar ook onoverzichtelijk en lastig navigeerbaar, waardoor gebruikers er de weg kwijtraakten. Alleen als je wist waar je iets kon vinden, vond je de informatie die je wilde hebben. Platforms ontwikkelden verschillende manieren om dit probleem te verhelpen. Dit begon met startpagina's en zoekmachines, gevolgd door grootschalige interactieve gebruikersinterfaces op sociale media waar gebruikers volautomatisch content voorgeschoteld krijgen, vaak zonder van tevoren te weten dat zij daarnaar op zoek zijn.¹⁴⁵

Intussen is alweer een vierde fase aangebroken, waarbij AI-chatbots zelf informatie 'produceren' op basis van reeds bestaande bronnen op het internet. De WRR noemde artificiële intelligentie (AI) eerder al een systeemtechnologie die de samenleving fundamenteel zal veranderen omdat ze zich continu verbetert en innovatie mogelijk maakt.¹⁴⁶ De snelle opkomst van generatieve AI (GenAI) zal de platformisering van de publieke ruimte verdergaand beïnvloeden. Generatieve AI is een specifiek type artificiële intelligentie dat zich richt op het genereren van nieuwe content, zoals teksten, afbeeldingen en audiovisuele inhoud, en is daarmee van groot belang voor de online informatievoorziening. Platformbedrijven hebben de grootste AI-bedrijven en -toepassingen in handen en zullen daarmee naar verwachting hun positie verder versterken. Hieromheen spelen veel vragen, bijvoorbeeld rond de betrouwbaarheid van generatieve AI, die zoals bekend veel feitelijke fouten maakt. Andere vragen spelen rond het grootschalig en ongeoorloofd gebruik van auteursrechtelijk materiaal, en het feit dat het internet voor het overgrote deel uit automatisch gegenereerde informatie gaat bestaan en daardoor vervuult als bron van informatie.¹⁴⁷ Tabel 3.1 biedt een beknopt overzicht van de vier fases van ontwikkeling van het internet.

Tabel 3.1 Kenmerken van online aggregatie in vier fases

Ontwikkeling internet	Instantie	Wijze van aggregatie	Voorbeelden
Fase 1	Portals/startpagina's	Statisch overzicht websites met hyperlinks, gegenereerd door gebruikers	<i>Yahoo!</i> <i>Startpagina.nl</i>
Fase 2	Zoekmachines	Algoritmische selectie van internetbronnen op basis van zoekopdrachten van gebruiker	<i>Google</i> <i>Bing</i> <i>Ilse</i>
Fase 3	Sociale media	Permanente stroom (grotendeels) algoritmisch gecureerde en gepersonaliseerde contentbundels	<i>TikTok</i> , <i>Facebook</i> , <i>Instagram</i> , <i>YouTube</i> , <i>X</i>
Fase 4	AI-chatbots	Integrale, op maat gegenereerde content op basis van internetinformatie	<i>ChatGPT</i> , <i>Llama</i>

Aggregatie en ordening op het internet

Partijen als Amazon, Netflix, iTunes en zoekmachines als die van Google starten met het bundelen van grote hoeveelheden (vergelijkbare) informatie en het op handzame wijze beschikbaar stellen daarvan voor gebruikers. Ze streefden ernaar om in zo kort mogelijke tijd op een zo groot mogelijke schaal te opereren. Hun strategie was daarbij om zoveel mogelijk aan te bieden – aan digitale (opslag)ruimte immers geen gebrek. Hoewel een deel van deze bedrijven intussen selectiever te werk gaat, toont hun strategie het grote belang van aggregatie en vindbaarheid als antwoord op de kenmerken van het vroege digitale informatielandschap. In het geval van Google was de zoekmachine het voornaamste product. Een product dat veel 'restdata' van gebruikers opleverde, zoals gegevens over hun locatie, de websites die ze bezocht hadden en hun zoekgeschiedenis. Pas toen de waarde van deze restdata werd ingezien, veranderde het bedrijf van strategie. De zoekmachine was niet langer het belangrijkste product, maar de restdata die langs deze weg over gebruikers verzameld konden worden.

145

Napoli 2019: 22–42.

146

WRR 2021.

147

Schick 2020.

Na de startpagina's, zoekmachines en grote contentplatforms, betraden de socialemediabedrijven de online publieke ruimte als nieuwe spelers. Deze bedrijven aggregeren het internet als geheel, waarbij de focus op de gebruikers ligt. Het succes van sociale media zit vooral in de combinatie van het persoonlijke met het massale. Gebruikers kunnen verbindingen leggen met andere gebruikers, variërend van vrienden die zij ook in hun offline-levens kennen tot popsterren, politici en media. Ook voor socialemediabedrijven geldt dat 'aggregatie' gaandeweg de basis van hun verdienmodel is gaan vormen, waarbij ze – evenals bijvoorbeeld Google – hun geld niet verdienen aan de gebruikers zelf maar aan de verkoop van de data die deze genereren. Deze ontwikkeling maakte bijgevolg een einde aan het open internet, omdat de toegang tot informatie voortaan overwegend via de platforms van deze bedrijven is gaan verlopen.¹⁴⁸

In een relatief kort tijdsbestek is de toegang tot en het gebruik van het internet dus voor een zeer groot deel in handen komen te liggen van platformbedrijven. Om die reden wordt ook wel van de infrastructurele kenmerken van platforms gesproken.¹⁴⁹ Ze leveren niet enkel diensten, ze bieden ook de infrastructuur op basis waarvan vrijwel alle activiteiten op het internet plaatsvinden. De wijze waarop het aanbod online wordt gepresenteerd, verspreid en door gebruikers wordt geconsumeerd en de wijze waarop gebruikers vervolgens met elkaar in contact treden; alles verloopt via deze kanalen. Verschillende soorten informatie zijn hierdoor door elkaar gaan lopen en worden binnen de platforms allemaal aangeduid als 'content' (zie ook paragraaf 3.4.1). Naast zoekmachines, contentplatforms, appstores en sociale media, gaat het daarbij intussen ook om de apparaten die gebruikers nodig hebben om überhaupt online te kunnen gaan. Steeds vaker wordt al op het niveau van bijvoorbeeld smartphones en slimme televisies geprobeerd de aandacht van gebruikers te sturen.

Aggregatie en ordening via apparaten verbonden aan het internet

Ordening van informatie is altijd nodig, ongeacht het medium; denk aan de opmaak van een krantenpagina of aan het tijdstip en de kanalen waarop programma's worden uitgezonden. Dit geldt ook voor de digitale omgeving: zonder aggregatie en ordening zou het internet een doolhof zijn voor gebruikers. Van belang is wie deze ordening aanbrengen en op welke gronden. Achter het zichtbare aanbod gaat in de praktijk een reeks van verschillende partijen schuil, die invloed uitoefenen op wat gebruikers zien en horen. Dat zoekmachines en sociale media een grote rol spelen in de informatievoorziening, mag intussen nauwelijks meer verbazen. In paragraaf 3.4 gaan we hier uitgebreider op in. Minder bekend is dat ook het aanbod via radio en televisie in toenemende

mate aan platformisering onderhevig is.¹⁵⁰ Duidelijk is dat platformbedrijven uitgevers uit de markt drukken, onder meer door adverteerders een alternatief voor de krantenkolommen te bieden en gebruikers allerhande aansprekende informatie te tonen. Een soortgelijke ontwikkeling doet zich voor bij de omroepen, zowel door de opkomst van aanbieders die buiten de kabel en de ether om hun waar aanbieden, zoals Netflix, Apple tv en Spotify, als door de opkomst van apparaten met voorgeprogrammeerde en slim vormgegeven instellingen die gebruikers naar alternatieve platforms leiden.

Naar de conditionerende (determinerende) werking van technologie – en bredere technologische infrastructuur – is veel onderzoek gedaan. Dan gaat het vooral over de wijze waarop bedrijven technologie zodanig vormgeven en programmeren dat ze de aandacht van gebruikers ermee kunnen vangen en vasthouden.¹⁵¹ Zo beïnvloeden slimme televisies, smartphones en slimme luidsprekers het media-aanbod dat we consumeren, door dat aanbod meer of minder zichtbaar en daarmee ook meer of minder gemakkelijk vindbaar te maken (zie box 3.1).

Box 3.1 Prioritering door apparaten¹⁵²

Slimme televisies: Verschillende partijen kunnen op slimme televisies content prioriteren. Elektronikabedrijven kunnen content prioriteren door kanalen te rangschikken, programmagidsen en zoekfuncties op te nemen en door hardware te ontwerpen zoals afstandsbedieningen die met speciale knoppen rechtstreeks toegang bieden tot bepaalde apps van aanbieders. Mediaproducten kunnen op hun beurt binnen hun apps titels promoten, aanbevelingen doen, een gepersonaliseerde interface bieden, zoekfuncties en hun catalogus vormgeven, populair aanbod weergeven (bijvoorbeeld de top 10 van meest gekeken films of series), nieuwe producties aankondigen en automatische afspeelfuncties gebruiken.

Smartphones: Evenals bij slimme televisies kunnen elektronikabedrijven vooraf bepaalde apps installeren, meestal na betaling door platformbedrijven. Gebruikers blijken bij smartphones aanzienlijk minder geneigd dan bij slimme televisies om deze aan te passen en bijvoorbeeld een andere zoekmachine of nieuwsvoorziening te installeren.

Slimme luidsprekers: Ook stemassistenten zijn een manier om toegang te krijgen tot media. Bekende voorbeelden van deze stemassistenten zijn Alexa (Amazon), Google Assistent (Alphabet Inc.), Siri (Apple), Cortona (Microsoft) en Bixby (Samsung). Wanneer je ze vraagt om nieuws of een documentaire over verkiezingen af te spelen, dan maken deze assistenten een keuze uit het beschikbare aanbod. Daarmee prioriteren ze tevens bepaalde content. Hoewel consumenten nog maar beperkt gebruik maken van stemassistenten, groeit de markt enorm en bereiken ze een steeds groter publiek.

Autoradio's: Een groot deel van het bereik van de radio komt van autoradio's. Sinds eind 2020 krijgen nieuwe auto's verplicht een digitale ontvanger ingebouwd. Bediening van digitale autoradio's werkt ook met Spotify, dat de partijen die de besturingssystemen ontwerpen betaalt om het medium te programmeren als standaard toegangspoort tot radio-uitzendingen.

Het gaat daarbij niet alleen om de vormgeving van de apparaten zelf – denk aan het ontwerp van een afstandsbediening – maar vooral om de programmering en ordening van de content en de toegang daartoe. Zo is er bij digitale televisie een strijd gaande tussen partijen om een positie op het beginscherm. Het beginscherm en de apps die daarop staan, zijn essentieel voor de keuze die gebruikers maken over de omgeving die ze binnengaan. Apps zijn van grote invloed op de 'klantreis' van gebruikers; het gebruik ervan maakt deel uit van de 'bredere industriële, economische, politieke, sociale en culturele transformatie van televisie door het internet'.¹⁵³ Kern van deze transformatie is dat de huidige televisie geen op zichzelf staand apparaat meer is, maar verbonden is geraakt met een vertakt en gelaagd 'ecosysteem' van software, apparaten en platforms.¹⁵⁴

Deze ontwikkeling roept vanzelfsprekend vragen op over de vindbaarheid van andere content die via de televisie en/of het bredere internet wordt aangeboden. Mediabedrijven zelf kunnen niet eenvoudig direct apps aanbieden, dat moet via appstores of door elektronikabedrijven te betalen om apps vooraf op hun apparaten te installeren. Google en Apple domineren de appstores voor smartphones en tablets, slimme televisies en digitale mediaspelers hebben vaak eigen winkels waar gebruikers apps kunnen downloaden. De inrichting van appstores

is weer van invloed op de vindbaarheid van apps. De prikkel is bovendien sterk om apparaten en apps gezamenlijk aan te bieden. Op Apple-apparaten staat bijvoorbeeld al Apple tv. Het is een manier om de eigen diensten voorrang te geven op die van anderen.

Geïntegreerde en onderling verbonden software en hardware kan tot gevolg hebben dat gebruikers voor hun aanbod afhankelijk raken van een en dezelfde aanbieder (lock-in). Voorgeprogrammeerde apps zijn vanwege het gebruiksgemak aantrekkelijk voor consumenten, en elektronikabedrijven verdienen veel geld aan het vooraf installeren van apps van derde partijen.¹⁵⁵ Een afstandsbediening met voorgeprogrammeerde knoppen (bijvoorbeeld om de app van Netflix te openen) is een andere veelvoorkomende strategie om specifiek aanbod onder de aandacht van gebruikers te brengen. Hoewel deze verticale integratie het gebruiksgemak zeker vergroot, betekent het ook dat een steeds kleiner aantal partijen de 'klantreis' van gebruikers beïnvloedt, wat online segregatie in de hand werkt. Nationale en lokale mediabedrijven evenals aanbieders van nichemedia hebben het nakijken bij de onderlinge deals die deze partijen sluiten. Omdat bedrijven als Apple en Google maar ook Netflix en Samsung mondiaal opereren, hebben kleinere partijen simpelweg de middelen niet om een plekje op de eerste rij bij de kijker te kopen.¹⁵⁶

Kortom, de infrastructuur van de publieke ruimte is ingrijpend veranderd. Op het internet zijn platforms een dominante rol gaan spelen bij de aggregatie en ordening van online content. Het zijn vooral de (pers)uitgevers die hiermee te maken hebben, omdat het belang van papieren kranten enorm is afgenomen. Waar sprake is van eigen kanalen, zoals radio en televisie, is de platformisering nog in een minder vergevorderd stadium en hebben technologiebedrijven vooralsnog een minder dominante positie. Maar ook hier doen zich grote veranderingen voor, doordat er steeds meer aanbod is dat via digitale kanalen te consumeren is en omdat elektronikabedrijven deals sluiten met platformbedrijven om gebruikers weg te leiden van het aanbod van reguliere mediabedrijven.

153 Johnson 2020. Het gebruik van apps is volgens Johnson illustratief voor de veranderende strategieën van media- en technologiebedrijven binnen de huidige televisie-industrie en de daarbij behorende logica's van de platformeconomie.

154 Hesmondhalgh & Lobato 2019.

155 Hesmondhalgh & Lobato 2019: 966–967. De Britse mediatoezichthouder becijferde dat Google in 2019 1,2 miljard pond betaalde voor defaultinstellingen in alleen het Verenigd Koninkrijk. Dit bedrag vormt zo'n 17 procent van de omzet van Google in dit land. Het grootste deel van dit bedrag ging naar Apple. Zie Mazzoli & Tambini 2019: 32.

156 Johnson 2020.

Kernpunten 3.2 De nieuwe infrastructuur van de publieke ruimte

- Technologiebedrijven hebben een infrastructuur ontworpen voor de online ordening van informatie en de interacties tussen gebruikers en content- en dienstenleveraars.
- Deze infrastructuur is dusdanig efficiënt, aantrekkelijk en gebruiksvriendelijk ontworpen dat hij onmisbaar is geworden voor het functioneren van de publieke ruimte. Op platforms vindt het grootste gedeelte van het publieke debat plaats, inclusief persoonlijke en zakelijke communicatie.
- De bedrijven achter deze platforms hebben hierdoor een nieuwe rol verkregen. Zij beheren de toegang tot de publieke ruimte en ordenen de informatie die daarbinnen circuleert.
- Platformisering speelt vooral bij uitgevers; radio (ether) en televisie zijn nog altijd belangrijke en veelgebruikte infrastructuren. Toch ondervinden ook zij in toenemende mate concurrentie van technologiebedrijven als het gaat om de distributie van content.

3.3 Het nieuwe verdienmodel van de publieke ruimte

De publieke ruimte heeft een infrastructuur nodig, zoals we al betoogden in hoofdstuk 2. Zonder een dergelijke infrastructuur kunnen mensen niet met elkaar communiceren op het niveau van de samenleving en bereikt hen weinig tot geen informatie over voor de samenleving relevante vraagstukken en perspectieven daarop. Er zijn instituties vereist om de eindeloze stroom aan informatie en communicatie tussen alle verschillende gebruikers te ordenen. Dat platforms dit zijn gaan doen, is op zichzelf niet problematisch. Sterker nog, zij hebben hiervoor zeer efficiënte en intuïtief te gebruiken (maar helaas niet altijd even privacy-vriendelijke) systemen ontwikkeld. Hoe zij invulling geven aan hun dominante rol als leverancier van de infrastructuur van de publieke ruimte, het business- en verdienmodel dat zij hierop hebben gebaseerd en waarom deze institutionele rol niet zomaar door platforms mag worden overgenomen, zijn vragen die in deze paragraaf centraal staan.

3.3.1 Data als valuta

Voor media zijn gebruikersdata belangrijk voor (gerichte) reclame, maar ook voor personalisatie van content, het verbeteren van diensten en, breder, om aantrekkelijk te blijven voor bijvoorbeeld abonnees. In de mediasector werd al langer van grote hoeveelheden data gebruik gemaakt.¹⁵⁷ De schaal van dat gebruik is in het online medialandschap evenwel enorm toegenomen. Ook zijn die data in toenemende mate afkomstig van mediagebruik over verschillende kanalen. Digitalisering van de distributieketen heeft de toegang tot data voor mediabedrijven echter een stuk lastiger gemaakt. Voor uitgevers van kranten en tijdschriften zijn de grote platformbedrijven de belangrijkste concurrent als het gaat om data, zoals hierboven ook al bleek. Bij televisie ligt de situatie anders, omdat de waardeketen hier bijvoorbeeld ook elektronica-bedrijven omvat.

Ook achter het aanbod op televisie gaat een steeds groter aantal partijen schuil, die invloed uitoefenen op wat kijkers te zien krijgen en hoe. Er is een gevecht gaande om het beginscherm, omdat dit een belangrijke plek is waar de aandacht van gebruikers wordt getrokken en gebruikers kiezen welke omgeving ze binnengaan. Als gebruikers bijvoorbeeld een app van RTL openen, gaan de gegevens over de programma's die zij via die app bekijken naar RTL. Als die app op een televisie van Samsung staat, heeft dat bedrijf eveneens inzage in het televisiegebruik. Het kan bijvoorbeeld zien wie een RTL-app hebben geïnstalleerd en wanneer zij daarvan gebruik maken. En omdat Samsung-televisies gebruikmaken van het besturingssysteem van Android van Google, zit ook deze partij ergens in het kijkproces aan tafel.

Toegang tot data wordt steeds belangrijker nu generatieve AI in opkomst is. Techbedrijven zoals Microsoft, dat samenwerkt met het bedrijf Open AI (ChatGPT), maar ook Google en Meta zijn spelers die enorm investeren in deze sector. Grote AI-modellen (*foundation models*) worden op enorme hoeveelheden data getraind om uiteindelijk een bepaalde toepassing te kunnen uitvoeren. Een deel van de data die gebruikt worden om generatieve AI te ontwikkelen, bestaat uit de online content van mediabedrijven (zie box 3.2). Voor het gebruik van hun content krijgen mediabedrijven vooralsnog geen vergoeding.

Box 3.2 Generatieve AI leren op basis van onlinedata

Techbedrijven bieden geen inzage in het trainingsmateriaal dat zij voor generatieve AI gebruiken. Onderzoek van *The Washington Post* wees uit dat chatbots gebruik maken van 'gepatenteerde, persoonlijke en aanstootgevende websites'. De Groene Amsterdammer en de Utrecht Data School ontdekten dat Nederlandse chatbots worden getraind met privé-gegevens, nepnieuws en informatie waarop auteursrecht zit, zoals content van mediabedrijven die achter een betaalmuur staat.¹⁵⁸ Meerdere Engels- en Franstalige media hebben aangegeven bots te blokkeren die content van andere websites kopiëren en vervolgens gebruiken (scrapen). In Nederland hebben Mediahuis en DPG Media begin september 2023 besloten om maatregelen te nemen tegen OpenAI, de maker van ChatGPT, die hun content gebruikt. De bedrijven gaan sites waarop content gedeeld wordt, van een aantal regels extra code voorzien om scrapen tegen te gaan.¹⁵⁹

Recente Europese initiatieven zetten in op het beschermen van content waarop auteursrecht zit, zoals regels die voortkomen uit de Digital Single Market en de AI Act. Wat betreft de input voor het trainen van AI, is er een uitzondering in de Auteurswet voor het gebruik van tekst- & datamining (TDM). Die uitzondering baseert zich op het Europese Copyright in de Digital Single Market (CDSM) richtlijn en maakt het vrije gebruik van data voor wetenschappelijk onderzoek mogelijk. Als het commerciële vergaring betreft, mogen rechthebbende hun content afschermen. De CDSM-richtlijn benadrukt echter dat afscherming alleen mag plaatsvinden als rechthebbende partijen aantonen dat hun content wordt, of zal worden, 'gescraped'.¹⁶⁰

De AI Act gaat in op hoe AI-tools informatie vergaren en gebruiken. In mei 2024 heeft de Raad van de EU de wet formeel aangenomen. De mediabranche vindt de transparantieplichting in de AI Act nog te breed geformuleerd. Zij willen dat er een verplichting komt die hen in staat stelt in meer detail inzage te krijgen in de wijze waarop hun data wordt gebruikt.¹⁶¹ In de praktijk is het echter lastig om van alle data in detail aan te geven hoe deze gebruikt worden. De vraag is of de EU in de AI Act een standaard gaat opnemen over het blokkeren van scraping.¹⁶²

158 Privacywaakhonden in Europa hebben aangegeven dat ChatGPT zonder toestemming gegevens verwerkt van internetgebruikers en zo de privacywet zou schenden. Hofman & Veerbeek 2023.

159 Verhagen 2023; Tar 2023.

160 Quintais 2023; Heijndael 2023a.

161 Quintais 2023; Heijndael 2023b.

162 Quintais 2023.

Internetplatforms als Google, Meta en TikTok verzamelen gebruikersgegevens, door te zorgen voor de meeste en langdurigste interactie op het eigen platform.¹⁶³ Deze interactie is de sleutel tot het genereren van zoveel mogelijk gebruikersdata, die vervolgens doorverkocht worden aan adverteerders en andere geïnteresseerde partijen. Bedrijven als Google, Meta en TikTok zijn dan ook in zeer belangrijke mate te beschouwen als advertentiebedrijven die op een ongekeerde schaal opereren. Deze schaal geldt voor vrijwel alle aspecten van de bedrijfsvoering: het aantal gebruikers dat ze hebben, de hoeveelheid data die ze binnenhalen, de macht die ze binnen hun markt kunnen uitoefenen en de winsten die ze jaarlijks maken. In deze paragraaf staan we stil bij hoe platformbedrijven de digitale advertentiemarkt zijn gaan domineren. Wat het betekent voor de informatievoorziening als de interactie van gebruikers met het eigen platform wordt geoptimaliseerd, komt later in dit hoofdstuk aan de orde.

3.3.2 Een superieur advertentiemodel

Door de grote hoeveelheid data die de platforms bezitten, kunnen zij een gecalculerde inschatting maken van de zaken waarin hun gebruikers geïnteresseerd zijn. Omdat gebruikers met hun zoekopdrachten, surfgedrag en interacties op sociale media uiterst gedetailleerde gegevens achterlaten, weten de platforms precies wie welke voorkeuren heeft.¹⁶⁴ Hun kennis gaat zeer ver: zelfs politieke voorkeuren en seksuele geaardheid kunnen zij zonder veel moeite en met een grote nauwkeurigheid voorspellen. Platforms zijn zodoende een spelfunctie gaan vervullen bij zowel het aanleveren van data om profielen op te baseren, als van gebruikers om advertenties aan te koppelen en van de technologie om die advertenties gericht te kunnen plaatsen.

Ook adverteerders hadden in de begintijd van het internet grote moeite om een relevant publiek te vinden. Er was een groot aantal websites, waarvan onduidelijk was welke doelgroepen ze precies bedienden. Platformbedrijven geven inzicht in de gebruikersvoorkeuren door op grote schaal data te verzamelen en profielen te ontwikkelen. Op basis van die profielen kunnen adverteerders bepalen aan wie zij hun advertenties willen tonen. Platformbedrijven verkopen hiernaast ook de aandacht van gebruikers door adverteerders toegang te bieden tot de plek waar deze gebruikers zich ophouden, bijvoorbeeld Facebook, X of de zoekmachine van Google. Ze verhuren dus ook het platform waar hun gebruikers

163 In de literatuur wordt deze data extractie verschillend beschreven. Zo spreekt Zuboff 2019 over *surveillance capitalism*, heeft Couldry 2019 het over *data kolonialisme* en refereren anderen (onder andere Mazzucato) aan *technofeudalisme* (waar Morozov dan weer zeer kritisch over is). Centrale elementen zijn de onevenwichtige machtsrelatie tussen de grote platformbedrijven en individuele gebruikers en de risico's op machtsmisbruik en onderdrukking die hiermee gepaard gaan.

164 In de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) is het recht op vergetelheid opgenomen (artikel 17). Dit houdt in dat een bedrijf in een aantal gevallen persoonsgegevens moet wissen als een betrokkene erom vraagt.

te vinden zijn. Tot slot bieden ze vaak de technologie waarmee adverteerders advertenties gericht kunnen plaatsen, dus gekoppeld aan de voorkeuren die gebruikers verondersteld worden te hebben. Platforms leveren dus niet alleen gebruikersdata, maar verkopen ook hun aandacht en voegen waarde toe door advertenties gericht te kunnen plaatsen.

Met name zoekmachines en sociale media hebben een bijzondere positie op de advertentiemarkt, omdat ze zelf geen content produceren en de facto als (lege) etalages fungeren. Hierdoor kunnen ze op veel grotere schaal opereren dan contentplatforms; ze hoeven namelijk vooraf geen controle uit te voeren ten aanzien van het materiaal dat op hun platforms circuleert. Iedereen kan daar wat opzetten en als het niet bevalt, kan het later altijd weer verwijderd worden. Juist vanwege deze kenmerken oefenen sociale media wereldwijd een enorme aantrekkingskracht uit en hebben ze explosief kunnen groeien. Vanwege de enorm grote en diverse gebruikerspopulatie zijn zij ook voor adverteerders de meest gewilde plek om gebruikers te vinden.

De digitale advertentiemarkt werkt daarbij in grote lijnen op twee manieren: via advertenties gekoppeld aan zoekopdrachten (*search advertising*) en via advertenties die worden getoond naast de content waar gebruikers interesse in tonen (*display advertising*). Vooraf gerubriceerde advertenties en andere reclame-uitingen vormen slechts een marginaal bestanddeel van de digitale advertentiemarkt. Tabel 3.2 vat het aandeel van de advertentiemethoden samen.

Tabel 3.2 Digitale advertentie-uitgaven in Europa, 2023

Advertentiemethode	Domein/bedrijf	Aandeel*
Search	Google	43,5%
Display	Sociale media (Google, YouTube, Meta)	25,2%
	Overig**	24,7%
Gerubriceerd	Divers	6,6%

* Bron: IAB Europe 2023. Gemiddelde van 28 Europese markten.

** Het aandeel van de partijen in deze categorie is mede afhankelijk van de mate waarin zoekmachines en sociale media naar hen doorverwijzen.

De wereldwijde markt voor onlineadvertenties kent een zeer hoge mate van concentratie, aangezien Alphabet Inc. (Google, YouTube) en Meta (Facebook, Instagram) meer dan de helft daarvan beheersen. Amazon geldt als rijzende ster aan het digitale advertentiemarkt. Omdat Google de markt voor

zoekmachines domineert, ontvangt Google het leeuwendeel van de advertentie-inkomsten die zijn gekoppeld aan zoekopdrachten (*search advertising*). Socialemediaplatforms als Facebook en Instagram (beide van Meta) domineren daarnaast de markt voor *display advertising*, omdat ze de plek zijn waar de meeste internetgebruikers zich ophouden. Onder de kleinere partijen bevinden zich ook mediabedrijven, maar hun advertentie-inkomsten zijn mede afhankelijk van de eerdergenoemde zoekmachines en doorgeleiding van het internetverkeer via socialemediaplatforms. De grootste partijen op de advertentiemarkt zijn dus partijen die zelf *geen* originele content produceren.

Het marktaandeel van deze internationale spelers is in de loop der jaren opgelopen. In Nederland gaat inmiddels zo'n 70 procent van de advertentie-uitgaven naar de digitale advertentiemarkt.¹⁶⁵ Schattingen zijn dat zo'n 80 procent daarvan terecht komt bij de grote internationale spelers, terwijl dat enkele jaren daarvoor, in 2015, nog maar de helft was. Hierbij moet overigens wel worden opgemerkt dat in absolute zin de totale digitale advertentieomzet in Nederland sterk is gegroeid (van 1.500 miljoen naar 3.500 miljoen euro). Het zijn met name de internationale platformbedrijven die hiervan profiteren; hun advertentie-inkomsten zijn verdrievoudigd. De inkomsten van Nederlandse mediabedrijven zijn min of meer gelijk gebleven; van de groei van de digitale advertentiemarkt hebben zij niet of nauwelijks kunnen profiteren.¹⁶⁶

Kernpunten 3.3 Het nieuwe verdienmodel van de publieke ruimte

- Interacties op en met platforms genereren enorm veel data. Platformbedrijven analyseren gebruikersdata om voorspellingen te kunnen doen over de wensen en voorkeuren van gebruikers. Verkoop van deze data en daarop gebaseerde diensten is het voornaamste businessmodel van veel platformbedrijven geworden.
- Met hun voorspellingen van gebruikersvoorkeuren trekken platformbedrijven adverteerders, die ze vervolgens koppelen aan gebruikers. Vanwege hun centrale plek in de digitale infrastructuur, hebben Alphabet Inc. en Meta het leeuwendeel van de digitale advertentiemarkt naar zich toe kunnen trekken.
- Mediabedrijven zijn er niet in geslaagd te profiteren van de opkomst en sterke groei van de digitale advertentiemarkt.

3.4 De publieke ruimte als aandachtseconomie

De digitale economie is in belangrijke mate een aandachtseconomie.¹⁶⁷ Dit heeft gevolgen voor het type informatie dat op de platforms circuleert en voorrang krijgt en voor het type interacties tussen gebruikers. Reacties van gebruikers hebben altijd een inhoudelijke component: ze gaan over filmpjes, nieuwsberichten, uitspraken van influencers of belangwekkende gebeurtenissen in de wereld. Informatie en interactie zijn derhalve nauw met elkaar verbonden. In deze paragraaf richten we de blik op de online informatie-uitwisseling, de dynamiek die daaromheen ontstaat komt aan de orde in paragraaf 3.5.

3.4.1 Personalisering van informatie

Alles in de nieuwe publieke ruimte draait om het verzamelen van data, aangezien daar het geld mee kan worden verdiend. Platforms vergaren data door zoveel mogelijk schermtijd en interactie van gebruikers te stimuleren. Het krachtmiddel dat ze hiervoor gebruiken is een gepersonaliseerde ervaring op hun platform: gebruikers krijgen informatie te zien waarvan ze niet eens wisten dat ze die wilden zien totdat ze ermee geconfronteerd werden. Door de schaal en werkwijze van platformbedrijven neemt die ervaring in twee opzichten een nieuwe gedaante aan. Ten eerste gaan verschillende typen informatie door elkaar lopen. Ten tweede gaat emotioneel geladen en/of extreme informatie de boventoon voeren, omdat deze de aandacht van gebruikers het meeste trekt en vasthoudt. Platformbedrijven organiseren de berichtenstroom dus niet om burgers zo goed mogelijk te informeren, maar om zoveel mogelijk advertentie-inkomsten te genereren.¹⁶⁸

Dat algoritmen geen neutrale en objectieve werking hebben, hoeft inmiddels geen betoog meer. Ze classificeren, filteren en prioriteren informatie gebaseerd op de waarden van het systeem en de voorkeuren en acties van gebruikers. Binnen ieder platformbedrijf worden talloze beslissingen genomen over het ontwerp en de ontwikkeling van algoritmische aanbevelingsstructuren. De wijze waarop deze algoritmen getraind worden, is niet transparant, behalve voor de platforms zelf. Tussen de socialeplatformbedrijven bestaan daarbij behoorlijke verschillen, bijvoorbeeld in de wijze waarop ze politiek nieuws weergeven. Hoewel media en individuele journalisten zich op platforms actief profileren, geldt over het algemeen dat informatie afkomstig van journalistieke media op de sociale platforms naar de marge wordt gedrukt.¹⁶⁹ De volgende

167
168
169

Wu 2017.
Van Dijck et al. 2018.
Rogers 2021. Op TikTok zijn voornamelijk parodieën op politieke informatie te vinden; 4chan en Reddit diskwalificeren politiek nieuws en verwijzen gebruikers naar berichten van influencers en naar extreme content op YouTube; X/Twitter prefereert partijdige informatie; op Facebook neemt het aantal referenties aan politiek nieuws afkomstig van reguliere media af; op Instagram domineren influencers in plaats van deskundigen of journalisten; en bij Google Web search zijn bronnen van belangengroepen doorgaans beter te vinden dan officiële, geverifieerde bronnen.

mechanismen worden ingezet om content te prioriteren: het systeem van gepersonaliseerde aanbevelingen, dat gebouwd is op data over de voorkeuren, interesses en het consumptiegedrag van individuele gebruikers; data over de voorkeuren, interesses en het consumptiegedrag van andere gebruikers (gebruikersprofielen); en data over de gebruikerspopulatie als geheel.¹⁷⁰ De zoekfunctie van Google weegt aan de hand van verschillende factoren welke informatie zij presenteert. Hoewel relevantie en kwaliteit daarbij veel gewicht in de schaal leggen, is onduidelijk hoe de zoekfunctie precies werkt en in hoeverre waarden als diversiteit en pluriformiteit hierbij enige rol spelen.

Door de wijze waarop platformbedrijven het aanbevelingssysteem hebben ingericht, is een omgeving ontstaan waarin verschillende typen informatie en genres door elkaar zijn gaan lopen. Op een tijdlijn van een platform zijn naast elkaar persoonlijke verhalen, commentaren van anderen, nieuwsberichten, video's en AI-gegenereerde foto's te vinden. Het internet was altijd al een omgeving waar informatie een 'ambivalent' karakter had, door het gebruik van onder meer ironie, grapjes en de mogelijkheid om voortdurend op elkaar te reageren. De bron of oorsprong van online content is op deze manier steeds moeilijker te achterhalen, en het wordt steeds lastiger om het motief te duiden waarmee de content gemaakt en verspreid wordt.¹⁷¹ Het is een fenomeen waarnaar in de literatuur wordt verwezen met de term 'context collapse'.¹⁷²

Wanneer berichten of personen los komen te staan van hun specifieke context, kunnen gebruikers daar betekenissen aan koppelen die ze oorspronkelijk niet hadden. Dat kan grappig zijn en de creativiteit stimuleren, maar ook voor veel misverstanden zorgen en misplaatste ophef veroorzaken. Ook is het makkelijker om in deze context alle content, ook feitelijke en journalistieke informatie, af te doen als mening omdat deze op dezelfde manier wordt gepresenteerd. Hoe iemand de wereld tegemoet treedt, hangt namelijk sterk samen met de specifieke context waarin iemand zich bevindt. Het maakt uit of iemand thuis is, op kantoor, in de trein of op het strand. Ook de sociale dimensie doet ertoe: communiceert iemand met zijn of haar ouders, kinderen, collega's of met een onbekende voorbijganger op straat?¹⁷³ Online, en dan met name op sociale platforms, vervagen deze contexten en vindt communicatie 'contextloos' plaats. Alles wordt als het ware teruggebracht tot een enkele dimensie.¹⁷⁴

170
171
172
173
174

Martin & Dwyer 2019: 34; Napoli 2019: 77–79 bespreekt een soortgelijk schema, bestaande uit vijf stappen.
Karpf 2017; Phillips 2016; Phillips & Milner, 2017; Wiggins 2019; Chadwick 2019.
boyd 2008; Marwick & boyd 2011, 2014; Papacharissi 2012; Vitak 2012; Wesch 2009; Davis & Jurgenson 2016; Szabla en Blommaer 2017.
Goffman 1959; Gil-Lopez et al. 2018; Brandtzaeg et al. 2018.
boyd 2010; Brandtzaeg et al. 2018.

Nieuws

Ook nieuws is aan deze dynamiek onderhevig, doordat berichten worden opgeknipt en mede worden geplaatst op basis van de mate waarin gebruikers bereid zijn deze te delen binnen hun netwerk. Er is in het verleden veel onderzoek gedaan naar de wijze waarop nieuwsorganisaties beslissingen nemen over de gebeurtenissen of kwesties waarover zij rapporteren, waarbij de aandacht vooral uitging naar wat een verhaal nu precies nieuwswaardig maakt.¹⁷⁵ De uitkomst van redactionele beslissingen is het gevolg van een complexe set van individuele, organisatorische en institutionele factoren. Bij de criteria voor nieuwswaardigheid gaat het zowel om wat redacties zelf belangrijk vinden als om wat zij denken dat het publiek aantrekkelijk vindt. Omdat redacties in het analoge tijdperk relatief weinig kennis hadden over de voorkeuren van gebruikers, legden de eigen nieuwswaarden een relatief groot gewicht in de schaal.¹⁷⁶

Wanneer platforms nieuwsberichten distribueren, gebeurt dat via een reeks stappen waarbij de voorkeuren van gebruikers een rol spelen, evenals afwegingen over de plaatsing van advertenties.¹⁷⁷ Platforms hanteren dus andere criteria dan nieuwsorganisaties om te bepalen welke informatie zij gebruikers voorschotelen. Het afgelopen decennium hebben zij die criteria ingrijpend gewijzigd, door de populariteit van berichten als leidend beginsel te hanteren (zie box 3.3).

Box 3.3 Populariteit als selectie criterium voor berichten

Facebook presenteerde nieuwsberichten aanvankelijk in chronologische volgorde, maar begon deze in 2009 algoritmisch te cureren. De populariteit van berichten, gemeten als het aantal reacties daarop, was daarbij bepalend. Dit selectiesysteem werd al snel doorontwikkeld, en in 2013 werden al ruim honderdduizend factoren meegewogen.¹⁷⁸ Socialemediaplatforms als X/Twitter (in 2016), Instagram (in 2016) en YouTube (in 2012) hanteren intussen een soortgelijk model bij de presentatie van nieuws. Berichten die 'viraal gaan', zijn sindsdien aan de orde van de dag.

175 Voor een overzicht zie McCombs 2014. Klassiek hier is de casestudie van David Manning White uit 1950 over 'meneer Gates', een redacteur voor een Amerikaanse krant.

176 Zie bijvoorbeeld Gans 1979 en Tuchman 1973 en 2013.

177 Martin & Dwyer 2019: 34. Ook Napoli 2019: 77–79 bespreekt dit proces, uitgesplitst naar vijf stappen.

178 In Napoli 2019: 35.

Het zal niet verbazen dat de criteria die Facebook hanteert, maar zeer beperkt overeenkomen met traditionele nieuwswaarden.¹⁷⁹ Er is enige verwantschap waar het gaat om de weergave van het 'nieuwste' materiaal en om informatie te bieden die aansluit op de (lokale) omgeving van de gebruiker. Het waarderen (liken), becommentariëren en delen van activiteiten via sociale netwerken kan echter nauwelijks als proxy voor nieuwswaardigheid gelden. De nieuwswaarden die Facebook hanteert, benadrukken vooral de persoonlijke betekenis van informatie, terwijl nieuwsorganisaties de maatschappelijke betekenis ervan centraal stellen.

3.4.2 Filterbubbels en microtargeting

Dat informatie wordt opgeknipt en op maat wordt aangeboden, heeft ook nog een ander effect, waarover al decennialang wordt gediscussieerd. Gebruikers zouden door het aanbod van gepersonaliseerde informatie opgesloten raken in een omgeving met louter gelijkgestemden en niet langer worden geconfronteerd met andersoortige standpunten, politieke standpunten in het bijzonder.¹⁸⁰ Dit gebrek aan informatiediversiteit zou leiden tot polarisatie en een vermindering van de sociale cohesie, met negatieve gevolgen voor de democratie.¹⁸¹ Waar rond de eeuwwisseling vooral het gebruik van zoekmachines centraal stond, is het debat intussen verbreed naar het socialemediagebruik.

Zorgen om het bestaan van filterbubbels dienen genuanceerd te worden.¹⁸²

Het empirische bewijs voor het bestaan ervan en voor hun sociale en politieke effecten is omstreden.¹⁸³ Wel bevinden zich aan de randen van het ideologische spectrum kleine *fringe bubbles* waarin mensen wel degelijk alleen hun eigen standpunten bevestigd en versterkt zien.¹⁸⁴ Er is echter weinig bewijs dat mensen inderdaad een eenzijdig informatiedieet hebben. Dat ideologische oriëntatie ertoe leidt dat mensen zich afsluiten voor andersoortige geluiden, is wel aanneemelijk. Ook zorgt snelle en georkestreerde mobilisatie op basis van emotionele ophef ervoor dat mensen zich sneller dan voorheen verenigen.

179 Weergave van dit onderzoek in Napoli 2019: 62–63.

180 Cass Sunstein muntte hiertoe in 2001 het begrip 'echokamer'. In 2011 deed internetactivist Eli Pariser hetzelfde met de 'filterbubbel'.

181 Zuiderveen Borgesius et al. 2016: 3, 4.

182 Voor verwijzingen zie Chadwick 2019: 10.

183 Ross Arguedas et al. 2022; Bruns 2019; Möller 2021. Specifiek voor Nederland zie: Zuiderveen Borgesius et al. 2016 en Möller et al. 2019.

184 Möller 2021.

Op het internet kunnen gebruikers altijd opvattingen vinden die in lijn zijn met hun eigen wereldbeeld. Wanneer individuen daarbij sterk eenzijdige of feitelijk incorrecte denkbeelden aanhangen, ontstaat een probleem. Vaak worden deze denkbeelden in de directe sociale omgeving gecorrigeerd, bijvoorbeeld door vrienden en familie. Hiervan gaat een zekere sociale druk uit, omdat uitsluiting dreigt. Zo zijn coronasceptici gedurende de pandemie vaak geïsoleerd geraakt door hun sterk afwijkende en feitelijk onbewezen opvattingen.¹⁸⁵ Op het internet ontbreekt deze vorm van correctie en kunnen individuen gemakkelijker gelijkgestemden vinden die hun denkbeelden bevestigen en waarderen. Wanneer deze denkbeelden worden versterkt door complottheorieën en aanbevelingssystemen die eenzijdige informatie verspreiden, krijgen zij een gepolariseerd beeld van de wereld.¹⁸⁶ Een grote uitdaging voor de democratie is dat deze groepen grotendeels onder de radar opereren, vanwege het gesloten karakter van de platforms die ze gebruiken.

Microtargeting

Een laatste risico dat samenhangt met het verdienmodel van platforms, is dat de profielen van gebruikers die zij hebben ontwikkeld, zich ook uitstekend blijken te lenen voor politieke beïnvloeding. De precisie waarmee platformbedrijven advertenties kunnen plaatsen, heeft ook de interesse gewekt van andere actoren, politici en politieke partijen in het bijzonder.¹⁸⁷ Dat informatie viraal gaat, heeft het systeem bovendien kwetsbaar gemaakt voor manipulatie van buitenaf. Microtargeting (zie box 3.4) is recent door de Europese Commissie aan banden gelegd in nieuwe wetgeving rond politieke advertenties.¹⁸⁸

185 Zie ook SCP 2023.

186 Möller 2021; Törnberg 2022.

187 Dobber et al. 2023.

188 Zie <https://www.europarl.europa.eu/news/nl/press-room/20240223IPR18071/parlement-neemt-nieuwe-transparantieregels-aan-over-politieke-reclame> en https://www.eerstekamer.nl/eu/europeesvoorstel/com_2021_731_voorstel_voor_een/document/f=/vlphg1qqzyvg.pdf

Box 3.4 Microtargeting

Microtargeting heeft een aantal belangrijke voordelen ten opzichte van traditionele propagandamethoden.¹⁸⁹ Het is effectiever, omdat het mogelijk is een op maat gesneden boodschap aan te bieden, die aansluit op de karakteristieken van specifieke subgroepen in de samenleving. Als iemand bang is voor migratie, kan hij bijvoorbeeld 'nieuwsartikelen' ontvangen waarin de komst van tienduizenden migranten beschreven wordt. Microtargeting is daarnaast efficiënter dan die traditionele methoden, omdat boodschappen gemakkelijker aangepast of vervangen kunnen worden. Ten aanzien van de verspreiding van desinformatie speelt bovendien dat actoren ermee onder de radar kunnen opereren. In de onlinewereld is het namelijk ingewikkeld om de herkomst van berichten vast te stellen, waardoor het problematisch is deze aan een bron toe te schrijven. Bovendien maakt de selectieve inzet van desinformatie het lastig om online propaganda-uitingen op te sporen. Microtargeting is tot slot aantrekkelijk vanwege het toenemende aantal technieken waarmee het te combineren valt, zoals deepfakes, die als effect hebben dat ze verwarring zaaien en het vertrouwen in nieuwsmedia ondermijnen.¹⁹⁰

Kernpunten 3.4 De publieke ruimte als aandachtseconomie

- De publieke ruimte functioneert in belangrijke mate volgens de regels van de aandachtseconomie. Emotioneel geladen en/of extreem verwoorde informatie voert hierdoor de boventoon, omdat deze het meeste de aandacht van gebruikers trekt en vasthoudt en platformbedrijven hieraan het meeste kunnen verdienen.
- Doordat platformbedrijven informatie ordenen op basis van populariteit, verdwijnt de context ervan naar de achtergrond. Dit raakt ook de verspreiding van nieuwsberichten.
- Voor het bestaan en de effecten van filterbubbels is weinig bewijs. Wel biedt het internet volop gelegenheid om gelijkgestemden te vinden, waardoor vormen van correctie in de fysieke wereld hun werking verliezen.
- Personalisatie is ook aantrekkelijk voor propagandadoeleinden.

189

190

Ó Fathaigh et al. 2021: 862–866.

Zie verwijzingen in Ó Fathaigh et al. 2021: 866; Citron & Chesney 2019.

3.5 Decentrale productie van informatie

De online publieke ruimte kenmerkt zich tot slot door een zeer lage drempel voor de productie en distributie van content. Iedereen kan produceren en distributie is goedkoop. De online publieke ruimte is tot de nok toe gevuld met informatie – afkomstig van een oneindig aantal bronnen. Iedereen kan dan ook iets van zijn of haar gading vinden en is hiervoor niet langer afhankelijk van de agenda van de traditionele mediabedrijven. Decentrale productie van content is niet gebonden aan journalistieke codes of voorschriften. De publieke ruimte is daardoor veelkleurig maar ook schreeuwerig geworden. Platformbedrijven zien zich – mede door druk van overheden en wetgeving – in toenemende mate gedwongen om op te treden als moderator en scheidsrechter, wat op gespannen voet staat met hun verdienmodel.

3.5.1 Het internet als emanciperende kracht

De komst van het internet gold lange tijd als een emanciperende kracht die het wereldwijde publieke belang zou dienen. Het internet zou democratiserend werken door mensen een stem te geven en met elkaar te verbinden. In boeken als *The Wealth of Networks*¹⁹¹ en *Here comes everybody*¹⁹² betoogden de auteurs dat mensen zich met behulp van bepaalde online sociale tools makkelijker zouden kunnen organiseren dan voorheen. De verwachting was dat er een nieuwe online publieke ruimte zou ontstaan, waarin gebruikers gemakkelijker, sneller en goedkoper met elkaar in contact konden komen en konden discussiëren dan eerder in het analoge tijdperk mogelijk was. Met de komst van sociale media kreeg deze belofte nieuwe glans, omdat de participatie van burgers in praktische zin nog een heel stuk makkelijker werd. Op drie manieren hebben sociale media de rol en positie van gebruikers veranderd: zij kunnen zelf informatie inbrengen; zij kunnen gemakkelijker op grote schaal communiceren, zowel via open als via gesloten platforms als Telegram en Gab; en de sociale media faciliteren online collectieve actie. Tegelijkertijd is het van belang om voor ogen te houden dat deze platforms in beginsel niet voor politieke doeleinden zijn ontworpen, maar dat hun opzet en vormgeving erop zijn gericht om mensen er zoveel mogelijk tijd te laten doorbrengen omdat dit tot de meeste data en verdiensten leidt.¹⁹³

De huidige inrichting van het internet biedt ongekende mogelijkheden om informatie te plaatsen en te verspreiden. Individuele burgers, lobbygroepen, nieuwsmidia, bedrijven, actiegroepen, denktanks: *feitelijk iedereen* met toegang tot het internet kan content produceren. In de overdaad en oneindige verscheidenheid van het aanbod, verliest de content van reguliere mediaorganisaties

– nieuwsorganisaties voorop – zijn onderscheidende status. Content is onderdeel geworden van een niet aflatende stroom van informatie. Mediaorganisaties zijn in een gelijkwaardiger positie komen te staan ten opzichte van partijen die met heel andere belangen en motieven informatie produceren en verspreiden. Ten slotte hebben gebruikers een steeds groter aandeel in de online prioritering van content doordat ze zelf informatie kunnen delen. Verschillende auteurs claimen dat het delen van nieuws juist heeft bijgedragen aan de tanende invloed van nieuwsmidia en het economische model dat de productie van nieuwsmidia schraagt, en daarnaast aan een toename van junkinformatie, haatzaaijerij, misleidende informatie en propaganda.¹⁹⁴

Deze ontwikkelingen zijn wel geduid als een proces van disintermediatie, waarbij tussenpersonen uit een proces verdwijnen.¹⁹⁵ Gebruikers kunnen zonder redactionele tussenkomst zelf content produceren en/of verspreiden. De gedachte was zelfs enige tijd dat het onderscheid tussen mediaproductanten en mediaconsumenten uiteindelijk geheel zou verdwijnen, of ten minste aanzienlijk minder scherp zou worden.¹⁹⁶ Inderdaad is er sprake van een nieuwe situatie. Maar ook in deze nieuwe situatie vindt sturing plaats, ditmaal door algoritmen, gevoed door gebruikersgedrag en zo opgezet en getraind dat ze bepaalde uitkomsten optimaliseren. Platforms vervullen in dat opzicht een rol die vergelijkbaar is met die van mediabedrijven, maar geven daar wel een eigen invulling aan, gebaseerd op de eerder besproken verdienmodellen.¹⁹⁷

Platformbedrijven doen het graag voorkomen alsof menselijke oordelen geen enkele rol spelen bij het aanbod dat ze presenteren. Ze definiëren zichzelf niet als mediabedrijven, maar als techbedrijven die slechts content doorplaatsen.¹⁹⁸ Dat aanbod is volgens hen uitsluitend het product van algoritmes en datagedreven technologieën die informatie filteren, categoriseren en classificeren. Gebruikers, in combinatie met hun sociale netwerken, dicteren volgens deze visie de content die ze consumeren, met het platform als neutrale facilitator. Maar platformbedrijven zijn geen neutraal doorgeefluik van informatie, evenmin als reguliere media dat zijn (geweest). Er is inmiddels zeer veel geschreven over de wijze waarop platforms met informatie omgaan. We lichten er twee elementen uit.

191 Benckler 2006.

192 Shirky 2008.

193 Couldry 2015: 619–620; Zie ook Napoli 2019: 48–52.

194 Martin & Dwyer 2019.

195 Zie bijvoorbeeld Verhulst 2007.

196 Naar deze ontwikkeling verwijzen oudere begrippen als ‘prosumer’ en ‘producer’, zie Bro & Wallberg 2014. Ten aanzien van de journalistiek circuleerden termen als ‘participatory journalism’, ‘interactive journalism’ en het meer algemene co-creatie om de nieuwe manieren te beschrijven waarop journalisten, bronnen en het publiek zouden interacteren als gevolg van de nieuwe technologische mogelijkheden die het internet bood.

197 Vergelijk Napoli 2019: 58–66.

198 Napoli 2019: 5–14; Gillespie 2010; Van Dijck 2013.

Om te beginnen is dat de verschuiving van mens naar machine als het gaat om redactionele beslissingen. Vrijwel zonder uitzondering zijn internetplatforms overgeschakeld op systemen waarbij algoritmen bepalen welke content gebruikers te zien of te horen krijgen. Een platform als TikTok werkt daarbij standaard met kunstmatige intelligentie. Een tweede element betreft het moment waarop platformbedrijven ingrijpen op de informatiestromen. Bedrijven als Netflix en Spotify bepalen actief en *vooraf* welk aanbod zij op hun platform aanbieden. Zij hebben daartoe ook een groot aantal menselijke ‘redacteuren’ in dienst. Een muzikant of filmmaker kan zonder inhoudelijke ‘bemiddeling’ van deze redacteuren niet in contact komen met de gebruikers, in dit geval kijkers en luisteraars. Bij platforms als Facebook, X/Twitter of YouTube is dat anders; daar kan iedereen in principe een eigen pagina, account of kanaal openen om langs die weg een publiek te bereiken. De controle op de aangeboden informatie of berichtgeving is vervolgens vrij minimaal en vindt overwegend *achteraf* plaats, op basis van meldingen van gebruikers.¹⁹⁹ Dat sociale media-platforms pas achteraf controleren of de informatie die gebruikers uploaden aan hun standaarden voldoet, betekent dat onwettige en onwenselijke content vaak eerst al enige tijd gecirculeerd heeft alvorens duidelijk wordt dat ingrijpen is vereist. Op dat punt is het welhaast onmogelijk om content nog definitief van het internet te verwijderen. Een groot deel van de problemen rond desinformatie, online propaganda en online haatzaaien is hierop terug te voeren.

3.5.2 Connectieve actie

Door platformisering is een samenleving ontstaan waarin ‘overheden, bedrijven, lobbyisten, kandidaten, kerken en sociale bewegingen informatie rechtstreeks leveren aan burgers’.²⁰⁰ In dit model erodeert de centrale plek die professionele nieuwsorganisaties van oudsher hadden in het contact tussen burgers en de overheid en andere invloedrijke partijen. Kenmerkend voor deze situatie is dat partijen met politieke, commerciële, of andersoortige belangen de rol van de media overnemen als het gaat om het genereren en verspreiden van informatie. Informatie van deze partijen komt dan op min of meer gelijke voet te staan met journalistieke content. Voorbeelden zijn politici met een groot aantal volgers op X/Twitter, influencers met een miljoenenbereik maar ook gemeenten die via sociale media rechtstreeks met burgers communiceren.²⁰¹ Met name sociale media stellen mensen in staat om elkaar sneller en op grotere

schaal te vinden dan in de offline wereld. Zij zijn bovendien een belangrijke factor in nieuwe vormen van sociale mobilisatie, die met een knipoog naar de geschiedenis van sociale bewegingen wel ‘connectieve actie’ wordt genoemd.²⁰²

Van deze connectieve actie bestaan inmiddels legio voorbeelden, die echter een zeer wisselend karakter hebben. Sociale media hebben enerzijds mogelijk gemaakt dat allerhande misstanden op de publieke agenda zijn gekomen, juist omdat de agendering ervan niet allerlei redacties hoeft te passeren en burgers met een simpele druk op de knop hun betrokkenheid tot uitdrukking kunnen brengen. Dit ‘hashtag-activisme’, zoals we dat onder meer hebben gezien bij de Black Lives Matter-beweging en MeToo, is zonder meer een van de grote succesverhalen van de platformisering van de publieke ruimte (zie box 3.5). Dat mensen elkaar online snel kunnen vinden en bepaalde kwesties daardoor viraal kunnen gaan en het grote publiek bereiken, heeft echter ook een keerzijde. Er kunnen zo namelijk nieuwe tegenstellingen ontstaan, bestaande tegenstellingen kunnen sterk uitvergroten raken en deelnemers aan het openbare debat kunnen een lawine van haat en bedreigingen over zich heen krijgen, waarbij vaak ook trollen worden ingezet.²⁰³

Box 3.5 De Black Lives Matter-beweging

Black Lives Matter (BLM) is een gedecentraliseerde beweging die zich inzet voor aanpassing van het Amerikaanse strafrechtstelsel. BLM kenmerkt zich als een van de langst durende sociale bewegingen op sociale media. Zo wist de beweging succesvol gemarginaliseerde geluiden via sociale media en de twitterhashtag #BLM te laten horen en een breed publiek te informeren over institutioneel racisme en politiegeweld in de vs.

De beweging begon in 2013 nadat George Zimmerman werd vrijgesproken van doodslag op de zwarte tiener Trayvon Martin. De drie vrouwen die de hashtag en BLM-sociale beweging waren begonnen, breidden het BLM-netwerk uit in de jaren 2014-2016. In deze tijd werden er in de vs vele demonstraties en protesten gehouden als verzet tegen de dood van zwarte Amerikanen door politiegeweld in onder andere de stad Ferguson. De beweging kwam weer op in 2020 tijdens protesten na de doodslag van George Floyd door de politieagent Derek Chauvin. De protesten in de vs leidden in 2020 tot wereldwijde demonstraties die racisme en politiegeweld aankaarten. Zo ook in Nederland, waar de BLM-protesten het maatschappelijk bewustzijn over institutioneel racisme aanwakkerden.

199 Er is ook nog een ander model, dat we met name terugzien bij meer gesloten kanalen, zoals Whatsapp of Telegram. Deze hebben een structuur met beheerders die zelf kunnen bepalen wie ze toelaten in de groep en waarbij informatie niet openbaar toegankelijk is.

200 Schudson 1995: 1; geciteerd in Bro & Wallberg 2014: 7.

201 Voor de rol van influencers, zie Bergström & Belfrage 2018.

202

203

Bennett & Segerberg 2013.

Han 2022. De auteur spreekt in dit kader van zogeheten shitstorms.

Vanwege de grote schaal waarop mensen communiceren, heeft haat online een aanzienlijk groter schadepotentieel dan in het analoge tijdperk.²⁰⁴ Voorheen kwamen haatdragende uitingen nauwelijks aan de oppervlakte, omdat het de betreffende personen ontbrak aan een middel om een massapubliek te bereiken. In het bijzonder de sociale media hebben het vermogen om berichten ‘viraal’ te laten gaan en in zeer korte tijd een zeer groot aantal mensen te bereiken. Een grote rol speelt bovendien het eerdergenoemde punt dat sociale media informatie vooraf nauwelijks controleren. Een ander probleem is dat (haatdragende) content nauwelijks van het internet is te verwijderen. Vanwege de snelle en vrijwel kosteloze verspreiding en het anonieme en uitgebreide karakter van het internet, kan informatie permanent aanwezig blijven, ook als deze evident onjuist of schadelijk is. De verhoudingen zijn hier bijzonder onevenwichtig. Slachtoffers van die informatie, of het nu gaat om individuen, organisaties of instanties als gemeenten, hebben weliswaar middelen tot hun beschikking om het internet op te schonen, maar deze zijn vaak zeer kostbaar en tijdrovend en staan daardoor lang niet iedereen ter beschikking. Rectificatie in de online wereld is met andere woorden een sterk onderontwikkeld fenomeen.²⁰⁵

Een belangrijke factor in dit verband is bovendien dat deelname aan het internet in belangrijke mate op anonimiteit is gebaseerd, wat doorwerkt in het gedrag van gebruikers.²⁰⁶ Zij kunnen hun identiteit, locatie en activiteit in hoge mate aan het zicht onttrekken, hoewel platforms daarin wel verschillen. X/Twitter en Reddit bieden bijvoorbeeld een zekere mate van anonimiteit, terwijl Facebook meer gegevens over gebruikers deelt, die inzicht kunnen bieden in de context van een gesprek.²⁰⁷ Over het algemeen ontvangen gebruikers van online fora bovendien minder aanwijzingen over de reacties van de deelnemers, simpelweg omdat ze deze deelnemers niet of slechts gedeeltelijk zien. Dat veel online omgevingen de mogelijkheid bieden om anoniem te blijven, heeft dan ook gevolgen voor de kwaliteit van de discussie. Dergelijke omgevingen wakkeren normoverschrijdend gedrag aan, zoals beledigen, schelden en opruiing.²⁰⁸ Gebruikers uiten zich online sowieso vaak veel extremer dan ze in het dagelijkse offline leven zouden doen. Wat haatzaaien eveneens aanmoedigt, is dat het anonieme karakter van online uitingen vervolging lastiger maakt, waardoor gebruikers het gevoel kunnen hebben straffeloos hun gang te kunnen gaan.

204 Isasi & Juanatey 2016.

205 Klonick 2016.

206 De volgende uitzetting is gebaseerd op Tucker et al. 2018.

207 Met anonimiteit bedoelen we tegenwoordig vaak eigenlijk sociale anonimiteit. Volledige anonimiteit is technisch gezien bijna onmogelijk omdat gebruikersdata en IP-adressen achterhaald kunnen worden, bijvoorbeeld via trackingservices en plugins van sociale media platforms.

208 EPRS 2019: 18; Papacharissi 2004.

Anderzijds bieden anonimiteit en pseudonimiteit bescherming aan mensen die zich kritisch willen uiten in bijvoorbeeld autocratische regimes of die eerst in eigen kring eigen standpunten willen vormen.

Sociale media zijn al met al veranderd van een democratische kracht in een middel voor actoren die een vrije uitwisseling van informatie en standpunten ondermijnen. Sociale media blijken bij uitstek geschikt om stemmen te censureren of groepen te discrimineren of buiten te sluiten. Zo gebruiken autoritaire regimes sociale media actief om dissidenten te bedreigen of monddood te maken. Ze doen dat niet alleen door gebruikers intensief te volgen, maar ook door de tijdlijn van gebruikers te overspoelen met ‘alternatieve’ informatie waardoor kritische berichtgeving onvindbaar wordt. Deze nieuwe vorm van censuur maakt handig gebruik van algoritmes die ingesteld zijn om het allernieuwste voorrang te geven of posts die veel gedeeld worden op de voorgrond te plaatsen.

3.5.3 Platforms als scheidsrechter

Platformbedrijven zijn steeds vaker een scheidsrechterrol gaan vervullen. Voortdurend moeten zij zich de vraag stellen welke informatie door de beugel kan en welke niet. Private infrastructuur hoeft hiervoor an sich geen belemmering te vormen. Commerciële nieuwsorganisaties vervullen ook de rol van institutionele dragers van journalistieke media. Deze werkwijze wordt ondersteund door de scheiding van redactionele content en de advertentiekant. Platforms daarentegen zien zichzelf als techbedrijven die geen redactionele of inhoudelijke verantwoordelijkheid dragen voor de aanwezige content. Platforms hebben daarom geen intrinsieke motivatie om content te modereren. Zij treden alleen op als hun verdienmodel schade dreigt op te lopen, wat gebeurt als adverteerders en gebruikers wegtrekken door aanstootgevende content of een onveilige omgeving. Met name de EU oefent al jaren druk uit op de zeer grote platformbedrijven om meer te investeren in contentmoderatie en gehoor te geven aan signalen die overheden en organisaties uit het maatschappelijk middenveld afgeven over desinformatie. Inmiddels is hiervoor een stevig pakket regels ontwikkeld, dat in de volgende paragraaf nader aan de orde komt.

Vrijwel alle internetplatforms worstelen met de schaal waarop ze informatie moeten filteren. Daar komt bij dat hun transnationale voetafdruk maakt dat ze met verschillende publieken te maken hebben. Nationale regels en culturele voorkeuren of gevoeligheden hebben ze vaak niet scherp op hun netvlies. Dit is een van de redenen waarom platforms bij het proces van contentmoderatie vaak conservatieve keuzes maken en meer verwijderen dan strikt genomen nodig is.²⁰⁹ Als het aan de bedrijven zelf ligt, doen ze te weinig, terwijl ze onder druk

209

Poell et al. 2021; Kaye 2019.

van wetgeving juist meer dan nodig doen. Voor dit laatste leunen ze overwegend op algoritmen en een leger aan laagbetaalde moderatoren in lageloonlanden als Thailand en de Filipijnen. Als gevolg van de urenlange blootstelling aan pornografisch materiaal, geweld en andersoortige extreme content krijgen deze moderatoren vaak met ernstige psychische problemen te maken.²¹⁰

De rol van scheidsrechter in het publieke domein van platformbedrijven roept vragen op over de vrijheid van meningsuiting, transparantie over besluiten en de mogelijkheid om daartegen in het geweer te komen. Platforms kunnen gebruikers de toegang ontzeggen wanneer ze zich niet houden aan hun voorschriften: de gebruikersvoorwaarden die gebruikers aanklikken als ze van hun diensten gebruikmaken.²¹¹ Hoewel het daarbij gaat om een overeenkomst tussen platform en gebruiker, is het blokkeren van een account niet onomstreden. We zien ook dat platforms samen, georkestreerd, optreden om bepaalde actoren naar de marges van het internet te drukken. Niet alleen wordt gebruikers dan de toegang tot een specifiek platform geweigerd, ook wordt hun de toegang ontzegd tot een reeks van andere vitale online voorzieningen.²¹² Zo wordt bijvoorbeeld niet alleen hun socialemedia-account opgeheven, maar ook kan hun de toegang tot appstores of betalingsdiensten als Paypal of crowdfunding worden ontzegd. Dit overkwam onder meer Russia Today en Sputnik na de Russische inval in Oekraïne; hun app was toen niet langer beschikbaar voor gebruikers in de EU.

Het punt is hier niet of die keuze terecht was, het punt is dat platformbedrijven kunnen bepalen wie een podium krijgen. De Nederlandse rechter staat op het standpunt dat de vrijheid van meningsuiting niet impliceert dat iedereen ook een recht heeft op een forum van zijn of haar keuze.²¹³ Platforms hebben het recht om zelf te bepalen hoe zij hun beleid inrichten. Tot 2016 was het verwijderen van berichten en het blokkeren van accounts voornamelijk een strategie om gebruikers te ontmoedigen om illegale content te plaatsen, zoals pornografie, terroristische bedreigingen of materiaal dat door copyright wordt beschermd. In de nasleep van de Amerikaanse verkiezingen en Brexit is de aandacht uitgebreid naar nepnieuws, desinformatie, haatzaaijerij en zogenoemde toxische content die door met name extreemrechts en alt-rightbewegingen wordt verspreid. Hierdoor dekt deze strategie inmiddels een breed palet aan uitingen en wordt ze toegepast op het bredere culturele domein waarvan ook de sociale media deel uitmaken.

210 Roberts 2019.

211 Rogers 2020.

212 Van Dijck et al. 2021.

213 Chavannes et al. 2023. De uitspraken hadden betrekking op aan COVID gerelateerde desinformatie.

Deze ontwikkeling roept de vraag op hoe we naar de regulering van de online publieke ruimte moeten kijken. Daarbij gaat het niet alleen om de ruimte op individuele platforms maar ook om de ruimte zij gezamenlijk vormgeven en wellicht zelfs het internet als geheel. In de huidige situatie zijn het de grote platformbedrijven die gezamenlijk besluiten wie verbonden blijft met de kern van het internet, en wie naar een plek in de marges ervan moet vertrekken.²¹⁴ Maar onduidelijk is hoe dergelijke besluiten tot stand komen en er vindt daarover ook geen publieke verantwoording plaats. Verschillende onderzoekers pleiten er daarom voor om de invloed van platformbedrijven op de samenleving, en het medialandschap in het bijzonder, opnieuw te doordenken.²¹⁵ De impact van platforms is niet alleen economisch maar ook maatschappelijk van aard, omdat burgers en zelfs gehele samenlevingen in veel opzichten afhankelijk zijn van de diensten die zij leveren.²¹⁶

Kernpunten 3.5 Decentrale productie van informatie

- Disintermediatie: gebruikers kunnen zonder redactionele tussenkomst op het internet zelf content produceren en/of verspreiden.
- Redactionele beslissingen zijn verschoven van mens naar machine. Vrijwel zonder uitzondering zijn internetplatforms overgeschakeld op systemen waarbij algoritmen bepalen welke content gebruikers te zien of te horen krijgen.
- De controle op content vindt overwegend *achteraf* plaats. Een groot deel van de problemen rond desinformatie, online propaganda en online haatzaaien is hierop terug te voeren.
- Platforms krijgen in de publieke ruimte een rol als scheidsrechter. Deze rol is groter geworden onder druk van (inter)nationale overheden.

214 Er speelt tevens een discussie over de effectiviteit van deze strategie: helpt het om bepaalde actoren de toegang tot de grote platforms te ontzeggen? En: is het wenselijk dat aan de 'randen' van het internet een schaduwecosysteem ontstaat, met allerlei extreme, min of meer door de openbaarheid ongecontroleerde clubjes zoals Gab, Parler of BitChute? Zie bijvoorbeeld Rogers 2020.

215 Onder andere Hellberger 2020; Van Dijck et al. 2019.

216 Extreme voorbeelden hiervan zijn Myanmar, waar vrijwel alle communicatie via Facebook verloopt, en Brazilië waar Whatsapp de voornaamste informatiebron is.

3.6 Regulering van de online publieke ruimte

De platformisering van de online publieke ruimte is intussen onderwerp van stevig politiek en maatschappelijk debat. Regulering van die ruimte stamt uit 2000, toen de Richtlijn inzake Elektronische Handel geïntroduceerd werd.²¹⁷ De maatschappelijke rol en impact van onlinediensten is intussen echter enorm gegroeid, reden waarom de ene na de andere EU-richtlijn en -verordening in rap tempo tot stand komt. Een breed gedeelde opvatting is dat een stevige inhaalslag nodig is, evenals regels die heel specifiek zijn afgestemd op een aantal digitale diensten, dreigingen en dilemma's. De EU zet daarbij in het bijzonder ook digitale regulering in om de nieuwsmedia te beschermen, in het kader van de cruciale rol die zij spelen ten aanzien van de democratie en een agenda gericht op de rechten van burgers.²¹⁸ De belangrijkste regels hebben betrekking op mededinging (Digital Markets Act), contentmoderatie (Digital Services Act), de positie van mediabedrijven ten opzichte van technologiebedrijven (DSM-auteursrechtlijn) en mediavrijheid (European Media Freedom Act). Daarnaast zijn er specifieke regels omtrent politieke advertenties en influencers, onder meer in het kader van de Richtlijn audiovisuele mediadiensten.

Mededinging en contentmoderatie

Al geruime tijd is duidelijk dat de grote platformbedrijven misbruik maken van hun monopolie, door de eigen diensten voor te trekken, hoge bedragen te rekenen voor het gebruik van hun diensten en geen concurrenten op hun platforms te dulden, bijvoorbeeld als het gaat om betalingsdiensten.²¹⁹ Ondanks de miljardenboetes die de Europese Commissie en ook nationale toezichthouders als de Autoriteit Consument en Markt (ACM) naar aanleiding hiervan uitdeelden, veranderde er weinig tot niets aan hun handelwijze.²²⁰ De kritiek was dan ook dat de Europese Commissie te traag reageerde en pas in actie kwam nadat de concurrentie de nek was omgedraaid. Met de komst van de Digital Markets Act (DMA) zou hierin verandering moeten komen.²²¹

217 Ook relevant hier is de Richtlijn Gegevensbescherming uit 1995, die in 2016 werd opgevolgd door de avg. De Richtlijn inzake Elektronische Handel vertoont inhoudelijk sterke overeenkomsten met de Amerikaanse Communications Decency Act, die platformbedrijven vrijwaarde van het monitoren van content.

218 Bradford 2023: 121–125.

219 Voor een overzicht van analyses van toezichthouders wereldwijd, zie Lancieri & Sakowski 2020.

220 Onderzochte bedrijven waren onder meer Google (exclusieve afspraken met adverteerders), Amazon (gebruik concurrentiegevoelige informatie van derden en voortrekken eigen producten op het platform), Apple (verplicht gebruik Apple betalingssysteem in de App store, met 30 procent commissie voor Apple). Specifiek voor de ACM zie Chavannes et al. 2021: 1358–1359, 1361–1362 en Chavannes et al. 2023: 1286.

221 De DMA trad in werking op 1 november 2022 en is van kracht vanaf 2 mei 2023.

De DMA formuleert verplichtingen voor ondernemingen die een 'kernplatformdienst' aanbieden, zoals zoekmachines, sociale netwerken of communicatiediensten, en die een belangrijke rol spelen bij de toegang tot de markt. Zij mogen bijvoorbeeld geen persoonsgegevens van gebruikers combineren, moeten prijsinformatie geven bij advertentiediensten en moeten voldoen aan regels die moeten voorkomen dat zakelijke gebruikers in contractueel opzicht te afhankelijk van hun diensten worden. Alle hierboven genoemde platformbedrijven moeten inmiddels aan deze regels voldoen; met name de Europese Commissie gaat hierop toezicht houden. Een groot verschil ten opzichte van de vroegere situatie is dat platformbedrijven nu vooraf aan wettelijk vastgelegde gedragsverplichtingen moeten voldoen, waardoor de Europese Commissie – en dus niet langer 27 mededingingsautoriteiten – snel kan optreden en prioriteiten kan stellen ten aanzien van de bedrijven waarvoor handhaving aan de orde is.²²²

De Digital Services Act (DSA) is het tweede belangrijke Europese reguleringsinitiatief.²²³ De DSA heeft een getrappt karakter: hoe intensiever een platform betrokken is bij de content van gebruikers, hoe groter het aantal regels waaraan het moet voldoen. Voor zeer grote online platforms (zogenoemde VLOP's: *very large online platforms*) gelden hierbij extra zware regels. De DSA is dus met name belangrijk als het gaat om contentmoderatie en introduceert daartoe vooral procesverplichtingen. Kort gezegd, moeten platformbedrijven uitleggen wat wel en niet is toegestaan, een gebruiksvriendelijke manier aanbieden voor het melden van illegale content en uitleggen waarom ze content of accounts van gebruikers verwijderen, blokkeren of lager in hun aanbevelingssysteem plaatsen. Klachten van zogenaamde *trusted flaggers* – organisaties die illegale content opsporen, vaststellen en melden bij online platforms – dienen daarbij voorrang te krijgen. De platforms moeten tevens uitleg sturen aan de Europese Commissie, die deze opneemt in een databank. Tot slot moeten platformbedrijven gebruikers zes maanden de tijd geven om te klagen over moderatiebeslissingen en te goeder trouw meewerken aan eventuele geschillenbeslechting. Reclame moet bovendien duidelijk worden gemarkeerd, voorzien van informatie over de adverteerder, en interfaces om gebruikers in hun keuzes te misleiden (zogenoemde *dark patterns*) zijn voortaan verboden.

Zeer grote platforms als Google, Facebook, YouTube, Instagram, Snapchat en TikTok, X en ook Wikipedia moeten zoals gezegd aan zwaardere regels voldoen, omdat ze vanwege hun bereik en rol de grootste maatschappelijke risico's met

222 Chavannes et al. 2023: 1284–1285.

223 De DSA is eind 2022 al officieel in werking getreden, maar de meeste verplichtingen zijn pas op 17 februari 2024 van kracht geworden.

zich meebrengen.²²⁴ De belangrijkste regels zijn gericht op het inkaderen en beperken van ‘systemische risico’s’, specifiek op het gebied van illegale content, negatieve effecten op de uitoefening van grondrechten, het publieke debat en verkiezingsprocessen en negatieve effecten met betrekking tot gendergerelateerd geweld en de volksgezondheid. De grote platformbedrijven moeten jaarlijks beoordelen of hun algoritmes en contentmoderatiesystemen dergelijke ‘systemische risico’s’ opleveren en maatregelen nemen om die te beperken.²²⁵ De lidstaten hebben de taak en bevoegdheid om toe te zien op de naleving van de DSA.²²⁶ Anders dan bij de DMA is hier dus ruimte voor nationale invulling als het gaat om ‘middelen, prioriteiten, processen en strijd lust’.²²⁷ Voor beide wetten geldt dat de sancties enorm zijn verzwaaard. Bij overtreding kan een boete worden opgelegd van respectievelijk 6 procent (DSA) en 10 procent (DMA) van de wereldwijde jaaromzet.

Versterking positie nieuwsmedia

De Europese Unie zet digitale regulering tevens in om nieuwsmedia te beschermen, al lijkt dit initiatief vooralsnog aanzienlijk minder succesvol te zijn.²²⁸ In navolging van onder meer Australië en Canada heeft de Europese Commissie in 2019 met de DSM-auteursrechtlijn regels opgesteld om mediabedrijven een betere onderhandelingspositie te geven tegenover met name Google en Facebook.²²⁹ De richtlijn verplicht zoekmachines, sociale media en nieuwsaggregatoren – apps die content verzamelen en deze op één plaats presenteren – namelijk om eerst de toestemming van uitgevers te verkrijgen alvorens de content van deze uitgevers te tonen. Hierdoor krijgen uitgevers meer controle over de online verspreiding van nieuwscontent door platformbedrijven en kunnen ze daarvoor een eerlijke vergoeding afspreken, wat hun verdienmodel toekomstbestendiger maakt. Wanneer de onderhandelingen niet slagen, kunnen uitgevers een nationale mededingingsautoriteit om bemiddeling vragen. De praktijk blijkt echter weerbarstig.²³⁰ Google dreigde de verspreiding van nieuwsberichten geheel stop te zetten toen de richtlijn in Duitsland, Spanje en

Frankrijk zou worden ingevoerd. Facebook kondigde begin maart 2024 aan de nieuwsvoorziening voor de Verenigde Staten en Australië stop te zetten, nadat het bedrijf dit eerder al had gedaan voor het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland. In Nederland is voor de onderhandeling met beide partijen de Stichting Organisatie voor Persuitgeversrecht opgericht. Deze moet gaan bepalen waar en onder welke voorwaarden nieuwscontent van uitgevers online wordt gedeeld, net zoals dat voor film- en muziekproducties het geval is.²³¹ In de onderhandelingen moet worden verhelderd wat geldt als ‘informatiesnipper’ en wat een passende vergoeding is voor de verschillende manieren waarop platforms nieuws kunnen vertonen.²³² Beide zaken zijn in de richtlijn namelijk niet gespecificeerd.²³³ Vooralsnog is de onderhandelingspositie van de uitgevers in geen van de lidstaten dus structureel veranderd.²³⁴

Een belangrijke vraag is echter of dergelijke onderhandelingen de journalistiek wel vooruit zullen helpen. Dat partijen samen onderhandelen, lijkt verstandiger dan de eerdere situatie waarin Google met honderden uitgevers individueel afspraken maakte. Maar zelfs wanneer deals tussen Google en meerdere uitgevers slagen, bieden ze geen garantie dat de onderhandelende partijen de extra inkomsten hieruit ten goede laten komen aan journalistieke producties. Bovendien zijn het vaak de zeer grote mediabedrijven die de onderhandelingen voeren, terwijl juist de kleinere partijen financieel het meest onder druk staan.

Er circuleren ook andere, verder reikende plannen, zoals financiering van media via een directe belasting op de grote platformbedrijven.²³⁵ Twee argumenten spelen hierbij een rol. Om te beginnen drijft de huidige generatie platforms op data-extractie als middel om inkomsten te genereren. Dientengevolge streven ze ernaar hun activiteiten naar zoveel mogelijk domeinen van het dagelijkse leven uit te breiden. Maatregelen om platforms aan banden te leggen of op te breken, zullen dit uitgangspunt niet veranderen.²³⁶ Om die reden kan beter worden gezocht naar een ander middel om de macht van de platforms te

224 Voor de definitieve lijst van VLOP's zie: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/list-designated-vlops-and-vloses>

225 Naast de DSA zijn er nog andere regels voor contentregulering, o.m. op het vlak van de verspreiding van strafbaar materiaal (zoals terroristische online-inhoud, kinderpornografisch materiaal) en politieke advertenties.

226 Dit geldt in het bijzonder wanneer een platform zijn hoofdvestiging heeft in de betreffende lidstaat.

227 Chavannes 2023: 1284.

228 Bradford 2023: 122–123; Furgal 2021.

229 Het betreft de DSM-auteursrechtlijn (2019/790/EU), die o.m. regels introduceert voor AI-gerelateerde tekst- en datamining en een naburig recht creëert met betrekking tot gebruik van online gebruik van perspublicaties. Zie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/txt/pdf/?uri=celex:32019L0790>

230 Chavannes et al. 2021: 1356.

231 Zie <https://stichtingopr.nl/>

232 Hyperlinks en korte fragmenten zijn uitgezonderd van de richtlijn. Furgal 2023.

233 Sterker, voor de totstandkoming van de Richtlijn is geen onderbouwing geleverd voor de claim dat platformbedrijven hebben geprofiteerd van de content van nieuwsbedrijven, laat staan dat een model is ontwikkeld om een vergoeding daarvoor te berekenen. Een onderzoek hiernaar kreeg geen officiële status maar werd op verzoek van het Europees parlement alsnog openbaar gemaakt. De betreffende publicatie is te vinden op: <https://www.asktheeu.org/en/request/4776/response/15356/attach/6/Doc1.pdf>; voor het officiële verzoek zie <https://www.asktheeu.org/en/request/4776/response/15356/attach/6/Doc1.pdf>.

234 Furgal 2023; Furgal & Kretschmer 2024.

235 Bradford 2023: 126–128; Brogi & Carlini 2022. Vergelijk Pickard 2020, die daarbij echter vooral de situatie in de VS op het oog heeft. Pickard spreekt in dit kader van een ‘public media tax’.

236 Moore & Tambini 2021.

beteugelen, zoals een forse belasting van hun inkomsten. Vervolgens kan het publiek langs deze weg iets terugontvangen voor de data en content die zij permanent overhevelen naar de digitale platforms.²³⁷ Zelfs een heel klein deel van zo'n belasting is al voldoende om met name de informatiefunctie te ondersteunen in het digitale tijdperk.²³⁸

Prominentiebeleid

Prominentiebeleid is eveneens een groeiend aandachtsgebied van de Europese Unie. Als startschot diende een studie in opdracht van de Raad voor Europa. Daarin constateerden de auteurs dat de verschuiving naar online mediagebruik de keuzes van gebruikers en derhalve de toegang tot en consumptie van aanbod van algemeen belang onder druk zette.²³⁹ De aanbeveling was om een reeks nieuwe beleidsinterventies te overwegen om de prioritering van aanbod van algemeen belang in een op het internet gebaseerd mediasysteem te monitoren en eventuele negatieve effecten te mitigeren. In vervolg hierop zijn in diverse Europese wetten aanknopingspunten geformuleerd voor prominentiebeleid.²⁴⁰ Een centraal maar niet onomstreden uitgangspunt daarbij is dat dit beleid niet alleen betrekking moet hebben op audiovisuele mediadiensten en lineaire en non-lineaire televisie, maar ook moet gelden in het bredere online publieke domein. Daarmee kan het bijvoorbeeld ook persuitingen gaan omvatten.²⁴¹

Bij prominentie gaat het om de vindbaarheid en zichtbaarheid van informatieaanbod dat belangrijk is voor de democratie.²⁴² Vindbaarheid slaat op de toegankelijkheid van een dienst of content voor een gebruiker die daar actief naar op zoek is. Zichtbaarheid betekent dat gebruikers deze dienst of content ook onbedoeld kunnen tegenkomen, wat serendipiteit impliceert.²⁴³ Vaak wordt aan dit rijtje nog herkenbaarheid toegevoegd. Als de informatie niet te herkennen is, is deze immers ook niet te vinden en verliest ook de zichtbaarheid ervan aan betekenis. Herkenbaarheid vormt hiermee het onderliggende principe van prominentie. Herkenbaarheid is van belang als het gaat om de eerder besproken *context collapse*, de situatie dat informatie weliswaar beschikbaar is maar een inhoudelijke en institutionele context ontbreekt om deze goed te kunnen duiden.

Doordat de toegang tot het mediasysteem in toenemende mate in handen is komen te liggen van allerlei nieuwe partijen, hebben de bestaande prominentie-maatregelen – denk aan meer of minder prominent aanwezige televisiezenders, elektronische programmagidsen en tijdsloten – aan belang ingeboet. Het gaat hierbij om een zichzelf versterkend effect. Wie minder vindbaar is, krijgt minder publiek, verliest daardoor marktaandeel en wordt minder zichtbaar, enzovoort. Ongeacht of het om private of publieke aanbieders gaat, heeft dit effect ook belangrijke economische consequenties, omdat de mediasector als geheel daardoor de wind tegen krijgt. Met andere woorden: er zijn met prominentie niet alleen inhoudelijke aspecten maar ook grote economische belangen gemoeid.

Frankrijk, Duitsland en Italië hebben binnen de EU nieuwe prominentieregels voor audiovisuele media geïntroduceerd, elk met verschillende accenten.²⁴⁴ Ook het Verenigd Koninkrijk introduceerde prominentieregels, daartoe geadviseerd door mediatoezichthouder Ofcom.²⁴⁵ Het is nog te vroeg om uitspraken te doen over het effect van deze regels, maar duidelijk is dat de vormgeving ervan complex is en gepaard gaat met lastige vragen over de sturing van informatiestromen in een democratie. Zo is een keuze nodig over het aanbod of de aanbieders die een prominentere plek in het mediasysteem moeten krijgen. Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk kozen ervoor om alleen de publieke omroep onder hun prominentieregimes te laten vallen, terwijl in Duitsland en in iets mindere mate in Italië die bepalingen ook van toepassing zijn op commerciële partijen, mits deze een substantiële bijdrage leveren aan de diversiteit van opinies.²⁴⁶

Ook zal bepaald moeten worden op welke apparaten of interfaces publiek aanbod vindbaar moet zijn. Prominentie is immers vooral van betekenis als platforms een zekere omvang en impact op de informatievoorziening hebben. Een vervolgvraag is of prominentie vorm moet krijgen op het niveau van het scherm of de startpagina van apparaten, via aanbevelingssystemen²⁴⁷, de zoekresultaten van gebruikers of op afstandsbedieningen.²⁴⁸ Prominentie speelt, zoals gezegd, ook een rol bij de wijze waarop zoekmachines en sociale media content rangschikken, een kwestie waarmee in het bijzonder uitgeverij te maken hebben en die raakt aan de eerder besproken DSM-auteursrechtlijn.²⁴⁹ Een praktisch probleem tot slot is hoe prominentie afgedwongen moet worden: zeker gezien

237 Mazzucato 2022; Gal & Rubinfeld 2016; Newman 2019.

238 Techbelasting kan nationaal maar ook op EU-niveau vorm krijgen. Voor de financiering van media kan vervolgens een apart fonds in het leven geroepen worden, dat kwalitatief hoogwaardige journalistiek ondersteunt, evenals innovatie en competitie. Een deel van de middelen zou bovendien aan vraagstimulering besteed kunnen worden, bijvoorbeeld in de vorm van subsidies of kortingen voor digitale abonnementen.

239 Mazzoli & Tambini 2019.

240 Voor een recent overzicht, zie Ledger 2023.

241 Zie ook de resolutie van het Europees Parlement hierover.

242 Maltha et al. 2021: 16–17.

243 Trinidad et al. 2023: 201.

244 De juridische grondslag hiervoor is de herziene Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten, artikel 7a. Zie <https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/public-service-broadcasting/epg-code-prominence-regime/>

246 Ledger 2023: 13–24; Trinidad et al. 2023: 204–208.

247 Resendez et al. 2023.

248 Veelbetekend is dat sommige elektronica producenten de knopjes die rechtstreeks verwijzen naar netten (bijvoorbeeld NPO 1, 2 of 3) al van hun afstandsbediening hebben verwijderd.

249 Chavannes et al. 2023: 1288.

de huidige technologische dynamiek, een gegeven dat staat of valt met toezicht en handhaving van uitkomsten en dat veronderstelt dat toezichthouders voldoende kennis en kunde hebben om gezaghebbend op te treden.²⁵⁰

Audiovisuele mediadiensten

Ook de regels voor audiovisuele mediadiensten zijn de afgelopen jaren geactualiseerd. Europese samenwerking op dit terrein stamt uit de jaren tachtig, toen het voor het eerst mogelijk was om uitzendingen van (commerciële) televisiezenders in meerdere landen binnen de EU te ontvangen. Er kwamen gemeenschappelijke normen om vrij verkeer van omroepdiensten te faciliteren in de Europese markt. Belangrijk hier is het land-van-oorsprongbeginsel (1997) waarin staat dat audiovisuele mediadiensten onder de bevoegdheid vallen van de lidstaat waar zij gevestigd zijn. Dit maakt het makkelijker voor aanbieders om de gehele Europese markt te bedienen.²⁵¹ De richtlijn audiovisuele mediadiensten (AVMSD) is een aantal keer herzien, onder andere om het toepassingsgebied van lineaire televisie uit te breiden naar nieuwe diensten, zoals video on demand (VOD) (2010) en online platforms (2016). De laatste herziening komt uit 2018.²⁵² Belangrijke elementen van de huidige richtlijn zijn onder meer de uitbreiding van audiovisuele regels naar videoplatforms en sociale mediadiensten, betere bescherming van minderjarigen tegen schadelijke inhoud, grotere verplichtingen om (ten minste 30 procent) Europese producties op te nemen bij on-demand diensten²⁵³, meer onafhankelijkheid van nationale reguleringsinstanties en de oprichting van een Europees orgaan van nationale reguleringsinstanties (ERGA). Inmiddels hebben alle eu-lidstaten deze richtlijn vertaald naar nationale regelgeving.²⁵⁴

Mediavrijheid

Met de European Media Freedom Act (EMFA) heeft de EU ten slotte regels geïntroduceerd om de onafhankelijkheid en pluriformiteit van media in Europa beter te kunnen waarborgen. Mediavrijheid – persvrijheid in het bijzonder – krijgt hierdoor een bredere wettelijke basis. Vrijheid en pluriformiteit van media zijn verankerd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het Europees Verdrag van de rechten van de mens. Desalniettemin

zijn er binnen Europa zorgen over de politisering van de media, de gebrekkige transparantie over media-eigendom en de onafhankelijkheid van nationale media-autoriteiten. Dit was reden voor de EU om begin 2024 de EMFA aan te nemen, evenals regelgeving om Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPPs) tegen te gaan.²⁵⁵ De nieuwe regels hebben betrekking op:

- het beschermen van redactionele onafhankelijkheid en journalistieke bronnen;
- het bevorderen van publieke media via beurzen voor lokale en regionale media;
- het bevorderen van media die van belang zijn voor de democratie, zoals lokale en onderzoeksjournalistiek;
- een monitoringssysteem voor data over media-eigendom;
- het beschermen van media tegen onrechtmatige verwijdering van online content door grote online platforms;
- het vergemakkelijken van aanpassingen aan de standaardinstellingen van apparaten en interfaces door gebruikers;
- transparantie van voorlichtingscampagnes van overheden op media en online platforms;
- een monitor om risico's rond mediaconcentratie, mediapluralisme en redactionele onafhankelijkheid in kaart te brengen.

In het kader van de implementatie van de EMFA wordt een European Board for Media Services opgezet. Deze gaat vanaf begin 2025 de eerder genoemde ERGA vervangen. Het bestuur ervan zal bestaan uit vertegenwoordigers van nationale media autoriteiten. Pas vanaf 8 augustus 2025 zijn alle nieuwe regels van toepassing.²⁵⁶

250 Farchy et al. 2021.

251 Het beginsel van het land van oorsprong blijft een hoeksteen van de richtlijn. EU-landen mogen strengere nationale regels vaststellen, maar deze kunnen alleen worden toegepast op aanbieders in dat rechtsgebied. https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/general-principles-avmsd_L_2018303NL.01006901.xml (europa.eu)

252 Dit is minstens 50 procent voor uitzendtijd op televisie. Er moet verplicht reclame worden gemaakt voor Europees aanbod. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/media-en-publieke-omroep/media-in-de-europese-unie>

254 Ibid.

255 SLAPPs zijn juridische acties die worden ingezet om kritische partijen, bijvoorbeeld journalisten, ngo's en organisaties uit het maatschappelijke middenveld, te intimideren of het zwijgen op te leggen. SLAPPs hebben vaak een onevenwichtig karakter. De aanklager is veelal een groot bedrijf met veel geld, die rechtszaken met hoge juridische kosten kan opleggen. De aangeklaagde partij kan deze niet betalen en geeft de zaak daarom op. SLAPPs hebben ook een chilling effect; hierdoor zijn bijvoorbeeld journalisten huiverig om over bepaalde onderwerpen of actoren te schrijven. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20211108IPR16838/eu-rules-needed-against-abusive-lawsuits-targeting-critical-voices>

256 <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2024/03/26/european-media-freedom-act-council-adopts-new-rules-to-protect-journalists-and-media-providers/pdf/>; European Media Freedom Act - European Commission (europa.eu)

Kernpunten 3.6 Regulering van de online publieke ruimte

- De grotere maatschappelijke rol en impact van onlinediensten heeft geleid tot nieuwe EU-richtlijnen en -verordeningen.
- De DMA formuleert verplichtingen voor ondernemingen die een ‘kernplatformdienst’ aanbieden en een belangrijke rol spelen in de toegang tot de markt. De DSA richt zich vooral op contentmoderatie, met extra zware regels voor zeer grote online platforms. Aan overtreding van beide wetten zijn hoge boetes verbonden.
- De DSM-auteursrechtlijn verplicht zoekmachines, sociale media en nieuwsaggregatoren uitgevers ertoe een eerlijke vergoeding te bieden en toestemming te vragen voor het gebruik van content. De praktijk blijkt echter weerbarstig.
- De AVMSD omvat intussen naast omroepen ook videoplatforms en socialemediadiensten. De EMFA introduceert regels om in Europa de onafhankelijkheid en pluriformiteit van media beter te kunnen waarborgen.

3.7 Conclusie

Het internet biedt enorm veel informatie. Bij het zichtbaar en vindbaar maken van die informatie zijn platforms een onmisbare schakel geworden. Enkele grote zoekmachines en socialemediabedrijven hebben langs deze weg een groot aandeel van alle internetactiviteit naar zich toegetrokken. Samen met elektronica producenten controleren zij in toenemende mate de toegang tot en de verspreiding van informatie en oefenen zij grote invloed uit op hoe gebruikers met elkaar interacteren.

Dat de bedrijven achter al deze platforms erin geslaagd zijn hun diensten te positioneren rond knooppunten van het ‘platformecosysteem’, heeft tot gevolg dat ze in allerlei opzichten kunnen profiteren van hoe de digitale ruimte functioneert.²⁵⁷ Ze trekken het overgrote deel van de inkomsten uit de digitale advertentiemarkt naar zich toe en bevinden zich tevens in de positie om de meeste data te verzamelen, omdat het leeuwendeel van het internetverkeer via hun platforms verloopt. Op basis van deze data kunnen ze vervolgens weer nieuwe diensten ontwikkelen, bijvoorbeeld met generatieve AI, die hun centrale positie verder verstevigen.

Platformbedrijven hebben de online publieke ruimte een geheel eigen gezicht gegeven; een gezicht dat grotendeels in lijn is met hun eigen commerciële doelstellingen. Aandacht van burgers wordt door deze partijen vrijwel uitsluitend gestuurd op basis van commerciële motieven, waardoor emotioneel gekleurde en extreme content de boventoon voert. De structuur van het internet en de sociale media maakt bovendien dat iedereen informatie kan produceren en dat distributie goedkoop is. Er ontbreekt echter controle op de kwaliteit van de informatie en een institutionele rem op de verspreiding van extreme, schadelijke en feitelijk onjuiste content.

Dat platformbedrijven een centrale positie innemen binnen de digitale publieke ruimte en het ontwerp daarvan bepaalde mogelijkheden schept maar ook uitsluit, betekent geenszins dat gebruikers binnen die publieke ruimte een passieve rol spelen. Zij zijn wel degelijk in de gelegenheid om keuzes te maken, van klein (informatie delen of liken) tot groot (aanzetten tot haat, bedreigingen sturen). Verontwaardiging kan terecht zijn en gebaseerd op een diepgevoelde ervaring van sociaal onrecht. Maar verontwaardiging kan ook een handig vehikel zijn om mensen tegen elkaar op te zetten, enkel en alleen om onrust te stoken. Platforms op hun beurt zijn – juist vanwege hun centrale positie in de informatievoorziening en het online debat – in de situatie terechtgekomen dat zij als redacteur en scheidsrechter moeten gaan optreden. Dat gegeven roept al jaren veel vragen op, omdat een publieke functie hier door private partijen wordt uitgevoerd. Binnen de Europese Unie is dit inmiddels aan een omvangrijk pakket aan regels gebonden, zoals de DMA, DSA en EMFA. De komende jaren moet blijken wat hiervan het effect zal zijn.

4 Een nieuw speelveld voor journalistieke media

4.1 Introductie

De digitalisering en platformisering van de publieke ruimte heeft grote gevolgen voor mediaorganisaties en hun functioneren.²⁵⁸ In dit hoofdstuk staan deze gevolgen centraal. We beginnen met een beknopte beschrijving van de ontwikkeling van de Nederlandse media de afgelopen twee decennia. Hierbij kijken we naar de impact van digitalisering op kranten, televisie en radio: van oudsher gescheiden domeinen (print, video, audio) die in het digitale tijdperk steeds meer in elkaar overlopen. Dit proces van convergentie heeft implicaties voor de wijze waarop media content aanbieden en hangt ook nauw samen met verschuivingen in het gebruik van die media.

Vervolgens beschrijven we wat de dominante positie van de grote platformbedrijven in de online publieke ruimte betekent voor het speelveld van journalistieke media. We bespreken de veranderende geldstromen en hoe mediabedrijven in reactie hierop nieuwe verdienmodellen zijn gaan ontwikkelen. In de slotparagraaf maken we de balans op: platforms en media zijn concurrerend én complementair. Maar omdat de onderlinge machtsverhouding niet evenwichtig is, stelt het huidige systeem vooral journalistieke mediabedrijven voor grote uitdagingen. Wat hiervan de consequenties zijn voor de democratische functies van media, is onderwerp van hoofdstuk 5.

4.2 Van analoog naar digitaal: de Nederlandse media

De impact van digitalisering en de komst van het internet zijn wel vergeleken met de overgang naar de massapers aan het einde van de negentiende eeuw. Ook toen betekende een technologische revolutie dat de vorm, productie(techniek) en distributie van informatie zeer ingrijpend zouden veranderen.²⁵⁹ Productie op basis van analoge technologie had allerlei begrenzings die op de digitale productie van nu niet of nauwelijks van toepassing zijn. Met als gevolg dat de omvang van het aanbod in korte tijd explosief is toegenomen, evenals de hoeveelheid en verscheidenheid van mediadragers en formats. Deze explosieve groei is niet voorbehouden aan de traditionele producenten van informatie en nieuws; sterker, de grootste toename heeft juist plaatsgevonden buiten deze partijen om.

258
259

Susskind 2023.
Broersma 2019: 294

Digitalisering als disruptieve innovatie

Voordat het internet zijn intrede deed, werden de grenzen van het aanbod in hoge mate bepaald door fysieke beperkingen die samenhangen met productie- en opslagcapaciteit. Die grenzen hadden in de eerste plaats te maken met de ruimte die informatiedragers boden. Zo bepaalde het aantal kolommen in een krant de hoeveelheid nieuws die kon worden opgenomen. Ook was het van belang hoe vaak een krant verscheen: een dagelijkse editie betekende dat het nieuws in een cyclus van 24 uur vergaard en geproduceerd moest worden. Bij radio of televisie bepaalde het aantal zenders of frequenties in combinatie met de lengte van het beschikbare tijdslot de grenzen van het aanbod. In andere woorden: er was een inherente schaarste in de ruimte die voor informatie beschikbaar was.²⁶⁰

Daarnaast was de wijze van produceren relatief kostbaar. Niet alleen waren de materiaalkosten aanzienlijk, ook waren arbeid en specifieke deskundigheid nodig om het productieproces uit te voeren, zoals het bedienen van drukpersen, het opnemen en bewerken van videomateriaal of het monteren van audiobestanden. Ten slotte beperkte ook de opslagcapaciteit de hoeveelheid beschikbare informatie. Zo had een gemiddelde boekhandel misschien 50.000 boeken op voorraad en bood een gemiddelde videozaak ruimte aan zo'n 3.000 videobanden. Aantallen die in absolute zin misschien niet klein zijn, maar toch maar een fractie vormen van het geheel aan geproduceerde boeken en video's. Mensen hadden dus slechts toegang tot een klein percentage van alle inhoud die geproduceerd werd.²⁶¹ Bovendien was de toegang tot actuele informatie beperkt. Het was voor de meeste burgers bijvoorbeeld niet mogelijk om journaals terug te kijken of programma's terug te luisteren.

Deze beperkingen zijn lange tijd bepalend geweest voor de wijze waarop het productieproces van informatie en nieuws was ingericht. Algemeen uitgangspunt was dat producenten tegen zo laag mogelijke kosten zoveel mogelijk consumenten moesten zien te bereiken. De schaarse ruimte dwong daarbij tot scherpe keuzes: de mix van informatie moest zo zijn afgestemd dat de inhoud aansloot op de voorkeuren van zoveel mogelijk mensen.²⁶² Door de hoge kosten

260 Historisch gezien heeft schaarste ook tot vernieuwing in de nieuwsproductie geleid. In de jaren 50 van de vorige eeuw leidde papierschaarste bijvoorbeeld tot een langere nieuwscyclus omdat kranten gedwongen werden te kiezen tussen een ochtend- of middageditie (in plaats van het vooroorlogse twee-editiestelsel). Het ruimtegebrek leidde ertoe dat journalisten bondiger gingen schrijven en de nieuwsselectie scherper werd. Zie Van der Hoeven & Wijffes 2019.

261 Napoli 2019: hoofdstuk 13.

262 Dit principe komt terug in de industriële logica die lange tijd de dagbladenmarkt regeerde: "één identiek product tegen zo laag mogelijke kosten voor zo veel mogelijk mensen". Broersma in Wijffes & Harbers 2019: 292.

die waren verbonden aan de productie en distributie van informatie, bezaten professionele producenten feitelijk een monopolie op deze markt.

Digitalisering is wel getypeerd als een disruptieve innovatie omdat zij de bestaande verhoudingen binnen de informatiemarkt onomkeerbaar heeft veranderd. Hierdoor verdwijnen eerdere manieren van produceren langzaam maar zeker. In het online domein zijn er nauwelijks grenzen aan de capaciteit van informatiedragers. De beschikbare ruimte wordt immers niet begrensd door een vooraf vastgesteld aantal kolommen, pagina's, frequenties, zenders, minuten of uren. Een digitale informatiebron kan een bijna oneindige hoeveelheid informatie bevatten. Daarnaast zijn de kosten van productie radicaal naar beneden gegaan. Om informatie aan te bieden is het niet langer nodig te beschikken over dure drukpersen, papier, opnameapparatuur, montagemogelijkheden, een frequentie, een zender of zendtijd. Om in de digitale wereld informatie aan te kunnen bieden, volstaat een laptop, tablet of smartphone en een goede verbinding met het internet. Daar komt bij dat de mogelijkheden tot opslag enorm zijn toegenomen. Waar mensen vroeger te maken hadden met een beperkt aantal vierkante meters, kan digitaal geproduceerde inhoud meestal probleemloos worden opgeslagen in de cloud.

De weg naar online: Nederlandse media

De komst van het internet betekende niet onmiddellijk een radicale omwenteling van het Nederlandse mediasysteem. De verwachtingen van wat het internet zou gaan brengen, waren aanvankelijk nogal gemengd. Sommige redacteuren zagen potentie maar er was ook veel scepsis, niet zelden omdat zij bang waren dat de technologische en economische innovatie ten koste zou gaan van journalistieke overwegingen.²⁶³ De intrede van het web 2.0 in de vroege jaren nul zorgde ervoor dat internet snel populair werd. Websites uit die tijd zagen hun bezoekersaantallen exploderen, zoals ilse.nl (opgericht in 1996), nu.nl (opgericht in 1999), marktplaats.nl (opgericht in 1999) en bol.com (opgericht in 1999). Bij traditionele media drong het besef door dat deze nieuwe technologie mogelijkheden bood. Kranten gingen investeren in hun onlinepagina's. Omroepen experimenteerden met de mogelijkheid om televisie langs het internet aan te bieden. Enkele voorbeelden van zulke initiatieven zijn *Holland Doc 24*²⁶⁴ en het themakanaal *3voor12.tv*. Daarnaast maakte het internet nieuwe vormen van journalistiek mogelijk, bijvoorbeeld in de vorm van de camjo (camerajournalist) die zelf verantwoordelijk is voor opname (beeld), geluid én montage. Deze nieuwe mogelijkheden vertaalden zich in nieuwe

263 Wijffes & Harbers 2019: 289.

264 Een hybride constructie die verschillende diensten en distributiekanaalen samenbracht (programma's voor televisie en radio en een online archief van documentaires). Zie Müller 2021: 145–146.

aanbieders van informatie, zoals het weblog *GeenStijl* dat in 2003 werd opgericht. Ook gingen media experimenteren met burgerjournalistiek, bijvoorbeeld in de vorm van blogs en audiovisueel materiaal van lezers, al stopten veel van deze experimenten na verloop van tijd ook weer.²⁶⁵

De intrede van de smartphone in 2008 en goedkoop mobiel internet betekenden het voorlopige sluitstuk van de digitale transitie van het mediasysteem. De smartphone is de meest gebruikte toegang tot het internet, populairder dan bijvoorbeeld de laptop, desktop of tablet.²⁶⁶ Zaten er eerder nog grenzen aan de hoeveelheid tijd die iemand online kon spenderen – denk aan kostbare bundels met een maximaal aantal GB – is internet tegenwoordig voor de meeste mensen zeer betaalbaar, en veel abonnementen bieden een onbeperkt aantal GB. Het handzame formaat en het gebruiksvriendelijke ontwerp maken van de smartphone dé toegangspoort tot content. Mediagebruik is hierdoor definitief losgekoppeld geraakt van begrenzingen gerelateerd aan tijd en plaats.

Huidige situatie: digital first

Op krantenredacties maakt internet inmiddels volledig deel uit van het productieproces: als plek en middel om nieuws te vergaren maar ook als de onmisbare infrastructuur waarlangs stukken worden gepubliceerd en onder de aandacht worden gebracht. Redacties zijn georganiseerd op basis van het *digital first*-principe, waarbij de digitale krant de hele dag door wordt ververs met nieuwe inhoud. De papieren krant vormt als het ware een bloemlezing van deze doorlopende productie gecombineerd met primeurs of belangrijke verhalen die er bewust voor zijn bewaard.²⁶⁷ Wel is het zo dat websites zoals nu.nl het vaak beter doen waar het snel nieuws betreft, waardoor veel kranten zich meer zijn gaan toeleggen op uitleg, duiding en opinie. Voor nieuws wordt minder ruimte vrijgemaakt, ten gunste van reportages en achtergrondartikelen.²⁶⁸ Werken op basis van *digital first* betekent ook dat er voortdurend productie moet worden gedraaid. En om in het overvloedige aanbod competitief te kunnen zijn, is de aantrekkelijkheid van nieuwsproducten steeds zwaarder gaan wegen. Dit heeft geleid tot een waaier aan vertelvormen waarvan journalisten zich moeten kunnen bedienen. In de woorden van een journalist werkzaam voor een kwaliteitskrant:

“Kijk, vroeger had je nieuws, interview, achtergrond. Dat waren eigenlijk een beetje de drie basisvormen. Maar nu heb je longreads, vijf vragen, je hebt stukken in verschillende hoofdstukjes, dus je maakt een online scrolly, je moet een beeldverhaal kunnen vertellen, je moet grafieken doen, je moet een podcast kunnen opnemen en je moet een video kunnen maken. Het aantal vertelvormen neemt enorm toe. En tegelijkertijd veranderen de tempo’s. Vroeger was het elke dag een bericht en nu moet je om 7:00u ’s ochtends het snelle bericht hebben, aan het einde van de dag het duidende verhaal, aan het einde van de week het echte verhaal en over 3 tot 4 weken je eigen onderzoek. Dus je zit in vier snelheden te werken met tien verschillende verhaalvormen. Dat maakt het vak van journalist wel wat ingewikkelder.”²⁶⁹

Ook maken redacties gebruik van digitale data die inzicht geven in gebruik. Deze *metrics* kunnen aan de hand van software worden opgehaald en geven nauwkeurige informatie over het aantal bezoekers van een pagina en de hoeveelheid tijd die zij daar hebben doorgebracht. In veel gevallen wordt gebruik gemaakt van software die door externe partijen is ontwikkeld; hiervan is *Google Analytics* een bekend voorbeeld. Het komt ook voor dat nieuwsorganisaties dit type software zelf ontwikkelen.²⁷⁰ Of en op welke wijze deze cijfers vervolgens een plek krijgen in het redactionele proces, verschilt sterk per nieuwsorganisatie.²⁷¹

Digital first geldt niet alleen voor kranten, maar ook voor televisiecontent. Digitale televisie is de norm, waarbij televisiezenders deel uitmaken van een groter pakket waar meestal ook telefonie en internet inzitten. Digitale televisie biedt de mogelijkheid om programma’s terug te kijken en steeds vaker hebben gebruikers – al dan niet via een pakket – ook toegang tot de audiovisuele content van betaalde streamingdiensten zoals Netflix of HBO Max. Deze streamingdiensten worden wel aangeduid als ‘over the top’-media: partijen die via internet hun diensten aanbieden en dus niet gebonden zijn aan een enkel distributiekanaal. De aangeboden content kan op de slimme televisie, maar ook op de laptop, tablet of smartphone worden geconsumeerd. Daarnaast zijn er nog de grote platformbedrijven zoals YouTube, die een onmisbare infrastructuur bieden voor de verspreiding van audiovisuele content. Hierbij gaat het om content die in de klassieke televisieprogramming is opgenomen maar evenzogoed om content die specifiek voor het platform is geproduceerd.²⁷²

265 Broersma 2019: 299. Wel bieden veel nieuwsorganisaties burgers online de mogelijkheid om input te geven, zoals NOS Net.

266 CBS 2023.

267 Broersma 2019: 320.

268 Broersma 2019: 313–314.

269 Damstra & De Swert 2021.

270 Christin 2020.

271 Christin 2020; Petre 2015, 2021.

272 Voorbeelden zijn BOOS en Drugslab van BNNVARA.

Voor radio geldt eveneens dat digitaal de norm wordt. Digital Audio Broadcasting (DAB+) technologie biedt digitale radio via de ether, en komt daarmee in de plaats van de analoge radiosignalen (FM en AM). Bestaande zenders en radiostations zijn inmiddels allemaal langs deze weg te beluisteren. De zenders maken deel uit van een digitaal pakket aan luisterimpulsen, waar de consument op kan inloggen en zelf een selectie kan maken. Deze overgang wordt wel getypeerd als de transitie van zenderautonomie naar burgerautonomie.²⁷³ En net zoals bij digitale televisie, kunnen gebruikers bij digitale radio eerder uitgezonden programma's eenvoudig terugluisteren. Deze ontwikkelingen tezamen hebben tot een explosieve toename van het audio-aanbod geleid, wat meermaals aanleiding heeft gegeven tot voorspellingen over het einde van de traditionele radio-uitzending. Toch zijn deze visioenen vooralsnog niet bewaarheid.

Nieuwe (nieuws)media

De media zijn dus anders en vooral ook méér gaan produceren. Maar hoewel de productie in absolute zin is gestegen, is het relatieve aandeel van informatie dat van deze partijen afkomstig is, juist veel kleiner geworden. Want ook buiten de traditionele media om heeft de nieuwe technologie geleid tot een enorme toename van het aanbod. De afgelopen decennia zijn er vele *online-only* websites gelanceerd die nieuws en achtergrondinformatie bieden maar zelf niet zijn gekoppeld aan een bestaand nieuwsmerk. In Nederland is nu.nl hier het bekendste voorbeeld van.

Ook zijn er meerdere succesvolle journalistieke initiatieven ontplooid, zoals nieuwswebsite *Follow the Money* voor financieel-economische onderzoeksjournalistiek en *De Correspondent*, dat een online platform biedt voor achtergrond- en onderzoeksjournalistiek. Internationaal is *Bellingcat* een bekend voorbeeld van een netwerk voor onderzoeksjournalistiek waarbij gebruik wordt gemaakt van openbaar beschikbare bronnen. Naast deze journalistieke media zijn er ook zogenoemde alternatieve media opgekomen, die juist sterk gekleurde content voortbrengen.²⁷⁴ Van de tientallen websites die Nederland rijk is, zijn *Café Weltschmerz* en *De Andere Krant* misschien wel de bekendste. Op lokaal niveau hebben vele *hyperlocals* het licht gezien, websites die lokaal en regionaal gebonden nieuws en informatie brengen. Het is niet eenduidig vast te stellen hoeveel van deze hyperlocals Nederland precies telt, maar verschillende metingen wijzen er wel op dat het totale aantal geleidelijk toeneemt.²⁷⁵ Het is relatief eenvoudig om deze websites van de grond te krijgen: de kosten zijn laag omdat vrijwilligers de content produceren en er niet hoeft te worden geïnvesteerd in

een fysieke redactieomgeving.²⁷⁶ Eén van de meest succesvolle *hyperlocals* is *Indebuurt.nl*. Deze website bevat inmiddels een lokale nieuws- en informatie-site voor meer dan dertig steden.

Maar informatie is natuurlijk niet alleen maar afkomstig van *nieuwsmedia*. Iedere dag worden wereldwijd meer dan 4 miljoen blogs geproduceerd.²⁷⁷ Ook het aanbod van video is enorm toegenomen, met dank aan gratis toegankelijke platforms zoals TikTok, YouTube en Instagram. Het produceren en uploaden van materiaal is niet voorbehouden aan professionele producenten, iedereen kan zelf content creëren en deze op platforms plaatsen. Het bereik varieert en is afhankelijk van het aantal volgers dat individuele accounts of kanalen hebben. Ook het audio-aanbod is explosief gegroeid, dankzij de wereldwijd opererende streamingdienst Spotify. Spotify is de grootste audiostreamingdienst en biedt – naar eigen zeggen – ruimte aan meer dan 80 miljoen tracks. Het gebruiksvriendelijke karakter van digitale technologie is terug te zien in de opkomst van de podcast.²⁷⁸ Met zeer eenvoudige en betaalbare apparatuur kan iedereen een eigen uitzending opnemen en uploaden. Van de 100 miljoen tracks op Spotify, zijn er naar schatting ongeveer 5 miljoen podcasts.²⁷⁹ Hiernaast hebben video-streamingdiensten zoals Netflix, Apple TV, HBO Max, Disney plus en Videoland een vlucht genomen. Zij stellen tegen een maandelijks betaling een enorm aantal films, series en documentaires beschikbaar. En tot slot zijn er platforms, zoals het Amerikaanse *Substack*, die de online infrastructuur leveren voor analyse, ontwerp en betaling van nieuwsbrieven en essays.

Kortom, digitalisering heeft geleid tot een enorme groei in het aanbod aan informatie. Maar nog belangrijker: digitalisering heeft de wijze veranderd waarop het medialandschap *werkt*. Drie brede ontwikkelingen zijn hierbij van bijzonder belang: convergentie en ontkoppeling, veranderende geldstromen, en concentratie en verschraling. Hierna staan we bij elk van deze ontwikkelingen stil.

273 Wijffes 2019: 126–134.

274 Ladd 2011; Holt & Haller 2017.

275 <https://www.journalismlab.nl/de-opmars-van-de-hyperlocal/>

276

277

278

279

Cook et al. 2016: 32.

<https://www.envisagedigital.co.uk/number-blog-posts-published-daily/#reasonwhycustomers>
Mediamonitor 2023.

<https://investors.spotify.com/about/#:-:text=Discover%2C%20manage%2C%20and%20share%20over,and%20ad%2Dfree%20listening%20experience.>

Kernpunten 4.2 Van analogoog naar digitaal: de Nederlandse media

- Digitalisering heeft productieprocessen onomkeerbaar veranderd; de eerdere beperkingen aan productie en opslag gelden niet meer.
- Na een aarzelend begin hebben alle traditionele mediatypen (kranten, televisie, radio) een digitale transformatie doorgemaakt.
- Journalistieke media zijn anders en meer gaan produceren, maar hun relatieve aandeel in het totale digitale informatieaanbod is juist kleiner geworden.

4.3 Convergentie en ont koppeling

Distributie via het internet is niet langer toegesneden op één specifieke dienst, maar geschikt voor vrijwel alles: data, spraak, beeld, geluid en alle denkbare combinaties daarvan. Hierdoor zijn krant, televisie en radio niet langer losse domeinen die door de eigen infrastructuur worden begrensd, maar kunnen ze langs dezelfde digitale weg hun content verspreiden.²⁸⁰ Vervolgens kunnen gebruikers al deze content op één en hetzelfde apparaat ontvangen. Hierdoor is de afbakening tussen het aanbod van verschillende mediadragers steeds minder scherp afgelijnd: op digitale televisies kan nog altijd gekeken worden naar de (lineaire) televisie, maar ze bieden ook de mogelijkheid om films te streamen, radio te luisteren, te videobellen of te gamen. Hetzelfde geldt voor de smartphone, die ook nog geschikt is om muziek en podcasts op te luisteren en toegang biedt tot socialemediaplatforms. Dit proces van *convergentie* heeft ertoe geleid dat content steeds meer losgekoppeld is geraakt van het aanbod- of distributiekanaal. De klassieke apparaten die eerder dienst deden als de primaire ontvangers – krant, televisie, radio –, verliezen door deze ontwikkeling hun belangrijkste functie en raken langzaam maar zeker obsoleet. Door de convergentie van eerder gescheiden media- en communicatiekanalen, is een nieuw speelveld ontstaan waarin hybride de norm is.

Dit betekent ook dat de producenten van content vanuit technologisch oogpunt geen dwingende reden meer hebben om zich tot het eigen genre te beperken. Tekst, video en audio bestaan online immers allemaal uit nullen en enen. Vanaf de jaren 10 zijn de meeste kranten dan ook crossmediaal gaan werken, in veel gevallen door online ook korte video's aan te bieden of door wekelijkse podcasts te produceren. De NOS werkt sinds 2006 volledig crossmediaal, waarbij de afzonderlijke nieuwsredacties voor radio, televisie en internet zijn samengevoegd. NOS Nieuws voorziet alle kanalen – radio, televisie, teletekst en internet – van het laatste nieuws. De organisatie profiteert hiermee van synergievoordelen

in het aanbod van journalistieke producten over verschillende deelmarkten. Wanneer de inhoud van een journalistiek product voor één van de kanalen is geproduceerd, is het relatief goedkoop om dezelfde inhoud te bewerken en bruikbaar te maken voor andere kanalen.²⁸¹

Ook omroepen hebben zich steeds meer toegelegd op crossmediaal produceren. Zo maakt omroep BNNVARA sinds 2016 het programma #BOOS dat op de onlinekanalen van de NPO en BNNVARA uitgezonden wordt, en op het gelijknamige YouTube-kanaal. Ook radioprogramma's worden multimediaal uitgerold. De *Top 2000* begon oorspronkelijk als een eenmalig initiatief rond de millenniumwisseling, maar is sindsdien uitgegroeid tot een jaarlijks terugkerend radio-evenement. Het programma heeft een spin-off op de televisie, terwijl de procedure van stemmen en het delen van verhalen zich online afspeelt.²⁸² Een ander voorbeeld is *Serious Request*, een radioprogramma waarmee sinds 2004 rond de kerstdagen geld wordt opgehaald voor een goed doel. Ook hier worden verschillende mediavormen aan elkaar gekoppeld, waardoor een 'bombardelement van mediale prikkels' ontstaat.²⁸³

Convergentie leidt dus tot een proces waarbij de inhoud ont koppeld raakt van het aanbod- en distributiekanaal. Voor journalistieke content betekent dit dat items – zoals artikelen of video's – worden losgemaakt van de bundel waartoe ze oorspronkelijk behoorden (krant, nieuwsprogramma) en als op zichzelf staande fragmenten worden verspreid en geconsumeerd. Deze vorm van ontbundeling wordt nog verder gestimuleerd door de opkomst van platforms, zoekmachines en sociale netwerken die bij uitstek geschikt zijn om losse items te representeren.

Deze ontwikkelingen dragen bij aan de eerder besproken *context collapse*: de context waarin informatie tot stand is gekomen, is voor gebruikers niet altijd meer kenbaar of evident. Daarnaast voorzien journalistieke media niet langer in bepaalde diensten. Zo waren kranten voor het digitale tijdperk veel meer dan alleen een nieuwsvoorziening. Ze fungeerden als makelaar op de arbeidsmarkt (personeelsadvertenties), koppelaar in de liefde (contactadvertenties), marktplaats voor tweedehandsauto's, plek voor advertenties en voor overheidsmededelingen. Veel van die functies zijn inmiddels elders belegd, en vaak afzonderlijk. Voor de aan- en verkoop van auto's is er Autotrader, voor de arbeidsmarkt Monsterboard of LinkedIn, voor de relatemarkt Tinder en tweedehandspullen zijn te vinden op Marktplaats.

Kernpunten 4.3 Convergentie en ontkoppeling

- Door digitalisering is de afbakening tussen verschillende media-dragers in termen van aanbod steeds minder scherp. Dit proces van convergentie heeft ertoe geleid dat content losgekoppeld is geraakt van een specifiek aanbod- of distributiekanaal.
- Veel journalistieke media zijn crossmediaal gaan werken, waarbij zij content produceren voor verschillende deelmarkten.
- Items komen los te staan van de oorspronkelijke bundel. Zoekmachines en socialemediaplatforms als centrale distributienetwerken dragen hier in sterke mate aan bij.

4.4 Veranderend gebruik

Tot nu toe bespreken we vooral de ontwikkelingen aan de aanbodzijde van het mediasysteem, maar ook aan de kant van de gebruiker zijn de veranderingen substantieel. Het gebruik van analoge media neemt al jaren af. Zowel voor televisie, radio als print is er een neergaande trend waarneembaar.²⁸⁴ Hier staat een toenemend gebruik van online media tegenover, wat een nieuwe systematiek vereist voor het meten van gebruik (zie Box 4.1). Bij online consumptie gaat het deels om de digitale varianten van traditionele media, zoals de apps en websites van journalistieke titels als *de Volkskrant* of *De Telegraaf*. Bestaande nieuwsmerken doen het digitaal redelijk goed in Nederland, zeker in vergelijking met de landen om ons heen, waar de meest gebruikte nieuwsapps doorgaans niet verbonden zijn aan een nieuwsmerk dat van oorsprong analoog was.²⁸⁵ Ook sociale media zijn een niet te onderschatten factor in het online gebruik. Ruim de helft van de Nederlanders gebruikt dagelijks sociale media.²⁸⁶ ‘Gevestigde merken’ zoals Facebook en YouTube hebben een gebruik van rond de 10 miljoen Nederlanders. Ook de streamingdiensten zijn van betekenis voor de toename van het online mediagebruik. Meer dan de helft van de Nederlandse huishoudens heeft één of meer abonnementen op een videostreamingdienst (onder andere Netflix, HBO Max, Videoland) en 60 procent van de Nederlanders geeft aan wel eens podcasts of muziek te streamen.

De toename van online mediagebruik hangt sterk samen met de alomtegenwoordigheid van tablets en smartphones. Vooral smartphones hebben in vergelijking met eerdere apparaten in zeer korte tijd een centrale plek in ons leven verworven, waar ze gebruikt worden voor de meest uiteenlopende activiteiten

en mediadiensten.²⁸⁷ Het enorme gebruiksgemak draagt eraan bij dat media langs deze weg steeds dieper verweven raken met ons leven, en we niet zozeer ‘met’ maar welhaast ‘in’ media leven.²⁸⁸

Box 4.1 Het meten van gebruik

Voor de intrede van digitale technologie kon het medialandschap relatief eenvoudig in kaart worden gebracht aan de hand van een beperkt aantal apparaten en technologieën. Er was de krant, de televisie en de radio en elk maakte gebruik van een eigen onderliggende infrastructuur. Ook onderzoek naar het mediagebruik was volgens eenzelfde systematiek opgezet: er werd geïnventariseerd hoe vaak burgers kranten lazen, tv-programma’s keken en radio luisterden.

De verschuiving naar online en indirect mediagebruik heeft ertoe geleid dat het bestaande bereiksonderzoek op de schop moest. Voorheen was de organisatie verzuild: voor ieder mediumtype werd eigen bereiksonderzoek uitgevoerd – het Nationaal Media Onderzoek (NOM) voor print, Stichting KijkOnderzoek (SKO) voor televisie, Stichting Nationaal Luister Onderzoek (NLO) voor radio, en de Verenigde Internet Exploitanten (VINEX) voor online. Deze partijen hebben de krachten gebundeld in een nieuw crossmediaal bereiksonderzoek dat zijn beslag heeft gekregen in het Nationale Mediaonderzoek (NMO). Uitgangspunt bij dit onderzoek is dat crossmediaal bereik in kaart wordt gebracht, dus over platforms en kanalen heen, om hiermee recht te doen aan de nieuwe manier van consumeren die niet langer is gebonden aan tijd of type medium.

Van direct naar indirect

Wanneer we inzoomen op het gebruik van nieuws, is het relevant om onderscheid te maken tussen de directe en indirecte vorm van gebruik. Direct nieuwsgebruik verwijst naar de praktijk waarbij mensen het nieuws bij de bron tegenkomen. In het online domein betekent dit dat mensen nieuws rechtstreeks consumeren, dus op de website of via de app van de nieuwsorganisatie zelf. Hoewel we niet in de hoofden van mensen kunnen kijken, mag hierbij worden aangenomen dat nieuwsgebruik in dat geval intentioneel is. Daar staat tegenover dat nieuws ook steeds vaker indirect wordt geconsumeerd. Mensen komen via sociale media, zoekmachines, nieuwsverzamelersites, e-mails of

284 <https://www.mediamonitor.nl/mediamarkten/>

285 Newman et al. 2023.

286 Commissariaat voor de Media 2023.

287

288

Carey & Elton 2010.

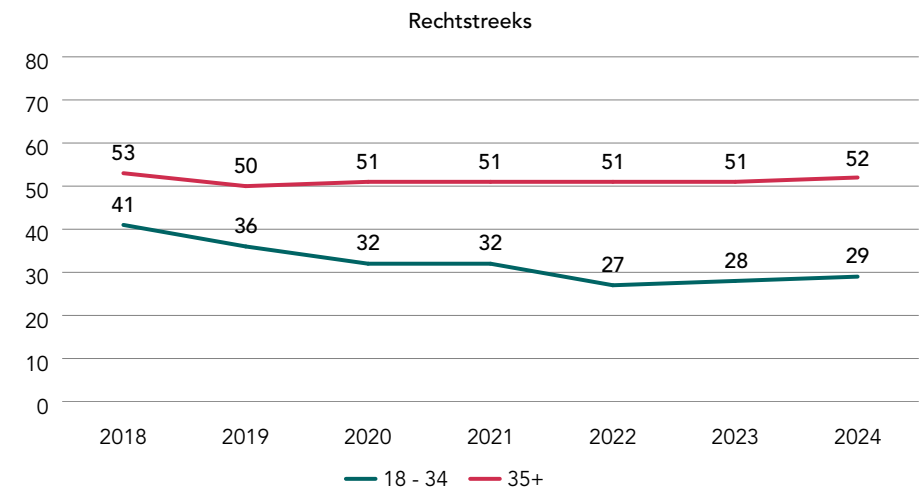
Deuze 2023: 12.

andersoortige meldingen in aanraking met nieuws waar ze niet bewust naar op zoek waren. Ze komen het nieuws als het ware toevallig tegen terwijl ze met iets anders bezig zijn. Deze vorm van ‘incidental exposure’ is niet of in ieder geval veel minder intentioneel dan direct gebruik. Cijfers laten zien dat de route naar nieuws in toenemende mate indirect is, dus via intermediaire partijen als zoekmachines en platforms, en dat het directe online nieuwsgebruik afneemt.²⁸⁹

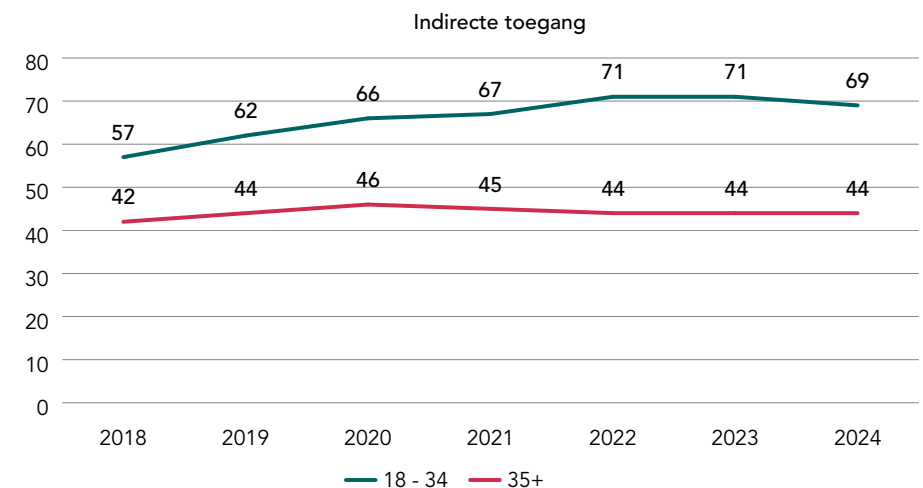
Achter deze algemene trend gaan significante verschillen tussen groepen schuil (figuur 4.1). Voor jongere generaties zijn sociale media en zoekmachines met afstand de belangrijkste routes naar online nieuws, voor oudere generaties geldt dat zij online nieuws hoofdzakelijk direct consumeren, dus door rechtstreeks naar de bron te gaan. Figuur 4.1 laat zien hoe de routes naar nieuws van jongere en oudere generaties de afgelopen jaren verder uit elkaar zijn gaan lopen. Jongere generaties gaan steeds minder vaak naar de nieuwsbron zelf en consumeren steeds vaker indirect; hier is sprake van een duidelijke trend. Het consumptiepatroon van oudere generaties is stabiel: direct gebruik wordt net iets vaker genoemd dan indirect gebruik maar het onderlinge verschil tussen beide routes neemt niet toe.

Indirect gebruik kan langs verschillende platforms verlopen. Bij de adoptie van nieuwe technologische innovaties lopen jongeren voorop.²⁹⁰ Is een nieuwe technologie bij deze groep eenmaal een succes, dan komen oudere generaties er ook mee in aanraking en neemt het gebruik daarvan breder toe. Vervolgens stappen jongeren over naar de volgende, nog nieuwere toepassing. Deze dynamiek laat zich illustreren door het gebruik van sociale media, waarvoor geldt dat de omloopsnelheid van platforms de afgelopen jaren is toegenomen. Jongeren begonnen op Hyves, oudere generaties volgden. Vervolgens waren jongeren de eersten die Hyves verlieten en zich begaven op het nieuwe Facebook – totdat ook de oudere generaties volgden. Inmiddels geldt Facebook als het platform waar vooral oudere gebruikers zich bevinden en zijn onder jongere generaties YouTube, Instagram en vooral Snapchat en TikTok populair.²⁹¹

Figuur 4.1 Belangrijkste route naar online nieuws, per leeftijdsgroep in Nederland



Bron: Digital News Report Nederland, 2024



Bron: Digital News Report Nederland, 2024

289

Commissariaat voor de Media 2024.

290

Mesch 2021.

291

Commissariaat voor de Media 2021b: 15

De vraag ligt voor in hoeverre de generatieverschillen tijdelijk dan wel blijvend zijn. Zo is het van alle tijden dat jongeren minder nieuws consumeren dan ouderen. Dit is een leeftijdseffect: met het klimmen der jaren veranderen behoeftes en neemt de interesse in nieuws (en daarmee het gebruik ervan) doorgaans toe. Maar als we kijken naar het brongebruik, lijkt er mogelijk iets anders aan de hand. Onderzoek suggereert dat hier eerder sprake is van een cohorteffect, waarbij de wijze van gebruik blijvend verandert. Nieuwe generaties groeien op in een informatieomgeving waarin de inhoud is losgekoppeld van de bron. Dit betekent dat jongere generaties niet gesocialiseerd worden met traditionele nieuwsmerken zoals dat eerder voor oudere generaties wel het geval was. Dit geldt voor nationale nieuwsmerken en in nog sterkere mate voor regionaal en lokaal nieuws. Jongeren blijken steeds minder geïnteresseerd in deze berichtgeving, wat zich vertaalt in een summier gebruik.²⁹² Zeker wanneer lokale titels niet of nauwelijks vertegenwoordigd zijn op sociale platforms of online fora, zoals het geval is met huis-aan-huisbladen, dan blijven deze media bij jongeren letterlijk buiten beeld.²⁹³

De wijze waarop gebruikers toegang krijgen tot nieuws, is relevant omdat dit ook gevolgen heeft voor wat iemand te zien krijgt. Indirect gebruik via zoekmachines en sociale platforms betekent namelijk dat gepersonaliseerde aanbevelingssystemen, gedreven door commerciële motieven, bepalen welke informatie iemand krijgt aangeboden. Losse items, in de vorm van tekst, video of audio, zijn niet langer ingebed in een groter geheel maar losgekoppeld van de bundel waartoe ze oorspronkelijk behoorden. Dit betekent ook dat de connectie met het nieuwsmerk verwatert. Het toevallig tegenkomen van losse nieuwssystemen is minder sterk gedreven door waardering van bestaande nieuwsmerken dan het doelbewust bezoeken van de nieuwssite of app.²⁹⁴ Nieuwsmerken worden doorgaans gewaardeerd vanwege de journalistieke waarden waarmee ze in verband worden gebracht en die aan de basis liggen van het institutionele vertrouwen in deze partijen.

De zorg bestaat dan ook dat wanneer nieuwsmerken steeds minder betekenis krijgen voor mensen, dit ook ten koste gaat van het belang dat aan journalistieke waarden wordt gehecht. Nu al lijken jongeren wezenlijk anders over nieuws te denken.²⁹⁵ Ze scharen een veel breder spectrum aan genres en informatie onder de noemer nieuws, terwijl oudere generaties vooral aan journalistieke

bronnen refereren.²⁹⁶ Daarbij geldt dat oudere generaties de betrouwbaarheid van informatie een cruciale voorwaarde voor nieuws vinden ('anders is het geen nieuws') en die betrouwbaarheid sterk met de professionele waarden van het nieuwsmerk associëren. Jongere generaties hechten hier minder belang aan en zien betrouwbaarheid eerder als de uitkomst van een zoekproces dat ze zelf in gang zetten door veel verschillende bronnen en meningen te raadplegen en tegen elkaar af te wegen.

Het veranderend gebruik heeft er ook toe geleid dat het minder vanzelfsprekend wordt gevonden om te betalen voor journalistieke content. Nieuws en informatie zijn online immers in overvloed aanwezig en meestal kost de toegang ertoe geen geld. Eén op de zeven Nederlanders (15 procent) gebruikt een betaalde online nieuwsdienst. De betalingsbereidheid hangt sterk samen met de interesse in nieuws. Voor jongeren geldt dat beide de afgelopen jaren zijn afgenomen.²⁹⁷

Kernpunten 4.4 Veranderend gebruik

- Analoog mediagebruik neemt af en online gebruik neemt toe. Online gebruik betreft de digitale versies van journalistieke media maar ook informatie via sociale media, zoekmachines, streamingsplatforms en allerhande andere activiteiten via de smartphone.
- Online nieuwsgebruik vindt zowel direct plaats als indirect. Jongere generaties consumeren nieuws hoofdzakelijk via sociale platforms of zoekmachines. Oudere generaties consumeren nieuws zowel direct als indirect.
- Indirect nieuwsgebruik leidt tot verwatering van de verbinding tussen content en nieuwsmerk. De bekendheid van nieuwsmerken en de daaraan gekoppelde journalistieke waarden is onder jongere generaties lager dan onder oudere generaties.

4.5 Geldstromen en verdienmodellen

In het analoge tijdperk was het verdienmodel van veel mediaorganisaties gebaseerd op hoge investeringen aan de voorkant en gecontroleerde distributie waarbij inkomsten hoofdzakelijk uit abonnementen en advertenties werden gegenereerd. Produceren was bij uitstek het terrein van kapitaalkrachtige partijen zoals uitgeverijen en omroepen. De digitalisering van de publieke ruimte

292 Commissariaat voor de Media 2020b, 2021b.

293 Commissariaat voor de Media 2022a: 56.

294 Newman et al. 2022: hoofdstuk 7.

295 Costera Meijer 2023.

296

297

Commissariaat voor de Media 2022: 44; Costera Meijer 2023.

Commissariaat voor de Media 2024a.

is samengegaan met de opkomst van nieuwe machtige spelers in de vorm van platformbedrijven (hoofdstuk 3). Hiermee kwam een einde aan de situatie waarin uitgever, omroepen of zenders de aanbodkant van de informatieproductie zelf konden vormgeven. De explosieve toename van online aanbod en de beweging naar online van adverteerder en consument, met de platformbedrijven als oppermachtige spelverdelers, hebben ertoe geleid dat de geldstromen in het mediasysteem in korte tijd zijn gaan schuiven. Dit alles had grote gevolgen voor het verdienmodel van journalistieke partijen.

4.5.1 Veranderende geldstromen: kranten, televisie en radio

Kranten

De opkomst van internet is van grote invloed geweest op de financiële organisatie van mediabedrijven. Voor kranten geldt dat ze hun aantallen betalende abonnees voor print gestaag hebben zien afnemen. Lag de betaalde printoplage in 2000 nog op een dagelijkse 4,4 miljoen exemplaren, dit aantal was in 2016 bijna gehalveerd tot 2,4 miljoen kranten per dag.²⁹⁸ Sinds enkele jaren is er een kentering zichtbaar op het gebied van digitale en hybride abonnementen. Vooral abonnementen op digitaal nieuws winnen aan populariteit.²⁹⁹ Voor regionale kranten daalt het aantal abonnementen nog scherper dan voor nationale titels.³⁰⁰ In 2011 bereikten regionale dagbladen nog zo'n 33 procent van de Nederlanders, in 2022 is van deze lezers minder dan de helft over: dagelijks bereiken regionale bladen gemiddeld nog 15 procent van de Nederlanders.³⁰¹ Ook als het gaat over online abonnementen, blijven de regionale kranten achter ten opzichte van hun nationale tegenhangers. Mensen die betalen voor online nieuws, doen dit vooral voor een nationaal nieuwsmerk.³⁰²

Ook de inkomsten uit printadvertenties zijn sterk gedaald.³⁰³ Rubrieksadvertenties in de krant zijn grotendeels verdwenen, omdat websites en platforms nu in die behoefte voorzien. Mensen die vroeger een contactadvertentie plaatsten, gaan nu naar een datingapp. Tweedehandsspullen worden aangeboden en aangeschaft via marktplaats.nl, daar komt geen krant meer aan te pas. Een deel van de advertentie-inkomsten is dus verdampt omdat adverteerders niet langer gebonden zijn aan de krant (in print of online) en liever elders adverteren. Advertenties die nog wel in de online krant geplaatst worden, leveren bovendien veel minder op. Kranten hebben in het digitale domein geen sterke

onderhandelingspositie omdat ze niet langer over schaarse ruimte beschikken. De online advertentieprijs zijn dan ook nog maar een fractie van wat een plekje in de papieren krant eerder kostte.³⁰⁴ Uiteraard geldt ook hier dat verschillende ontwikkelingen elkaar versterken. Wanneer minder mensen bereikt worden, zijn adverteerders ook sneller geneigd om af te haken. Kranten die moeite hebben om digitaal te innoveren, bevinden zich dan al snel in een precare positie.³⁰⁵ Dit zijn vooral regionale en lokale bladen, die als gevolg van bovengenoemde ontwikkelingen kwetsbaar zijn geworden. Veel van deze titels zijn de afgelopen jaren verdwenen of opgekocht (en soms ook weer doorverkocht) door de grote uitgeverijen.

Als reactie op deze financiële uitdagingen zijn veel kranten gaan bezuinigen, bijvoorbeeld door te snijden in de redactiekosten.³⁰⁶ Dit betekent in de praktijk dat redacties kleiner zijn geworden, dat journalisten meer taken en verantwoordelijkheden hebben gekregen en dat redacties ook vaker gebruik maken van freelancekrachten. In 2013 waren een kleine 4.000 journalisten freelancer, in 2024 lag dit aantal op 6.806 (een lichte daling na een piek van 7055 freelancers in 2023).³⁰⁷ De financiële beloning van freelancejournalisten is een terugkerend punt van discussie. Onderzoek van de branchevereniging laat zien dat een groot deel van deze journalisten moeilijk kan rondkomen.³⁰⁸

De afnemende inkomsten worden ook op lokaal en regionaal niveau gevoeld. Dankzij investeringen van grote concerns als DPG Media en Mediahuis hebben sommige regionale titels een digitale transitie kunnen maken. Zo werkt *de Limburger* (van Mediahuis) nu op basis van het *digital first*-principe.³⁰⁹ Toch zijn de afgelopen jaren ook veel lokale dagbladen als zelfstandige titels verdwenen, zoals de *Haagsche Courant* en de *Amersfoortse Courant* (beide opgegaan in het AD). Hetzelfde geldt voor huis-aan-huisbladen, die steeds minder inkomsten uit advertenties weten te genereren.³¹⁰

298 Broersma 2019: 294; 2023. Dit is nog steeds min of meer hetzelfde (<https://www.nommedia.nl/>).

299 Commissariaat voor de Media 2024a.

300 Commissariaat voor de Media 2022a.

301 zie <https://www.ndpnieuwsmedia.nl/jaarverslag/>

302 Commissariaat voor de Media 2022b: 29.

303 SEO 2018: 11 (online niet meegerekend).

304 Online mediabestedingen (advertentiegelden die online worden uitgegeven) worden door Nielsen Media Research pas sinds 2016 jaarlijks gemeten en gerapporteerd. In 2016 lagen deze bestedingen rond de 570 miljoen euro, ongeveer even hoog als de mediabestedingen in dagbladen.

305 Ook andere factoren spelen mogelijk een rol, zoals milieubeleid (ontmoediging papieren krant) en de overgang naar een opt-insysteem (van nee/nee-sticker naar een ja/ja-sticker).

306 Zie bijvoorbeeld cijfers van kranten aangesloten bij brancheorganisatie NDP Nieuwsmedia, beschikbaar via: https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvgs5kkg27kof_j9vvik7m1c3gyxp/vkpin1r92wzu/f=/blg846875.pdf. De meest recente cijfers suggereren een nog verdere daling: <https://2022.ndpnieuwsmediajaarverslag.nl/>

307 <https://www.villamedia.nl/artikel/voor-het-eerst-in-jaren-daalt-het-aantal-zppers-in-de-journalistiek>

308 <https://www.nvj.nl/nieuws/monitor-freelancers-en-media-2023-jaaromzet-stijgt-kan-inflatie-niet-bijbenen>

309 Mediahuis 2022: 21.

310 Damstra et al. 2024.

Televisie

Ook voor de publieke omroep geldt dat de reclamebestedingen geleidelijk teruglopen, al zijn de advertentie-inkomsten nog altijd substantieel. Ondanks relatief gunstige jaarcijfers is STER niet positief over de toekomstbestendigheid van de jaarlijkse afdracht.³¹¹ Deze somberheid heeft in de eerste plaats te maken met een wijziging in het overheidsbeleid. De Mediawet is in 2021 aangepast, onder meer om de NPO ‘reclameluw’ te maken.³¹² Concreet betekent dit dat de lineaire commerciële reclamezendtijd stapsgewijs wordt afgebouwd (van 10 procent in 2021 tot 5 procent in 2027). De afbouw zit nu vooral nog in de minst populaire blokken, maar zal straks ook gevolgen hebben voor de blokken die wel goed renderen. Daarnaast legt de Mediawet stevige beperkingen op aan de afzetmarkt voor online reclame op de publieke omroep. STER mag deze ruimte niet verkopen aan commerciële adverteerders maar alleen nog maar aan partijen die van algemeen nut zijn. Deze groep is vele malen kleiner en brengt dus als geheel ook veel minder geld op. In combinatie met de afnemende lineaire reclamezendtijd, voorziet STER dat de jaarlijkse afdracht aan het ministerie van OCW de komende jaren fors zal afnemen.³¹³

Naast de inkomsten uit advertenties ontvangt de NPO jaarlijks subsidie van de Rijksoverheid. Bijna de helft van dit geld gaat naar de omroepverenigingen (inclusief de omroepen met een voorlopige erkenning) en de twee taakomroepen (NOS en NTR) van de NPO. Een ander deel van het OCW-budget gaat naar programmaversterking (36 procent), de eigen organisatie (14 procent) en BVN (het Beste van NPO), de publieke televisiezender voor Nederlanders in het buitenland (0,2 procent). Eigen inkomsten genereert de NPO middels de Omroepbrede Middelen (obm), die vooral bestaan uit distributie-inkomsten van kabelexploitanten en inkomsten uit NPO Plus. De afgelopen jaren zijn de inkomsten iets toegenomen omdat het aantal abonnees van NPO Plus stijgt.³¹⁴ Het marktaandeel van de publieke omroep ten opzichte van de commerciële partijen schommelt al jaren rond de 35 procent en is daarmee redelijk stabiel.³¹⁵

De commerciële zenders halen het grootste deel van hun inkomsten uit reclamegelden. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) rapporteerde in 2022 dat de prijzen voor televisieadvertenties tussen 2014 en 2021 harder waren gestegen dan die voor andere mediatypen. Er werd zelfs gesproken van een

‘recordgroei’ in 2021, na een dip tijdens de coronacrisis.³¹⁶ Dit is opmerkelijk gezien de gestaag dalende kijkcijfers. De verwachting is evenwel dat ook hier de reclamebestedingen steeds meer richting digitaal zullen gaan en dat de reclameopbrengsten uit televisie zullen afnemen. Deze daling kan gedeeltelijk worden gecompenseerd door de toename van het aantal betalende gebruikers van online streamingsplatforms zoals Videoland.³¹⁷

Radio

Voor radiozenders zien de verdienmodellen er vergelijkbaar uit als bij de televisie. De inkomsten van de publieke zenders komen uit subsidies en advertenties, en bij commerciële zenders is het verdienmodel hoofdzakelijk op advertentie-inkomsten gebaseerd. Commerciële zenders mogen meer zendtijd aan reclame besteden dan hun publieke tegenhangers.³¹⁸ Omdat mensen nog altijd veel via FM-radio’s luisteren, is het beperkte aantal FM-frequenties zeer gewild. De techniek biedt ruimte aan dertien zenders, waarvan de publieke omroep er vier in gebruik heeft. De overige negen verhuurt de overheid aan commerciële partijen via tijdelijke vergunningen. In 2023 werden de FM-frequenties opnieuw geveild. De opbrengst van deze veiling was 152,8 miljoen, een heel stuk lager dan in 2003, toen de veiling de schatkist 293 miljoen euro opleverde. Desondanks is commerciële radio nog altijd lucratief. In 2022 besteedden adverteerders 225 miljoen euro aan radioreclames.³¹⁹ Deze omzet groeide in 2023 verder door naar 242 miljoen.³²⁰ De verwachting is wel dat de FM-(auto) radio langzaam maar zeker verdwijnt en dat daarmee ook het analoge luisteren uiteindelijk volledig plaats zal maken voor digitaal.

Mediabedrijven en platforms

Veel content die mediabedrijven produceren, vindt zijn weg naar het grote publiek via de platformbedrijven. Doordat bedrijven er advertenties plaatsen en gebruikers waardevolle data achterlaten, verdienen de platforms veel geld. Nieuwsorganisaties ondervinden hier geen direct financieel voordeel van. Vaak nemen gebruikers al genoeg met de snippers nieuws die digitale platforms presenteren en komen ze niet op de website van de betreffende nieuwsorganisatie. Bovendien heeft Google nieuwsorganisaties jarenlang gedwongen om hun eerste artikelen gratis aan te bieden (zie ook box 4.2).³²¹ Omdat Google het huidige format voor nieuwsberichten op de eigen servers heeft staan, blijven gebruikers in de digitale omgeving van dat bedrijf. Ook verknippen digitale

311 STER Reclame 2024.

312 Eerder waren er ook plannen om de NPO tot 20.00 uur reclamevrij te maken. Deze plannen riepen vanuit de NPO veel verzet op.

313 STER Reclame 2023. De wijzigingen rond digitale adverteerders riepen ook politiek veel discussie op. Sommige partijen beschouwden deze als een bezuiniging.

314 NPO 2021.

315 Wijfjes & Bardeel 2021: 356.

316 ACM 2022: 23.

317 RTL 2023: 26.

318 <https://service.npo.nl/onderwerp/npo-en-zenders#hoeveelheid-reclame>

319 Audify 2022.

320 Audify 2023.

321 Geradin 2019: 11–12.

platforms online kranten tot losse items, wat ten koste gaat van de herkenbaarheid van het nieuwsmerk.³²² Tot slot verdelen platforms het internetverkeer op manieren die nadelig uitpakken voor bijvoorbeeld kwaliteitskranten, doordat ze nieuwsberichten niet ordenen op basis van originaliteit of kwaliteit. Hierdoor komt het vaak voor dat de oorspronkelijke berichtgeving lager in de zoekresultaten staat dan recentere berichtgeving.

Box 4.2 Licentieovereenkomsten

Toen online nieuwsaggregators twintig jaar geleden de markt betraden, werden reguliere mediabedrijven verrast door hun snelle succes. Consumenten trokken steeds meer naar deze gratis online nieuwsaanbieders. Waar de omzet van de platforms sterk toenam, zagen mediabedrijven hun inkomsten slinken.³²³ Google News is verreweg de grootste nieuwsaggregator die titels, beginlinea's en afbeeldingen overneemt van nieuwsartikelen en deze online publiceert. Google News baseert zich op het citaatrecht om 'snippets' uit artikelen te tonen en vraagt hiervoor niet vooraf toestemming aan makers of uitgevers. EU-afspraken bepalen dat uitgevers een vergoeding moeten krijgen wanneer hun content door platforms wordt getoond, maar na al die jaren hebben de meeste mediaorganisaties daar nog weinig van teruggezien. In 2019 werd de Europese Copyrightwet aangepast om de kloof tussen content creators en grote platforms te verkleinen. Het probleem is dat uitgevers zelf, individueel of in groepen, over deze vergoeding met de platformbedrijven moeten onderhandelen. Mede omdat per land het recht op vergoeding verschillend wordt aangepakt, zorgt dit voor verdeeldheid en worden de klassieke nieuwsmedia zo tegen elkaar uitgespeeld.³²⁴

De kwestie heeft in verschillende landen tot rechtszaken geleid. In België en Spanje zijn mediaorganisaties overeenkomsten met de platforms aangegaan.³²⁵ Andere internationale voorbeelden komen uit Canada en Australië. Canada introduceerde de Online News Act in april 2023.

322 Kalogeropoulos et al. 2018; Athey et al. 2017.

323 Auteursrechten (copyright) behoren tot het intellectuele-eigendomsrecht. Dit geeft een auteur van origineel werk het uitsluitende recht om een werk openbaar te maken en te verveelvoudigen. Het uitgeversrecht geeft uitgevers regie over het commerciële (her)gebruik van hun content.

324 In Nederland is deze wet al doorgevoerd, maar in de meeste EU-landen moet deze aanpassing nog in de nationale wetgeving worden opgenomen. Kamer van Koophandel 2022; <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001886/2022-10-01>; Yun Chee 2021; Euronews & Reuters 2022.

325 Joldersma 2007; Yun Chee 2022; Bateman 2021.

Deze stelt dat grote platforms overeenkomsten moeten sluiten met uitgevers voor het gebruik van hun content, en zelfs voor links, de zogenoemde *link tax*. In aanloop naar deze wetgeving dreigden Google en Meta om links naar Canadees nieuws van hun websites te verwijderen.³²⁶

En in Australië dreigde Meta in 2021 eveneens de nieuwlinks te blokkeren als de nieuwe wetgeving doorgevoerd zou worden.³²⁷ Inmiddels heeft Google sinds 2021 onder andere in de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en in Australië betalingsovereenkomsten met mediabedrijven gesloten voor content die op de Google News Showcase app wordt geplaatst. Facebook heeft in het Verenigd Koninkrijk al sinds 2020 overeenkomsten getroffen met mediaorganisaties.³²⁸

Mediaorganisaties zijn dus afhankelijk van de diensten van Google, en hebben er baat bij dat hun content op het platform wordt gepubliceerd. Tegelijkertijd is Google ook een concurrent. Google zelf opereert als bemiddelende partij tussen adverteerders en uitgevers en vervult zo een dubbelrol in de advertentiemarkt.³²⁹ Juist omdat advertenties niet gekoppeld zijn aan een bepaalde locatie, kunnen ze verschijnen op websites waarmee inhoudelijk geen enkele verwantschap bestaat. Digitale platforms hebben met afstand de beste gebruikersdata (hoofdstuk 3) om te kunnen bepalen waar een advertentie geplaatst moet worden en maximaal rendement mogelijk is. De interesse van de gebruiker is hierbij leidend. Voor adverteerders boet de content van mediabedrijven aan betekenis in. Ook hier is de relatie dus zeer ongelijk.³³⁰

326 Bhuiyan 2023; Bannerman 2023. Techbedrijven beargumenteerden dat de Online News Act het functioneren van het internet zou centraliseren en zo innovatie, vrijheid van meningsuiting en de basisprincipes van het internet zou tegenwerken. Sullivan & Campbell 2023.

327 Meade 2021. In 2020 ging meer dan 80 procent van de online advertentie-inkomsten in Canada naar Google en Meta; zie Austin & Isai 2022.

328 Hern 2021; Waterson 2021.

329 Google verwierf onder meer het platform DoubleClick en advertentienetwerk AdSense en biedt op basis daarvan verscheidene diensten aan, gecombineerd met Google Analytics.

330 Al geruime tijd loopt een groot aantal onderzoeken wereldwijd van mededingingsautoriteiten en toezichthouders die naar deze verhouding kijken. Zie onder meer Geradin 2019; Lancieri et al. 2021.

4.5.2 Zoektocht naar nieuwe verdienmodellen

Mediapartijen zijn als gevolg van deze ontwikkelingen gaan experimenteren met nieuwe verdienmodellen. Zo zijn kranten gaan werken met betaalmuren, de beruchte pop-ups die verhinderen dat een artikel online gratis te lezen is. Deze betaalmuren zijn een middel om consumenten uit te kunnen sluiten van content, waardoor, zo is de gedachte, zij eerder bereid zijn ervoor te betalen.³³¹ Betaalmuren kunnen op verschillende manieren werken. Zo is er het *micropayment*-model, dat bekend is geworden door iTunes. De gebruiker betaalt eenmalig een klein bedrag waarna deze bepaalde content eindelijk vaak kan gebruiken. Dit model werkt echter beter voor een album van een muzikant dan voor krantenartikelen, die doorgaans niet herlezen worden. Bijkomend nadeel is dat *micropayment* relatief veel moeite kost – want vele losse aankopen – en consumenten erg bewust maakt van het feit dat ze betalen. Om deze reden stapte bijvoorbeeld *Blendle* over van een *micropayment*-model naar een abonnementsmodel.³³² Het abonnementsmodel komt het meest overeen met hoe kranten eerder aan hun inkomsten kwamen en is een veelgebruikte vorm van afscherming. Voor een vast bedrag per maand of jaar krijgen gebruikers toegang tot alle artikelen, inclusief het digitale archief.

De Correspondent is een voorbeeld van een (online) krant die op deze manier zijn content verkoopt. Uit jaarcijfers van dit journalistieke platform blijkt dat het lidmaatschap van de leden (ruim 70.000) goed is voor 64,4 procent van de inkomsten.³³³ Het feit dat advertenties geen rol hebben in dit verdienmodel, vormt een belangrijk uitgangspunt van het oprichtingsmanifest; het platform wil volledig onafhankelijk van adverteerders opereren. Naast de abonnementsgelden, zijn er nog andere inkomsten. Zo is *De Correspondent* ook een uitgeverij (32,8 procent van de omzet), en het biedt zijn leden ruimte om, naast de kosten van het maandelijkse lidmaatschap, donaties te doen (1,8 procent van de omzet). Als laatste inkomstenbron geldt fondsenwerving, via de Correspondent Foundation, voor bijvoorbeeld specifieke onderzoeksprojecten zoals ‘Operatie Mondkapje’ over de Nederlandse aanpak van de coronacrisis (0,8 procent van de omzet).³³⁴ Een ander Nederlands onderzoeksjournalistiek platform met een soortgelijk verdienmodel is *Follow the Money*.³³⁵

De vraag is in hoeverre een strikt abonnementsmodel haalbaar is voor media-bedrijven die zich op een groter en breder publiek richten. Een dergelijke strategie – geen advertenties, inkomsten enkel op basis van lidmaatschappen, donaties en externe non-profit financiering – vormt vooralsnog alleen voor nichejournalistiek een realistisch alternatief.³³⁶ En dan vooral wanneer deze journalistiek zich richt op een socio-culturele subgroep die bestaat uit hoogopgeleide, intellectueel geïnteresseerde en relatief vermogende burgers. Een andere mogelijkheid is er voor journalistieke platforms met een uitgesproken economisch profiel, zoals *The Wall Street Journal*. Grote bedrijven sluiten dan lidmaatschappen voor hun werknemers af zodat ze op de hoogte blijven van ontwikkelingen in het veld. In dit laatste geval is er overigens wel sprake van een meervoudig verdienmodel, waarin lidmaatschap wordt gecombineerd met advertenties, fondswerving en donaties. Ook voor de meeste Nederlandse kranten geldt dat het (digitale of hybride) abonnementsmodel wordt gecombineerd met de verkoop van advertentieruimte.

Producenten van televisie zoeken eveneens naar nieuwe manieren om geld te verdienen. De groep Nederlanders die lineaire televisie kijkt, wordt steeds kleiner en de meeste jongeren hebben geen televisie meer maar kijken content via hun smartphone en/of tablet. De Nederlandse Publieke Omroep (NPO) experimenteert al jaren met het aanbieden van content op YouTube en het eigen platform *NPO Start*. Contentmakers met een groot bereik kunnen via YouTube veel geld verdienen.³³⁷ Voor de Nederlandse publieke omroepen is dit echter geen optie, aangezien de Mediawet hun verbiedt om via derde partijen geld te verdienen aan content. Het levert een lastig dilemma op: het plaatsen van content op platforms is goed voor het bereik maar betekent ook dat omroepen inkomsten mislopen. Omdat structurele cijfers ontbreken, is het lastig precies vast te stellen om hoeveel geld het hier gaat. Een analyse uit 2018 suggereert dat de omvang beperkt is: het zou destijds gaan om 2 miljoen euro tegenover de 179 miljoen euro die de STER in totaal genereerde.³³⁸ Van programma’s die goed zijn voor hoge kijkcijfers, wordt niets via de platforms gedeeld. Wel komt het voor dat partijen (gebruikers), die niet gebonden zijn aan de NPO, fragmenten van NPO-programma’s illegaal downloaden en verspreiden op YouTube en hier dus wel advertentie-inkomsten mee genereren – overigens zonder dat de NPO ingrijpt.³³⁹

331 SEO 2018: 15–16.

332 Alvorens het werd overgenomen door de Franse digitale nieuwskiosk Cafeyn.

333 Cijfers over 2021, waarin een brutowinst van 593.000 werd gemaakt.

334 Bijleveld & Faber 2022.

335 Follow the Money doet daarnaast in zeer beperkte mate aan merchandise. Zie: Smit et al. 2022.

336 Pickard 2020.

337 Zo wordt de jaarlijkse omzet van het Nederlandse NikkieTutorials geschat op ongeveer 1 miljoen euro, <https://nl.youtubers.me/nikkietutorials/youtube-geschatte-inkomsten>

338 <https://www.spreekbuis.nl/dit-zou-npo-kunnen-verdienen-met-youtube-reclameinkomsten/>

339 <https://www.spreekbuis.nl/publieke-omroep-doet-weinig-tegen-illegale-youtube-content/>

Met de lancering van *NPO Plus* – in 2014 als proef, in 2017 als volwassen platform – speelt de publieke omroep in op de trend van *on demand*-televisiekijken.³⁴⁰ *NPO Plus* maakt onderdeel uit van *NL Ziet*, een samenwerkingsverband tussen NPO, RTL Nederland en Talpa Network. *NPO Plus* is een abonnementsdienst waar gebruikers voor een maandelijks bedrag toegang hebben tot het hele NPO-archief en series kunnen vooruitkijken. Het is een nieuw verdienmodel waarmee de NPO extra inkomsten genereert. Hierbij volgt de omroep de trend van betaalde streamingsdiensten zoals *Netflix* en *HBO Max*. *NPO Plus* had in 2021 een succesvol jaar met ongeveer 483.000 abonnees, een stijging van 42 procent ten opzichte van 2020.³⁴¹ Ook RTL noteerde een winststijging en een toenemend aantal betalende leden van de streamingdienst *Videoland*.³⁴² Van Talpa zijn geen jaargegevens bekend. De commerciële partijen RTL en Talpa hanteren een andere digitale infrastructuur op hun platforms dan de NPO.

Het belangrijkste verschil is dat ze meer gebruikersdata (cookies) verzamelen, wat resulteert in geavanceerdere advertentiemogelijkheden en personalisatie. Hierdoor zijn RTL en Talpa aantrekkelijker partijen voor adverteerders die gericht advertenties willen uitrollen.

Hoewel radio via internet en ook digitaal (DAB+) kan worden beluisterd, is de ouderwetse FM-frequentie nog altijd in trek vanwege de autoradio. Er blijven vooralsnog dus genoeg luisteraars om het interessant te houden voor adverteerders. Wel is te zien dat *open source*-content – zoals podcasts – steeds belangrijker wordt. *Open source* betekent dat elke internetgebruiker toegang heeft tot de content zonder te hoeven betalen. *Spotify* heeft op deze trend ingespeeld door podcasts in te lijven in hun afgeschermd platformomgeving. Doordat podcasts *open source* zijn, kunnen ook niet-betalende leden van *Spotify* deze beluisteren. Maar door *Spotify* te gebruiken, leveren zij wel gebruikersdata en raken ze vertrouwd met de gebruikersomgeving van het platform – wat de kans op een overstap naar een betaald lidmaatschap groter maakt. Langs deze weg wordt open source-content alsnog geëconomiseerd.³⁴³

340

NPO 2022.

341

NPO 2022: 11.

342

Financieel Dagblad 2023.

343

Een ander voorbeeld is de samenwerking tussen het Nederlandse productiebedrijf Tonny Media en abonnementsdienst Podimo. Tonny Media produceert podcasts, wanneer deze succesvol blijken, krijgt Podimo de exclusieve uitzendrechten.

Kernpunten 4.5 Geldstromen en verdienmodellen

- Door de explosieve toename van het online aanbod en gebruik – en de dominante positie van platforms als digitale spelverdelers – zijn de geldstromen in het mediasysteem verschoven. Dit heeft grote gevolgen voor het verdienmodel van traditionele mediapartijen.
- Kranten hebben hun abonnementsgelden en advertentie-inkomsten zien teruglopen. Wel neemt het aantal digitale en hybride abonnementen voorzichtig toe.
- Publieke omroepen hebben te maken met dalende advertentie-inkomsten (mede door wijzigingen in de Mediawet). De NPO investeert in *NPO Plus* als eigen platform voor NPO-gerelateerde content.
- Commerciële zenders zijn geheel afhankelijk van advertentie-inkomsten en ook hier lopen deze terug. RTL heeft streamingsdienst *Videoland* opgericht. De commerciële partijen verzamelen gedetailleerdere gebruikersdata dan de publieke omroepen.

4.6

Concentratie en verschroming

Achter de verscheidenheid aan titels binnen het Nederlandse mediasysteem gaan maar een paar grote spelers schuil. Bezien vanuit de traditionele productmarkten van print, televisie en radio, zijn er steeds twee of drie mediaorganisaties die er de dienst uitmaken. Voor de dagbladen zijn dit DPG Media en Mediahuis (samen goed voor meer dan 90 procent marktaandeel), voor televisie zijn het de NPO, Bertelsmann (RTL) en Talpa Network (samen 78 procent marktaandeel), en voor de radio zijn de NPO, DPG Media en Talpa Network de dominante partijen (samen 74 procent marktaandeel).³⁴⁴ Zoals eerder betoogd, is het onderscheid tussen de verschillende productmarkten van steeds kleinere betekenis. Dat is ook terug te zien aan de crossmediale portefeuilles van de grote mediaorganisaties. Op het moment van schrijven heeft DPG Media een bod van 1,1 miljard euro uitgebracht voor de overname van RTL Nederland.³⁴⁵ Hiermee zou DPG Media de eigen portefeuille van kranten, dagbladen, websites en radio kunnen uitbreiden met commerciële televisiezenders en de streamingdienst *Videoland*.

344

Commissariaat voor de Media 2023a.

345

NOS 2023b en Bremmer 2023.

DPG Media en Mediahuis

DPG Media en Mediahuis hebben de afgelopen jaren verschillende reorganisaties doorgevoerd, die ook voor de lokale divisies grote gevolgen hebben gehad. Op het meest lokale niveau zijn het de huis-aan-huisbladen die precies in de hoek zitten waar de klappen vallen. Omdat deze lokale bladen gratis verspreid worden, zijn ze geheel afhankelijk van advertentie-inkomsten. Ook hebben ze doorgaans niet de mensen of middelen in huis om een succesvolle overstap naar online te maken. Nu de offline advertentie-inkomsten onder druk staan, is er volgens de uitgevers in veel gemeentes nog maar ruimte voor één huis-aan-huisblad.³⁴⁶ Een deel van deze titels is de afgelopen jaren overgenomen door lokale uitgevers, een ander deel is verdwenen – als gevolg van faillissement of fusie – en voor de kranten die er nog wel zijn, geldt dat ze vaak te maken hebben gehad met bezuinigingen.³⁴⁷ Het lokale aanbod lijkt dus ontegenzeggelijk te verschrompelen. Het is echter maar zeer de vraag of en in hoeverre de grote mediahuizen hier debet aan zijn. Volgens de mediahuizen zelf zijn saneringsmaatregelen noodzakelijk in een informatieomgeving die zo snel verandert en is het juist dankzij deze inspanningen dat de noodlijdende lokale titels überhaupt nog bestaan. Op landelijk niveau lijken de risico's voor de kwaliteit en de pluriformiteit van het krantenaanbod voorlopig mee te vallen. Empirische analyses laten een genuanceerd beeld zien.³⁴⁸

Uit algemene cijfers komt naar voren dat de omzet (en winst) van beide concerns toeneemt. Hierbij moet worden aangetekend dat DPG Media vanaf 2022 geen jaarrekening meer over DPG Media BV (de Nederlandse dochter van DPG Media) publiceert. Het is daardoor lastig om resultaten door de jaren heen te vergelijken.³⁴⁹ Ook Mediahuis heeft in 2022 geen jaarrekeningen over haar dochterondernemingen gepubliceerd. Daarom zijn er geen financiële gegevens bekend over de winst van de Nederlandse activiteiten van Mediahuis. Ook is er weinig bekend over de wijze waarop beide concerns hun verdienmodel inrichten. Uit de jaarverslagen van DPG Media komt naar voren dat het bedrijf inzet op groei van de *online services* – naast *publishing* en *broadcasting* de derde pijler van het bedrijf. *Online services* omvat merken als *Independer*, *Mijnenergie.be*, *Nationale Vacaturebank*, *Tweakers* en *AutoTrack*. Naar eigen zeggen helpt het concern consumenten langs deze weg met informatie en

346 www.Villamedia.nl/artikel/dpg-media-stopt-met-huis-aan-huisblad-de-vonk

347 Damstra et al. 2024; zie ook: www.Villamedia.nl/artikel/reorganisatie-tweederde-van-huis-aan-huis-journalisten-persgroep-weg

348 In Wijfjes & Harbers 2019: 284. Historisch zijn er ook voorbeelden die laten zien dat grote commerciële dagbladondernemingen de kwaliteit en de pluriformiteit van de pers kunnen bevorderen. Door schaalvoordelen en financiële slagkracht konden adverteerders beter bediend worden, en werd het mogelijk om te investeren in nieuwe, digitale technologie en grotere redacties.

349 Zie Commissariaat voor de Media 2023: 20.

advies, en brengt het vraag en aanbod makkelijk vergelijkbaar bij elkaar. Ook bij Mediahuis wordt ingezet op digitale marktplaatsactiviteiten; deze zijn de afgelopen jaren in omvang toegenomen. Voorts investeert het concern in bedrijven die zich richten op het 'effectiever, betaalbaarder of toegankelijker' maken van informatiestromen.³⁵⁰ Het is lastig om deze ontwikkelingen te duiden; beide concerns communiceren slechts in zeer algemene zin over hun financiële resultaten.

DPG Media en Mediahuis hebben meerdere onderdelen van de waardeketen in eigen beheer, zoals drukkerijen, nieuwsredacties, advertentiemarkt en bezorging.³⁵¹ Zo kunnen ze veel in eigen huis produceren. De gediversifieerde portfolio's met verschillende mediatypen maken dat de concerns klappen kunnen opvangen. Stijgende druk-, bezorg- of grondstoffenkosten kunnen worden gecompenseerd met winsten uit andere markten. Daarnaast omvat concentratie ook een interne dimensie die betrekking heeft op het samenwerken van redacties. Hierdoor kan in verschillende mate 'kopijuitwisseling' plaatsvinden, waarbij dezelfde artikelen gebruikt worden om de inhoud van meerdere kranten te vullen. Dit is inmiddels wijdverspreid gebruik. Zo plaatst een regionale krant als *De Limburger* (Mediahuis) regelmatig artikelen van *NRC Handelsblad* en *De Telegraaf* (ook Mediahuis). Een ander voorbeeld is *Het Parool* (DPG Media), dat regelmatig stukken overneemt van het *Algemeen Dagblad* (DPG Media) en *Trouw* (ook DPG Media). Wanneer titels tot hetzelfde concern behoren en ze verschillende publieksgroepen bedienen, is de kopijuitwisseling intensiever. Met name regionale kranten maken gebruik van het binnenlandse nieuws dat afkomstig is van de nationale titels die tot hetzelfde mediabedrijf behoren. Zo geldt voor de regionale titels van het *Algemeen Dagblad* dat alleen het regionale nieuws origineel is, en dat de rest centraal geproduceerd en gedeeld wordt.

Box 4.3 Beleidsontwikkelingen rond mediaconcentraties

Nederland heeft geen specifieke regelgeving op het gebied van pluriformiteit bij mediaconcentraties. Fusies en overnames worden door de Autoriteit Consument en Markt (ACM) getoetst op basis van de algemene Mededingingswet. Eerder was er in Nederland wel regelgeving die cross-ownership beperkte. Deze beperkingen werden in 2007 versoepeld met de Tijdelijke wet mediaconcentraties (Twm). Deze wet bevatte specifieke regels voor de radio-, televisie- en krantenmarkt die een aanvulling vormden op het algemene mededingingsrecht (Kooter 2023). Zo werd onder meer een maximaal marktaandeel van 35 procent

op de dagbladenmarkt voorgeschreven. In 2009 stelde de Tijdelijke Commissie Innovatie en Toekomst Pers (commissie-Brinkman) dat de Tijdelijke wet nog altijd de noodzakelijke innovatie in de dagbladenmarkt in de weg stond en in 2010 besloot het parlement de Tijdelijke wet mediaconcentraties af te schaffen (Hins 2010). Voorts werd in 2016 het aantal landelijke FM-kavels per radioaanbieder verruimd naar vier, een aantal dat sinds 2023 is teruggebracht naar drie.

De concentratie van de mediamarkt was in 2021 aanleiding voor de motie-Kwint. Hierin werd de regering verzocht in kaart te brengen op welke manier de pluriformiteit van het aanbod beter beschermd kan worden (Kamerstukken ii 2021/22, 32827 nr. 236). De verantwoordelijke staatssecretaris heeft het Commissariaat voor de Media gevraagd hier met relevante partijen een model voor te ontwikkelen.

In 2024 heeft het Europees Parlement de European Media Freedom Act (EMFA) aangenomen. Deze wet schrijft voor dat bij de beoordeling van nationale mediaconcentratie een pluriformiteitstoets moet worden uitgevoerd. Ook krijgt de Europese Raad voor mediadiensten een prominente adviesrol ten aanzien van de nationale toezichthouders. Ten slotte worden er hogere eisen gesteld aan de transparantieplichting van mediabedrijven. Gegeven dat Nederland hier eerder geen vergaande regelgeving voor had, betekent dit een significante uitbreiding (Kooter 2023).

NPO, RTL Nederland en Talpa

Ook het televisie- en radiolandschap is sterk geconcentreerd. De NPO omvat zes publieke omroepverenigingen (AVROTROS-PowNed, BNNVARA, KRO-NCRV, Omroep MAX-WNL, EO, VPRO-HUMAN), twee taakomroepen (NOS, NTR) en twee aspirant-omroepen (Ongehoord Nederland, Omroep Zwart). Daarnaast zijn er verschillende commerciële zenders die in handen zijn van twee grote mediahuizen: RTL Nederland als onderdeel van de RTL Group (met Bertelsmann als grootaandeelhouder) en Talpa Network. Het grootste commerciële radiostation qMusic is in handen van DPG Media, en Radio Veronica en 100%NL zijn van Mediahuis. In 2021 gaven RTL Nederland en Talpa Network aan te willen fuseren, een voornemen dat in 2023 door de ACM werd afgewezen.³⁵² De wens om te fuseren werd ingegeven door de concurrentie die beide huizen ondervinden

van de grote platformbedrijven op het terrein van digitale advertentiegelden.³⁵³ Om de concurrentie het hoofd te kunnen bieden, moeten commerciële partijen in de huidige context ofwel fuseren ofwel samenwerken om te profiteren van de schaal- en synergievoordelen die bij markuitbreiding komen kijken.³⁵⁴

Ook rond bepaalde vraagstukken zoeken de grote partijen de samenwerking op. Zo was er NLProfiel, een pilot waarin DPG Media, Mediahuis en RTL Nederland testten of adverteerders geïnteresseerd zouden zijn in een gezamenlijk aanbod van data en media.³⁵⁵ Een ander voorbeeld is het initiatief van DPG Media, Mediahuis, NPO, RTL Nederland en Talpa Network tot gezamenlijk onderzoek naar Nederlandse Datakluis.³⁵⁶ Evenals DPG Media en Mediahuis, hebben RTL Nederland en Talpa Network crossmediale portefeuilles. De RTL Group opereert bovendien internationaal, waardoor succesvolle programma's en diensten relatief eenvoudig in verschillende landen kunnen worden uitgerold.³⁵⁷

In reactie op deze ontwikkelingen heeft ook de publieke omroep veranderingen doorgevoerd om de eigen concurrentiepositie te versterken. Discussies over de legitimiteit en efficiëntie van het omroepbestel en de omroepverenigingen daarbinnen leidden eerder al tot het besluit om de publieke omroep te stroomlijnen. De NPO ging bepalen welke programma's op welke zender en op welk moment te zien zouden zijn. Om te kunnen blijven concurreren met de groeiende multimediale markt, werd besloten de drie netten (NPO1, NPO2, NPO3) van een herkenbare signatuur te voorzien, die zwaarder weegt dan de traditionele identiteit van de omroepen als levensbeschouwelijke ledenverenigingen.³⁵⁸ Een soortgelijke strategie heeft zich bij de radio ontvouwd, waarbij de autonomie van de profielomroepen ondergeschikt werd gemaakt aan de autonomie van de zenders. De organisatie van het omroepbestel is blijvend onderwerp van discussie. De afgelopen jaren zagen verschillende adviesrapporten het licht waarin de toekomstbestendigheid van de publieke omroep centraal stond.³⁵⁹ Bijzondere aandacht gaat uit naar de positie van de omroepverenigingen. Met zes publieke omroepen, twee taakomroepen en twee aspirant-omroepen, is het bestel complex. Ook de relatie tussen de omroepen en de NPO is regelmatig onderwerp van debat. Het meest recente advies is dat van de commissie-Van Geel, die onder meer aanbeveelt om een maximum aantal omroepen te hanteren.³⁶⁰

352

De ACM oordeelde dat een fusie zou leiden tot een te sterke positie op de televisiemarkt. RTL Nederland en Talpa Network hebben steeds benadrukt dat ze vooral op de digitale advertentiemarkt opereren en op die markt zou een fusie niet tot te veel marktmacht leiden. De ACM is niet meegegaan in deze redenering.

353

Eijssvoogel 2022.

354

Hendrickx et al. 2021.

355

Huijbregts 2020 en Nederlands Medianieuws z.d.

356

<https://www.datakluis.nl/>

357

Müller 2021: 167.

358

Müller 2021: 165.

359

AEF 2021; AEF 2022; Adviescollege Publieke Omroep 2023.

360

<https://open.overheid.nl/documenten/b9ccc21e-42d2-4338-a719-91b9da31ffe9/file>

Kernpunten 4.6 Concentratie en verschraling

- Het Nederlandse mediasysteem is zeer sterk geconcentreerd; de veelheid aan titels en zenders is in handen van slechts enkele grote spelers.
- De relatie tussen marktconcentratie en verschraling van het aanbod is onderwerp van discussie. DPG Media en Mediahuis hebben grootschalig bezuinigd en faciliteren kopijuitwisseling. Tegelijkertijd danken veel (lokale) titels hun voortbestaan aan deze concerns.
- Er zijn weinig financiële gegevens beschikbaar over de Nederlandse activiteiten van DPG Media en Mediahuis.
- Ook televisie- en radiozenders zijn in handen van enkele spelers. Naast de NPO zijn dit de RTL Group en Talpa Network. Ook DPG Media en Mediahuis hebben commerciële radiozenders in handen.
- Mediapartijen geven aan dat fusies en overnames, of nauwere samenwerking, de enige strategieën zijn om de concurrentie van platformbedrijven het hoofd te bieden.
- Voor de NPO ligt de vraag voor hoe zij in deze markt concurrerend kan blijven, en wat daarbij de positie en functie moet zijn van de verschillende omroepverenigingen. De afgelopen jaren zijn hierover verschillende adviezen verschenen.

4.7

Conclusie

In dit hoofdstuk staan de gevolgen centraal die digitalisering en platformisering van de publieke ruimte voor reguliere mediabedrijven hebben gehad. Vrijwel alle nationale media hebben een digitale transitie doorgemaakt, waarbij de relatie tussen content en type mediadrager losser is geworden. Als gevolg van digitalisering is het informatieaanbod geëxplodeerd, en zijn er talloze nieuwe producenten, platforms en genres bijgekomen. Parallel aan deze ontwikkelingen is de wijze waarop mensen informatie en nieuws consumeren ingrijpend veranderd. We consumeren online en steeds vaker indirect, dus niet rechtstreeks bij de bron, maar via sociale platforms of zoekmachines, en steeds vaker in losse stukjes (snippers). Ook is het niet langer vanzelfsprekend om te betalen voor journalistieke content. Nieuws en informatie zijn immers ook gratis te vinden, en voor veel groepen in de samenleving is het niet zonder meer logisch om geld neer te leggen voor journalistieke producten.

De dominante positie van grote platformbedrijven in de online publieke ruimte heeft grote gevolgen voor media. Enerzijds is er sprake van een complementaire dynamiek.³⁶¹ Zoals we in hoofdstuk 3 lieten zien, vervullen de grote techbedrijven een essentiële functie in het online domein: ze aggregeren en ordenen de oneindige hoeveelheid informatie en maken het internet daarmee navigeerbaar. Sociale media op hun beurt aggregeren en ordenen de miljoenen gebruikers die online actief zijn. Reguliere nieuwsmedia maken gebruik van deze infrastructuur om hun content te distribueren. Juist omdat het grote publiek zich op de platforms bevindt, zijn dit onmisbare kanalen geworden waarlangs media hun output onder de aandacht kunnen brengen. Voor platforms en zoekmachines is de content van media dan weer van grote waarde omdat ze hiermee hun diensten kunnen vormgeven en gebruikers kunnen trekken.

Daar staat tegenover dat beide partijen ook concurrerend zijn, waarbij de verhoudingen verre van evenwichtig zijn. Platformbedrijven verdienen op uiteenlopende manieren aan gebruikers die mediacontent zoeken of raadplegen, echter zonder de mediabedrijven daarvoor te compenseren. Alle interacties leveren gebruikersdata op waaraan de platforms veel geld verdienen. De platformbedrijven zijn maar in zeer beperkte mate bereid om informatie over deze gebruikersdata te delen. Hierdoor zijn mediabedrijven steeds minder in staat om een relatie te behouden of op te bouwen met hun gebruikers. Zeker waar het gaat om het opbouwen van een nieuw publiek van jongere gebruikers, is dat een probleem. Producenten van smartphones en slimme apparatuur doen intussen iets soortgelijks. Bedrijven als Apple en Samsung verzamelen met hun producten veel gebruikersdata en hebben zich als het ware tussen mediabedrijven en gebruikers gewrongen. Mediabedrijven ondervinden van deze aanbieders – waaronder ook de grote streamingdiensten vallen – geduchte concurrentie.

Om het hoofd boven water te houden is het noodzakelijk dat mediabedrijven ofwel gaan samenwerken ofwel gaan opschalen. Vooral op dat laatste hebben zij de afgelopen jaren stevig ingezet. Mediaconcerns als DPG Media en Mediahuis zijn in hoog tempo uitgegroeid tot miljardenconcerns die een groot deel van de Nederlandse mediemarkt in hun portefeuille hebben. Ook voor deze partijen geldt dat gebruikersdata een belangrijke component van het verdienmodel zijn. Zo reiken de commerciële logica en het bijbehorende bedrijfsmodel van de platformbedrijven verder dan deze bedrijven zelf. Deze zijn zo dwingend en succesvol dat om hiermee te kunnen concurreren mediabedrijven eenzelfde strategie van opschaling en datagebruik lijken te moeten gaan toepassen.

Voor een partij als de NPO betekenen deze ontwikkelingen dat het huidige organisatiemodel opnieuw doordacht moet worden. Hoewel hierover de afgelopen jaren verschillende rapporten en adviezen zijn verschenen, bestaan er vooralsnog geen uitgewerkte plannen om het bestaande bestel te herzien.

Samenvattend: het speelveld waarbinnen journalistieke media opereren, is in een relatief kort tijdsbestek ingrijpend veranderd. Uit dit hoofdstuk blijkt hoe deze transformatie kansen biedt, maar ook een minstens zo groot aantal uitdagingen heeft opgeleverd. Tot nu toe hebben we ons beperkt tot een beschrijvende analyse van het veranderende mediasysteem. Uiteindelijk echter staat de vraag centraal wat dit alles betekent voor de democratische meningsvorming, waar het mediasysteem langs drie functies aan bijdraagt. In het volgende hoofdstuk bespreken we de gevolgen van de beschreven transformatie voor de wijze waarop de media invulling geven aan hun democratische functies en staan we stil bij de hiermee samenhangende kansen en risico's voor het functioneren van de democratie.

5 Democratische meningsvorming onder druk

5.1 Introductie

In de voorgaande twee hoofdstukken beschreven we hoe de informatieomgeving de afgelopen decennia radicaal is veranderd, van een fysieke wereld geordend naar type informatiedrager naar een online domein waarin grote commerciële platformbedrijven de dienst uitmaken. In dit hoofdstuk maken we de balans op. Wat betekenen de ontwikkelingen waarmee deze transformatie gepaard is gegaan, voor de democratische meningsvorming in de publieke ruimte? Zoals we in hoofdstuk 2 betoogden, dienen media in een democratische rechtsstaat invulling te kunnen geven aan de drie essentiële functies die democratische meningsvorming mogelijk maken: ze informeren burgers over relevante ontwikkelingen in de samenleving, ze maken het mogelijk de macht te controleren en ze bieden een forum aan het diverse palet aan opvattingen dat diezelfde samenleving rijk is. Aan de invulling van deze opdracht is een aantal criteria verbonden: media dienen onafhankelijk, betrouwbaar en toegankelijk te zijn en transparant zodat ze verantwoording kunnen afleggen. Deze criteria kunnen betrekking hebben op zowel de creatie als de productie en de verspreiding van het uiteindelijke aanbod aan informatie.

Twee opmerkingen zijn in dit verband relevant. Ten eerste geldt voor elk van de vereisten dat het om een ideaaltypisch richtsnoer gaat waar in meer of mindere mate aan kan worden voldaan. Er zijn talloze redenen waarom media niet 100 procent onafhankelijk zijn en dit ook nooit zullen zijn of zijn geweest.³⁶² Wel geldt: hoe meer media voldoen aan elk van de criteria, hoe beter ze in staat zijn om adequaat invulling te geven aan hun democratische rol.

Een tweede opmerking betreft de onderlinge samenhang van de criteria. Onafhankelijkheid, betrouwbaarheid, toegankelijkheid en verantwoording representeren ieder een andere kwaliteit van media, maar staan niet los van elkaar. Ze zijn onderling en voorwaardelijk aan elkaar verbonden. Als op één van de vereisten een tekort dreigt, zal dit onvermijdelijk ook gevolgen hebben voor de andere criteria. Onafhankelijkheid veronderstelt dat er geen andere belangen, politiek of economisch, met berichtgeving gediend zijn. Alleen dan kan ook de betrouwbaarheid van informatie gewaarborgd zijn, anders bestaat immers het risico dat deze gekleurd, vertekend of simpelweg niet waar is. Wanneer media ruimte bieden aan een veelkleurig geheel aan perspectieven, is het opnieuw belangrijk dat dit op een onafhankelijke en betrouwbare manier geschiedt: de perspectieven moeten een eerlijke representatie zijn van de

diversiteit die ook in de samenleving aanwezig is. Voor dit alles geldt dat de mate waarin media onafhankelijk, betrouwbaar en toegankelijk zijn, alleen vastgesteld kan worden wanneer media transparant zijn en ter verantwoording kunnen worden geroepen. De informatie die in de publieke ruimte rondgaat, is het resultaat van talloze keuzes en het is van fundamenteel belang dat deze keuzes gekend en beoordeeld kunnen worden.

Aan dit normatieve kader liggen enkele impliciete aannames ten grondslag. Zoals we in hoofdstuk 2 betoogden, kan het informatieregime in de publieke ruimte weliswaar pluriform zijn, maar dient er een zekere overeenstemming te zijn over het onderliggende feitenkader. Burgers gebruiken, al naar gelang hun eigen voorkeuren, een selectie van de beschikbare informatie en interpreteren feiten in het licht van hun eigen waardenoriëntatie. Maar de feiten waarop die individuele selecties en interpretaties zijn gebaseerd, komen overeen. De kleuring van content kan dan verschillen, perspectieven op de maatschappij kunnen strijdig zijn, maar de onderliggende feiten vertonen ten minste een substantiële overlap. De transformatie van de publieke ruimte heeft het belang van deze impliciete aanname expliciet duidelijk gemaakt. Hiernaast is nodig dat de publieke ruimte een gemeenschappelijke en dus gedeelde en voor iedereen veilige ruimte is, waarin feiten onderzocht en bevraagd kunnen worden en waar deelnemers respectvol ingaan op elkaars argumenten.³⁶³

In de volgende paragraaf beschouwen we de ontwikkelingen in het mediasysteem door de lens van elk van deze criteria.

5.2 Het nieuwe mediasysteem gezien door de lens van de vier criteria

5.2.1 Onafhankelijkheid

De kwaliteit van de journalistieke informatievoorziening in Nederland is hoog. In internationale vergelijkende overzichten komt ons land al jaren goed uit de bus.³⁶⁴ Onafhankelijkheid van politieke en economische invloeden is onderdeel van de journalistieke cultuur die is vastgelegd in nationale en internationale journalistieke richtlijnen en in redactiestatuten. Als gevolg hiervan zijn de werkzaamheden van journalistieke redacties vrijwel zonder uitzondering strikt gescheiden van commerciële activiteiten of van de invloed van eigenaren. Dit geldt voor de redacties van kranten, en evenzogoed voor die van radio- en televisieprogramma's.³⁶⁵ Op papier gaat het dus goed. Maar onafhankelijkheid

is meer dan redactionele vrijheid. Onafhankelijkheid is een meerduidelig begrip dat zich op verschillende niveaus voordoet en dat afhankelijk van de context verschillende betekenissen heeft.³⁶⁶ We bespreken de infrastructurele en financiële afhankelijkheid van mediaorganisaties en staan vervolgens kort stil bij de implicaties voor de journalistiek en de rol van content creators.

Mediaorganisaties

In de online publieke ruimte produceert het geheel aan Nederlandse mediaorganisaties een steeds kleiner aandeel van het totale aanbod. In hoofdstuk 3 beschreven we hoe deze ruimte wordt gedomineerd door grote commerciële platformbedrijven die niet in Nederland gevestigd zijn maar wel de distributie beheren en een sleutelpositie innemen in de online advertentiemarkt. Nederlandse media zijn afhankelijk van deze bedrijven voor het verspreiden van hun content, de platforms op hun beurt hebben de media nodig om aantrekkelijk te zijn voor gebruikers. Er is dus sprake van enige wederzijdse afhankelijkheid, maar de verdeling hiervan is zeer onevenwichtig: platformbedrijven zijn de bovenliggende partij.³⁶⁷ Het gebruik van content die mediaorganisaties produceren en waar de platforms geen vergoeding voor betalen, heeft in verschillende landen al tot rechtszaken geleid. Daar komt bij dat mediaorganisaties voor steeds méér diensten afhankelijk zijn geworden van platformbedrijven.³⁶⁸ Illustratief is Google. Aanvankelijk was het vooral de zoekmachine die van belang was, tegenwoordig biedt het bedrijf een waaier aan producten en diensten die voor mediabedrijven onmisbaar zijn geworden. *Google Analytics* is daarvan misschien wel het bekendste voorbeeld.

Het wegvloeiën van advertentie-inkomsten naar de grote platformbedrijven is de afgelopen jaren ten dele gecompenseerd doordat platforms geld hebben geïnvesteerd in nationale nieuwsorganisaties, onder andere in Nederland. Eén van deze projecten is het *Google News Initiative* (GNI), een fonds waaruit journalistieke media geld hebben kunnen aanvragen. Een ander voorbeeld is het *Meta Journalism Project*, dat zegt te willen bijdragen aan het verstevigen van de banden tussen journalisten en gemeenschappen.³⁶⁹ De vraag is wat de achterliggende motivatie van dergelijke initiatieven is. Wetenschappelijke onderzoekers concluderen dat dit type investeringen vooral tot gevolg heeft gehad dat de infrastructurele afhankelijkheid van reguliere nieuwsorganisaties nog verder is toegenomen ten gunste van de dominantie van platformbedrijven.³⁷⁰ Ook

363 Verhey 2021: 22.

364 Zie <https://cmpf.eui.eu/>

365 Vandenberghé & d'Haenens 2021: 270.

366

367

368

369

370

Karppinen & Moe 2016.

Nielsen & Ganter 2018 en 2022 spreken van een "deeply asymmetrical relationship".

Nielsen & Ganter 2022; Poell et al. 2021; Smyrniotis & Rebillard 2019; Sebbah et al. 2020.

<https://www.facebook.com/formedia>

Papaevangelou 2024.

zouden investeringen een route zijn waarlangs de nationale regulering wordt beïnvloed – een claim die aannemelijk is maar lastig hard te maken. Uit nader onderzoek blijkt dat ook in Nederland tientallen nieuwsorganisaties geld hebben ontvangen van platforms.³⁷¹ Het gaat om nationale, regionale en lokale titels en in bijna alle gevallen is het geld afkomstig van het *Google News Initiative*.

Ook regionale en lokale mediaorganisaties kampen met infrastructurele en financiële afhankelijkheid. Vooral het laatste doet zich sterk voelen. Voor regionale omroepen geldt dat de bekostiging vanuit het rijk, tezamen met aanvullende subsidies, de belangrijkste bron van inkomsten is, op grote afstand gevolgd door inkomsten die ze zelf uit de markt weten te halen. Voor lokale omroepen is het beeld vergelijkbaar: geld vanuit de gemeente is de belangrijkste inkomstenbron, al dan niet aangevuld met subsidies. Eerder afgesproken streefpercentages voor eigen inkomsten uit de markt zijn voor vrijwel alle lokale omroepen onhaalbaar gebleken.³⁷² De situatie voor regionale en lokale kranten is nog nijpender, omdat dit private ondernemingen zijn die niet in aanmerking komen voor financiële ondersteuning vanuit de overheid. Van het sterk geslonken aantal titels dat nog bestaat, vallen de meeste regionale kranten onder één van de twee Vlaamse mediahuizen. Veel lokale titels, inclusief de gratis huis-aan-huisbladen, verkeren financieel in zwaar weer.

De sterk geconcentreerde mediemarkt waarop twee Vlaamse mediahuizen de dienst uitmaken, roept nieuwe vragen op over afhankelijkheid. Beide bedrijven opereren internationaal: DPG Media in Nederland, België en Denemarken, en Mediahuis in Nederland, België, Ierland, Luxemburg en Duitsland. Tezamen bezitten deze bedrijven een zeer substantieel deel van de Nederlandse nieuwsvoorziening: zeker op het terrein van de dagbladen zijn ze goed voor meer dan 90 procent van alle titels. Deze afhankelijkheid gaat over individuele nieuwsorganisaties, maar uiteindelijk ook over het Nederlandse mediasysteem als geheel. Deze vitale infrastructuur is in handen van twee grote, niet-Nederlandse private partijen die weinig transparant zijn over de plek die journalistieke titels innemen in het grotere verdienmodel.

Journalistiek

De afhankelijkheid van platformbedrijven heeft ook op journalistiek niveau een aantal implicaties. In de eerste plaats wordt de informatie die burgers ter beschikking hebben, in hoge mate bepaald door de vindbaarheid en zichtbaarheid in commerciële zoekmachines. De eerste hits gelden als het accuraatst,

terwijl deze prominentie in feite het resultaat is van algoritmische calculatie op basis van financiële parameters. Hierbij staat niet de kwaliteit voorop maar zijn commerciële motieven doorslaggevend: de selectie sluit het beste aan op advertentiedoelinden. Iets soortgelijks geldt voor de definitie van journalistieke impact. De producten met het grootste online bereik gelden als het succesvolst. Langs deze weg vindt feitelijk een herijking plaats van wat journalistiek gezien de moeite waard is, maar dan langs de commerciële logica van de platforms.³⁷³

Content creators

Naast journalistieke partijen zijn er in de online publieke ruimte veel nieuwe *content creators* opgestaan die hun stem laten horen omdat er geld mee te verdienen is. Deze partijen houden zich doorgaans niet aan journalistieke richtlijnen, noch is er sprake van redactionele screening. Vloggers, bloggers en influencers met duizenden of miljoenen volgers kunnen een grote invloed hebben op de publieke opinie. De grens met advertenties vervaagt wanneer deze creators producten of zaken aanprijzen. Het is niet altijd vast te stellen of het om reclame gaat, dus of de betreffende creator geld heeft ontvangen voor een publieke aanbeveling. Ook zijn er vele voorbeelden te geven van invloedrijke content creators die met politieke motieven informatie de wereld inzenden. Opnieuw geldt dat de status van deze informatie niet eenvoudig is vast te stellen. Bovendien speelt hier dat het bereik van dergelijke personen sterk convergeert met het belang van de platformbedrijven, waardoor het gewicht dat zij hebben in de publieke ruimte vooral op basis van commerciële overwegingen tot stand komt.

Kernpunten 5.2.1 Onafhankelijkheid

- Veel mediaorganisaties zijn voor de verspreiding van content afhankelijk van de diensten die platformbedrijven bieden.
- Platformbedrijven hebben middels initiatieven als het *Google News Initiative* investeringen gedaan in Nederlandse media.
- In de sterk geconcentreerde mediemarkt hebben twee grote uitgevers meer dan 90 procent van de dagbladenmarkt in handen.
- Online zichtbaarheid en bereik zijn indicatoren geworden voor impact en kwaliteit.
- Nieuwe content creators kunnen zonder redactionele tussenkomst commerciële en politieke boodschappen met miljoenen volgers delen.

371
372

Luimes 2024.
Zie: VNG et al. 2015. Dit convenant is gesloten door de VNG, OLON (Organisatie van Lokale Omroepen in Nederland) en de NLPO (sinds 2015 de uitvoeringsorganisatie van OLON).

373

Petre 2021; Christin 2020; Van Dijck et al. 2018; Schjøtt Hansen & Hartle 2023; Welbers & Opgenhaffen 2019.

5.2.2 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van het mediasysteem komt primair tot uitdrukking in de kwaliteit van de content. Daarom is de totstandkoming van die content aan verschillende waarborgen onderworpen. Informatie is betrouwbaar wanneer deze terug is te voeren op geverifieerde feiten en gebeurtenissen en in lijn is met de wetenschappelijke consensus. Journalistieke media hanteren een journalistieke werkwijze, waarbij zij een reeks codes en richtlijnen hanteren om de betrouwbaarheid van de informatie zo goed mogelijk te waarborgen. Dit proces is niet volmaakt; ook journalistieke content kan onjuistheden bevatten, maar dat laat onverlet dat betrouwbaarheid een kernwaarde is die vrijwel alle journalistieke media nastreven. Maar betrouwbaar aanbod alleen is niet genoeg. Minstens zo belangrijk is het dat gebruikers dit aanbod ook als zodanig percipiëren. Immers, om bij te dragen aan de democratische meningsvorming dienen burgers ook daadwerkelijk van dit betrouwbare aanbod gebruik te maken en hiervoor is vertrouwen in de journalistiek als institutie een essentiële voorwaarde.³⁷⁴ Uiteraard hangen beide dimensies met elkaar samen: een hogere mate van betrouwbaarheid draagt bij aan vertrouwen. Daarnaast zijn verschillende externe factoren van invloed op het institutioneel vertrouwen in de journalistiek. Beide dimensies – betrouwbaarheid en vertrouwen – bespreken we hieronder kort.

Betrouwbaarheid

Uit hoofdstuk 3 blijkt hoe de ontwikkeling van de online publieke ruimte gepaard is gegaan met de opkomst van heel veel nieuwe producenten. De publieke ruimte is gevulder en gevarieerder geworden. We ontvangen niet alleen informatie van journalistieke media, maar ook van burgers en bedrijven, van overheden en actiegroepen en van politici en influencers (en van nog heel veel andere producenten). Deze nieuwe spelers zijn niet gehouden aan journalistieke protocollen zoals hoor en wederhoor of rectificatie, en het online domein kent geen redactionele poortwachters die de betrouwbaarheid van informatie aan de voorkant wegen. Dat heeft de opkomst en verspreiding van onbetrouwbare informatie mogelijk gemaakt. Soms is content niet opzettelijk onbetrouwbaar; denk aan influencers die met hun volgers onwetenschappelijke claims delen waar ze zelf van overtuigd zijn. Maar onbetrouwbare content kan ook bewust worden ingezet, door actoren die daar politieke munt uit slaan of economisch belang bij hebben.³⁷⁵ Talloze voorbeelden uit binnen- en buitenland illustreren de potentiële maatschappelijke impact van gerichte desinformatie.

Van bijzonder belang is de rol die politieke actoren en opinieleiders hierbij spelen. Het systeem mag dan tekortschieten als het erom gaat desinformatie te beperken, het blijken voornamelijk politieke actoren te zijn die deze inferieure content produceren.³⁷⁶ Juist in een publieke ruimte waarin overvloed de norm is, is de bekendheid van politici een aanwijzing voor mensen dat ze een boodschap serieus kunnen nemen. Veel onderzoek richt zich op de Verenigde Staten en de rol die desinformatie heeft gespeeld in de politieke loopbaan van Donald Trump. Maar ook in ons land hebben we te maken met politici die welbewust ongeverifieerde, onware en schadelijke content het publieke domein in brengen. Een terugkerend element hierbij is dat zij wantrouwen voeden, ten aanzien van instituties in het algemeen en journalistieke media in het bijzonder.

Een andere vorm van manipulatie betreft de inzet van bots. Dit zijn geautomatiseerde accounts op sociale media die zich voordoen als menselijke gebruikers en ingezet kunnen worden om desinformatie en propaganda te verspreiden. Bots zijn met name in verkiezingstijd actief.³⁷⁷ Al in 2014 werd 20 miljoen van de accounts op X/Twitter als bots geïdentificeerd. In 2018 rapporteerde Facebook dat 3 tot 4 procent van de Facebookaccounts nep was, en dus een bot; dat komt neer op zo'n 50 miljoen bots. Door massale aantallen likes en shares uit te delen, kunnen bots politieke boodschappen een grotere zichtbaarheid geven.³⁷⁸ Deze zichtbaarheid wordt nog verder versterkt doordat de algoritmen van sociale platforms zo zijn ingericht dat de berichten die – ogenschijnlijk – het meest populair zijn, bovenaan worden geplaatst. Uit onderzoek blijkt dat de inzet van bots van invloed is op de overtuigingen van gebruikers en bijdraagt aan de ontwikkeling van extreme overtuigingen.³⁷⁹

Hoe belangrijk ook, de inzet van bots doet gedateerd aan wanneer we kijken naar de recentste ontwikkelingen op het gebied van (generatieve) AI. Deze technologie heeft het niveau waarop content gemanipuleerd kan worden, naar een adembenemende hoogte gestuwd. Gemanipuleerde of gefabriceerde teksten, afbeeldingen, video's en audiofragmenten zijn voor de burger nauwelijks nog te onderscheiden van originele content. Het maakt vrijwel alle denkbare vormen van manipulatie en bedrog mogelijk – en steeds lastiger detecteerbaar.³⁸⁰ Tegelijkertijd levert generatieve AI veel nieuwe kansen op. De technologie wordt ingezet voor verschillende journalistieke doeleinden, zoals het schrijven van korte nieuwsartikelen en nieuwsbrieven.³⁸¹

374 Strömbäck et al. 2020.
375 Wardle & Derakhshan 2017.

376 Benkler et al. 2018; Ong & Tapsell 2022.
377 Zie Neudert et al. 2017.
378 Woolley & Monaco, 2019.
379 Lindner et al. 2024; Azzimonti & Fernandez, 2023.
380 Chesney & Citron 2019; Van der Sloot 2024.
381 Zo lanceerde Mediahuis in 2023 de sportnieuwssite *Resport.nl*, met doorlopende berichtgeving gegenereerd door ANP-sportberichten te koppelen aan het GPT4-algoritme.

Vertrouwen

Om bij te kunnen dragen aan de democratische meningsvorming is het van belang dat betrouwbaar aanbod ook daadwerkelijk wordt gebruikt en daarvoor is vertrouwen een cruciale voorwaarde. Vertrouwen in de media is een kwestie die – als gevolg van bovenstaande ontwikkelingen – volop in de belangstelling staat. Dit vertrouwen kan zich richten op verschillende aspecten van media, zoals de journalistiek in het algemeen of bepaalde nieuwsmerken in het bijzonder.³⁸²

Vergeleken met de landen om ons heen, is het vertrouwen dat Nederlanders in de media en het nieuws hebben hoog. Onderzoek relativeert de veelgehoorde claim dat het vertrouwen afneemt; er lijkt geen sprake van een dalende trend.³⁸³ Dit is goed nieuws, al zijn er wel twee kanttekeningen bij te plaatsen. In de eerste plaats gaan achter de algemene cijfers verschillen tussen groepen schuil. Hierbij valt op dat vooral jongere generaties beduidend minder vertrouwen in de media hebben dan oudere generaties en dat dit vertrouwen bij de jonge groepen ook afneemt. In hoeverre dit een leeftijds- dan wel een cohorteffect is, zal de toekomst moeten uitwijzen. Daarnaast is vertrouwen sterk gekoppeld aan concrete ervaringen met bekende nieuwsmerken, waarbij de NOS als nieuwsmerk consistent het hoogste scoort. Hier tekent zich opnieuw een generationeel verschil af: jongeren zijn nog wel bekend met de namen van grote nieuwsmerken maar gebruiken ze een stuk minder. Dit mindere gebruik hangt bij jongeren wederom samen met minder vertrouwen.³⁸⁴

Zoals we in hoofdstuk 4 beschreven, hebben processen van convergentie, ontkoppeling en ontbundeling de wijze waarop nieuws en informatie worden aangeboden, ingrijpend veranderd. Journalistieke items (artikel, video) zijn losgekoppeld van hun oorspronkelijke bundel (krant, nieuwsprogramma) en worden als op zichzelf staande fragmenten verspreid en geconsumeerd. Deze verspreiding vindt plaats via sociale platforms en zoekmachines die bij uitstek geschikt zijn om losse items te presenteren. Vooral jongere generaties consumeren hun nieuws indirect, dus via deze intermediaire partijen, en zien dan ook vooral losse items in plaats van de bron zelf. Hierdoor kunnen zij onvoldoende kennismaken van en vertrouwen opbouwen in de journalistieke nieuwsmerken. Deze verschuiving in gebruik heeft potentieel grote effecten op de wijze waarop burgers de betrouwbaarheid van informatie vaststellen. De verwachting is dat bestaande nieuwsmerken en hun onderliggende journalistieke waarden voor nieuwe generaties veel minder belangrijk zullen zijn.³⁸⁵

De gepercipieerde betrouwbaarheid van journalisten en nieuwsmedia wordt vanzelfsprekend ook beïnvloed door politieke actoren die wantrouwen bewust aanwakkeren. In 2021 noemde PVV-partijleider Wilders journalisten “tuig van de richel”, een jaar later refereerde Forum voor Democratie-Kamerlid Van Meijeren aan journalisten als “rioolratten die moeten worden ontmaskerd”. Zoals ook het Commissariaat voor de Media vaststelt, creëren dergelijke uitspraken een sfeer van wantrouwen en legitimeren ze een vijandige en zelfs gewelddadige houding ten opzichte van journalisten.³⁸⁶

Initiatieven rond versterking van betrouwbaarheid media

Er zijn verschillende strategieën ingezet om de betrouwbaarheid van het aanbod in de online publieke ruimte te bevorderen. Een deel van deze strategieën concentreert zich op het controleren van de feitelijkheid van informatie.³⁸⁷ Dit zogenoemde factchecken gebeurt dus achteraf en kan betrekking hebben op berichten die online zijn geplaatst, maar evengoed op uitspraken van politici, bijvoorbeeld tijdens een verkiezingsdebat. Nadeel van deze aanpak is dat hij reactief is omdat hij onbetrouwbare informatie niet voorkomt, het voor de weerlegging ervan noodzakelijk is om onware claims nogmaals te herhalen, en niet alle mensen de factcheck meekrijgen. Er wordt dan ook gezocht naar manieren om de betrouwbaarheid van content aan de voorkant, preventief als het ware, vast te stellen. Er zijn initiatieven die focussen op de bron, door hier een betrouwbaarheidsscore aan toe te kennen. Bronnen krijgen dan een label dat iets vertelt over de ‘betrouwbaarheidsreputatie’. Een alternatieve strategie is die van automatische detectie van desinformatie, op basis van bron- én contentindicatoren.³⁸⁸ Dit lijkt vooralsnog een lastige opgave, omdat de kenmerken van desinformatie per thema sterk uiteen kunnen lopen of afhankelijk zijn van de nationale context.³⁸⁹

Ook bestaan er diverse strategieën om het vertrouwen van burgers in de nieuwsmedia te versterken. Media zoeken naar manieren om content beter te laten aansluiten op de voorkeuren en behoeftes die leven bij het publiek. Denk bijvoorbeeld aan de ontwikkeling van constructieve en oplossingsgerichte journalistiek, die de interesse in nieuws zou vergroten evenals de betrokkenheid bij maatschappelijke vraagstukken.³⁹⁰ Ook investeringen in de transparantie van het journalistieke proces zouden een positieve invloed kunnen hebben op het vertrouwen van de nieuwsconsument.³⁹¹ Voorts zou een diverse en

382 Strömbäck et al. 2020.
383 Commissariaat voor de Media 2024a.
384 Costera Meijer 2023.
385 Costera Meijer 2023.

386 Commissariaat voor de Media 2023: 58.
387 Wittenberg & Berinsky 2020; Van der Linden 2023.
388 Zie bijvoorbeeld <https://www.unitary.ai/about>. Zie Narayan & Kapoor 2023 voor een kritische evaluatie van technische oplossingen voor de bestrijding van desinformatie.
389 Damstra et al. 2021.
390 Lough & McIntyre 2023; Deuze & Witsche 2020; Van Antwerpen et al. 2023.
391 Masullo et al. 2022.

representatieve samenstelling van redacties bijdragen aan het vertrouwen van gebruikers, evenals mogelijkheden om actiever deel te nemen aan het proces van nieuwsproductie.³⁹² Een vergelijkende studie toont echter aan dat de impact en het succes van elk van deze strategieën sterk afhankelijk is van de (nationale) context en het specifieke segment van de bevolking waar ze zich op richt.³⁹³ Er bestaat in die zin dus geen ‘quick fix’ voor afnemend vertrouwen. Een reden te meer om aan de betrouwbaarheid van media – in termen van aanbod én van perceptie – groot belang te hechten.

Kernpunten 5.2.2 Betrouwbaarheid

- In de online publieke ruimte circuleert veel informatie van twijfelachtige kwaliteit.
- Politieke actoren in binnen- en buitenland vormen hiervan een belangrijke bron.
- Nieuwe technologie heeft de mogelijkheden tot manipulatie vergroot en maakt detectie van manipulatie voor burgers lastiger.
- In Nederland is het vertrouwen in de nieuwsmedia hoog, waarbij vooral de journalistieke nieuwsmerken zoals de NOS het goed doen. Voor jongere generaties geldt dat ze minder vertrouwen hebben in en ook (veel) minder bekend zijn met journalistieke nieuwsmerken.
- Er zijn verschillende strategieën om betrouwbaarheid en vertrouwen te bevorderen, maar een eenvoudige oplossing bestaat niet.

5.2.3 Toegankelijkheid

Om bij te kunnen dragen aan de democratische meningsvorming dient het mediasysteem eveneens toegankelijk te zijn. Dit is van belang voor een pluriforme informatiefunctie, en is een eerste vereiste om de forumfunctie in te kunnen vullen. Immers, zonder toegang tot het mediasysteem kunnen stemmen daar geen plek of podium krijgen en maken ze geen deel uit van het publieke debat. Toegankelijkheid is ook van belang voor de controlefunctie, omdat kritische geluiden daardoor gemakkelijker te horen zijn. Het goede nieuws is dat digitalisering de online publieke ruimte in technologisch opzicht veel toegankelijker heeft gemaakt. Daar staat tegenover dat deze toegenomen toegankelijkheid ook weer op nieuwe manieren begrensd wordt. De verruwing van online omgangsvormen speelt daarbij een belangrijke rol.

Onbegrensd en veelkleurig aanbod

Het online aanbod is oneindig en altijd en overal onmiddellijk beschikbaar. Voor de meest marginale standpunten of obscure hobby’s bestaan online pagina’s waarop mensen informatie kunnen vinden of in contact kunnen komen met gelijkgestemden. Het is voor burgers makkelijker geworden om kennis op te doen – over welk onderwerp dan ook. En ook voor verschillende beroepsgroepen geldt dat het werk efficiënter gedaan kan worden nu er digitale archieven bestaan en onderling snel contact te leggen valt. Journalisten, onderzoekers, ambtenaren en politici ondervinden vele voordelen van de online informatieomgeving.

Ook voor deelname aan het publieke debat zijn de instapkosten een heel stuk lager dan in de analoge tijd. Moest je vroeger een brief schrijven en afwachten of deze door de redactionele ballotage kwam, nu plaats je een post, comment, blog of vlog en is er voor plaatsing geen extern akkoord meer nodig. Ook belangrijk: er komt geen dure apparatuur of specifieke expertise bij kijken, iedereen met een smartphone kan video’s produceren. En door het ongekeerde gebruiksgemak van sociale platforms is online uploaden een fluitje van een cent. Die toegankelijkheid is terug te zien in het enorme succes van videoplatforms zoals YouTube en TikTok en de opkomst van podcasts. Het aanbod is veel diverser geworden. Geluiden die eerder niet of nauwelijks gehoord werden, kunnen via online kanalen grote groepen mensen bereiken en soms wereldwijd sociale bewegingen in gang zetten.³⁹⁴ Zo vindt de Black Lives Matter-beweging haar oorsprong op Facebook, waar drie vrouwen in 2013 hun grieven uitten nadat een politiemans was vrijgesproken van doodslag op een zwarte tiener. De hashtag BlackLivesMatter ging viraal en is nog altijd in gebruik. De beweging heeft wereldwijd aanhangers en organiseerde al vele betogingen en protestacties waar duizenden mensen aan deelnamen. De MeToo-beweging begon in 2017 op X/Twitter onder de hashtag MeToo, geïnitieerd door een bekende actrice om seksueel misbruik in de filmsector aan te kaarten. De hashtag was een aanmoediging voor anderen om hun ervaringen ook te delen. Het initiatief kreeg in veel landen navolging en slingerde een wereldwijd debat aan over seksueel misbruik en grensoverschrijdend gedrag.

392
393

Arguedas et al. 2023; Robinson 2023.
Banerjee et al. 2023.

394

Gerbaudo 2012: 146; Bennett en Segerberg 2013; Howard en Hussain 2013: 32; Haunss 2015; Papacharissi 2016; Tufekci 2017; Poell 2020; Sujon, 2021: 149.

Grenzen aan toegankelijkheid

Meer informatie, meer stemmen en meer partijen – de digitalisering van de publieke ruimte heeft veel goeds gebracht wanneer we toegankelijkheid als normatief en ideaaltypisch uitgangspunt nemen. Toch zijn er ook enkele kanttekeningen bij te plaatsen.

De sterke concentratie maakt het voor nieuwe partijen heel lastig om tot de mediamarkt toe te treden. Dit geldt voor de crossmediale markt, waar grote mediahuizen de dienst uitmaken, en evenzogoed voor de online publieke ruimte, waar grote Amerikaanse platformbedrijven de distributie beheren. De markt is toegankelijk tot op zekere hoogte. Nieuwe mediapartijen moeten welhaast aansluiting zoeken bij de mediahuizen om een deel van de markt te kunnen veroveren. Individuen of groepen die online een zeker bereik nastreven, kunnen niet om de grote platforms heen.³⁹⁵ Het is niet toevallig dat de grote sociale bewegingen van de laatste jaren juist op Facebook en X/Twitter zijn begonnen. De markten zijn dus toegankelijk maar alleen voor diegenen die bereid zijn zich te houden aan de spelregels die de grote spelers opleggen.

Van een andere orde is de toegankelijkheid van het publieke omroepbestel. In 2016 werd het aantal omroepen teruggebracht van eenentwintig naar acht, met de afspraak dat het bestel niet meer dan acht omroepen zou gaan omvatten. Ook raakten omroepen hun vaste kanalen kwijt; de programmering kwam in handen te liggen van de NPO. Op het moment van schrijven zijn er echter toch weer twee omroepen met een voorlopige erkenning.³⁹⁶ Mede daarom staan de regels – rond in- én uittreding – de laatste jaren opnieuw in de belangstelling. Die belangstelling wordt nog versterkt door de komst van nieuwe spelers die zich niet conformeren aan de journalistieke codes van de NPO.³⁹⁷ De omroepen hebben een wettelijke taakstelling om ‘stromingen’ in de maatschappij te vertegenwoordigen, en zodoende binnen het kader van de NPO een pluriform aanbod te realiseren. Sinds de ontzuiling in de jaren 1960 heeft het begrip ‘stroming’ echter aan betekenis verloren, maar pogingen om hiervoor een werkend en toetsbaar alternatief te ontwikkelen, zijn nog niet geslaagd. Dat leidt ertoe dat de ledeneis op dit moment bepalend is voor toegang tot het bestel.³⁹⁸ Sinds de jaren negentig hebben de omroepen echter te kampen met een groot ledenverlies. Doordat de drempel voor toetreding is verlaagd, kunnen ze wel deel blijven uitmaken van het bestel, maar doen ook steeds kleinere maatschappelijke organisaties een gooi naar erkenning.

395 Poell et al. 2021: 162-165.

396 Dit zijn Ongehoord Nederland en Omroep Zwart. Aspirant-omroepen kunnen een voorlopige erkenning krijgen voor de publieke omroep. Zij moeten minimaal 50.000 betalende leden hebben. Ook moeten ze iets nieuws toevoegen aan de bestaande programmering. (Rijksoverheid.nl, 2024)

397 Adviescollege Publieke Omroep 2023.

398 AEF 2021.

Hiermee lijkt ogenschijnlijk de pluriformiteit gediend, ware het niet dat de omroepen zich meer en meer op een breed publiek zijn gaan richten. Hierdoor ontstaat het risico dat het aanbod, paradoxaal genoeg, juist eenzijdiger wordt. Dit wringt des te meer, nu het belang van de NPO groeit als plek waar aanbod te vinden is dat in de markt steeds lastiger tot stand komt, zoals journalistieke content, educatieve programma's, culturele programmering en programma's die aansluiten bij de werkelijkheid van Nederlandse burgers en hen met elkaar verbinden.³⁹⁹ Bovendien kan iedereen intussen zelf een kanaal beginnen en uitzenden, wat aanscherping van de publieke functie van het omroepbestel veronderstelt.⁴⁰⁰ Hier komt bij dat distributie van content via de publieke netten intussen geen garantie meer is dat deze ook wordt gevonden. Het proces om de NPO via NPO Start en NPO Plus ook via online kanalen zichtbaar en vindbaar te maken, verloopt evenwel moeizaam.⁴⁰¹ Toegang tot het publieke omroepbestel en de toegankelijkheid van dat bestel binnen het bredere mediasysteem zijn aldus kwesties die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

Tegenover de technologische toegankelijkheid van de online publieke ruimte, staan andersoortige drempels die de toegang alsnog begrenzen. Met het afnemen van de redactionele invloeden, is een cultuur ontstaan waarin alles gezegd en geschreven kan worden. Intimidatie en haatzaaiing zijn vaste componenten geworden van het online discours.⁴⁰² Handhaving is lastig en beperkt zich tot de gevallen waarin sprake is van een concrete bedreiging. Het zijn vooral bepaalde beroeps- en bevolkingsgroepen die hier mee te maken hebben, zoals journalisten, politici en wetenschappers.⁴⁰³ Naast alle morele bezwaren, is deze ontwikkeling ook vanuit democratisch oogpunt zeer zorgelijk. In de eerste plaats omdat er een zogenoemd *chilling effect* van uitgaat als iemand serieus wordt bedreigd, onfair wordt bekritiseerd of ernstig wordt geïntimideerd. De drempel om deel te nemen aan het publieke debat mag dan in technologisch opzicht laag zijn, in sociaal opzicht ligt deze vaak een heel stuk hoger. Bekwame politici leggen hun ambt neer omdat bedreigingen een te zware belasting zijn voor henzelf en hun naasten. Wetenschappers werkzaam in disciplines die politiek en maatschappelijk gevoelig liggen, lopen het risico geïntimideerd te worden als ze zich publiekelijk uitspreken. Journalisten worden bedreigd en belaagd terwijl ze hun werk doen.⁴⁰⁴

399 AEF 2022.

400 Zie ook WRR 2005.

401 Adviescollege Publieke Omroep 2023: 14. Vergelijk ook Raad voor Cultuur 2014: 8, “De publieke omroep programmeert voor alle platforms; naast televisie en radio ook voor nieuwe media en mobiele platforms”.

402 Siegel 2020.

403 Carlson & Witt 2020; Collignon & Rüdiger 2021; Doerfler et al. 2021.

404 College voor de Rechten van de Mens 2021; Holvast et al. 2023; Van Hal & Klein Kranenburg 2021; Bruijn & Bouwmeester 2022.

Voor elk van deze groepen geldt dat vrouwen en mensen met een migratie-achtergrond bovengemiddeld vaak doelwit zijn. Het *chilling effect* dat hiervan het gevolg is, gaat verder dan deelname aan het publieke debat, het raakt aan de uitoefening van vitale functies voor de democratische rechtsstaat. Functies die onmisbaar zijn en op de best mogelijke manier zouden moeten worden ingevuld. Ook hier geldt dat het fenomeen mede wordt gevoed door politieke actoren die van scepsis en intimidatie hun handelsmerk hebben gemaakt. Tijdens de coronapandemie wakkerde Forum voor Democratie het wantrouwen jegens politici, journalisten en wetenschappers aan door hun integriteit en deskundigheid stelselmatig in twijfel te trekken. De impact van online intimidatie en haatzaaien op individuen en groepen is groot. Vaak vinden deze online acties min of meer gecoördineerd plaats.⁴⁰⁵ Op instigatie van een populaire en opiniërende actor, richt een grote groep veelal anonieme internetgebruikers de pijlen op een specifieke groep of op een individuele persoon. Deze ontvangt in korte tijd een bombardement aan kwaadaardige en intimiderende berichten.⁴⁰⁶ Vaak gaat dit samen met pogingen om onlineaccounts te hacken en het privéleven zoveel te mogelijk verstoren, bijvoorbeeld door allerhande abonnementen af te sluiten of allerlei boekingen te maken. De intimidatie en dreiging die van dit type acties uitgaat, is dusdanig dat deze de getroffen vaak ernstig schaden.⁴⁰⁷

De anonimiteit van het internet draagt in belangrijke mate bij aan het fenomeen van online haatzaaien en intimidatie. Gebruikers kunnen hun identiteit, locatie en activiteit afschermen. Daarbij zijn er wel verschillen tussen de platforms: zo bieden Reddit en X een hogere mate van anonimiteit dan een platform als Facebook. De mate van anonimiteit is van invloed op de aard van de online uitwisseling. Hoe anoniemer iemand is, hoe lager de drempel tot normoverschrijdend gedrag zoals beledigen, schelden en opruiing.⁴⁰⁸ Om die reden hebben veel redacties van online nieuwsmedia ervoor gekozen de mogelijkheid om comments te plaatsen te blokkeren of online discussies intensief te modereren. Socialemediaplatforms spannen zich daarentegen maar in zeer beperkte mate in om haatdragende uitingen te verwijderen. Ze doen dat – als ze het al doen – achteraf, nadat gebruikers er melding van hebben gemaakt. Naarmate de invloed van redactionele poortwachters afneemt, groeit de behoefte aan nieuwe vormen van curatie die de online publieke ruimte ook de facto voor iedereen toegankelijk houden. De juiste vorm hiervoor is vooralsnog niet gevonden.

405 Polak & Trottier 2020.

406 Siegel 2020.

407 Isasi & Juanatey 2016; Tucker et al. 2018.

408 EPRS 2019: 18. Papacharissi 2004.

Impact op het politieke bedrijf

Het toegenomen gebruik van media, als consument én als producent, heeft ook geleid tot een politieke cultuur waarin beeldvorming steeds belangrijker is geworden. Mobiele telefoons zijn niet meer weg te denken uit het parlement. Kamerleden en bewindspersonen volgen het parlementaire debat met hun ogen gericht op het scherm van hun smartphone. Langs deze weg kunnen zij communiceren met partijgenoten en ambtenaren en snel informatie opzoeken. Maar deze ontwikkeling betekent ook dat de aandacht niet meer volledig uitgaat naar het fysieke debat dat in het parlement plaatsvindt. Ook heeft ze geleid tot een nieuwe praktijk waarbij volksvertegenwoordigers opnames van een debat bewerken door fragmenten te isoleren en van commentaar te voorzien. De toonzetting is tendentius: politieke tegenstanders worden weggezet als incapabel en onbetrouwbaar. Deze filmpjes verschijnen op het eigen YouTube-kanaal, voorzien van titels als ‘Politicus X rekent af met corrupte elite’ of ‘Politicus X sloopt politicus Y’.

Ook buiten de Tweede Kamer zijn sociale media een geliefd platform voor politici om zich naar hun kiezers toe te profileren. Veel politici laten zich langs deze weg van een persoonlijker kant zien. Door persoonlijke beslommeringen en foto’s van allerhande bijeenkomsten en activiteiten te delen, willen zij de band met de kiezer versterken. Juist omdat deze content in dezelfde tijdlijn verschijnt als berichten van familie en vrienden, wordt zo een sfeer van nabijheid gesuggereerd.⁴⁰⁹ Daarnaast gebruiken politici sociale media om zonder journalistieke tussenkomst de eigen positie toe te lichten of om op anderen te reageren. In het voorjaar van 2024 gebruikten de lijsttrekkers van de vier formerende partijen (PVV, VVD, NSC, BBB) het platform X om zich te profileren. Hoewel de eigen achterban dit wellicht kon waarderen, ging deze praktijk ontegenzeggelijk ten koste van de kwaliteit van het formatieproces. Hij zaaide verdeeldheid en had een ontbindende uitwerking, in plaats van dat hij de partijen dichter bij elkaar bracht.⁴¹⁰

Het gebruik van sociale media vormt het voorlopige sluitstuk van een al langer bestaande trend waarin het belang van beeldvorming steeds zwaarder weegt. De mediawerkelijkheid is een dominant aspect van het politieke bedrijf geworden, een werkelijkheid waarin duidelijkheid wordt beloond ten koste van nuance en complexiteit.⁴¹¹ Het belang van zichtbaarheid is groot: zij draagt bij aan de profilering en legitimering van zowel partijen als politici. In de slag om de aandacht van de gebruiker, moet politieke verslaglegging niet alleen inhoudelijk maar ook onderhoudend zijn. Veel aandacht gaat uit naar incidenten, personen en het oppervlakkige conflict. In de aanloop naar verkiezingen

409 Kalpokas 2019.

410 Universiteit Leiden 2023.

411 Meeus 2024.

trekken debatten en peilingen veel aandacht, journalistieke analyses bedienen zich van wedstrijdargon en wijzen de onomstreden winnaars en verliezers aan.⁴¹² Deze medialogica draagt bij aan een cultuur van afrekening. Uit angst voor *trial by media* zijn politieke ambtsdragers steeds minder bereid om publiekelijk verantwoording af te leggen over gemaakte keuzes en om te reflecteren op dat wat wellicht beter had gekund. Media bepalen de lens waardoor burgers het politieke bedrijf gadeslaan, ten gunste van de persoonlijke dimensie en ten koste van de bredere context. De verharding van het publieke debat toont zich in een verruwing van de onderlinge omgangsvormen. Het veranderende taalgebruik van Kamerleden is wel geduid als een verschuiving van voorbeeld- naar spreekbuisfunctie.⁴¹³ Het kon er in het parlementaire debat altijd stevig aan toegaan, maar wel binnen breed gedeelde normen ten aanzien van fatsoen en redelijkheid. Discussievrijheid – inclusief grove en intimiderende uitingen – heeft als normatief richtsnoer aan belang gewonnen.⁴¹⁴ Ook komt de verharding tot uiting in het publiekelijk ‘neerhalen’ van individuele tegenstanders. Dit fenomeen is zeker niet uniek voor de politieke arena, maar de politieke arena is wel één van de meest in het oog springende domeinen waar deze ontwikkeling zich de afgelopen jaren heeft voorgedaan.

Kernpunten 5.2.3 Toegankelijkheid

- Het mediasysteem is in technologisch opzicht veel toegankelijker en daarmee ook veelkleuriger geworden. Geluiden die eerder niet of nauwelijks gehoord werden, kunnen via onlinekanalen grote groepen mensen bereiken en soms wereldwijd sociale bewegingen in gang zetten.
- Toegang tot het publieke omroepbestel is gebaseerd op een achterhaalde representatieopvatting. Publiek aanbod is daarbij minder goed zichtbaar en vindbaar op apparaten en platforms van derde partijen, wat de toegankelijkheid ervan voor het publiek vermindert.
- Tegenover de technologische toegankelijkheid staan andersoortige drempels die de toegang alsnog begrenzen: (1) de sterke concentratie van mediaorganisaties en platformbedrijven maakt het heel lastig voor nieuwe partijen om tot de mediamarkt toe te treden en (2) de verruwing van online omgangsvormen waardoor publieke personen zoals ambtsdragers en wetenschappers niet willen deelnemen aan het publieke debat. Handhaving is lastig.

412 Van der Meer 2024.
413 Te Velde 2016: 39–40.
414 Verhey 2021: 55.

Het *chilling effect* dat hiervan het gevolg is raakt aan de uitoefening van vitale functies voor de democratische rechtsstaat.

- Het toegenomen gebruik van sociale media heeft ook geleid tot een politieke cultuur waarin beeldvorming steeds belangrijker is geworden. Dit heeft implicaties voor het politieke ambacht waarin reflectie en verantwoording minder vanzelfsprekend worden.

5.2.4 Verantwoording

Om media ter verantwoording te kunnen roepen, moet inzichtelijk zijn welke keuzes zij maken en wat hun positie is binnen het mediasysteem. In hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4 beschreven we hoe de werking van de online publieke ruimte steeds sterker door een commerciële logica wordt gedictieerd. De werking van grote delen van het mediasysteem zijn hierdoor aan het oog onttrokken. Met name de grote commerciële spelers zijn gesloten over de precieze werking van hun platforms.⁴¹⁵ Ze beroepen zich op bedrijfsgeheim, hun intellectuele-eigendomsrecht en zelfs privacybescherming en zijn weinig welwillend om enig inzicht te geven in de werking van de infrastructuur waar de halve wereld dagelijks gebruik van maakt. Deze discussie rond platformtransparantie spitst zich toe op twee belangrijke kwesties: contentmoderatie en personalisering. We staan bij beide kwesties kort stil. Ten slotte kijken we naar de verantwoording en transparantie van journalistieke media. Hoe is deze nu geborgd en welke vraagstukken spelen hier?

Platforms en contentmoderatie

Platformbedrijven modereren content. Dat gaat niet enkel over het verwijderen van schadelijke informatie maar ook over beleid rond de zichtbaarheid van informatie. Sommige content krijgt een duwtje in de rug, zoals posts van populaire gebruikers. Maar ook het tegenovergestelde gebeurt: met aanpassingen in het aanbevelingssysteem kan het bereik van een gebruiker naar beneden worden bijgesteld. Het is een mildere aanpak dan het verwijderen of weren van gebruikers, zoals in 2021 gebeurde met voormalig president Trump (X/Twitter).⁴¹⁶ Het laatste raakt al snel aan censuur, een kwestie waar platforms zich liever niet aan branden.

De terughoudende opstelling van platformbedrijven hangt samen met het feit dat desinformatie zich juridisch gezien nog in niemandsland bevindt. Doordat desinformatie niet strafbaar is, is er geen juridische grond om accounts op basis hiervan de toegang tot platforms te ontzeggen.⁴¹⁷ Dit maakt *shadow banning*

415 Pasquale 2015.
416 Vergelijk Van Dijck et al. 2023.
417 Van Hoboken & Ó Fathaigh 2021.

– ofwel het minder zichtbaar maken van een account – een aantrekkelijk alternatief. *Shadow banning* beperkt het bereik, en daarmee de schade, van posts zonder dat er al te veel ophef over ontstaat.⁴¹⁸ Dat laatste heeft er alles mee te maken dat *shadow banning* niet openlijk plaatsvindt. Gebruikers krijgen er geen melding van en kunnen dus niet weten of ze door het platform minder zichtbaar zijn gemaakt. Dit voorkomt ook dat gestrafte gebruikers direct nieuwe accounts aanmaken. Vanuit het perspectief van de platforms een ideale oplossing en een handige manier om publieke verantwoording te ontlopen.⁴¹⁹

Juist het gebrek aan transparantie heeft een aantal bezwaren. Vanwege het ondoorzichtige karakter van de maatregelen kunnen gebruikers er nauwelijks tegen in het geweer komen. Bovendien maakt dat platforms kwetsbaar voor dwang vanuit regimes die verwickeld zijn in politieke conflicten en kritische geluiden naar de marge pogen te verbannen.⁴²⁰ Ook wanneer een platform content wel echt verwijdert, biedt het weinig openheid van zaken over het hoe en waarom.⁴²¹ Zelfs nu de meeste grote platformbedrijven officieel beleid voeren om transparantie te bevorderen. In zogenoemde *self-audits* doen platforms in zeer algemene termen verslag van hun keuzes over moderatie. Zo rapporteerde Meta het volgende over de eerste helft van 2022:

“We restricted access in the Netherlands to 162 items that represented Russian state-controlled media sources due to European Union-imposed sanctions and to two additional items for violating local hate speech laws. We also restricted access to one item reported by the Dutch Food Safety Authority for breaching EU health legislation.”⁴²²

Op basis van dit verslag kan niet worden vastgesteld om welke items het gaat, van wie ze precies afkomstig waren en waarom ze strijdig waren met bepaalde bepalingen.

Een zeer groot deel van de moderatie vindt bovendien geautomatiseerd plaats, maar er is weinig bekend over de exacte criteria en regels op basis waarvan bepaalde content wordt ‘geflagd’ of niet. Daarnaast zijn er mensen die content modereren. De platforms zijn weinig transparant over deze praktijk.⁴²³ De afgelopen jaren is er langs journalistieke weg iets meer zicht gekomen op deze zware arbeid, die voor een belangrijk deel plaatsvindt in lagelonenlanden zoals

de Filipijnen en India.⁴²⁴ Moderators kijken urenlang naar foto’s, video’s en berichten op sociale media waar een melding van gemaakt is en beoordelen of het inderdaad om aanstootgevend, expliciet of terroristisch materiaal gaat. Het gaat hierbij om laagbetaalde arbeid die mentaal en emotioneel zeer belastend is. Verschillende oud-werknemers hebben rechtszaken aangespannen tegen de platformbedrijven omdat ze zich uitgebuit voelen en lijden aan PTSS als gevolg van de dagelijkse confrontatie met zeer heftig beeldmateriaal.⁴²⁵

De komst van de Digital Services Act (DSA) impliceert een forse verandering ten opzichte van de voorgaande situatie en vergt een majeure inspanning van de zijde van de platformbedrijven. De DSA schrijft voor dat zij bij iedere beslissing in het kader van contentmoderatie een ‘statement of reasons’ moeten publiceren (art. 17 DSA). Deze beslissing dient vervolgens aanvechtbaar te zijn (art. 20 DSA) bij een externe partij (art. 21 DSA). Deze nieuwe wet- en regelgeving heeft als implicatie dat platforms voor elke interventie die ze doen met content van gebruikers, de gebruikers hierover moeten inlichten.⁴²⁶

Platforms en personalisering

De algoritmische aanbevelingssystemen van platformbedrijven zorgen ervoor dat gebruikers de content zien waarvan ze niet wisten dat ze die wilden zien. Deze systemen werken zo goed dat ze verslavend zijn: meer dan de helft van de jongeren (15-35 jaar) geeft aan verslaafd te zijn aan sociale media.⁴²⁷ Het is opmerkelijk dat er over een systeem met zoveel maatschappelijke impact, eigenlijk zo weinig bekend is. Het precieze functioneren van het algoritmische aanbevelingssysteem behoort tot de best bewaakte geheimen van de grote platforms. De DSA schrijft voor dat platforms in hun algemene voorwaarden uit moeten leggen op basis van welke parameters hun algoritmische aanbevelingssystemen werken (art. 27 DSA). Daarnaast dienen gebruikers de mogelijkheid te hebben om géén gebruik te maken van het gepersonaliseerde aanbevelingssysteem (art. 38 DSA). Dit is in lijn met andere Europese regelgeving die focust op transparant gebruik van AI.

Journalistieke media

Voor journalistieke media geldt dat de wijze waarop verantwoording en transparantie zijn georganiseerd, sterk uiteenloopt. Ten aanzien van het financiële reilen en zeilen maakt het veel uit of media zich in het private dan wel het publieke domein bevinden. Private partijen zoals dagbladen en nieuwssites zijn doorgaans weinig transparant over de wijze waarop ze geld verdienen.

418 Leerssen 2023.
419 Gillespie 2022.
420 Savolainen 2022.
421 Chavannes et al. 2023.
422 Meta Transparency Center 2024.
423 Roberts 2021.

424 Bijvoorbeeld de documentaire *The Moderators* van Adrien Chen. Zie ook: D’Orazio 2016.
425 Onyulo 2021.
426 Turillazzi et al. 2023.
427 Wayne Parker Kent 2024.

Dit geldt in het bijzonder voor de twee grote mediahuizen die 90 procent van de Nederlandse dagbladenmarkt in bezit hebben. De jaarverslagen zijn geconsolideerd en bieden weinig inzicht in de financiële positie van individuele mediaorganisaties. Omdat media democratische functies vervullen, mag een zekere mate van publieke verantwoording worden verwacht, zeker als het om grote mediabedrijven gaat. Onderzoekers spreken in dit verband van ‘media social responsibility’.⁴²⁸ Naarmate het bereik en de impact van media toenemen, neemt ook het belang van verantwoording toe. Voor partijen die met publiek geld gefinancierd worden, ligt dit uiteraard anders. Zij zijn wettelijk verplicht om financiële verantwoording af te leggen aan de geldverstrekker. Lokale omroepen leggen verantwoording af aan de gemeente en het Commissariaat voor de Media. Voor regionale en landelijke omroepen geldt dat ze uitsluitend verantwoording afleggen aan het Commissariaat voor de Media, die namens het ministerie het geld verstrekt. In het geval van aanvullende gelden, bijvoorbeeld vanuit fondsen, dient ook hierover verantwoording te worden afgelegd.

Ten aanzien van de journalistieke inrichting zijn er verschillende vormen van verantwoording. Journalistieke media hebben redactiestatuten waarin de onafhankelijkheid van redacties is vastgelegd en de mogelijkheid tot rectificatie geboden wordt bij eventuele onjuistheden in de berichtgeving. Ook zijn er media die een ombudsman hebben; deze neemt vragen en klachten van het publiek in behandeling en houdt zicht op de journalistieke werkwijze van redacties. Bij conflicten over journalistieke activiteiten is er bovendien de Raad voor de Journalistiek. Hier kunnen belanghebbenden terecht met klachten die het medium zelf naar hun oordeel niet goed heeft afgehandeld. De Raad voor de Journalistiek oordeelt enkel en legt geen sancties op. Het is de bedoeling dat de betrokken partijen na de uitspraak zelf actie ondernemen, een zelfreguleringsmodel dat in Europa vrij gangbaar is.⁴²⁹ Ultiem is een gang naar de rechter mogelijk, bijvoorbeeld om een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer, smaad of laster of aantasting van eer en goede naam aanhangig te maken.

Dat gebruikers in het nieuwe mediasysteem gemakkelijk een eigen mediakanaal kunnen opzetten, zet druk op de normen waaraan verschillende informatietypen moeten voldoen. In het geval van de journalistiek gaat het hierbij onder meer om hoor en wederhoor en het gebruik van meerdere bronnen. Juicekanalen, bijvoorbeeld, positioneren zich vooral als doorgeefluik van de tips die ze via ‘spionnen’ ontvangen en vervolgens breed verspreiden. Waarheden en feiten, roddels en desinformatie lopen daarbij soms naadloos in elkaar over. De afgelopen jaren zijn er diverse rechtszaken aangespannen

tegen dergelijke kanalen, met als uitkomst dat hun activiteiten onder het begrip ‘journalistiek’ vallen. Dat biedt enerzijds de mogelijkheid van bronbescherming; anderzijds zullen dergelijke kanalen aan hogere eisen moeten voldoen wat betreft de betrouwbaarheid van informatie. Een gang naar de rechter is echter geen makkelijke route; hierbij gaat het om een langdurig proces waarbij vaak nieuwe aandacht voor de zaak wordt gegenereerd bovenop de schade die al is ontstaan. Verantwoording krijgt eveneens vorm in de beleidsregels die het Commissariaat voor de Media in 2022 heeft opgesteld die influencers op grote videokanalen ertoe verplichten helder te zijn over commerciële boodschappen en minderjarigen te beschermen tegen schadelijke content. In dat kader is onlangs een eerste boete uitgedeeld.⁴³⁰

Een kwestie van relatief recente datum is hoe media zich verhouden tot de snelle ontwikkeling van nieuwe technologieën zoals generatieve AI. Met name journalistieke media moeten kenbaar maken hoe zij zich tot nieuwe technologie verhouden. Zij moeten waarborgen dat hun journalistieke content betrouwbaar blijft, in het licht van de sterk toegenomen manipuleerbaarheid van informatie.⁴³¹ Een goed voorbeeld van een dergelijke positionering is te vinden in het protocol van *de Volkskrant* waarin de regels van het journalistiek handelen staan beschreven. Hierin staat onder meer dat de krant geen gebruik maakt van kunstmatige intelligentie.⁴³²

Kernpunten 5.2.4 Verantwoording

- Het is lastig om platformbedrijven ter verantwoording te roepen. In dit licht zijn twee kwesties bijzonder relevant: contentmoderatie en personalisering.
- Contentmoderatie: Er is weinig bekend over de criteria en regels op basis waarvan platformbedrijven bepaalde content ‘flaggen’ of verwijderen. De implicatie van de nieuwe Digital Services Act (DSA) is dat platforms voor elke interventie de betrokken gebruikers moeten inlichten.
- Personalisering: De werking van de algoritmische aanbevelingsystemen is onbekend. De DSA schrijft voor dat platforms hier in hun algemene voorwaarden openheid over moeten geven en dat gebruikers de optie moeten krijgen om deze gepersonaliseerde aanbevelingsystemen uit te zetten.

- De mate van verantwoording en transparantie loopt voor journalistieke media sterk uiteen. De grote mediahuizen zijn weinig transparant over hun bedrijfsvoering. Wie aan journalistieke normen moeten voldoen, is steeds vaker onderwerp van debat. Nieuwe technologie zoals generatieve AI noopt journalistieke media ertoe zich hierover uit te spreken.

5.3 Gevolgen voor democratie

Wat betekent de bovenstaande analyse voor het huidige en toekomstige functioneren van de democratie? We signaleren op basis van het voorgaande een aantal risico's en kansen, die we aan de hand van de informatie-, controle- en forumfunctie van media nu kort beschrijven.

Informatie- en controlefunctie

De voorgaande hoofdstukken laten zien hoe, als gevolg van digitalisering en platformisering, de positie van journalistieke media in de online publieke ruimte in de verdrukking is gekomen. Journalistieke media zijn niet onfeilbaar, maar dat laat onverlet dat ze de beste kaarten hebben om onafhankelijke en betrouwbare informatie te bieden. In de huidige situatie verkeren veel journalistieke media in een kwetsbare positie. Ze zijn in financieel of infrastructureel opzicht afhankelijk van andere partijen en hebben moeite om nieuwe generaties aan zich te binden. Natuurlijk zijn er ook journalistieke partijen die het heel goed doen, maar de algemene trend is er één van toenemende kwetsbaarheid. Nederlanders gebruiken nieuws hoofdzakelijk online, waar het concurreert met allerlei andere apps en diensten – zoals sociale media.⁴³³ In deze context is het risico reëel dat de beste informatie niet het grootste publiek bereikt. Een risico dat zich het scherpst aftekent onder jongere generaties, die hun 'nieuwsreis' overwegend op sociale media beginnen.⁴³⁴ Als deze ontwikkeling in de toekomst doorzet, betekent dit dat groepen burgers minder kennis hebben over de wereld om hen heen. Dat geldt in het bijzonder voor de lokale leefgemeenschap, maar ook voor de wereld die daar ver buiten ligt. Dit belemmert democratische meningsvorming en daarmee ook een betekenisvolle en actievere deelname aan democratische processen.

Op lokaal en regionaal niveau heeft de kwetsbare positie van media zich al vertaald in een verschraling van het journalistieke aanbod. Dit is vanuit democratisch oogpunt een zorgelijke ontwikkeling, zeker ook met het oog op de vele

beleidsdossiers waar juist gemeentelijke overheden verantwoordelijk voor zijn. Het betekent dat de lokale macht minder goed gecontroleerd kan worden, en dat is om allerlei voor de hand liggende redenen problematisch. Hier komt nog bij dat gemeenten de afgelopen jaren stevig in hun communicatiekracht hebben geïnvesteerd. Vaak zijn er meerdere communicatieprofessionals in dienst die zich inzetten voor het verstrekken van informatie langs socialemediakanalen. Een enkele gemeente heeft zelfs voorgesteld om op eigen kosten een zogenoemde gemeentelijke journalist aan te stellen.⁴³⁵ Dit is slecht voor de lokale democratie, waar bewoners achterblijven in hun informatiepositie en de lokale macht vrij spel heeft.

Tegelijkertijd circuleert er in de online publieke ruimte veel informatie van twijfelachtige kwaliteit. Het gaat dan om informatie die niet geverifieerd, feitelijk onjuist of opzettelijk misleidend is, of zelfs groepen tegen elkaar opzet. Dat leidt ertoe dat burgers in de samenleving over eenzelfde kwestie opvattingen kunnen ontwikkelen die op een zeer fundamenteel niveau niet meer verenigbaar zijn. De keuze uit relevante 'feiten' is dan te verschillend om nog overbrugd te kunnen worden; de standpunten gaan in het verharde debat gepaard met zoveel emotie dat mensen niet meer bereid zijn om naar elkaar te luisteren.

Zoals we in hoofdstuk 2 betoogden, is het voor democratische meningsvorming belangrijk dat burgers ruwweg over dezelfde feitelijke informatie beschikken. Dit klinkt eenvoudiger dan het is. Het kritisch bevragen en betwisten van feiten is van alle tijden en een belangrijke motor van maatschappelijke vooruitgang. Dat laat onverlet dat een zekere mate van overeenstemming over wat in de samenleving als relevante feiten gelden, wel nodig is om betekenisvol met elkaar in debat te kunnen gaan. Immers, dit raakt aan de meest basale definitie van sociale en maatschappelijke vraagstukken. Zoals: COVID-19 is een besmettelijk virus waar mensen ziek van kunnen worden. Of: de aarde warmt op door de uitstoot van broeikasgassen. Overeenstemming over dergelijke feiten gaat prima samen met een hartstochtelijk verschil van mening, bijvoorbeeld over de implicaties, de verdeling van lasten of de prioritering ten opzichte van andere vraagstukken. Maar juist over wat als feiten geldt, ontstaat steeds vaker discussie, tot in het parlement aan toe. Het coronavirus zou een hoax zijn en klimaatverandering een quasi-wetenschap over CO₂.⁴³⁶ Op het moment dat ook het onderliggende feitenkader het debat in wordt getrokken en moet concurreren met een variant die strijdig is met breed gedragen wetenschappelijke claims, is een zinvolle uitwisseling van feiten nauwelijks nog mogelijk.

433 In 2023 werd online nieuws voor het eerst door 63 procent van de mensen genoemd als de meest gebruikte nieuwsbron, zie Commissariaat voor de Media 2023.

434 Commissariaat voor de Media 2023b.

435 ROB en RVC 2020. In de Gemeente Almere werd zelfs een hoofdredacteur aangesteld maar deze functietitel werd na kritiek geschrapt; zie NOS 2021.

436 Zie bijvoorbeeld <https://decorrespondent.nl/9674/thierry-baudet-verkondigde-in-2-minuten-18-onwaarheden-over-het-klimaat-dit-zijn-ze/7071238e-0199-0024-3d7a-369095eb723f>

Het zeer laagdrempelige karakter van de online publieke ruimte maakt deze ook kwetsbaar voor inmenging van buitenaf. Sociale media zijn bij uitstek geschikt om stemmen te censureren of om groepen te discrimineren of buiten te sluiten. Pas sinds kort is er in de westerse wereld meer aandacht voor de wijze waarop autoritaire regimes gebruik maken van sociale media om hun macht te versterken. Gebruikers worden intensief gevolgd of overspoeld door ‘alternatieve’ informatie waardoor kritische berichtgeving onvindbaar wordt. Deze nieuwe vorm van censuur maakt handig gebruik van algoritmes die zo zijn ingesteld dat aan het allernieuwste en het meest gedeelde voorrang wordt gegeven. De steeds wisselende Russische berichtgeving over de toedracht van het neerstorten van de MH17 in 2014 is hier een treffend voorbeeld van.⁴³⁷ De Europese Commissie stelt dat desinformatie het vertrouwen in zowel de media als de democratie ondermijnt. Ook beperkt desinformatie burgers in hun vrije informatiegaring en leidt ze tot een toename van radicale en extremistische ideeën.⁴³⁸

Desinformatie is dus niet slechts een probleem omdat deze de informatiepositie van burgers verzwakt, ze resulteert ook in allerlei tweedeorde-effecten, zoals minder vertrouwen in instituties, cynisme, extremisme en (affectieve) polarisatie.⁴³⁹ En het zijn juist deze tweedeorde-effecten die desastreuze gevolgen kunnen hebben voor de democratische rol die journalistieke media hebben te spelen. Door de integriteit van journalisten stelselmatig in twijfel te trekken, wordt het vertrouwen van burgers in de journalistiek ernstig geschaad. Bovendien leidt de twijfel die rond feiten wordt gezaaid, tot een vruchtbare bodem voor actoren die baat hebben bij het verspreiden van leugens.⁴⁴⁰ Dit zogenoemde leugenaarsdividend ondermijnt bij uitstek de controlefunctie van de media. Het stelt invloedrijke partijen in staat om zonder veel moeite journalistieke verhalen en onthullingen als onwaar, gekleurd of lasterlijk af te doen en als ‘nepnieuws’ terzijde te schuiven.

Forumfunctie

De grootste, positieve, verandering is evenwel dat het mediasysteem veel toegankelijker is geworden. Dat heeft de democratische meningsvorming veel waardevols opgeleverd. Zo is het publieke debat veelkleuriger geworden. Stemmen die eerder tot de marge waren veroordeeld, klinken nu luid en duidelijk. De ervaringen van minderheidsgroepen kunnen via socialemediaplatforms uitgroeien tot mondiale protestbewegingen die met veel succes hun thema's op de maatschappelijke en politieke agenda zetten. Zo heeft de Black Lives Matter-beweging een hernieuwde aandacht voor discriminatie en institutioneel

racisme veroorzaakt en hielp hashtag MeToo erbij dat grensoverschrijdend gedrag in tal van settings en contexten werd geagendeerd. In landen met een autoritair regime en staatsgebonden media blijken sociale media bovendien een belangrijk instrument te zijn voor het verspreiden en organiseren van kritiek en een onmisbare infrastructuur voor collectieve actie.⁴⁴¹

Tegelijkertijd zijn het publieke debat en de onderwerpen die daarbinnen domineren, soms lastig met zekerheid te duiden. Juist omdat de werking van de onderliggende infrastructuur in vele opzichten een *black box* is, is het niet eenvoudig om dat wat de meeste aandacht trekt ook in de juiste context te plaatsen. Dat maakt het een ingewikkelde vraag of en in hoeverre de thema's die online het meest saillant zijn, ook representatief zijn voor dat wat er feitelijk in de bredere maatschappij speelt. Het is evenzogoed mogelijk dat de online ordening een vertekend beeld geeft van dat wat mensen daadwerkelijk belangrijk vinden. Hier speelt algoritmische curatie een rol, maar ook de kracht van de luidste stem. Dit raakt aan de basale vraag hoe het publieke debat valt te duiden en in hoeverre burgers daarin een gelijke stem hebben.

Wellicht de belangrijkste belemmering voor het online publieke debat is de verruwing van online omgangsvormen. Deze ontwikkeling raakt aan een essentiële voorwaarde voor het goed functioneren van de publieke ruimte: een mate van wederzijds respect waardoor eenieder veilig in die ruimte kan deelnemen. Democratische meningsvorming wordt een lastig verhaal wanneer de bereidheid verdwijnt om naar de ander te luisteren en afwijkende standpunten niet langer als een legitieme bijdrage aan het publieke debat worden beschouwd. Online ontstaat er zogenoemde normerosie: mensen die te maken krijgen met extreem gedrag, zoals haatzaaiende uitingen, zullen ook zelf sneller geneigd zijn dit gedrag te vertonen.⁴⁴² Hierbij geldt dat politieke voorkeuren een sterke reactie oproepen. Mensen voelen de grootste weerstand bij groepen die een andere politieke kleur hebben dan zichzelf – veel meer dan bij groepen met een andere religie, leeftijd of etnische achtergrond.⁴⁴³ Online haat leidt tot online haat, en hoeft niet beperkt te blijven tot het digitale domein maar kan overslaan naar gewelddadig gedrag in de echte wereld.⁴⁴⁴

Met name mensen die zich online uitspreken, krijgen het zwaar te verduren. Dit gaat ten koste van de inclusiviteit van het publieke debat en zorgt er uiteindelijk voor dat de stemmen, en daarmee de belangen, van bepaalde groepen in de samenleving minder goed gehoord en gediend worden. Ook heeft dit als

437 Kamerstukken ii 2019/20, 33997, 30821, nr. 153.

438 Europese Commissie 2018: paragraaf 2.2.

439 Guess & Lyons 2020; Anderson 2021; Carlson 2020; Jungherr & Schroeder 2021; Mitchelstein et al. 2020; Altay et al. 2023.

440 Chesney & Citron 2019; Schick 2020: 130

441 Kruikemeier & Vliegthart 2024: 139.

442 González-Bailón & Lelkes 2023.

443 Harteveld 2021.

444 Kruikemeier & Vliegthart 2024.

gevolg dat talentvolle mensen niet langer bereid zijn een publiek ambt te bekleeden. De voordelen van zo'n positie wegen niet op tegen het afbreukrisico en de impact die dit op de persoonlijke levenssfeer heeft.

Er is een maatschappelijke en politieke cultuur ontstaan waarin de omgangsvormen hardvochtig zijn en publieke figuren op hun hoede zijn voor *trial by media*. Binnen het parlementaire debat en het politieke ambacht is beeldvorming een dominante factor geworden. In deze beeldvorming staat het persoonlijke centraal en is er meer aandacht voor gebeurtenissen en poppetjes dan voor context en nuance. Deze ontwikkeling heeft ertoe geleid dat politici in steeds mindere mate bereid zijn om zich kwetsbaar op te stellen. In de praktijk komt dat neer op nietszeggende interviews als gevolg van eindeloze mediatrainingen, een gebrek aan eerlijke reflectie en een beperkte bereidheid om standpunten bij te stellen. Deze ontwikkeling holt de kwaliteit van het parlementaire debat uit en raakt aan de kern van het functioneren van de democratie.

Kernpunten 5.3 Gevolgen voor democratie

- Informatie- en controlefunctie: het bereik van journalistieke content neemt af en verschaalt op lokaal niveau. Tegelijkertijd circuleert er veel informatie van twijfelachtige kwaliteit. Het risico bestaat dat burgers minder goed geïnformeerd raken over de wereld om hen heen. Dit gaat ten koste van democratische participatie. Ook kunnen lokale machtsstructuren minder goed gemonitord worden, wat de democratische controle bemoeilijkt. Wanneer burgers op basis van onverenigbare (en niet-geverifieerde) feiten opvattingen ontwikkelen, is onderlinge uitwisseling en onderling debat nauwelijks nog mogelijk. Gerichtes desinformatie, afkomstig van binnenlandse en buitenlandse actoren, doet afbreuk aan vertrouwen, niet alleen in de media maar ook in andere instituties die essentieel zijn in een democratische rechtsstaat. Het zaaien van twijfel rond feiten en waarheden tast de invulling en effectiviteit van de journalistieke controlefunctie aan.

- Forumfunctie: de technologische toegankelijkheid heeft het publieke debat veelkleuriger en rijker gemaakt. Sociale bewegingen zetten nieuwe thema's op de maatschappelijke en politieke agenda. Tegelijkertijd is het publieke debat in het online domein lastiger te duiden en zijn de online omgangsvormen verhard, waardoor mensen minder bereid zijn hieraan deel te nemen. Dit gaat ten koste van de kwaliteit van het publieke debat. Ook heeft het hardvochtige online klimaat en het gebrek aan effectieve handhaving tot gevolg dat mensen minder bereid zijn een publiek ambt te aanvaarden. De zwaarwegende rol van beeldvorming binnen het politieke bedrijf gaat ten koste van reflectie en nuance en schaadt daarmee de kwaliteit van het parlementaire debat en van het politieke ambacht in het algemeen.

5.4

Conclusie

In dit hoofdstuk maakten we de balans op over de democratische meningsvorming in de publieke ruimte. We concluderen dat de werking van het nieuwe mediasysteem de democratische meningsvorming onder druk zet. In het online domein is er sprake van verdringing van het journalistieke aanbod. Gebruikerspatronen veranderen en op lokaal en regionaal niveau is het aanbod verschaald. Een en ander heeft gevolgen voor de informatiepositie van burgers. Zo bestaat het risico dat burgers minder kennis hebben van wat zich buiten de eigen leefwereld afspeelt. Opvattingen over waarheid en feiten kunnen zo ver uit elkaar komen te liggen dat een zinvolle uitwisseling van standpunten niet langer mogelijk is. Daar staat tegenover dat het mediasysteem veel toegankelijker is geworden. Stemmen die eerder tot de marge waren veroordeeld, kunnen zich nu verenigen en laten horen. Tegelijkertijd constateren we dat het publieke debat is verhard. Wellicht kan iedereen in technologisch opzicht deelnemen aan dat debat, maar deze deelname gaat niet zelden gepaard met intimidatie en haat. Zeker voor politici, journalisten en wetenschappers is het publieke debat vaak geen veilige plek meer; dit geldt in het bijzonder voor vrouwen en diegenen die tot een minderheid behoren.

Met de komst van zoekmachines, sociale media, slimme televisies en smartphones is de werking van het mediasysteem radicaal veranderd. Een grondige herziening van hoe daarbinnen informatiestromen lopen en welke partijen aan de knoppen zitten, is hiervan het gevolg. Hier zijn grote economische belangen mee gemoeid. Technologische ontwikkelingen op onder meer het terrein van generatieve AI zetten de bestaande verhoudingen verder onder druk en het ligt in de lijn der verwachting dat deze ontwikkelingen ook de komende jaren zullen doorzetten en de journalistieke media steeds voor nieuwe en onvoorziene

vraagstukken zullen plaatsnemen. Hoewel er in Nederland ook nog veel goed gaat – hoog vertrouwen, sterke journalistieke cultuur – constateren we dat nu actie is vereist om het goede te bestendigen en naar de toekomst toe te borgen. In het volgende, tevens laatste, hoofdstuk schetsen we daarom verschillende routes naar een beter functionerend en toekomstbestendig mediasysteem.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

Media zijn onmisbaar in een democratische samenleving. Wezenlijk in dit verband zijn drie functies die zij vervullen. Allereerst is dat de *informatiefunctie*: media voorzien burgers van informatie over wat zich in de samenleving afspeelt. Hieruit volgt de tweede functie, de *controlefunctie*: media stellen burgers en andere partijen in staat om geïnformeerd de macht te controleren. Ten slotte hebben media een *forumfunctie*: de media duiden en bediscussiëren wat er in onze samenleving gebeurt. Uit de analyse in de voorgaande hoofdstukken blijkt dat elk van deze functies onder druk staat door de werking en de kenmerken van het huidige mediasysteem.

De afgelopen decennia is het mediasysteem grotendeels naar het online domein verschoven. Hier opereren naast journalisten en klassieke mediabedrijven ook zoekmachines, sociale media, slimme elektronica, zeer krachtige AI-toepassingen en allerhande gebruikers. Hoewel dit nieuwe mediasysteem veel waardevols heeft gebracht, staat het op gespannen voet met de vereisten die in een democratie worden gesteld aan de informatievoorziening aan burgers, de controle van de macht en het publieke debat in het algemeen. Met andere woorden, de drie voornoemde functies van media staan onder druk.

Zo zijn journalistieke media te midden van de overvloed aan informatie steeds minder goed in staat de publieke aandacht te trekken. Dit heeft gevolgen voor de informatiefunctie. Mondiaal opererende platformbedrijven beheren en controleren de online informatiestromen en zien nieuws voornamelijk als middel om geld mee te verdienen of om AI-toepassingen mee te verfijnen. De algoritmes van deze bedrijven bepalen in belangrijke mate hoe, waar en wanneer gebruikers bepaalde content zien of horen. Dat nieuws, advertenties, feitelijke informatie en opinies ongeordend en vrijwel zonder context worden aangeboden, ondermijnt het onderscheidende karakter van de journalistiek en ontnemt burgers de handvatten om informatie te duiden. In deze dynamiek staat ook de betrouwbaarheid van informatie op het spel. Waar oudere generaties nog veelal gebruik maken van gevestigde nieuwsmerken, halen jongere generaties hun informatie vaker van heel andere kanalen, waarbij het minder zwaar weegt of en in hoeverre de content het resultaat is van een journalistieke werkwijze. Deze trend zet naar alle waarschijnlijkheid door, met als risico dat burgers over de gehele linie minder goed geïnformeerd raken over kwesties die maatschappelijk en politiek gezien heel relevant zijn.

Deze druk op de informatiefunctie werkt door in de wijze waarop het mediasysteem invulling kan geven aan de controlefunctie. Immers, ook hiervoor is een brede beschikbaarheid van betrouwbare en onafhankelijk geproduceerde informatie een noodzakelijke voorwaarde. Een belangrijk probleem is dat journalistieke media onder financiële druk staan doordat bepaalde inkomsten wegvallen. Platformbedrijven als Alphabet Inc. en Meta hebben de afgelopen decennia een superieur verdienmodel ontwikkeld, waarin aandacht en interacties van gebruikers leidend zijn. Ze zijn erin geslaagd het leeuwendeel van de online advertentie-inkomsten naar zich toe te trekken: inkomsten die tot dan toe terecht kwamen bij met name de private mediaorganisaties. De pers heeft zich mede door verregaande concentratie staande weten te houden, maar op lokaal en regionaal niveau hebben journalistieke media het in vele opzichten moeilijk. In sommige plaatsen ontbreken onafhankelijke redacties, waardoor burgers verstoken kunnen raken van lokaal relevante informatie en controle op het lokale bestuur wordt bemoeilijkt. Dit is vanuit democratisch oogpunt niet wenselijk.

De kenmerken van het huidige mediasysteem raken tot slot ook de forumfunctie. Met de komst van het internet, sociale media en grootschalige communicatiediensten is de publieke ruimte onmiskenbaar vergroot. De toegankelijkheid van het digitale domein heeft ervoor gezorgd dat stemmen die eerder tot de marge waren veroordeeld, zich nu luid en duidelijk kunnen laten horen. Sociale media hebben een enorm potentieel voor mobilisatie, zoals verschillende sociale bewegingen de afgelopen jaren hebben aangetoond. Maar er zijn ook keerzijden. Door de werking van algoritmes kunnen gebruikers sterk wisselende nieuwsdiëten krijgen. Tezamen met de circulatie van informatie die (opzettelijk) onjuist of misleidend is (al dan niet met behulp van AI) en ontdaan is van een bredere context, kunnen groepen in de samenleving tot stellige overtuigingen komen die onderling nauwelijks nog verenigbaar zijn. Dat bemoeilijkt het democratische debat, waarvoor immers een voorwaarde is dat deelnemers ruwweg over dezelfde informatie beschikken. Als burgers het over de meest basale feiten niet eens kunnen worden, wordt het ook heel moeilijk om politieke compromissen te sluiten.

Daar komt bij dat online omgangsvormen verruwen. Het digitale debat is vaak onveilig. Hier spelen individuele gedragingen een rol, met name van actoren die online een groot bereik hebben. Hiernaast vergroten ook het ontwerp en de werking van algoritmes de zichtbaarheid en daarmee de impact van grove en haatdragende uitlatingen. Online intimidatie kan uitmonden in bedreigingen die zich ook weer kunnen vertalen in offline geweld. Dergelijke intimidatie draagt eraan bij dat burgers, wetenschappers en ambtenaren zich niet meer uit durven spreken of zelfs maar voorlichting durven geven. Politici zijn beducht voor *trial by media* en de kwaliteit van het politieke en parlementaire debat wordt zo uitgehold. Dat vormt een groot democratisch risico.

We benadrukken dat de hier geconstateerde ontwikkelingen niet één op één zijn toe te schrijven aan veranderingen in het mediasysteem. Desalniettemin is er sprake van een zorgelijke en risicovolle constellatie. De werking van het mediasysteem schuurt op veel punten met de invulling van de democratische functies, en de alomtegenwoordige opmars van generatieve AI zet dit verder op scherp. Dit probleem lost zichzelf niet op. Sterker, deze ontwikkelingen zetten naar alle waarschijnlijkheid door wanneer geen actie ondernomen wordt.

In dit slothoofdstuk roept de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) de overheid daarom op de democratische werking van het mediasysteem te verbeteren. We beargumenteren dat interventie op diverse fronten nodig is, en dat daarbij haast geboden is. Belangrijk is het besef dat de noodzakelijke interventie is gestoeld op zowel concrete acties als de overtuiging dat voor het mediabeleid nieuwe uitgangspunten hebben te gelden. Onderstaand presenteren we daarom allereerst drie nieuwe uitgangspunten (paragraaf 6.2) en vervolgens vier aanbevelingen voor het mediabeleid (paragraaf 6.3-6.6).

6.2

Uitgangspunten voor nieuw mediabeleid

Het mediasysteem is volop in ontwikkeling en het huidige mediabeleid sluit daarop onvoldoende aan, met als gevolg dat het inboet aan legitimiteit. Tot nu toe heeft de overheid ervoor gekozen te opereren vanuit de oude infrastructuur en voort te bouwen op bestaande kaders, aangevuld met nieuwe maatregelen, vooral waar het de regulering van platformbedrijven betreft. Deze aanpak past niet meer. Om de informatiefunctie, de controlefunctie en de forumfunctie blijvend te waarborgen, is het zaak nieuw beleid te maken en uit te voeren. Startpunt voor dat beleid zijn het nieuwe mediasysteem en de ontwikkelingen die zich daarin voordoen, zoals de toename van indirect mediagebruik en de steeds grotere dominantie van technologiebedrijven. Alleen met deze focus kan een context worden geborgd waarbinnen de democratische functies van media ook naar de toekomst toe voldoende tot hun recht kunnen komen.

Hieronder formuleren we drie uitgangspunten voor een hedendaags mediabeleid:

1. De democratische functies van het mediasysteem zijn leidend.
2. Om de adequate invulling van de democratische functies van het mediasysteem te garanderen is overheidsinterventie noodzakelijk.
3. Mediabeleid richt zich op meer dan alleen de traditionele spelers, en behelst het hele spectrum aan relevante partijen binnen het mediasysteem.

De democratische functies van het mediasysteem zijn leidend

Het lijkt een open deur: “Media zijn onmisbaar in een democratische samenleving.” Het is de openingszin van dit rapport en we onderstrepen het democratisch belang van media hier nogmaals in relatie tot het beleid. Want hoe vanzelfsprekend het ook klinkt, dat het mediasysteem de democratie versterkt, is al lang geen vanzelfsprekendheid meer. Het is cruciaal dat de samenleving beschikking blijft houden over een goed werkend mediasysteem waarin de informatie-, controle- en forumfunctie stevig zijn verankerd en geborgd. Als dat systeem niet goed werkt, ondermijnt dat de keuzevrijheid van burgers, de verdraagzaamheid in de samenleving, de legitimiteit van verkiezingen en het draagvlak voor politieke besluiten. Een goed werkend mediasysteem zou voor de overheid dan ook een centraal beleidsuitgangspunt moeten zijn, met een dienovereenkomstig politiek en bestuurlijk gewicht. Media zijn een basisvoorziening, net zoals infrastructuur, zorg, onderwijs en defensie dat zijn, en ze vereisen daarmee structurele aandacht en onderhoud.

Om de adequate invulling van de democratische functies van het mediasysteem te garanderen is overheidsinterventie noodzakelijk

Het functioneren van het mediasysteem wordt in belangrijke mate gestuurd door commerciële platformbedrijven. Omdat het hier geen neutrale aansturing betreft, is regulering door de overheid onvermijdelijk geworden, zowel om de invloed van platformbedrijven op de democratische meningsvorming terug te dringen als om de positie van reguliere, met name lokale, media te versterken en een beter geïnformeerd publiek debat te bevorderen. Daar waar de markt gaten laat vallen, moet de overheid zorgdragen voor zodanige (financiële) omstandigheden dat alsnog in deze leemte kan worden voorzien. Bij dit alles geldt de harde voorwaarde van een stevig geborgde inhoudelijke onafhankelijkheid voor de media in kwestie. Deze onafhankelijkheid speelt niet alleen ten aanzien van het bedrijfsleven maar ook ten aanzien van de overheid.

Mediabeleid richt zich op meer dan alleen de traditionele spelers, en behelst het hele spectrum aan relevante partijen binnen het mediasysteem

Mediabeleid is van oudsher omroep- dan wel persbeleid en kabel- dan wel frequentiebeleid. Het internet heeft het onderscheid tussen beide perspectieven – distributiekkanalen versus infrastructuur – al lang doen vervagen.⁴⁴⁵ Kranten, radio en televisie zullen niet verdwijnen, maar hun vorm en de distributie van hun content zijn steeds minder verbonden aan een specifieke technologische drager en infrastructuur. Ook op het niveau van de actoren lopen rollen en verantwoordelijkheden in toenemende mate door elkaar. Gebruikers hebben distributieve macht, platforms nemen redactionele beslissingen door op

financiële gronden informatie te prioriteren of tot de marge te veroordelen. En elektronicafabrikanten sluiten deals met partijen als Netflix en Google en omzeilen daarmee bestaande bepalingen die beogen de toegankelijkheid en zichtbaarheid van reguliere media te bevorderen. Om ervoor te zorgen dat de media goed invulling kunnen blijven geven aan de informatie-, controle- en forumfunctie, is het zaak dit soort nieuwe kenmerken scherp op het netvlies te hebben.

Denken vanuit het nieuwe mediasysteem is geboden, want werken vanuit het beeld van een stelsel van afzonderlijke distributiekkanalen en infrastructuur past niet meer. Beleid ten aanzien van desinformatie, kunstmatige intelligentie en online bedreigingen raakt indirect ook aan het mediabeleid. Mediadiensten via het internet zijn ook mediadiensten en dienen als zodanig te worden gereguleerd. Dat podcasts en grote Instagram-kanalen niet onder de Richtlijn Audiovisuele mediadiensten vallen, staat hiermee op gespannen voet. Dergelijke inconsistenties zijn onwenselijk en ook onhoudbaar, en maken het mediasysteem kwetsbaar voor misbruik en manipulatie. Denken vanuit het nieuwe mediasysteem vergt van de overheid meer coördinatie en samenwerking, onder andere op het niveau van de departementen en toezichthouders. Bovendien betekent het dat de overheid een rol heeft te vervullen ten aanzien van technologieën zoals AI, die van belang zijn voor een betrouwbaar en veilig functionerend mediasysteem.

Gegeven deze uitgangspunten, formuleren we vier aanbevelingen:

1. Maak maximaal gebruik van Europese wet- en regelgeving om een betrouwbare en veilige informatieomgeving te realiseren (paragraaf 6.3).
2. Maak voor de democratie belangrijke informatie prominent zichtbaar en goed vindbaar (paragraaf 6.4).
3. Versterk de lokale en regionale journalistiek (paragraaf 6.5).
4. Stimuleer dat gebruikers verantwoordelijkheid nemen voor hun rol en positie in het nieuwe mediasysteem (paragraaf 6.6).

Dat we het mediasysteem centraal stellen, betekent dat we met deze aanbevelingen verschillende actoren aanspreken. Drie opmerkingen zijn daarbij van belang. Ten eerste dat een zeer groot deel van de regels ten aanzien van het mediasysteem in Europees verband tot stand is gekomen. Nederland is hieraan gebonden. Ten tweede is de overheid weliswaar verantwoordelijk voor het mediasysteem als geheel, maar haar rol ten aanzien van publieke versus private media verschilt en zij heeft derhalve ook uiteenlopende instrumenten ter beschikking om relevante publieke waarden te verankeren. Bij private media zijn dat bijvoorbeeld concurrentiebepalingen terwijl publieke media binnen

een speciaal daartoe opgesteld wettelijk kader opereren. Ten derde zijn gebruikers, veel meer dan voorheen, in het mediasysteem een zelfstandige rol gaan vervullen. De inkadering van deze rol vergt herziening van onder meer beleid voor mediawijsheid, wetgeving omtrent politieke partijen en beleidsregels ten aanzien van overheidscommunicatie. We formuleren daarom ook op dit punt een aanbeveling.

6.3 Europese wet- en regelgeving maximaal benutten

1. Maak maximaal gebruik van Europese wet- en regelgeving om een betrouwbare en veilige informatieomgeving te realiseren:

- Versterk toezicht en handhaving en zorg voor een regelmatige uitwisseling met de wetgever.
- Werk een pluriformiteitstoets uit.
- Borg de beschikbaarheid van informatie voor toezicht op het mediasysteem.

De afgelopen jaren heeft met name de Europese Commissie een stevig pakket aan regels opgesteld om het functioneren van de digitale publieke ruimte te verbeteren en in lijn te brengen met de Europese waarden.⁴⁴⁶ Het overgrote deel van deze regels moet zich in de praktijk echter nog bewijzen en dat zal niet vanzelf gaan. Met name de grote platformbedrijven hebben de afgelopen jaren een intensieve lobby gevoerd tegen de nieuwe regels en lijken weinig geneigd zich in te spannen om deze na te leven. Zo circuleerde er rond de Europese verkiezingen van 2024 nog altijd veel desinformatie. Om de nieuwe en voor de democratische meningsvorming belangrijke regels tot een succes te maken, is het derhalve noodzakelijk dat de Nederlandse overheid voortvarend werk maakt van de implementatie ervan. We pleiten hierbij niet voor een ‘nationale kop’ op de Europese wet- en regelgeving. Waar het om gaat, is dat de Nederlandse wetgever en relevante toezichthouders investeren in de concretisering van die wet- en regelgeving, de naleving ervan borgen en actief samenwerken – ook in Europees verband – om regulering van het mediasysteem naar een hoger plan te tillen.⁴⁴⁷

446
447

Voor een overzicht zie Chavannes et al. 2021 en 2023.
Prechal & Van den Brink 2010.

Versterk toezicht en handhaving en zorg voor een regelmatige uitwisseling met de wetgever

Voor de implementatie van Europese wetgeving is het nodig doelstellingen te concretiseren in afdwingbare normen. Het zijn in de praktijk meestal de toezichthouders die dit op zich nemen en bepalen hoe en op welke partijen zij toezichthouden. Rond het mediasysteem zijn verschillende toezichthoudende partijen actief, zoals het Commissariaat voor de Media (CvDM), de Autoriteit Consument en Markt (ACM), de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). De samenwerking van deze partijen staat echter nog in de kinderschoenen en concentreert zich rond het toezicht op de Digital Services Act (DSA) en de AI-Verordening.⁴⁴⁸ Het sterk versnipperde karakter van de Europese en de nationale wetgeving ten aanzien van het mediasysteem noodzaakt tot een intensieve coördinatie en een proactieve benadering van de betrokken partijen. Ook moet op nationaal niveau scherper vast komen te liggen wie op welke aspecten van het mediasysteem toezicht gaat houden en welke capaciteit daarvoor nodig is. Dat laatste is ook van belang om de inhoudelijke keuzes die toezichthouders maken aan democratische controle te kunnen onderwerpen.⁴⁴⁹

Nationale toezichthouders moeten de relevante problemen identificeren en een geloofwaardige invulling geven aan hun toezichthoudende taak. Zo ontwikkelde het Commissariaat voor de Media in 2022 beleidsregels voor ‘video-uploaders’, als uitwerking van de in 2019 herziene Richtlijn audiovisuele mediadiensten.⁴⁵⁰ Volgens de Nederlandse mediawet moeten deze partijen duidelijk zijn over commerciële boodschappen en minderjarigen beschermen tegen schadelijke content. Het Commissariaat besloot grote influencers te verplichten zich te registreren en deelde in dat verband in 2024 een eerste boete uit.⁴⁵¹ Ook bij de DSA is er noodzaak voor nationale invulling, in het bijzonder waar het gaat om de definitie van illegale content en desinformatie. Volgens de Raad van State is het cruciaal beide begrippen te concretiseren; zij raken aan

448 Bij het toezicht op het digitale domein is een groot aantal toezichthouders betrokken, verenigd in de Inspectieraad en het Samenwerkingsplatform Digitale Toezichthouder (SDT). Voor het toezicht op de DSA is binnen het SDT een DSA-Kamer opgericht. Bij het toezicht op AI gaan mogelijk zo’n twintig toezichthouders een rol spelen, de coördinatie ligt in handen van de Rijksinspectie Digitale infrastructuur.

449 De ACM heeft voor toezicht op de DSA en DMA extra personeel gekregen, zie https://www.acm.nl/system/files/documents/acm-jaarplan_2024_0.pdf. De Autoriteit Persoonsgegevens is coördinerend toezichthouder op algoritmes en AI en verantwoordelijk voor de toezichttaken in het kader van de AI-Verordening.

450 Tot 2022 moesten influencers zich wat betreft reclame-uitingen houden aan de Reclamecode Social Media & Influencer Marketing en consumentenwetgeving. De branche zelf is naar Frans voorbeeld gestart met certificering van influencers, zie: <https://www.reclamecode.nl/news/certificaat-en-openbaar-register-voor-influencers/>

451 Het betreft influencers met meer dan 500.000 volgers.

publieke waarden zoals de bescherming van de democratie, de openbare veiligheid, de vrijheid en pluriformiteit van de media en individuele grondrechten zoals de vrijheid van meningsuiting en informatie en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.⁴⁵² De opstelling en inhoudelijke keuzes van de nationale wetgever en toezichthouders zijn bepalend voor de mate waarin de nieuwe Europese regels daadwerkelijk zullen bijdragen aan een betrouwbare en veilige digitale publieke ruimte.

Werk een pluriformiteitstoets uit

Een tweede actiepoint betreft de ontwikkeling van een pluriformiteitstoets. De European Media Freedom Act (EMFA) spoort de Europese lidstaten aan om, naast de bestaande mededingingswetgeving, regels en procedures vast te leggen om concentraties op de mediemarkt te beoordelen.⁴⁵³ In Nederland is de mediemarkt sterk geconcentreerd, mede doordat specifieke regels voor het toetsen van mediaconcentraties eerder zijn afgeschaft. Verdere concentratie ligt in het verschiet, met als consequentie dat de private nieuwsmarkt in handen komt van één of hooguit twee spelers. Deze situatie is onwenselijk vanuit het oogpunt van een pluriform aanbod en een pluriforme prijszetting. Hier komt bij dat mediaorganisaties in Europa er steeds vaker mee te maken hebben dat particuliere eigenaren, aandeelhouders en overheden zich inmengen in redactionele beslissingen.⁴⁵⁴ Bij zeer grote spelers resulteert dergelijke inmenging al snel in een substantiële invloed op de publieke opinie. Ten slotte neemt het risico toe op overname, waarbij het mogelijk is dat partijen zich melden die het vitale belang van de nieuwsvoorziening niet onderschrijven. Het is dan ook belangrijk om de relevante artikelen uit de EMFA met voorrang uit te werken en te implementeren, mede in het licht van de recente dynamiek op de overnamemarkt.

Borg de beschikbaarheid van informatie voor toezicht op het mediasysteem

Om sturing en toezicht uit te kunnen oefenen, moet relevante informatie over het mediasysteem beschikbaar zijn. In verschillende opzichten ontbreekt het aan deze beschikbaarheid. Twee elementen lichten we er hier uit. Ten eerste is van belang dat informatie over media-eigendom structureel beschikbaar komt. In EU-verband is recent een overzicht van media-eigendom geproduceerd, maar onduidelijk is of dit initiatief een vervolg krijgt.⁴⁵⁵ In Nederland komt deze informatie vooralsnog enkel naar boven in het kader van fusie- of overnameplannen. Hierdoor is het onmogelijk een geïnformeerde inschatting te maken

van de financiële situatie van individuele mediaorganisaties of van fundamentele arbeidsmarktontwikkelingen zoals het aantal journalisten in vaste dienst. Ten tweede is substantieel meer data vereist van de grote platformbedrijven, die immers een centrale rol spelen bij de informatievoorziening aan burgers. Data, bijvoorbeeld over de werking van algoritmische aanbevelingssystemen, zijn nauwelijks tot niet beschikbaar, ondanks bepalingen in de DSA dat wetenschappelijke onderzoekers en maatschappelijke organisaties daar toegang toe dienen te hebben. Hierdoor is het niet goed mogelijk de werking van het mediasysteem te onderzoeken, ontbreekt een empirisch geïnformeerd beeld van mogelijke (systeem)risico's, en zijn beleidskeuzes noodgedwongen op een smalle kennisbasis gestoeld, wat ze kwetsbaar maakt. Kortom: het grote democratische belang van een goed functionerend mediasysteem vereist een solidere kennisbasis.

6.4

Prominentiebeleid

2. Maak voor de democratie belangrijke informatie prominent zichtbaar en goed vindbaar:

- Moderniseer het prominentiebeleid voor aanbod van publiek belang (van publieke én private producenten).
- Versterk de publieke omroep door middel van één integrale distributiestrategie.
- Investeer in de ontwikkeling van publieke aanbevelingssystemen.

Europese wet- en regelgeving maximaal benutten is belangrijk maar niet voldoende om ervoor te zorgen dat burgers ook in de toekomst betrouwbare en onafhankelijk geproduceerde informatie kunnen blijven vinden. Onze informatieomgeving is in enkele jaren tijd radicaal van karakter veranderd. Grote internationale spelers duwen het aanbod van Nederlandse partijen daarbij naar de randen van de markt, om de vrijgekomen ruimte aan de hoogste bieder te verkopen. Voor de democratie belangrijke informatie als journalistieke content en educatieve programma's, wordt hierdoor voor gebruikers minder goed zichtbaar en lastiger vindbaar. Omroepen zijn minder goed vindbaar en zichtbaar op digitale televisies, doordat apps van andere aanbieders daarop zijn voorgeprogrammeerd en partijen als Netflix tegen hoge bedragen een knop op de afstandsbediening kopen. Slimme speakers leiden radioluisteraars naar partijen als Spotify en nieuwsmerken zijn online minder goed herkenbaar doordat hun aanbod per item wordt gepresenteerd, te midden van andere informatietypen. Journalistieke media op hun beurt moeten concurreren met kanalen waarvan het bereik gestoeld is op waarden die haaks staan op

452 Raad van State 2024. Over de definitie van desinformatie zie Van Hoboken & Ó Fathaigh 2021.
 453 Zie Europese Commissie 2024, en de eerdere aanbeveling van de Europese Commissie 2022. Zie Kooter 2023 voor verdere juridische details over invoering van de zogenoemde pluriformiteitstoets.
 454 <https://www.mappingmediafreedom.org/>
 455 Zie de Euromedia Ownership Monitor 2022.

beginselen als betrouwbaarheid en waarheidsvinding. Het is daarom van groot belang de ordening van de online informatieomgeving opnieuw tegen het licht te houden en een betere balans na te streven tussen de verschillende typen aanbod die daarbinnen circuleren. Uitgangspunt daarbij is het publieke belang van een betrouwbare en veilige informatieomgeving. Een eerste stap hiertoe is modernisering van het prominentiebeleid.

Moderniseer het prominentiebeleid voor aanbod van publiek belang (van publieke én private producenten)

Prominentiebeleid heeft als doel om de zichtbaarheid en vindbaarheid van bepaalde informatie of aanbieders te bevorderen. Dit beleid is van alle tijden. Waar voorheen schaarste in de beschikbare ruimte voor content een belangrijk argument was om aanbod van publiek belang te reguleren, is dat nu vooral het sterk uitdijende mediasysteem. Bestaande prominentie maatregelen als zendervolgorde, zenderprogrammering en doorgifteverplichtingen vervullen nog altijd een belangrijke functie bij de analoge mediaconsumptie (zoals de *must carry*-bepaling die voorschrijft dat kabelpakketten publieke zenders moeten aanbieden), maar volstaan niet meer in het huidige mediasysteem waarin commercieel gedreven algoritmes informatie selecteren, distributie van aanbod via het internet verloopt en er programmeerbare interfaces zijn.

Aanbod van publiek belang is in Nederland goed zichtbaar, zo bleek uit een studie naar prominentie in 2021. Toch deden de auteurs van die studie de aanbeveling om alvast stappen te zetten in de richting van een nieuw prominentieregime, zodat prominentieregels zowel voor ‘kanaalgebaseerd, app-gebaseerd, als programma- of item-gebaseerd aanbod kunnen gelden’.⁴⁵⁶ Die stappen zijn intussen meer dan ooit nodig, nu platform- en elektronica-bedrijven in steeds verdergaande mate de toegang tot informatie reguleren en derhalve het kijk-, luister- en leesgedrag van burgers sturen. Voor een toekomstbestendig prominentiebeleid zijn diverse juridische aanknopingspunten aanwezig.⁴⁵⁷ Landen als Frankrijk, Duitsland en Italië ontwikkelen prominentiebeleid voor radio en televisie op andere platforms. Ook het Verenigd Koninkrijk is op dit vlak actief, geadviseerd door mediatoezichthouder Ofcom.⁴⁵⁸ De Europese Commissie werkt aan een handreiking om de lidstaten te helpen bij lastige vragen over het prominentiebeleid (zie ook paragraaf 3.6), bijvoorbeeld over de apparaten of interfaces waarop aanbod van publiek belang vindbaar moet zijn.

456 Maltha et al. 2021: 8.

457 Voor een recent overzicht zie Ledger 2023.

458 Ofcom 2019.

Het ordenen van aanbod binnen een bestaande informatiestructuur is een delicate opgave. In de praktijk komt prominentiebeleid er in veel landen op neer dat de zichtbaarheid en vindbaarheid van het aanbod van de publieke omroep wordt bevorderd. De publieke omroep heeft immers als taak om aanbod van algemeen belang te produceren. In beginsel zou prominentiebeleid echter zowel publieke als private media moeten kunnen omvatten. Immers, de democratische functie van media is hier leidend en niet de wijze van financiering. Voorts is het van cruciaal belang dat de wetgever voor prominentiebeleid de kaders stelt, terwijl de concrete invulling ervan in handen komt te liggen van een deskundige onafhankelijke instantie. Dit kan bijvoorbeeld een toezichthouder zijn als het Commissariaat voor de Media, dat immers ook nu al belast is met de toegang tot het omroepbestel. Inspiratie is tevens te vinden in het zogenoemde Programma Bepalend Orgaan, dat het beleid voor het aanbod van lokale omroepen beoordeelt.

Prominentie speelt eveneens bij de wijze waarop zoekmachines, sociale media en inmiddels ook generatieve AI informatie rangschikken. De DSA schrijft voor dat de Europese Commissie bij serieuze gevaren voor de publieke gezondheid of de veiligheid kan ingrijpen bij zeer grote platforms.⁴⁵⁹ De Verordening Mediavrijheid regelt dat platformbedrijven content van mediaorganisaties niet zonder voorafgaande melding en overleg kunnen verwijderen.⁴⁶⁰ Het is belangrijk dergelijke nieuwe ‘prominentie maatregelen’ breed te overdenken. Gezien de reikwijdte van het mediasysteem moeten deze starten vanuit het aanbod en niet alleen betrekking hebben op audiovisuele mediadiensten of op lineaire en non-lineaire televisie.⁴⁶¹ Met nieuw prominentiebeleid is tegelijkertijd haast geboden: wie minder zichtbaar en vindbaar is, verliest gebruikers en marktaandeel. En aanbod dat eenmaal weg is, komt niet snel meer terug.⁴⁶²

Versterk de publieke omroep door middel van één integrale distributiestrategie

De publieke omroep verdient bijzondere aandacht als het gaat om aanbod van algemeen belang. Hij verzorgt media-aanbod dat tot doel heeft een breed en divers publiek te voorzien van informatie, waaronder journalistieke inhoud, cultuur en educatie, inclusief amusement als middel om die doelen te bereiken of onder de aandacht te brengen. Het is dan ook van belang om de positie van de

459 Aanleiding hiervoor waren de desinformatie rond de COVID-19-pandemie en de Oekraïne-oorlog. Het betreft artikels 36 en 48 DSA.

460 Van Drunen 2024. Artikel 19 van de EMFA regelt dat gebruikers de standaardinstellingen van apparaten en interfaces gemakkelijk moeten kunnen aanpassen, om toegang te krijgen tot media van hun voorkeur.

461 Zie ook de resolutie van het Europees Parlement hierover.

462 Vergelijk Raad voor Cultuur 2018. Hierin wordt betoogd dat de kwantiteit en kwaliteit van Nederlandse audiovisuele producties zal afnemen wanneer tegenover het wegvloeiën van reclameopbrengsten naar het buitenland, geen noemenswaardige investeringen in Nederlands(talig)e mediaproducties komen te staan.

publieke omroep in het nieuwe mediasysteem naar de toekomst toe te bestendigen. Dit vergt dat de publieke omroep een voor gebruikers herkenbaar karakter blijft houden, waarbinnen het huidige aanbod geborgd is: zowel binnen de eigen omgeving, als op platforms van anderen en nieuw te lanceren kanalen. Er is de afgelopen jaren veel over de publieke omroep geschreven en gediscussieerd. Een centrale kwestie daarbij is het aantal omroepverenigingen en criteria voor toetreding. Het overgrote deel van de hervormingsvoorstellen richt zich tot nu toe dan ook op samenvoeging dan wel verkleining van het aantal omroepen. Verheldering en vereenvoudiging van de structuur van de interne organisatie van de publieke omroep kan helpen het omroepbestel slagvaardiger te maken, zoals de commissie-Van Geel in haar rapport terecht stelt.⁴⁶³ Tegelijkertijd is de toekomst van de publieke omroep daarmee geenszins veiliggesteld, aangezien deze moet opereren in een sterk gewijzigde omgeving. Te midden van het sterk gegroeide commerciële (online en on-demand) aanbod dreigt de NPO de grip kwijt te raken op de distributie van het eigen, publiek gefinancierde aanbod en daarmee op termijn ook op het publiek waaraan hij zijn bestaansrecht ontleent.

De publieke omroep moet ook naar buiten toe versterkt worden, om van betekenis te kunnen blijven voor de Nederlandse samenleving. Al langer klinkt de roep om publieke omroepen (Public Service Broadcasters) om te vormen tot publieke mediaorganisaties (Public Service Media) met een multimediaal aanbod en innovatieve diensten, omdat 'zenden' een achterhaald uitgangspunt is.⁴⁶⁴ De opkomst van internetplatforms noodzaakt tot een volgende transformatie, waarbij de publieke omroep als een publiek mediaplatform moet gaan functioneren om de concurrentie met het sterk gegroeide online en on-demand aanbod te kunnen aangaan.⁴⁶⁵ Met een publiek mediaplatform bedoelen we een organisatie die zich niet enkel onderscheidt op het vlak van hoogwaardige content, maar ook door nabijheid en interactie met de samenleving, het gebruik van data, publiek gemotiveerde aanbevelingssystemen en een strategie die vooral gedreven is door democratische overwegingen.⁴⁶⁶

Deze transformatie heeft alleen kans van slagen wanneer het totale aanbod van de publieke omroep herkenbaar wordt neergezet, de krachten van de omroepen worden gebundeld rondom één integrale distributiestrategie en wordt voldaan aan de toenemende eisen van gebruiksgemak.⁴⁶⁷ De afgelopen jaren is via onder meer NPO Start en NPO Plus het aanbod van de afzonderlijke omroepen

integraal beschikbaar gemaakt, via lineaire en non-lineaire kanalen. Deze beweging van gezamenlijke aanbieding en profilering van het publieke media-aanbod dient krachtig te worden doorgezet. Dit zal om de nodige inspanningen vragen. Wanneer een veelvoud en een grote diversiteit aan diensten lineair en niet-lineair via uiteenlopende apparaten en platforms wordt gedistribueerd, vergt dat aanpassingen aan de organisatiestructuur en -cultuur.

In een door platforms gedomineerd mediasysteem is het niet langer houdbaar dat elke omroep een eigen digitale strategie hanteert en zelf data over gebruikers verzamelt. Een enkele distributiestrategie is eveneens noodzakelijk om rekening te kunnen houden met de toenemende afhankelijkheid van buitenlandse platforms, zeker voor het bereiken van jongeren. Evenals andere media heeft de publieke omroep moeite om jongere generaties te bedienen en aan zich te binden. Het is dan ook noodzakelijk stappen te zetten om een vlakker, strakker en wendbaardere organisatie te realiseren. Cruciaal is dat deze organisatie vormt krijgt vanuit de burger als eindgebruiker, in plaats van de bestaande omroepen en de interne organisatie van de NPO als uitgangspunt te nemen voor het toekomstbestendig maken van het publieke bestel.

Investeer in de ontwikkeling van publieke aanbevelingssystemen

Versterking van de positie van de publieke omroep binnen het nieuwe mediasysteem impliceert tevens de ontwikkeling van publieke aanbevelingssystemen. Commercieel ingestelde partijen promoten voornamelijk de eigen producties en nemen gebruikersvoorkeuren als uitgangspunt voor hun algoritmische aanbevelingen. Ondanks het sterk gepersonaliseerde karakter van de gehanteerde aanbevelingssystemen krijgen gebruikers daarbij opvallend vaak hetzelfde aanbod voorgeschoteld. Evenals commerciële aanbevelingssystemen dienen publieke algoritmen het gebruiksgemak te vergroten, doordat gebruikers op maat worden bediend en relevant aanbod te zien krijgen. Maar daarnaast dienen deze aanbevelingssystemen ook invulling te geven aan publieke waarden zoals diversiteit en universaliteit.⁴⁶⁸ Hiernaast blijven vanzelfsprekend selectie en presentatie van content op basis van menselijke beslissingen cruciaal. De inzet van publieke algoritmes dient zo transparant mogelijk te zijn; gebruikers moeten de instellingen ervan desgewenst zelf kunnen aanpassen of uitzetten.⁴⁶⁹ Publieke aanbevelingsalgoritmes vormen een alternatief voor personalisering vanuit een louter commercieel oogpunt, zoals platformbedrijven als Alphabet Inc., Meta, Amazon en Apple doen, maar ook voor de wijze waarop websites en streamingsdiensten van traditionele mediabedrijven personalisering inzetten evenals voor doorgeschoten automatisering van redactionele beslissingen.

463 Adviescollege Publieke Omroep 2023.

464 Bardeel & Gregory 2007.

465 Bonini & Mazzoli 2020; Napoli 2019.

466 Donders et al. 2021.

467 Vergelijk Commissariaat voor de Media 2020c.

468

Vrijenhoek et al. 2021; Donders et al. 2021; Fields et al. 2018.

469

Sørensen 2020.

De techniek voor dit alles is reeds voorhanden. De European Broadcasting Union (EBU) en de Belgische RTBF (Radio-Télévision belge de la Communauté française) ontwikkelden eerder dergelijke aanbevelingssoftware.⁴⁷⁰ De meeste Europese mediaorganisaties, zoals de NPO, hebben eigen Video on Demand (VOD) en aanbevelingssystemen ontwikkeld, soms met inzet van derde partijen die de algoritmen beheren.⁴⁷¹ Ook ten aanzien van de ontwikkeling en het gebruik van publieke aanbevelingssystemen geldt de harde voorwaarde van een integrale aanpak om voldoende schaal te kunnen realiseren. Concreet betekent dit dat data voor de ontwikkeling van aanbevelingssystemen op een enkele plek beschikbaar komen en aanbevelingssystemen niet gefragmenteerd ontwikkeld worden langs de organisatie van individuele omroepen, maar centraal, vanuit het oogpunt van de gebruiker. Zo krijgt de gebruiker op één plek toegang tot het gehele publieke aanbod.

6.5 Versterking van de lokale en regionale journalistiek

3. Versterk de lokale en regionale journalistiek:

- Ontwikkel een gezamenlijke visie op de toekomst van de lokale en regionale journalistiek.
- Werk aan een gemengd financieringsmodel voor lokale en regionale journalistiek.
- Onderzoek de mogelijkheid voor een lokale infrastructuur die journalistieke mediaorganisaties onafhankelijke en feitelijk gecheckte informatie levert.

Met stevig toezicht en een verbeterde zichtbaarheid van informatie van publiek belang zijn nog niet alle problemen rond de beschikbaarheid van journalistieke content weggenomen. Veel journalistieke media verkeren nog altijd in een precaire financiële situatie, met verdienmodellen die in wisselende mate bestand zijn tegen de snel veranderende omgeving. Het belang van een rendabele bedrijfsvoering kan op gespannen voet staan met de betaalbaarheid – en daarmee de toegankelijkheid – van journalistieke content. De voorgenomen btw-verhoging op boeken, tijdschriften en kranten⁴⁷² maakt het voor veel

partijen welhaast onmogelijk om hun financiële beleid *niet* ten koste te laten gaan van de betaalbaarheid van hun producten. Het zorgt ervoor dat journalistieke tijdschriften en kranten voor veel mensen relatief duur worden. Afnemend bereik ondermijnt de invulling die deze mediaorganisaties aan hun democratische functies kunnen geven en gaat op termijn ten koste van het functioneren van onze democratie.

Veel van de beschreven risico's zijn op lokaal en regionaal niveau al realiteit geworden. Door stabiele overheidsfinanciering bevinden de omroepen zich in iets rustiger vaarwater, maar voor private partijen geldt dat ze het financieel moeilijk hebben. Het aantal lokale titels is de afgelopen jaren sterk afgenomen zonder dat daarvoor vergelijkbare voorzieningen in de plaats zijn gekomen. Ook zijn er regio's of steden waar de lokale titels niet langer samengaan met een lokaal gewortelde nieuwsredactie. Al jaren uiten verschillende partijen dan ook zorgen over de kwaliteit van de lokale journalistiek en in het bijzonder over de controle van het lokale bestuur, dat ook nog eens een toenemend aantal bestuurlijke taken uitvoert.

Ontwikkel een gezamenlijke visie op de toekomst van de lokale en regionale journalistiek

Achtereenvolgende kabinetten hebben toegezegd de aan de lokale en regionale journalistiek verleende steun te verhogen.⁴⁷³ Daarbij doet zich een zekere spanning voor. Publiek gefinancierde media zijn sterk afhankelijk van publieke middelen zoals de gemeentelijke bijdrage en projectsubsidies. Lokale en regionale omroepen blijven zonder overheidssteun simpelweg niet overeind, en ook mét overheidssteun is dat moeilijk. Daar staan de private partijen tegenover, die hun inkomsten vrijwel geheel uit de markt moeten halen. Het onderscheid tussen publiek en commercieel gefinancierde lokale media valt grotendeels samen met het onderscheid tussen audiovisuele media en de geschreven pers. Hier zijn de afgelopen jaren nog de *hyperlocals* bijgekomen, websites gespecialiseerd in lokale berichtgeving. Het komt er in de praktijk op neer dat publieke investeringen overwegend bij de omroepen terechtkomen. Maar de technologische convergentie maakt dat zowel de omroepen als de pers steeds sterker inzetten op hun digitale aanwezigheid, waardoor deze markten steeds meer door elkaar lopen.

Voor een toekomstbestendig lokaal en regionaal mediabeleid, is het van belang dat beleidsmakers een integrale visie ontwikkelen waarin de democratische functies van lokale en regionale media centraal staan. Deze integrale visie gaat bovendien uit van de werking van het nieuwe mediasysteem. Dit betekent ook dat de bestaande categorisering, die nog hoofdzakelijk is gebaseerd op

470 Peach - Personalisation for EACH (ebu.io). PEACH werd tussen 2017 en 2020 geïmplementeerd bij vijf Europese omroepen: RTS (Zwitserland), TF4 (Ierland), RTP (Portugal), ARD (Duitsland) en SR (Zweden). Zie ook European Commission 2020.

471 Van den Bulck & Moe 2018; Sørensen 2019; Alvarez et al. 2020; Martin 2021.

472 <https://www.kabinetformatie2023.nl/documenten/publicaties/2024/05/16/budgettaire-bijlage-hoofdpijnenakkoord>

traditionele distributiekanaal en infrastructures, niet langer voldoet. Het nieuwe mediasysteem kent nieuwe spelers en nieuwe dynamieken, maar het democratische belang van een onafhankelijke en betrouwbare informatievoorziening en een toegankelijk publiek debat is onverminderd groot. Beleidsmakers dienen deze functies voorop te stellen en het nieuwe mediasysteem als uitgangspunt voor beleid te nemen. Het is daarbij van belang dat deze visie in samenspraak met de betrokken partijen tot stand komt.

Werk aan een gemengd financieringsmodel voor lokale en regionale journalistiek

Steun aan publieke media is wenselijk en nodig. Hun taak en verantwoordelijkheid is vastgelegd in de Mediawet. Regionale omroepen ontvangen subsidie vanuit het rijk en maken daarnaast vrijwel altijd gebruik van aanvullende financiering. Lokale omroepen ontvangen nu nog een bekostigingsbijdrage vanuit de gemeente, maar het is de bedoeling dat vanaf 2026 het Rijk voor deze financiering verantwoordelijk wordt. Hoe belangrijk deze financiële ondersteuning ook is, het is niet wenselijk dat publieke financiering private partijen uit de markt drukt.⁴⁷⁴ Publieke en private partijen zouden elkaar journalistiek moeten aanvullen en versterken, ook lokaal. De overheid doet er goed aan een financieringsmodel voor lokale journalistiek te ontwikkelen dat voorbij de traditionele scheidslijnen gaat en de integrale ondersteuning van de journalistiek als centraal uitgangspunt neemt. Met integraal bedoelen we hier dus niet enkel voorbij technologische scheidslijnen maar ook voorbij het klassieke onderscheid tussen publiek en privaat. Zo zou de mogelijkheid verkend kunnen worden om de vijfjaarlijkse gunning voor de aanwijzing ('zendvergunning') ook voor private partijen open te stellen. De partij die met de beste voorstellen komt om de lokale journalistiek te versterken wordt dan gekozen. Deze partij kan de lokale omroep zijn maar evenzogoed een lokale krant of nieuwssite.⁴⁷⁵ Ook is te overwegen om publieke lokale media te vrijwaren van de verplichting om eigen inkomsten uit de markt te halen. Dit zou private partijen het alleenrecht op advertenties geven, wat hun positie, ook ten opzichte van de publieke spelers, zou versterken. Ten slotte kan het interessant zijn om lokaal meer mogelijkheden te scheppen voor publiek-private samenwerking tussen journalistieke partijen.

Inspiratie voor dergelijke modellen is te vinden in verschillende landen om ons heen⁴⁷⁶, de Scandinavische landen, die inzetten op platformneutrale steun voor markten, in het bijzonder.⁴⁷⁷ In deze landen komen ook commerciële

nieuwspartijen in aanmerking voor publieke financiering, die zo een technologie-neutraler karakter hebben gekregen. Aan de financiering van deze partijen zijn echter wel strikte eisen verbonden. Het belang van een integraal financieringsmodel voor lokale journalistiek is buitengewoon urgent, aangezien de kans vrijwel nihil is dat er binnen afzienbare termijn als vanzelf een levensvatbaar en duurzaam verdienmodel vanuit de markt ontstaat. Steun zou primair gericht moeten zijn op de journalistiek als zodanig, waarna in tweede instantie de vraag aan de orde is of private dan wel publieke mediaorganisaties hiervoor de beste partij zijn. Vorm volgt functie, is hier dus het devies.⁴⁷⁸

Onderzoek de mogelijkheid voor een lokale infrastructuur die journalistieke mediaorganisaties onafhankelijke en feitelijk gecheckte informatie levert. De lokale en regionale journalistiek kan behalve financieel ook infrastructuur versterkt worden, om de lokale productie te stimuleren en vergemakkelijken. We pleiten er daarom voor de mogelijkheden te verkennen om tot een infrastructuurle ondersteuning van de lokale en regionale journalistiek te komen. Denk aan het op één plek beschikbaar stellen van relevante lokale en regionale informatie. Ook kan de meerwaarde onderzocht worden van de oprichting van een netwerk van lokale en regionale persbureaus die onafhankelijk en feitelijk gecheckte informatie aan journalistieke media leveren. Op nationaal niveau bestaat deze voorziening al sinds 1934, namelijk in de vorm van het Algemeen Nederlands Persbureau (ANP). Het ANP is een dienst waar vrijwel alle journalistieke media gebruik van maken. Dergelijke infrastructuurle voorzieningen zouden voor de lokale en regionale journalistiek ruimte creëren om een eigen duiding aan nieuwsfeiten te geven en te investeren in onderzoeksjournalistiek die is geworteld in de leefomgeving van burgers.

6.6 Mediaverantwoordelijkheid

4. Stimuleer dat gebruikers verantwoordelijkheid nemen voor hun rol en positie in het nieuwe mediasysteem:

- Streef bij overheidscommunicatie naar gebruik van publiek georiënteerde media en investeer in alternatieve platforms.
- Versterk de competenties van burgers om betrouwbare informatie te herkennen.
- Actualiseer de gedragsregels voor politici en politieke partijen in het licht van de digitalisering van politieke communicatie.

474

Zie ook motie-Van Strien 2023, die het risico op een ongelijk speelveld aankaart.

475

In sommige gemeenten wordt hier al ervaring mee opgedaan, zoals Amersfoort, Borne en Zaanstad.

476

Neff & Pickard 2023.

477

Voor een overzicht van financieringsregelingen in deze landen zie: <https://www.nordicom.gu.se/en/facts-analysis/nordic/factsheets/direct-media-subsidies-news-media-nordic-overview>

478

Hiermee sluiten we aan op de conclusies uit het eerdere WRR-rapport Focus op Functies (2005).

Tot slot richten we de aandacht op de gebruiker, wiens rol en positie binnen het mediasysteem ingrijpend zijn veranderd. Doordat gebruikers niet alleen ontvangers maar ook zenders zijn van informatie, dragen ze een deel van de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van democratische meningsvorming. Onze vierde en laatste aanbeveling is deze ‘mediaverantwoordelijkheid’ te erkennen, te expliciteren en waar mogelijk en relevant ook uit te werken in codes, richtlijnen, ordereglementen of andere vormen van (zelf)regulering. Bij de implementatie van deze aanbeveling zijn verschillende partijen aanzet. Verantwoord gebruik van media geldt in het bijzonder voor actoren die een zichtbare, publieke of anderszins belangrijke rol spelen in de openbare informatievoorziening en het publieke debat.

Streef bij overheidscommunicatie naar gebruik van publiek georiënteerde media en investeer in alternatieve platforms

De overheid is, net als veel andere partijen, voor haar communicatie met burgers steeds afhankelijker geworden van de infrastructuur die grote platformbedrijven bieden. Lange tijd zag zij vooral het gemak van deze nieuwe kanalen; veel overheidscommunicatie vindt dan ook via sociale media plaats. Discussies over de wenselijkheid hiervan wijzen op een dilemma. Enerzijds heeft de overheid de verplichting om burgers te bereiken, en moet ze dus daar zijn waar burgers zich ophouden. Anderzijds heeft zij de opdracht om dit op een veilige manier te organiseren en kanalen te gebruiken die de rechten van burgers respecteren. Met name de grote socialemediakanalen blijken deze rechten met grote regelmaat te schenden. Bovendien is de sociale veiligheid op deze platforms geenszins gegarandeerd; ook ambtenaren hebben bij de communicatie over beleidsplannen met agressie te maken. De vraag is bovendien of de overheid wel gebruik moet maken van de diensten van bedrijven die commerciële munt slaan uit de data die de overheid met haar informatie op hun platform genereert.

Van partijen met een publieke taak, zoals de overheid, mag verwacht worden dat ze voorkeursbeleid ontwikkelen ten aanzien van de platforms en kanalen die ze voor hun communicatie gebruiken, zowel intern als extern. In de huidige discussie over het socialemediagebruik domineren argumenten over nationale veiligheid, en misstanden als discriminatie, desinformatie en haatzaaien. Een positievere benadering is wenselijk, waarbij geredeneerd wordt vanuit de waarden die van belang zijn in de communicatie tussen overheid en burger. De gedachte was lange tijd dat de wal het schip zou keren en dat gebruikers na schandalen als vanzelf naar alternatieve platforms zouden overstappen. Dat is niet gebeurd en daarom is een andere strategie nodig. Technisch is er veel mogelijk maar bereik en nut zijn vaak de grootste knelpunten, waardoor ook de financiering van dergelijke alternatieve platforms niet van de grond komt. Juist op dit vlak hebben overheden, vanwege hun schaal en functie, goede papieren.

Zo investeerde de EU in alternatieve berichten- en videodiensten zoals EU Voice en EU Video, die werken via Mastodon en PeerTube.⁴⁷⁹ De Nederlandse overheid zou in lijn hiermee soortgelijke initiatieven kunnen gebruiken en ondersteunen.⁴⁸⁰

Versterk de competenties van burgers om betrouwbare informatie te herkennen
Al geruime tijd is er beleid om burgers te helpen navigeren in het mediasysteem. Het accent ligt daarbij op mediawijsheid, ofwel “de verzameling competenties die je nodig hebt om actief, kritisch en bewust deel te nemen aan onze mediasamenleving”.⁴⁸¹ Burgers dienen behalve ‘wijs’ echter ook ‘verantwoordelijk’ te worden.

Media zijn de belangrijkste bron van informatie over de samenleving. Het is dus belangrijk dat burgers daarmee goed overweg kunnen. Het beleid gericht op mediawijsheid is in de loop der jaren sterk verbreed en ook versnipperd geraakt, zowel inhoudelijk als qua doelgroepen. Scholen hebben veel vrijheid in de wijze waarop ze hun lesmateriaal rond mediawijsheid inrichten, waardoor het aanbod divers is. Naast knoppenkennis en mobielelefoongebruik, omvat mediawijsheid ook thema’s als cybercriminaliteit, sexting, online pesten en desinformatie. In het laatste geval ligt de nadruk hoofdzakelijk op het kunnen herkennen van onbetrouwbare informatie. Dat is een lastige kwestie. Door de snelle opmars van generatieve AI zal deze strategie voor burgers steeds minder soelaas bieden – echt en nep zijn nu al nauwelijks meer te onderscheiden. En hoewel het intuïtief verstandig lijkt om burgers aan te leren dat zij informatie in beginsel kritisch tegemoet moeten treden, lijkt dit in de praktijk te leiden tot ‘over-sceptis’ en het algemeen wantrouwen van informatie.

Twee aanpassingen zijn noodzakelijk. Ten eerste is een positievere invulling van mediawijsheid vereist, met als doel betrouwbare bronnen van informatie te leren selecteren. Een bijkomend voordeel van deze benadering is dat de uitkomsten ervan beter meetbaar en toetsbaar zijn, waardoor mediawijsheidsbeleid een solidere en meer evidence-based karakter kan krijgen.⁴⁸² Ten tweede is het raadzaam om mediawijsheid in het bredere kader van mediaverantwoordelijkheid te plaatsen: doordat zij actief bronnen raadplegen en delen, zijn burgers ook zelf

479 EU Voice en EU Video. Beide initiatieven waren succesvol maar zijn stopgezet vanwege een gebrek aan financiering.

480 Gedacht kan worden aan een initiatief als PublicSpaces, een samenwerkingsverband tussen publieke organisaties die ernaar streven minder afhankelijk te zijn van grote technologiebedrijven. Andere voorbeelden zijn Shared Digital European Public Spaces en het Amerikaanse Civic Signals en Public Media Stack.

481 Netwerk Mediawijsheid 2021.

482 Droog et al. 2024.

speler in de digitale publieke ruimte. Zo beïnvloeden ook zij de wijze waarop zij én anderen informatie vergaren en opinies ontwikkelen. Tegelijkertijd is hun invloed beperkt door de gigantische marktmacht van platformbedrijven, onzichtbare algoritmische aanbevelingssystemen en de rol van medegebruikers. Het is niet alleen van belang dat burgers – jong en oud – weten hoe zij in dit krachtenveld kunnen navigeren, maar ook dat zij ervaren wat hun eigen invloed daarin is.⁴⁸³

Actualiseer de gedragsregels voor politici en politieke partijen in het licht van de digitalisering van politieke communicatie

Politici hebben binnen het huidige mediasysteem een grote verantwoordelijkheid, maar nemen deze vaak niet. Wereldwijd spelen politieke actoren een hoofdrol bij de verspreiding van desinformatie. Ook als het gaat om persvrijheid, staan de zaken er niet goed voor: de World Press Freedom Index beoordeelt de situatie in een derde van de EU-lidstaten als problematisch. Politici staan aan het roer van wet- en regelgeving ten aanzien van het democratisch functioneren van het mediasysteem. Hier richten we ons specifiek op de eigen rol en verantwoordelijkheid die politici hebben bij hun deelname aan het publieke debat.

Politici hebben een voorbeeldfunctie. Nu zij zich zonder tussenkomst van de reguliere media tot de samenleving kunnen richten, rust op hen de dubbele verantwoordelijkheid geen onware informatie te verspreiden en passende omgangsvormen in acht te nemen. Politici dienen daarom allereerst terughoudend te zijn met het gebruik van informatie die afkomstig is van sociale media, en die geen duidelijke, betrouwbare bron heeft. Zij hoeven geenszins kritiekloos informatie over te nemen van gezaghebbende instituten, maar hebben wel een bijzondere verantwoordelijkheid ten aanzien van gegevens die als feiten gelden. Als volksvertegenwoordigers en bestuurders spelen ze immers een sleutelrol bij het definiëren van sociale en maatschappelijke vraagstukken, en dragen aldus bij aan de democratische meningsvorming binnen de publieke ruimte.

Tevens is het de taak van politici om zorg te dragen voor de politieke communicatie, waaraan de parlementaire democratie in belangrijke mate haar werking ontleent. In het kader van het nieuwe mediasysteem is het van belang om op dit punt bestaande wet- en regelgeving opnieuw tegen het licht te houden. Op dit gebied zijn recent belangrijke stappen gezet. Zo gaat de Wet op de politieke partijen onder meer in op digitale campagnevoering, beïnvloeding vanuit het buitenland en microtargeting.⁴⁸⁴ Veel politieke partijen maken al gebruik van

gerichte advertenties op sociale media, een praktijk waarover veel discussie bestaat.⁴⁸⁵ Het klassieke paradigma van ‘politieke zendtijd’ sluit niet langer aan op deze nieuwe realiteit, waarin niet het medium zelf maar de gebruikers ervan een politicus of partij een groot bereik kunnen geven.⁴⁸⁶ Op hun beurt worstelen sociale media met de categorisering van politieke informatie en politieke advertenties, iets wat zij allemaal anders invullen en waar ze weinig greep op lijken te hebben. Ook wetgeving rond politieke advertenties vereist daarom aandacht.⁴⁸⁷ Tot slot produceren en verspreiden politieke partijen zelf ook content op sociale media, waarbij met name korte filmpjes populair zijn. Dit is op zichzelf niet verkeerd, ware het niet dat deze praktijk de afgelopen jaren ook veelvuldig is gebruikt om onwaarheden te verspreiden of om collega-politici in een kwaad daglicht te plaatsen. De filmpjes kunnen dan het debat vertroebelen met onjuiste of misleidende informatie of ze fungeren als startschot voor haatmails en bedreigingen. Bestaande integriteitsregels⁴⁸⁸ lijken niet afdoende normerend om een verantwoorde omgang met sociale media te garanderen.

6.7

Slotwoord

Het huidige mediasysteem is onvergelijkbaar met dat van twintig of dertig jaar geleden. Het laat zich niet gemakkelijk meer beschrijven aan de hand van kanalen, media, markten of genres. Het is bovendien in technologisch opzicht sterk in beweging, waarbij voorheen gescheiden werelden steeds meer in elkaar overlopen en het economisch speelveld nadrukkelijk internationaal en winstgedreven is. De snelle opkomst en disruptieve werking van generatieve AI binnen het mediasysteem is hiervan een treffend voorbeeld. Nieuw is vooral de dynamiek rond sociale media en grote communicatiediensten, waardoor informatie, standpunten maar ook desinformatie razendsnel te delen en vermenigvuldigen zijn. Tegelijkertijd is het van onveranderd groot belang dat het mediasysteem op een adequate manier invulling kan geven aan zijn democratische functies.

Met de in dit slothoofdstuk gepresenteerde aanbevelingen heeft de WRR als doel bij te dragen aan een structurele verbetering van het mediasysteem. Hierbij gaat bijzondere aandacht uit naar journalistieke instituties. Immers, deze spelen bij de invulling van de informatie-, controle- en forumfunctie van media een sleutelrol. Het is dan ook van groot belang welke koers de journalistiek kiest te midden van marktconcentratie, platformisering en partijen die journalistiek

483 Hoogendoorn 2024.

484 https://www.parlement.com/id/vlboezk3ftm8/wet_op_de_politieke_partijen

485 Autoriteit Persoonsgegevens spreekt in dit verband van een onrechtmatige inbreuk op grondrechten. Zie NOS 2023a.

486 Moore 2021; <https://www.cvdm.nl/voor-mediamakers/regelgeving/mediawet/zendtijd-politieke-partijen/>

487 Europees Parlement 2024.

488 Zoals de integriteitsregels en gedragscode voor Tweede Kamerleden, zie: <https://www.tweedekamer.nl/kamerleden-en-commissies/integriteit-en-openbare-registers>

ook maar een mening vinden. Ook qua berichtgeving is een scherpere stellingname wenselijk. De journalistiek is vrij om te kiezen hoe zij maatschappelijke conflicten structureert en weergeeft. Dat kan bijvoorbeeld door de zittende macht weliswaar nauwgezet te volgen maar niet mee te gaan in een genadeloze afrekencultuur. Door gebeurtenissen te verslaan maar deze ook van context te voorzien. Door politieke actoren te wijzen op hun bijzondere verantwoordelijkheid en die tegelijkertijd ook zelf te nemen en daarop reflectie te organiseren. Bijvoorbeeld door de vraag te beantwoorden over welke kwesties de journalistiek moet berichten, waarom en met welke consequenties voor de democratie.

Media zijn een vitale infrastructuur voor het functioneren van de democratie. Ze dienen burgers te informeren, materiaal aan te leveren op grond waarvan democratische controle mogelijk is en een podium te bieden aan de veelheid aan perspectieven die de samenleving rijk is. Maar deze bijdrage komt steeds meer onder druk te staan. De WRR adviseert de regering om aandacht te besteden aan media en het systeem waarbinnen zij opereren: er zijn nieuwe waarborgen vereist voor de democratische functies die media vervullen.

Gesproken personen

C. **(Carolina) Abate**, OESO
 C. **(Carlotta) Alfonsi**, OESO
 K. **(Karine) Badr**, OESO
 P. **(Piet) Bakker**, Stimuleringsfonds voor de Journalistiek
 J. **(Jo) Bardoeel**, Universiteit van Amsterdam (Emeritus)
 M. **(Mary) Berkhout-Nio**, Netwerk Mediawijsheid
 S. **(Sara) Blink**, Commissariaat voor de Media
 P. **(Pieter) van Boheemen**, Rathenau Instituut
 H.E. **(Harm Ede) Botje**, Follow the Money
 M. **(Mark) Boukes**, Universiteit van Amsterdam
 M. **(Marc) van Breda**, DPG Media
 M. **(Miriam) van der Burg**, UNESCO
 A. **(Aybala) Carlak**, Stichting Democratie en Media
 R. **(Remy) Chavannes**, Brinkhof Advocaten
 H. **(Hannes) Cools**, Universiteit van Amsterdam
 B. **(Bart) Coster**, Raad voor het Openbaar Bestuur
 I. **(Irene) Costera Meijer**, Vrije Universiteit Amsterdam
 M. **(Mark) Deuze**, Universiteit van Amsterdam
 J. **(José) van Dijck**, Universiteit Utrecht
 K. **(Kristel) Dirckx**, Ministerie van Algemene Zaken (DPC)
 E. **(Ellen) Droog**, Vrije Universiteit Amsterdam
 A. **(Angélique) van Drunen**, Ministerie van Algemene Zaken (RvD)
 M. **(Manon) den Dunnen**, Ministerie van Justitie en Veiligheid
 C. **(Catarina) Dutilh Novaes**, Vrije Universiteit Amsterdam
 N. **(Nico) van Eijk**, Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten
 J. **(Juurd) Eijvoogel**, NRC
 E. **(Ezra) Eeman**, NPO
 M. **(Maarten) Glorie**, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
 M. **(Melanie) Groenendijk**, Autoriteit Consument en Markt
 T. **(Tim) de Haan**, UNESCO
 L. **(Leen) d'Haenens**, Katholieke Universiteit Leuven
 M. **(Michael) Hamelaers**, Universiteit van Amsterdam
 C. **(Claudia) Hartman**, Sociaal Cultureel Planbureau
 S. **(Stefan) Heijndael**, NPD Nieuwsmedia
 K. **(Kasper) Heijting**, Ministerie van Algemene Zaken (DPC)
 G. **(Gerda) van Hekesen**, Commissariaat voor de Media
 N. **(Natali) Helberger**, Universiteit van Amsterdam (IViR)
 A. **(Anne) Helmond**, Universiteit Utrecht
 J. **(Jonathan) Hendrickx**, Vrije Universiteit Brussel (SMIT)

J. (Jordan) Hill, OESO
E. (Eva) Hofman, De Groene Amsterdammer
E. (Eva) van der Horst, Ministerie van Algemene Zaken (DPC)
M. (Mariëtte) van Huijstee, Rathenau Instituut
L. (Liesbeth) Huyzer, Nationale Politie
W. (Wilko) van Iperen, BNNVARA
E. (Emile) Jaensch, Burgemeester Oegstgeest
J. (Jeroen) Jansz, Erasmus Universiteit Rotterdam
F. (Folkert) Jensma, NRC
T. (Theo) Jochoms, Nationale Politie
P. (Pieter) de Jong, Raad voor het Openbaar Bestuur
D. (Daniël) Jurg, Vrije Universiteit Brussel
F. (Florentijn) van Kampen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
H. (Henriëtte) Kievit, Netwerk Mediawijsheid
Q. (Quint) Kik, Stimuleringsfonds voor de Journalistiek
N. (Nick) Kivits, Nederlandse Vereniging van Journalisten
P. (Pieter) van Koetsveld, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
B.J. (Bert-Jaap) Koops, Tilburg Law School
S. (Sela) Kooter, Commissariaat voor de Media
S. (Sanne) Kruikemeier, Wageningen Universiteit en Research
E. (Edmund) Lauf, Commissariaat voor de Media
F. (Frederieke) Leefflang, NPO
Y. (Youssef) Louakili, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Z. (Zoe) Lyon, OESO
T. (Tarlach) McGonagle, Universiteit van Amsterdam
L. (Laura) Menenti, Ministerie van Justitie en Veiligheid
J. (Judith) Möller, Universiteit van Amsterdam
D. (David) Nieborg, University of Toronto
A. (Anita) Nijboer, DPG Media
R. (Robert) Oosterhuis, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
T. (Tim) Paulusse, Verwey-Jonker Instituut
T. (Thomas) Poell, Universiteit van Amsterdam
J. (Joost) Poort, Universiteit van Amsterdam (iViR)
J. W. (Jan-Willem) van Prooijen, Vrije Universiteit Amsterdam
T. (Tim) Raats, Vrije Universiteit Brussel (SMIT)
G. (Gwen) Rahusen, Ministerie van Algemene Zaken (DPC)
G. (Guido) Rijnja, Ministerie van Algemene Zaken (RvD)
P. (Philippe) Remarque, DPG Media
R. (Richard) Rogers, Universiteit van Amsterdam
J. (Joep) Schaper, Sociaal en Cultureel Planbureau
J. (Jorien) Scholtens, Commissariaat voor de Media
R. (Rene) Sertons, Ministerie van Algemene Zaken (RvD)

C. (Claire) Shewbridge, OESO
M. (Merel) Six, NPO
J. (Janet) Slabbekoorn, Commissariaat voor de Media
E. (Ernest) Slot, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
J. (Judith) Sluiter, Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
E.S. (Eliane) Smits van Waesberghe, Verwey-Jonker Instituut
C. (Christine) Smittenaar, Ministerie van Algemene Zaken (DPC)
M. (Martijn) Snoep, Autoriteit Consument en Markt
E. (Evelien) Starrenburg, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
S. (Stephan) Tabben, Ministerie van Algemene Zaken (DPC)
R. (Rosa) van der Tas, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
P. (Paul) Thewissen, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
J. (Joachim) Thissen, Raad voor Cultuur
R. (Ricardo) van der Valk, Ministerie van Algemene Zaken (DPC)
J. (Joris) Veerbeek, Universiteit Utrecht (DS)
P. (Peter) ter Velde, Persveilig
N. (Nienke) Venema, Stichting Democratie en Media
L. (Luc) Verhey, Raad van State
I. (Ivar) Vermeulen, Vrije Universiteit Amsterdam
R. (Rens) Vliegthart, Wageningen Universiteit en Research
V. (Vera) van Vliet, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
C. (Claes) de Vreese, Universiteit van Amsterdam
S. (Sanne) Vrijenhoek, Universiteit van Amsterdam (iViR)
J. (Jakob) van der Waarden, Raad voor Cultuur
H. (Huub) Wijffjes, Universiteit van Amsterdam (Emeritus)
T. (Tamara) Witschge, Hogeschool van Amsterdam/
 Rijksuniversiteit Groningen
A. (Annemarie) Wennekers, Sociaal en Cultureel Planbureau
T. (Thomas) Zandstra, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Y. (Yvonne) Zonderop, onafhankelijk journalist
F. (Frederik) Zuiderveen Borgesius, Radboud Universiteit

Literatuur

- Aalberg, T. (2017). Does public media enhance citizen knowledge? Sifting through the evidence. In A. Davis (ed.), *The death of public knowledge? How free markets destroy the general intellect* (pp.9–15). Goldsmiths Press.
- Aalberg, T., & Curran, J. (eds.). (2012). *How media inform democracy: A comparative approach*. Routledge.
- Adriaansen, M., & Van Praag, P. (2010). Nieuwe scheidslijnen en de turbulente relatie tussen politiek, media en burgers. In H. Dijstelbloem, P. Den Hoed, J.W. Holtslag & S. Schouten (reds.), *Het Gezicht van de publieke zaak: Openbaar bestuur onder ogen* (pp. 241-272). Amsterdam/Den Haag: Amsterdam University Press/Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Adviescollege Publieke Omroep (Commissie-Van Geel). (2023). *Eenheid in veelzijdigheid: Pleidooi voor een weerbaar publiek omroepbestel*. Den Haag. Geraadpleegd op 17 juli 2024 van <https://open.overheid.nl/documenten/dpcd8dcb65fdace0016a427147bf174a0a0eea8fa6b/pdf>.
- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) (2023). Anti-institutioneel extremisme in Nederland. Een ernstige dreiging voor de democratische rechtsorde? <https://www.aivd.nl/onderwerpen/extremisme/documenten/publicaties/2023/05/25/anti-institutioneel-extremisme-in-nederland-een-ernstige-dreiging-voor-de-democratische-rechtsorde>
- Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), zie ook Geconsolideerde TEKST: 32016R0679 — NL — 04.05.2016 (europa.eu) [geraadpleegd 14 augustus 2024].
- Altay, S., Berriche, M., & Acerbi, A. (2023). Misinformation on misinformation: Conceptual and methodological challenges. *Social media+society*, 9(1), 20563051221150412
- Álvarez, M. V., López, J. M. T., & Ruíz, M. J. U. (2020). What are you offering? An overview of VODs and recommender systems in European public service media. In Á. Rocha, C. Ferrás, C. Montenegro Marin, & V. Medina García (eds.), *Information Technology and Systems. ICITS 2020. Advances in Intelligent Systems and Computing* (Vol. 1137) (pp. 725–732). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-40690-5_69
- Ananny, M. (2018). *Networked press freedom. Creating infrastructures for a right to hear*, Cambridge. MIT Press.
- Anderson, C. W. (2021). Fake news is not a virus: On platforms and their effects. *Communication Theory*, 31(1), 42–61.
- Andersson, Elffers en Felix (AEF). (2021). *Verkenning naar legitimatie criteria publieke omroepen*. Utrecht. <https://www.aef.nl/storage/files/Eindrapport-Verkenning-legitimatiecriteri-publieke-omroepen.pdf>.
- Andersson, Elffers en Felix (AEF). (2022). *Koers kiezen: vijf uitdagingen voor een duurzame Publieke Omroep*. Utrecht. <https://www.aef.nl/storage/files/Koers-kiezen.-Vijf-uitdagingen-voor-een-duurzame-Publieke-Omroep-1.pdf>
- Andeweg, R. B. & Irwin, G. A. (2002). *Governance and politics of the Netherlands*. Palgrave Macmillan.
- Arendt, H. (1969). *Reflections on violence*. *Journal of International Affairs*, 23(1), 1–35.
- Asscher, L.F., E.J. Dommering, N.A.N.M. van Eijk en A. Franken van Bloemendaal (2006). *Het redactiestatuut bij dagbladen. Studies voor het bedrijfsfonds voor de pers*. Antwerpen: Het Spinhuis.
- Athey, S., Mobius, M., & Pal, J. (2021). *The impact of aggregators on internet news consumption* (No. w28746). National Bureau of Economic Research.
- Audify. (2022). *Audify audiojaarrapport 2022*. Beschikbaar op <https://audify.nl/audio-feiten-cijfers/hoe-audio-in-reclame-werkt/radio/audify-audiojaarrapport-2022/> [geraadpleegd 14 augustus 2024].
- Audify. (2023). *Audify Audiojaarrapport 2023*. Beschikbaar op <https://audify.nl/audio-feiten-cijfers/wie-luistert-waarnaar-en-wanneer/audify-audiojaarrapport-2023/> [geraadpleegd 14 augustus 2024].
- Austin, I., & Isai, V., (2022). *Canada introduces bill requiring online giants to share Revenues with publishers*. Beschikbaar op <https://www.nytimes.com/2022/04/05/world/canada/revenue-sharing-facebook-google.html>
- Autoriteit Consument en Markt (ACM). (2024). *Jaarplan 2024*. Beschikbaar op https://www.acm.nl/system/files/documents/acm-jaarplan_2024_0.pdf.
- Autoriteit Consument en Markt (ACM). (2022). *Besluit Vergunning vereist voor de concentratie tussen RTL Group s.a. en Talpa Network b.v.* Beschikbaar op <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/concentratiebesluit-nader-onderzoek-nodig-naar-overname-talpa-network-door-rtl-group.pdf>.
- Autoriteit Financiële Markten (AFM). (2024, juni). *Boete Hogervorst voor overtredingen verbod op marktmanipulatie*. Geraadpleegd op 17 juli 2024, van <https://www.afm.nl/nl-nl/sector/actueel/2024/juni/boete-hogervorst>.
- Azzimonti, M., & Fernandes, M. (2023). Social media networks, fake news, and polarization. *European Journal of Political Economy*, 76, 102256.
- Behrens, C., & Brouwer, E. (2018). *Ontwikkelingen journalistieke infrastructuur 2000-2018*. SEO Economisch Onderzoek. Beschikbaar op <https://www.mfr.eu/netherlands-towards-a-safer-haven-advancing-safety-of-journalists-amidst-rising-threats-in-the-netherlands/>.
- Bakker, P., & Kik, Q. (2018). *Op het tweede gezicht. Regionale en lokale media en journalistiek, 2000-2017*. Den Haag.
- Ball, J. (2017). *Post-truth: How bullshit conquered the world*. Biteback Publishing.

- Banerjee, S., Mont'Alverne, C., Ross Arguedas, A., Toff, B., Fletcher, R., & Nielsen, R. K. (2023). *Strategies for building trust in news: What the public say they want across four countries*. DOI: 10.60625/risj-2pym-4a08.
- Bannerman, S. (2023, 13 maart). The online news act could give Google and Meta too much influence over Canadian news organizations. *The Conversation*. Beschikbaar op <https://theconversation.com/the-online-news-act-could-give-google-and-meta-too-much-influence-over-canadian-news-organizations-201080>.
- Bardoel, J. (2018). Ter verspreiding van de waarheid worde geen middel verwaarloosd. Een eeuw mediabeleid. In P. Slaman (red.), *In de regel vrij. 100 jaar politiek rond onderwijs, cultuur en wetenschap* (pp. 77–101). Den Haag: Ministerie van OCW.
- Bardoel, J., & d'Haenens, L. (2004). Media responsibility and accountability: new Conceptualizations and practices. *Communications*, 29(1), 5–25.
- Bardoel, J., & Lowe Gregory, F. (2007). From public service broadcasting to public service media: The core challenge. In G. F. Lowe, G. Ferrell, & J. Bardoel (eds.), *From public service broadcasting to public service media* (pp. 9–26). RIPE@2007. Göteborg: Nordicom.
- Bardoel, J. L. H., & Van Cuilenburg, J. J. (2003). *Communicatiebeleid en communicatiemarkt. Over beleid, economie en management voor de communicatiesector*. Amsterdam: Otto Cramwinckel.
- Bardoel, J., & Wijfjes, H. (reds.) (2019). *Journalistieke cultuur in Nederland*. Amsterdam University Press.
- Barlow, J. P. (1996). A declaration of the independence of cyberspace. *Duke Law & Technology Review*, 18(1), 5–7.
- Bartlett, J. (2018). *The people vs tech: How the internet is killing democracy (and how we save it)*. Random House.
- Bateman, T. (2021, 4 november). Google News returns to Spain after the country adopts new EU copyright law. *Euronews*. Beschikbaar op <https://www.euronews.com/next/2021/11/04/google-news-returns-to-spain-after-the-country-adopts-new-eu-copyright-law>.
- Beck Nielsen, S. (2024). Contradicting potential climate misinformation during televised debates. *Pragmatics and Society*. <https://doi.org/10.1075/ps.23011.bec>.
- Beckers, K., Van Aelst, P., Verhoest, P., & d'Haenens, L. (2021). What do people learn from following the news? A diary study on the influence of media use on knowledge of current news stories. *European Journal of Communication*, 36(3), 254–269.
- Benkler, Y., Faris, R., & Roberts, H. (2018). *Network propaganda: Manipulation, disinformation, and radicalization in American politics*. Oxford University Press.
- Bennett, J. (2015). Introduction: The utopia of independent media: Independence, working with freedom and working for free. In J. Bennett & N. Strange (eds.), *Media independence: Working with freedom or working for free* (pp. 1–28). New York: Routledge.
- Bennett, W. L., & Segerberg, A. (2013). *The logic of connective action: Digital media and the personalization of contentious politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bergström, A., & Belfrage, M. J. (2018). News in social media. Incidental consumption and the role of opinion leaders. *Digital Journalism*, 6(5), 58–598.
- Bhuiyan, J., (2023, 29 juni). Google to end news access in Canada after bill to pay news publishers passes. *The Guardian*. Beschikbaar op <https://www.theguardian.com/technology/2023/jun/29/google-canada-online-news-act-publishers-content-law>.
- Bijleveld, S., & Faber, S. (2022, 20 september). Zo besteedde De Correspondent jouw ledengeld in 2021. *De Correspondent*. Beschikbaar op <https://decorrespondent.nl/13799/zo-besteedde-de-correspondent-jouw-ledengeld-in-2021/41020897864353-66227634>.
- Bonini, T., & Mazzoli, E. (2020). Public Service Media in a Platform Society: Theorizing 'Convivial' Public Service Platforms. Paper Presented at RIPE Conference 2020, Geneve.
- Bos, L., Kruikemeier, S., & De Vreese, C. (2016). Nation binding: How public service broadcasting mitigates political selective exposure. *PLoS ONE*, 11(5), Article e0155112. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0155112>.
- Boukes, M. (2019). Agenda-setting with satire: How political satire increased TTIP's saliency on the public, media, and political agenda. *Political Communication*, 36(3), 426–451.
- Bousquet-Bérard, C., & Pascal A. (2024). *Enfants et écrans: À la recherche du temps perdu*. Beschikbaar op <https://www.elysee.fr/admin/upload/default/0001/16/06a9854b34d98bb3e4fbf72b2b28ed3b0dd601a1.pdf> [geraadpleegd 14 augustus 2024].
- Bovens, M., Schillemans, T., & Hart, P. T. (2008). Does public accountability work? An assessment tool. *Public administration*, 86(1), 225–242.
- boyd, D. (2008). Can social network sites enable political action. *International Journal of Media and Cultural Politics*, 4(2), 241–244.
- boyd, D. (2010). *Social network sites as networked publics: Affordances, dynamics, and implications*. In Z. Papacharissi (ed.), *A Networked self: Identity, community, and culture on social network sites* (pp. 39–58). New York, NY: Routledge.
- Bradford, A. (2023). *Digital empires. The global battle to regulate technology*. Oxford: Oxford University Press.

- Brandtzaeg, P. B., & Lüders, M. (2018). Time Collapse in Social Media: Extending the Context Collapse. *Social Media + Society*, 4(1). <https://doi.org/10.1177/2056305118763349>.
- Bremmer, D. (2023, 15 december). Advocaat: 'Kans klein dat ACM voor overname RTL gaat liggen. *Algemeen Dagblad*. Beschikbaar op <https://www.ad.nl/show/advocaat-kans-klein-dat-acm-voor-overname-rtl-gaat-liggen~ada7d574/>.
- Bro, P., & Wallberg, F. (2014). Digital Gatekeeping: News media versus social media. *Digital Journalism*, 2(3), 446–454.
- Broersma, M. (2019). Objectiviteit als professionele strategie. Nut en functie van een omstreden begrip. J. Bardoel & H. Wijfjes. *Journalistieke cultuur in Nederland* (pp. 163-182). Amsterdam University Press.
- Brüggemann, M., & Schulz-Forberg, H. (2009). Becoming pan-European?: Transnational media and the European public sphere. *International Communication Gazette* 71(8): 699–700, <https://doi.org/10.1177/1748048509345064>.
- Bruijn, S., & Bouwmeester, J. (2022). *Vrouwelijke journalisten en veiligheid* (Rapportnummer 2022/289). I&O Research. <https://next.prdn.nl/prodynamic-persveilig-prod/public/Vrouwelijkejournalisten-en-veiligheid-def.pdf>
- Bruns, A. (2019). *Are filter bubbles real?*. John Wiley & Sons.
- Bucher, T. (2018). *If...then. Algorithmic power and politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Carey, J., & Elton, M. (2010). *Media adoption and use*. Ann Arbor: The University of Michigan Press and The University of Michigan Library.
- Carlson, C. R., & Witt, H. (2020). Online harassment of US women journalists and its impact on press freedom. *First Monday*, 25(1). <https://doi.org/10.5210/fm.v25i1.11071>.
- Carlson, M. (2020). Fake news as an informational moral panic: the symbolic deviancy of social media during the 2016 US presidential election. *Information, Communication & Society*, 23(3), 374-388.
- Carpini, M. X. D., & Keeter, S. (1996). *What Americans know about politics and why it matters*. Yale University Press.
- Carr, N. (2020). *The shallows: What the internet is doing to our brains*. WW Norton & Company.
- Castells, M. (2009). *Communication power*. Oxford University Press.
- Centre for Media Pluralism and Media Freedom. (2024). *Media pluralism monitor*. Geraadpleegd op 17 juli 2024, van <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/>.
- Chadwick, A. (2019). *The new crisis of public communication: Challenges and opportunities for future research on digital media and politics*. Loughborough University.
- Chaffee, S. H., & Kanihan, S. F. (1997). Learning about politics from the mass media. *Political communication*, 14(4), 421–430.
- Chavannes, R., Verhulst D. & Strijbos, A. (2023). Kroniek technologie en recht. *Nederlands Juristenblad* 1822, p. 2647-2661.
- Chavannes, R., Strijbos, A. & Verhulst D. (2021). Kroniek technologie en recht. *Nederlands Juristenblad* 1223, p. 1350-1370.
- Chesney, R., & Citron, D. (2019). Deepfakes and the new disinformation war: The coming age of post-truth geopolitics. *Foreign Affairs*, 98, 147.
- Christin, A. (2020). *Metrics at work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- College voor de Rechten van de Mens. (2021). *Mensenrechten in Nederland 2021: Een veilig publiek debat*. <https://publicaties.mensenrechten.nl/publicatie/b7fa3584-112f-4a3c-8950-a0d0e878faf6>
- Collignon, S., & Rüdiger, W. (2021). Increasing the cost of female representation? The gendered effects of harassment, abuse and intimidation towards Parliamentary candidates in the UK. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 31(4), 429-449.
- Commissariaat voor de Media. (2019). *Mediamonitor 2019, Reuters digital news report*. Hilversum.
- Commissariaat voor de Media. (2020a). *Mediamonitor 2020*. Hilversum.
- Commissariaat voor de Media. (2020b). *Digital News Report Nederland 2020*. Hilversum.
- Commissariaat voor de Media. (2020c). *Kijk samen verder: Reflectie op een toekomstbestendig bestel*. Hilversum.
- Commissariaat voor de Media. (2021a). *Mediamonitor 2021*. Hilversum.
- Commissariaat voor de Media. (2022a). *De staat van de lokale informatievoorziening 2022 – het burgerperspectief*. Hilversum.
- Commissariaat voor de Media. (2022b). *Mediamonitor 2022*. Hilversum.
- Commissariaat voor de Media. (2023a). *Mediamonitor 2023*. Hilversum.
- Commissariaat voor de Media. (2023b). *Digital News Report Nederland 2023*. Hilversum.
- Commissariaat voor de Media. (2024a). *Digital News Report Nederland 2024*. Hilversum.
- Commissariaat voor de Media. (2024b). *Digital News Report 2024*. Geraadpleegd op 17 juli 2024, op https://www.cvdm.nl/wp-content/uploads/2024/06/2031086-CvdM-DigitalNewsReport-2024_def.pdf
- Commissariaat voor de Media. (z.d.). Zentijd politieke partijen. Beschikbaar op <https://www.cvdm.nl/voor-mediamaakers/regelgeving/mediawet/zentijd-politieke-partijen/> [geraadpleegd op 14 augustus 2024].
- Commissariaat voor de Media. (z.d.). Mediamarkten. Beschikbaar op <https://www.mediamonitor.nl/mediamarkten/> [geraadpleegd op 14 augustus 2024]
- Cook, C. E., Geels, K., & Bakker, P. (2016). *Hyperlocal revenues in the UK and Europe: Mapping the road to sustainability and resilience*. Nesta.

- Costera Meijer, I. (2023). *Veranderend mediagebruik door jongeren. Implicaties voor de rol en betekenis van de journalistiek in een democratie*. Working paper 57. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Couldry, N. (2015). The myth of 'us': digital networks, political change and the production of collectivity. *Information, Communication & Society*, 18(6), 608–626.
- Couldry, N. (2019). *Media: Why it matters*. John Wiley & Sons.
- Couldry, N. (2020). Recovering critique in an age of datafication. *New Media & Society*, 22(7), 1135–1151.
- Couldry, N., & Turow, J. (2014). Advertising, Big data, and the clearance of the public realm: Marketers' new approaches to the content subsidy. *International Journal of Communication*, 8, 1710–1726. Beschikbaar op: https://repository.upenn.edu/asc_papers/413.
- Curran, J. (2005). What democracy requires of the media. In G. Overholser & K. Jamieson (eds.), *The institutions of American democracy: The press* (pp. 120-140). Oxford University Press.
- Curran, J. (2007). Reinterpreting the democratic roles of the media. *Brazilian Journalism Research*, 3(1), 31–54.
- Curran, J. (2011). *Media and democracy*. London: Routledge.
- Curran, J. (2019). 'Democratic functions of Entertainment'. In: James P. Curran and David Hesmondhalgh, (eds.) *Media and Society*, 6th Edition. London: Bloomsbury Academic, pp. 281-301.
- Curran, J., Iyengar, S., Brink Lund, A., & Salovaara-Moring, I. (2009). Media system, public knowledge and democracy: A comparative study. *European journal of communication*, 24(1), 5–26.
- D'Ancona, M. (2017). *Post-truth: The new war on truth and how to fight back*. Random House.
- D'Orazio, D. (2016, 13 april). The secret rules of the internet. *The Verge*. Geraadpleegd op 17 juli 2024, van <https://www.theverge.com/2016/4/13/11387934/internet-moderator-history-youtube-facebook-reddit-censorship-free-speech>.
- Dahl, R. A. (1989). *Democracy and its critics*. Yale University Press.
- Dahl, R. A. (2000). *On democracy*. Yale University Press.
- Dahlgren, P. (2005). The internet, public spheres, and political communication: dispersion and deliberation. *Political Communication*, 22(2), 147–162. <https://doi.org/10.1080/10584600590933160>.
- Damstra, A., Beutler, P. & de Smit, N. (2024) [aanstaande]. Gratis maar van grote waarde: Een inhoudsanalyse van huis-aan-huisbladen in Nederland. *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*.
- Damstra, A., & De Swert, K. (2021). The making of economic news: Dutch economic journalists contextualizing their work. *Journalism*, 22(12), 3083–3100.
- Damstra, A., Boomgaarden, H. G., Broda, E., Lindgren, E., Strömbäck, J., Tsifti, Y., & Vliegthart, R. (2021). What does fake look like? A review of the literature on intentional deception in the news and on social media. *Journalism Studies*, 22(14), 1947–1963.
- Davies, N. (2008). *Flat Earth News*. Londen: Chatto & Windus.
- Davis, E. (2017). *Post-truth: Why we have reached peak bullshit and what we can do about it*. Little: Brown Book Group.
- Davis, J. L., & Jurgenson, N. (2016). Context collapse: Theorizing context collisions and collisions. In J. Earl & K. Kimport (2016), *Current Research on Information Technologies and Society* (pp. 86–95). Routledge.
- De Haan, Y. (2019). A wheelbarrow full of frogs: How media organisations in the Netherlands are dealing with online public complaints. In T. Eberwein, S. Fengler & Matthias Karmasin (eds.), *Media accountability in the era of post-truth politics* (pp. 243-254). Routledge.
- De Haan, Y., (2021, 9 juni). De opmars van de hyperlocal. Beschikbaar op <https://www.journalismlab.nl/de-opmars-van-de-hyperlocal/> [geraadpleegd 14 augustus 2024].
- De Pree, J. (2005). Media, beleid en recht: verkenning van enkele ontwikkelingen. In W. B. H. J. van de Donk, D. W. J. Broeders & F. J. P. M. Hoefnagel (reds.), *Trends in het medialandschap. Vier verkenningen* (pp. 169–220). Amsterdam University Press/WRR.
- Den Ridder, J., S. Kunst, C. Hartman en E. Miltenburg (2023). *Burgerperspectieven*. Bericht 2, 2023. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- De Volkskrant. (2023). vk Protocol: AI - Kunstmatige intelligentie. Geraadpleegd op 17 juli 2024, van <https://www.volkskrant.nl/kijkverder/2023/vk-protocol-v701017/#ai-kunstmatige-intelligentie>.
- De Vreese, C. H., & Boomgaarden, H. (2006). News, political knowledge and participation: The differential effects of news media exposure on political knowledge and participation. *Acta politica*, 41(4), 317–341.
- DeNardis, L. (2009). *Protocol politics: The globalization of Internet governance*. MIT Press.
- DeNardis, L. (2014). *The global war for internet governance*. Yale University Press.
- Deuze, M. (2021). Challenges and opportunities for the future of media and mass communication theory and research: Positionality, integrative research, and public scholarship. *Central European journal of communication*, 14(28), 5–26.
- Deuze, M. (2023). *Life in media: A global introduction to media studies*. MIT Press
- Deuze, M., & Witschge, T. (2020). *Beyond journalism*. Cambridge: Polity.
- Dewey, J. ([1916] 2024). *Democracy and education*. Columbia University Press.
- Dobber, T. (2022). Onder de motorkap: hoe algoritmes optimaliseren voor onderlinge verschillen. In P. Dekker (red.), *Politieke polarisatie in Nederland* (pp. 134-145). Utrecht: het Wereldvenster.

- Dobber, T., Kruike-meier, S., Helberger, N., & Goodman, E. (2023). Shielding citizens? Understanding the impact of political advertisement transparency information. *New Media & Society*, 2023. <https://doi.org/10.1177/14614448231157640>.
- Doerfler, P., Forte, A., De Cristofaro, E., Stringhini, G., Blackburn, J., & McCoy, D. (2021). “I’m a professor, which isn’t usually a dangerous job”: Internet-facilitated Harassment and Its Impact on Researchers. *Proceedings of the acm on Human-Computer Interaction*, 5(cscw2), 1–32.
- Donders, K., Raats, T., & Vanhaeght, A. S. (2021). *Van publieke omroep naar publieke mediaorganisatie—Van idee over strategie naar praktijk*.
- Draaisma, D., Wijfjes, H., & Vingerhoets, A. J. J. M. (2011). *De muziek zegt alles: De Top 2000 onder professoren*. L. J. Veen.
- Droog, E., Vermeulen, I., van Huijstee, D., Harutyunyan, D., Tejedor, S., & Pulido, C. (2024). *Combating the misinformation crisis: A systematic review of the literature on characteristics and effectiveness of media literacy interventions*. Beschikbaar op https://netwerkmediawijsheid.nl/wp-content/uploads/2024/02/D1.1-OMEDIA_Literature_Final.pdf.
- Dudiak, J. (2022). *Post-truth?: Facts and faithfulness*. Wipf and Stock Publishers.
- Dzhambazova, B. (2022). *Media capture in Bulgaria: Hidden alliances and vested interests*. International Press Institute.
- Eijsvoogel, J. (2022, 21 januari). Topman Mediahuis: ‘We willen een Europese mediaspeler worden’. NRC. Beschikbaar op <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/01/31/topman-mediahuis-we-willen-een-europese-mediaspeler-worden-a4083828> [geraadpleegd 14 augustus 2024].
- Euromedia Ownership Monitor Euronews & Reuters. (2022, 11 mei). *Google is paying more than 300 publishers in the EU for news with more on the horizon*. Beschikbaar op <https://www.euronews.com/next/2022/05/11/google-is-paying-more-than-300-eu-publishers-in-the-eu-for-news-with-more-on-the-horizon>.
- Europa Instituut & Asser Instituut. (2007). *Nationale koppen op EG-regelgeving. Tweede ronde van meldingen van het bedrijfsleven over ‘koppen’ in de Nederlandse wet- en regelgeving, juridisch bekeken*. Leiden.
- European Commission (2023). *Rule of Law Report*. Beschikbaar op https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2023-rule-law-report_en#documents [geraadpleegd 14 augustus 2024].
- European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology, Parcu, P., Brogi, E., Verza, S. et al. (2022). *Study on media plurality and diversity online – Final report*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2759/529019>.
- Europees Parlement. (2014, 27 februari). *Parlement neemt nieuwe transparantieregels aan over politieke reclame*. Beschikbaar op <https://www.europarl.europa.eu/news/nl/press-room/20240223IPR18071/parlement-neemt-nieuwe-transparantieregels-aan-over-politieke-reclame> [geraadpleegd 14 augustus 2024].
- Europees Parlement & Raad van de Europese Unie (2024). *Verordening (EU) 2024/1083 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 tot vaststelling van een gemeenschappelijk kader voor mediadiensten op de interne markt en tot wijziging van Richtlijn 2010/13/EU (Europese verordening mediavrijheid)*. Beschikbaar op https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/txt/pdf/?uri=OJ:L_202401083 [geraadpleegd 14 augustus 2024].
- European Parliamentary Research Service (EPRS) (2019). *Polarisation and the use of technology in political campaigns and communication*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/634414/EPRS_STU\(2019\)634414_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/634414/EPRS_STU(2019)634414_EN.pdf)
- Europese Commissie. (2011, 25 november). *Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende transparantie en gerichte politieke reclame*. https://www.eerstekamer.nl/eu/europeesvoorstel/com_2021_731_voorstel_voor_een/document/f=/vlpgh1qqzyvg.pdf [geraadpleegd 14 augustus 2024].
- Europese Commissie. (2018). *Tackling online disinformation: a European Approach*. COM (2018) 236 final.
- Europese Commissie. (2022). *Aanbeveling (EU) 2022/1634 van de Commissie van 16 september 2022 inzake interne waarborgen voor redactionele onafhankelijkheid en transparantie over eigendom in de mediasector*. Beschikbaar op <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/txt/pdf/?uri=celex:32022H1634>. [geraadpleegd 14 augustus 2024].
- Europese Commissie. (2024). *Verordening (EU) 2024/1083 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 tot vaststelling van een gemeenschappelijk kader voor mediadiensten op de interne markt en tot wijziging van Richtlijn 2010/13/EU (Europese verordening mediavrijheid)*. Beschikbaar op https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/txt/pdf/?uri=OJ:L_202401083.
- Europese Unie. (2000). *Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*. Beschikbaar op https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_nl.pdf [geraadpleegd 14 augustus 2024].
- Farchy, J., Bideau, G., & Tallec, S. (2021). Content quotas and prominence on VOD services new challenges for European audiovisual regulators. *International Journal of Cultural Policy* 28(4), 419–430.

- Farkas, J., & Schou, J. (2019). *Post-truth, fake news and democracy: Mapping the politics of falsehood*. Routledge.
- Ferree, M. M., Gamson, W. A., Gerhards, J., & Rucht, D. (2002). Four models of the public sphere in modern democracies. *Theory and Society*, 31(3), 289–324.
- Fields, B., Jones, R., & Cowlshaw, T. (2018). *The case for public service recommender algorithms*. London: BBC.
- Financieel Dagblad. (2023, 16 maart). Winst RTL Nederland enorm gegroeid in 2022. Beschikbaar op <https://fd.nl/bedrijfsleven/1470852/winst-rtl-nederland-enorm-gegroeid-in-2022> [geraadpleegd 14 augustus 2024]
- Fondswerving Online. (z.d.). *Super interessante internationale subsidie voor journalisten en mediabedrijven*. Geraadpleegd op 17 juli 2024, van <https://www.fondswervingonline.nl/nieuws/super-interessante-internationale-subsidie-voor-journalisten-en-mediabedrijven>
- Fraser, N. (1990) Rethinking the public sphere: A contribution to the critique of actually existing democracy. *Social Text*, 25/26, 56–80.
- Freedom House. (2022). *Internet Freedom*. Beschikbaar op <https://freedomhouse.org/explore-the-map?type=fw&year=2022> [geraadpleegd 14 augustus 2024]
- Furgal, U. (2023) The emperor has no clothes: how the press publishers' right implementation exposes its shortcomings. *GRUR International*, 72(7), 650–664. DOI: 10.1093/grurint/ikad025.
- Furgal, U., & Kretschmer, M. (2024). Bargaining in the shadow of the press publishers' right. Beschikbaar in *Cambridge handbook of media law and policy in Europe*. CREATE Working Paper 2024/04, Beschikbaar op SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4790074>
- Furgal, U. (2021). The EU press publishers' right: Where do Member States stand?. *Journal of Intellectual Property Law and Practice* (Forthcoming) Beschikbaar op SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3848563>
- Gal, M., & Rubinfeld, D. (2016). The hidden cost of free goods: implications for antitrust enforcement. *80 Antitrust L.J.* 521 (2015-2016): 539.
- Gans, H. J. (1979). *Deciding what's news*. New York: Random House.
- Gans, H. J. (2003). *Democracy and the News*. Oxford University Press, USA.
- Geers, S., & Bos, L. (2017). Priming issues, party visibility, and party evaluations: The impact on vote switching. *Political Communication*, 34(3), 344–366.
- Geradin, D. (2019). Patent assertion entities and EU competition law. *Journal of Competition Law & Economics*, 15(2-3), 204–236.
- Gerbaudo, P. (2012). *Tweets and the streets: Social media and contemporary activism*. London: Pluto Press.
- Gil-Lopez, T., Shen, C., Benefield, G. A., Palomares, N. A., Kosinski, M., & Stillwell, D. (2018). One size fits all: Context collapse, self-presentation strategies and language styles on Facebook. *Journal of Computer-Mediated Communication*, 23(3), 127–145.
- Gillespie, T. (2010). The politics of 'platforms'. *New media & society*, 12(3), 347–364.
- Gillespie, T. (2018). *Custodians of the Internet: Platforms, content moderation, and the hidden decisions that shape social media*. Yale University Press.
- Gillespie, T. (2022). Do not recommend? Reduction as a form of content moderation. *Social Media+ Society*, 8(3), 20563051221117552.
- Goede, P. de (1999). *Omroepbeleid voor en tegen de tijd*. Amsterdam: Otto Cramwinkel.
- Goffman, E. (1959). *Presentation of self in everyday life*. New York: Doubleday.
- Goldman, A. I. (1999). Democracy. In A. I. Goldman, *Knowledge in a social world* (pp. 315–348). Oxford: Oxford University Press.
- González-Bailón, S., & Lelkes, Y. (2023). Do social media undermine social cohesion? A critical review. *Social Issues and Policy Review*, 17(1), 155–180.
- Gudonis, M., & Jones, B. T. (2020). *History in a post-truth world: Theory and praxis*. Routledge.
- Guess, A. M., & Lyons, B. A. (2020). Misinformation, Disinformation, and Online Propaganda. In: N. Persily & J. A. Tucker (eds.), *Social media and democracy. The state of the field, prospects for reform* (pp. 10–33). Cambridge University Press.
- Gurevitch, M., & Blumler, J. (1990). Political communication systems and democratic values. In J. Lichtenberg (ed.), *Democracy and the mass media: A collection of essays* (pp. 269–289). Cambridge: Cambridge University Press.
- Habermas, J. (2023a). Gedachten en hypothesen over een nieuwe structurele verandering van de politieke publieke sfeer. In J. Habermas, *Een nieuwe structuurverandering van het publieke domein* (pp. 9–66). Amsterdam: Boom.
- Habermas, J. (2023b). Wat betekent 'deliberatieve democratie'? Bezwaren en misverstanden. In J. Habermas, *Een nieuwe structuurverandering van het publieke domein* (pp. 89–110). Amsterdam: Boom.
- Haidt, J. (2024). *The anxious generation: How the great rewiring of childhood is causing an epidemic of mental illness*. Random House.
- Haller, A., Holt, K., & De La Brosse, R. (2019). The 'other' alternatives: Political right-wing alternative media. *Journal of Alternative & Community Media*, 4(1), 1–6.
- Han, B.-C. (2022). *Infocratie. Digitalisering en de crisis van democratie*. Utrecht: Ten Have.
- Harbers, H. & Wijffjes, H. (eds.) (2019). *De Krant: Een cultuurgeschiedenis*. Boom.

- Harteveld, E. (2021). Fragmented foes: Affective polarization in the multiparty context of the Netherlands. *Electoral Studies*, 71, 102332.
- Haunss, S. (2015). Promise and practice in studies of social media and movements. In L. Dencik & Oliver Leistert (eds.), *Critical Perspectives on social media and protest. Between control and emancipation* (pp. 13–31). Rowman & Littlefield.
- Heijndael, S. (2023a, 24 augustus). NDP Nieuwsmedia: uitzondering Auteurswet geen excuus voor massale scraping. NDP Nieuwsmedia. Beschikbaar op <https://www.ndpnieuwsmedia.nl/2023/08/24/ndp-nieuwsmedia-uitzondering-auteurswet-geen-excuus-voor-massale-scraping/>
- Heijndael, S. (2023b, 14 juni). Transparantieverplichting in AI Act versterkt positie van uitgevers. NDP Nieuwsmedia. Beschikbaar op <https://www.ndpnieuwsmedia.nl/2023/06/14/transparantieverplichting-in-ai-act-versterkt-positie-van-uitgevers/>
- Hellberger, N. (2020). The political power of platforms: how current attempts to regulate misinformation amplify opinion power. *Digital Journalism*, 8(6), 842–854.
- Helmond, A. (2015). The platformization of the web: Making web data platform ready. *Social Media + Society*, 1(2). <https://doi.org/10.1177/2056305115603080>
- Hendrickx, J., & Ranaivoson, H. (2021). Why and how higher media concentration equals lower news diversity—The Mediahuis case. *Journalism*, 22(11), 2800–2815.
- Hern, A. (2021, 17 februari). News Corp agrees deal with Google over payments for journalism. *The Guardian*. Beschikbaar op <https://www.theguardian.com/media/2021/feb/17/news-corp-agrees-deal-with-google-over-payments-for-journalism#:~:text=News%20Corp%20agrees%20deal%20with%20Google%20over%20payments%20for%20journalism,-This%20article%20is&text=Google%20and%20Rupert%20Murdoch's%20News,the%20Times%20and%20the%20Australian.>
- Herzog, L. (2023). *Citizen knowledge: Markets, experts, and the infrastructure of democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Hesmondhalgh, D., & Lobato, R. (2019). Television device ecologies, prominence and datafication: the neglected importance of the set-top box. *Media, Culture and Society* 41(7), 958–974.
- Hins, A.W. (2016). Mediavrijheid onder toezicht. *Ars Aequi* september 2016, 606–613
- Hins, A.W. (2010). Plurality of Political Opinions and the Concentration of Media. pp. 469–494 in: Erp J.H.M. van & Vliet L.P.W. van (red.), *Netherlands Reports to the Eighteenth International Congress of Comparative Law*, Washington 2010. Antwerp – Oxford – Portland: Intersentia.
- Hofman, E. & Veerbeek, J. (2023, 7 juni). Dat zijn toch gewoon ál onze artikelen? *De Groene Amsterdammer*. Beschikbaar op <https://www.groene.nl/artikel/dat-zijn-toch-gewoon-al-onze-artikelen>
- Holbert, R. L. (2005). Back to basics: Revisiting, resolving, and expanding some of the fundamental issues of political communication research. *Political Communication*, 22(4), 511–514. <https://doi.org/10.1080/10584600500311436>
- Holvast, N., Jansen, J., Roks, R., & Nan, J. (2023). *Beelden van geweld: Een mixed-methods onderzoek naar geweld en agressie tegen journalisten*. Erasmus School of Law. Beschikbaar op <https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/3255/3331-beelden-van-geweld-volledige-tekst.pdf?sequence=1&isAllowed=y3331-beelden-van-geweld-volledige-tekst.pdf> (wodc.nl)
- Hoogendoorn, K. (te verschijnen). *Wat is wijsheid? De reikwijdte en effectiviteit van mediawijsheidbeleid*. Working Paper. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Howard, P. N., & Hussain, M. M. (2013). *Democracy's fourth wave? Digital media and the Arab Spring*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Huijbregts, J. (2020, 10 september). Nederlandse mediabedrijven stoppen met delen gebruikersdata via NLProf. *Tweakers*. Beschikbaar op <https://tweakers.net/nieuws/172008/nederlandse-mediabedrijven-stoppen-met-delen-gebruikersdata-via-nlprofiel.html>
- Humphrecht, E., & Esser, F. (2018). Diversity in online news: On the importance of ownership types and media system types. *Journalism Studies*, 19(12), 1825–1847.
- I&O Research. (2021). *Agressie en bedreiging richting journalisten 2021*. Amsterdam.
- I&O Research. (2022). *Vrouwelijke journalisten en veiligheid*. Amsterdam.
- IAB Europe. (2024). *IAB AdEx Benchmark study*. Brussels.
- Invisage Digital. (2022). How many blog posts are published per day. Beschikbaar op <https://www.envisagedigital.co.uk/number-blog-posts-published-daily/#reasonwhycustomers> [geraadpleegd 14 augustus 2024]
- Internationale Federatie van Journalisten. (1954). *Code van Bordeaux (Global Charter of Ethics for Journalists)*. Beschikbaar op <https://www.ifj.org/who/rules-and-policy/global-charter-of-ethics-for-journalists> [geraadpleegd 14 augustus 2024]
- Isasi, A. C., & Juanatey, A. G. (2016). *Hate speech in social media: a state-of-the-art review*. Beschikbaar op https://ajuntament.barcelona.cat/bcnvsodi/wp-content/uploads/2017/01/Informe_discurso-del-odio_ENG.pdf (geraadpleegd 4 april 2023).
- Johnson, C. (2020). The appisation of television: tv apps, discoverability and the software, device and platform ecologies of the internet era. *Critical Studies in Television*, 15(2), 165–182.

- Joldersma, A. (2007, 4 mei). Belgische kranten terug op Google. *Nu.nl*. Beschikbaar op <https://www.nu.nl/internet/1066081/belgische-kranten-terug-op-google.html>
- Jungherr, A., & Schroeder, R. (2021). Disinformation and the structural transformations of the public arena: Addressing the actual challenges to democracy. *Social Media+ Society*, 7(1), 2056305121988928.
- Kabinetsformatie (2023). *Budgettaire bijlage hoofdlijnenakkoord*, beschikbaar op <https://www.kabinetsformatie2023.nl/documenten/publicaties/2024/05/16/budgettaire-bijlage-hoofdlijnenakkoord> [geraadpleegd 14 augustus 2024]
- Kalogeropoulos, A., Fletcher, R., & Nielsen, R. K. (2019). News brand attribution in distributed environments: Do people know where they get their news?. *New Media & Society*, 21(3), 583–601.
- Kalpokas, I. (2019). *Algorithmic governance: Politics and law in the post-human era*. Springer Nature.
- Kamer van Koophandel. (2022). Europese wetgeving voor auteursrecht. Beschikbaar op <https://www.kvk.nl/wetten-en-regels/europese-wetgeving-voor-auteursrecht/>
- Kapoor, S., & Narayanan, A. (2023). *How to prepare for the deluge of generative AI on social media*. Knight First Amendment Institute.
- Karppf, D. (2017). Digital politics after Trump. *Annals of the International Communication Association*, 41(2), 198–207.
- Karppinen, K., & Moe, H. (2016). What we talk about when talk about “media independence”. *Javnost–The Public*, 23(2), 105–119. DOI: 10.1080/13183222.2016.1162986
- Karpinnen, K., Hallvard, M., & Svensson, J. (2008). Habermas, Mouffe and political communication. *Javnost–The Public*, 15(3), 5–21.
- Kaye, D. (2019). *Speech police. The global struggle to govern the internet*. Colombia Global Reports.
- Keane, J. (2007). *The Media and democracy*. Polity Press.
- Keller, P. (2023, 23 november). Generative AI and copyright: Convergence of opt-outs? Kluwer Copyright Blog. Beschikbaar op <https://copyright-blog.kluweriplaw.com/2023/11/23/generative-ai-and-copyright-convergence-of-opt-outs/>
- Keyes, R. (2004). *The post-truth era: Dishonesty and deception in contemporary life*. Macmillan.
- Kik, Q., Medendorp, M., en Ruigrok, N. (2019). *Pas op! Breekbaar: Een onderzoek naar het nieuwsecosysteem in de grootste steden van Nederland*. Stimuleringsfonds voor de Journalistiek, Den Haag.
- Kim, S., Baek, T. H., Kim, Y. K., & Yoo, K. (2016). Factors affecting stickiness and word of mouth in mobile applications. *Journal of Research in Interactive Marketing*, 10(3), 177-192
- Kivits, N. (2020, 4 maart). DPG Media stopt met huis-aan-huisblad De Vonk. Beschikbaar op www.villamedia.nl/artikel/dpg-media-stopt-met-huis-aan-huisblad-de-vonk
- Kivits, N. (2017, 3 februari). Reorganisatie: tweederde van huis-aan-huis-journalisten Persgroep weg. Beschikbaar op www.villamedia.nl/artikel/reorganisatie-tweederde-van-huis-aan-huis-journalisten-persgroep-weg
- Klíma, M. (2022). *Media Capture in the Czech Republic: lessons learnt from the Babiš era and how to rebuild defences against media capture*, International Press Institute.
- Klonick, K. (2016). Re-shaming the debate: social norms, shame and regulation in an internet age. *Maryland Law Review*, 75(4), 1029–1065.
- Koinig, I., Diehl, S., Weder, F., & Karmasin, M. (2019). Accountability and corporate social responsibility in the media industrie. A topic of relevance? In T. Eberwein, S. Fengler & M. Karmasin (eds), *Media accountability in the era of post-truth politics* (pp. 162–178). New York: Routledge.
- Koopmans, R., & Statham, P. (eds.) (2010). *The making of a European public sphere: Media discourse and political contention*. Cambridge University Press.
- Kooter, S. (2023). Wetgeving: De terugkeer van de pluriformiteitstoets bij mediaconcentratie. *Mediaforum* 6, 206–216.
- Kovach, B., & Rosenstiel, T. (2014). *The elements of journalism: What newspeople should know and the public should expect*. New York: Three Rivers Press (CA).
- Kruikemeier, S., & Vliegthart, R. (2024). (Social) Media: Binding or blinding? On the impact of digitalization in the Netherlands and beyond. *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, 52(2), 128–149.
- Ladd, J. M. (2012). *Democratic opposition parties and democratic outcomes in hybrid regimes*. The University of Western Ontario (Canada).
- Lancieri, F., & Sakowski, P. (2021). Competition in digital markets: A review of expert reports. *26 Stanford Journal of Law, Business, and Finance*, 65(2021), Beschikbaar op <https://ssrn.com/abstract=3681322> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3681322>
- Larouche, P., & Van der Haar, I. (2005). *Een schets van het Europese mediabeleid*. Amsterdam University Press.
- Lash, S. (2002). *Critique of Information*. Sage Publications Ltd.
- Ledger, M. (2023). *Towards coherent rules on the prominence of mediacontent on online platforms and digital devices*. Issue paper. Centre on Regulation in Europe.
- Leerssen, P. (2023). An end to shadow banning? Transparency rights in the Digital Services Act between content moderation and curation. *Computer Law & Security Review*, 48, 105790.

- Lindner, I., Heidergott, B., Badri, S., & Praum, M. (2024). *The impact of bots on social learning and consensus formation: Why even an “infinitesimal” number of bots matters*. Beschikbaar op SSRN 4851284.
- Lorenz-Spreen, P., Oswald, L., Lewandowsky, S., & Hertwig, R. (2023). A systematic review of worldwide causal and correlational evidence on digital media and democracy. *Nature human behaviour*, 7(1), 74–101.
- Lough, K., & McIntyre, K. (2023). A systematic review of constructive and solutions journalism research. *Journalism*, 24(5), 1069–1088.
- Luimes, T. (te verschijnen). Techplatforms en de pers. Working paper. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
- Maltha, S., Hanswijk, M., Van der Vorst, T., Beumer, T. G., Smeitink, A., Verhagen, P., & Rutten, P. (2021). *Prominentie in beeld. Verkenning due prominence van audiovisuele media van algemeen belang*. Dialogic in opdracht van: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Utrecht.
- Maragoudaki, D. (2024). *Media Capture in Greece: Entanglement of the fourth estate*, International Press Institute.
- Martin, E. N. (2021). Can public service broadcasting survive Silicon Valley? Synthesizing leadership perspectives at the BBC, PBS, NPR, CPB and local U.S. stations. *Technology in Society*, 64, 101451. <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2020.101451>
- Martin, F., & Dwyer, T. (2019). *Sharing news online. Commendary cultures and social media news ecologies*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Marwick, A. E., & boyd, D. (2011). I tweet honestly, I tweet passionately: Twitter users, context collapse, and the imagined audience. *New media & society*, 13(1), 114–133.
- Marwick, A. E., & boyd, D. (2014). Networked privacy: How teenagers negotiate context in social media. *New media & society*, 16(7), 1051–1067.
- Masullo, G. M., Curry, A. L., Whipple, K. N., & Murray, C. (2022). The story behind the story: Examining transparency about the journalistic process and news outlet credibility. *Journalism Practice*, 16(7), 1287–1305.
- Mazzoli, E. M., & Tambini, D. (2020). *Prioritisation uncovered: The discoverability of public interest content online*. Council of Europe study.
- Mazzucato, M. (2019, 2 oktober). Preventing digital feudalism. *Project Syndicate*.
- McCombs, M. (2014). *Setting the agenda: mass media and public opinion*. Malden, MA: Polity Press.
- McGlinchey, S., Lin, L. S., Balci, Z. S., & Vernon, P. (eds.). (2022). *Global politics in a post-truth age*. E-International Relations Publishing.
- McIntyre, L. (2018). *Post-truth*. MIT Press.
- McQuail, D. (1987). *Mass communication theory: An introduction*. Sage Publications, Inc.
- McQuail, D. (1992). *Media performance. Mass communication and the public interest*. Sage Publications.
- McQuail, D. (2003). *Media accountability and freedom of publication*. Oxford University Press, USA.
- Meade, A. (2021, 16 februari). Google and Facebook: the landmark Australian law that will make them pay for news content. *The Guardian*. Beschikbaar op <https://www.theguardian.com/technology/2021/feb/16/google-and-facebook-the-landmark-australian-law-that-will-make-them-pay-for-news-content>
- Mediahuis (2022), Jaarverslag 2021, beschikbaar op https://www.mediahuis.com/app/uploads/2022/03/Mediahuis-Jaarverslag-2021_NL_Lowres.pdf [geraadpleegd 14 augustus 2024]
- Meeus, T. (2024). *Duidelijkheid*. Uitgeverij Pluim.
- Meijer, A., 't Hart, P., & Worthy, B. (2018). Assessing government transparency: An interpretive framework. *Administration & Society*, 50(4), 501–526.
- Mesch, G. S. (2012). Technology and youth. *New Directions for Youth Development*, 2012, 97–105. doi:10.1002/yd.20032.
- Meta for Media. (2024). Meta journalism project. Geraadpleegd op 17 juli 2024, van <https://www.facebook.com/formedia/mjp>
- Meta Transparency Center. (2024). Content restrictions based on local law. Netherlands. Geraadpleegd op 17 juli 2024, van <https://transparency.meta.com/reports/content-restrictions/country/nl/>
- Ministerie van Economische Zaken. (2008). *Beleidsbrief convergentie: de consument aan het roer in veranderende markten voor ICT, telecommunicatie en audiovisuele media 2008*. Den Haag.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (ocw). (2008). *Mediawijsheid: Kabinetsvisie Mediawijsheid*. Den Haag.
- Miranda, J., & Camponez, C. (2019). European models of journalism regulation. In T. Eberwein, S. Fengler & M. Karmasin (eds.). *Media accountability in the era of post-truth politics* (pp. 18–35). New York: Routledge.
- Mitchelstein, E., Matassi, M., & Boczkowski, P. J. (2020). Minimal effects, maximum panic: social media and democracy in Latin America. *Social Media+ Society*, 6(4), 2056305120984452.
- Möller, J. (2021). Filter bubbles and digital echo chambers. In H. Tumber & S. Waisbord (eds.), *The Routledge companion to media disinformation and populism* (pp. 92–100). Routledge.
- Möller, J., Helberger, J., & Makhortykh, M. (2019). Filter bubbles in the Netherlands? Commissariaat voor de Media. Zie ook <https://www.mediamonitor.nl/publicaties/>
- Moore, M. (2021). Creating new electoral public spheres. In M. Moore & D. Tambini (eds.), *Regulating big tech. Policy responses to digital dominance* (pp. 221–234). Oxford: Oxford University Press.
- Moore, M., & Tambini, D. (eds.). (2021). *Regulating big tech. Policy responses to digital dominance*. Oxford: Oxford University Press.

- Morley, D. (2005). Media. T. Bennett, L. Grossberg & M. Morris (eds). *New keywords; A revises vovabulary of culture and society* (pp.211-214). Malden MA: Wiley-Blackwell.
- Morozov, E. (2011). *The net delusion: How not to liberate the world*. Penguin UK.
- Mouffe, C. (2005). *On the political*. Routledge.
- Mueller, M. (2010). *Networks and states: The global politics of Internet governance*. MIT Press.
- Mueller, M. (2017). *Will the internet fragment? Sovereignty, globalization and cyberspace*. John Wiley & Sons.
- Müller, J. (2021). *Wat is echte democratie?* Amsterdam: Nieuw Amsterdam.
- Napoli, P. M. (2019). *Social media and the public interest: Media regulation in the disinformation age*. New York: Columbia University Press.
- Napoli, P. M., & Roepnack, A. (2018). Big data and media management. In A. B. Albarran, B. I. Mierzejewska & J. Jung (eds.), *Handbook of media management and economics* (pp. 410–421). New York Routledge.
- NDP Nieuwsmedia (2022). *Jaarverslag 2022*. Beschikbaar op <https://2022.ndpnieuwsmediajaarverslag.nl/> [geraadpleegd 14 augustus 2024]
- Nederlandse Publieke Omroepbestel. (2023). *Code journalistiek handelen voor de landelijke publieke omroepen*. Beschikbaar op <https://www.nporadiol.nl/journalistieke-code-npo> [geraadpleegd 14 augustus 2024]
- Nederlandse Vereniging van Journalisten (2023, 12 juni). Monitor Freelancers en Media 2023: Jaaromzet stijgt maar kan inflatie niet bijbenen. Beschikbaar op <https://www.nvj.nl/nieuws/monitor-freelancers-en-media-2023-jaaromzet-stijgt-kan-inflatie-niet-bijbenen> [geraadpleegd 14 augustus 2024]
- Nederlandse Vereniging van Journalisten (z.d.). *Code voor de Journalistiek*. Beschikbaar op <https://www.nvj.nl/themas/journalistieke-praktijk/ethische-regels/code-journalistiek> [geraadpleegd 14 augustus 2024]
- Nederlands Media Nieuws, <https://nederlandsmedianieuws.nl/Nieuwsmedia/Nieuwsmedia-Nieuws/NLProfiel-stopt-ermee-DPG-Media-onderzoekt-andere-modellen/>
- Neff, T., & Pickard, V. (2023). Building better local media systems: A comparative policy discourse analysis of initiatives to renew journalism around the world. *Journalism Studies*, 24(15), 1877–1897.
- Negroponte, N. (1995). The digital revolution: Reasons for optimism. *Futurist*, 29(6), 68–68.
- Netwerk Mediawijsheid (z.d.), *Mediawijsheid Competentiemodel 2021*. Beschikbaar op <https://netwerkmediawijsheid.nl/kennis-tools/competentiemodel/> [geraadpleegd 14 augustus 2024]
- Neudert, L., Kollanyi, B., & Howard, P. (2017). *Junk news and bots during the German parliamentary election: What are German voters sharing over Twitter?* Oxford Internet Institute.
- Newcom Research en Consultancy. (2024). *Nationale Social Media Onderzoek 2024*. Amsterdam/Enschede.
- Newman, J. (2019). *Regulating attention markets*. University of Miami Legal Studies Research Paper.
- Newman, N., Fletcher, R., Eddy, K., Robertson, C. T., & Nielsen, R. K. (2023). *Digital news report 2023*. Reuters Institute. Geraadpleegd op https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2023-06/Digital_News_Report_2023.pdf.
- Nielsen, R. K., & Ganter, S. A. (2018). Dealing with digital intermediaries: A case study of the relations between publishers and platforms. *New media & society*, 20(4), 1600–1617.
- Nielsen, R. K., & Ganter, S. A. (2022). *The power of platforms: Shaping media and society* (Vol. 16, No. 2). Oxford University Press.
- Nordicom. (2022, 13 oktober). *Direct media subsidies to news media – a Nordic overview*. Beschikbaar op <https://www.nordicom.se/en/facts-analysis/nordic/factsheets/direct-media-subsidies-news-media-nordic-overview> [geraadpleegd 14 augustus 2024]
- NOS. (2021, 1 september). *Almere schrappt functietitel 'hoofdredacteur' na kritiek uit journalistieke hoek*. Beschikbaar op <https://nos.nl/artikel/2395973-almere-schrappt-functietitel-hoofdredacteur-na-kritiek-uit-journalistieke-hoek>
- NOS. (2022, 14 maart). *'Vaarwel Instagram': Russen rouwen om verlies van hun connectie met de wereld*. Beschikbaar op <https://nos.nl/artikel/2421197-vaarwel-instagram-russen-rouwen-om-verlies-van-hun-connectie-met-de-wereld> [geraadpleegd 14 augustus 2024]
- NOS. (2023a, 5 november). *Politieke microtargeting in advertenties: 'gevaarlijk voor democratie'*. Beschikbaar op <https://nos.nl/artikel/2496760-politieke-microtargeting-in-advertenties-gevaarlijk-voor-democratie> [geraadpleegd 14 augustus 2024]
- NOS. (2023b, 15 december). *Met de overname van rtl wil mediareus DPG verder in omvang groeien*. Beschikbaar op <https://nos.nl/artikel/2501706-met-de-overname-van-rtl-wil-mediareus-dpg-verder-in-omvang-groeien> [geraadpleegd 14 augustus 2024]
- NPO. (2021). *Begroting 2022*. Beschikbaar op <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-3ca3bb6f-1b5c-409e-8244-2fcd43ecf5b4/pdf> [geraadpleegd 14 augustus 2024]
- NPO. (2022). *Jaarverslag 2021*. Beschikbaar op https://over.npo.nl/storage/configurations/overnpo/files/npo_jaarverslag_2021.pdf.
- NPO. (z.d.). *NPO en zender*. Beschikbaar op <https://service.npo.nl/onderwerp/npo-en-zenders#hoeveelheid-reclame> [geraadpleegd 14 augustus 2024]
- Ó Fathaigh, R., Helberger, N., & Appelmann, N. (2021). *The perils of legally defining disinformation*. *Internet Policy Review* 10 (4). DOI: 10.14763/2021.4.1584.

- Ofcom (2019). *Review of prominence for public service broadcasting. Recommendations to Government for a new framework to keep PSB TV prominent in an online world*. Beschikbaar op <https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/public-service-broadcasting/epg-code-prominence-regime/>
- Olaniran, B., & Williams, I. (2020). Social media effects: Hijacking democracy and civility in civic engagement. *Platforms, Protests, and the Challenge of Networked Democracy*, 77–94.
- Ong, J. C., & Tapsell, R. (2022). Demystifying disinformation shadow economies: fake news work models in Indonesia and the Philippines. *Asian Journal of Communication*, 32(3), 251–267.
- Onyulo, C. (2021, 21 september). Inside Facebook's Africa problem. *Time*. Geraadpleegd op 17 juli 2024, van <https://time.com/6147458/facebook-africa-content-moderation-employee-treatment/>
- Oosterveld, M., & Oostveen, M. (2013). Van 'public watchdog' naar 'public watchblog': het EHRM en journalistieke weblogs. *Mediaforum*, 25.
- Ouellette, L., & Gray, J. (eds.). (2017). *Keywords for media studies* (Vol. 5). New York University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt1gk08zz>
- Palau-Sampio, D. (2019). Complaints handling mechanisms and online accountability in western european public service media. In T. Eberwein, S. Fengler & Matthias Karmasin (eds.), *Media accountability in the era of post-truth politics* (pp. 229–242). Routledge.
- Papacharissi, Z. (2004). Democracy online: Civility, politeness, and the democratic potential of online political discussion groups. *New Media & Society*, 6, 259–283. <https://doi.org/10.1177/1461444804041444>
- Papacharissi, Z. (2012). Without you, I'm nothing: Performances of the self on Twitter. *International journal of communication*, 6, 18.
- Papacharissi, Z. (2015). *Affective publics: sentiment, technology and politics*. New York University Press.
- Papacharissi, Z. (2016). Affective publics and structures of storytelling: Sentiment, events and mediality. *Information, communication & society*, 19(3), 307–324.
- Papaevangelou, C. (2024). Funding intermediaries: Google and Facebook's strategy to capture journalism. *Digital Journalism*, 12(2), 234–255.
- Pariser, E. (2011). *The filter bubble: What the Internet is hiding from you*. Penguin UK.
- Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en dienstverlening (2023). *Blind voor mens en recht*. Den Haag.
- Pasquale, F. (2015) *The black box society: The secret algorithms that control money and information*. Harvard University Press.
- Pasquale, F. (2018). The Automated Public Sphere. *U of Maryland Legal Studies Research Paper* No. 2017-31. Beschikbaar op <https://ssrn.com/abstract=3067552>
- PDC (z.d.). Wet op de politieke partijen. Beschikbaar op https://www.parlement.com/id/vlboezk3ftm8/wet_op_de_politieke_partijen [geraadpleegd 14 augustus 2024]
- Persily et al. 2020.
- Petre, C. (2015). *The traffic factories: Metrics at chartbeat, gawker media, and the New York Times*. Columbia University Graduate School of Journalism.
- Petre, C. (2021). *All the news that's fit to click: How metrics are transforming the work of journalists*. Princeton University Press.
- Petrova, M. (2008). Inequality and media capture. *Journal of public Economics*, 92(1-2), 183–212.
- Phillips, W. (2015). *This is why we can't have nice things: Mapping the relationship between online trolling and mainstream culture*. MIT Press.
- Phillips, W., & Milner, R. M. (2018). *The ambivalent internet: Mischief, oddity, and antagonism online*. John Wiley & Sons.
- Pickard, V. (2019). *Democracy without journalism? Confronting the misinformation society*. Oxford University Press.
- Pickard, V. (2020). Restructuring democratic infrastructures: A policy approach to the journalism crisis. *Digital Journalism*, 8(6), 704–719.
- Poell, T. & Nieborg, D. & Van Dijck, J. (2019). Platformisation. *Internet Policy Review*, 8(4). <https://doi.org/10.14763/2019.4.1425>
- Poell, T. (2020). Social media, temporality, and the legitimacy of protest'. *Social Movement Studies*, 19(5-6), 609–624. <https://doi.org/10.1080/14742837.2019.1605287>
- Poell, T. (2021, 21 juli). Hoe hebben sociale media protesteren veranderd? Aflevering 430. *De Universiteit van Nederland*. Beschikbaar op <https://www.universiteitvannederland.nl/podcast/hoe-hebben-sociale-media-protesten-veranderd>
- Poell, T., Nieborg, D. B., & Duffy, B. E. (2021). *Platforms and cultural production*. John Wiley & Sons.
- Polak, S., & Trottier, D. (2020). *Violence and trolling on social media: History, affect, and effects of online vitriol*. Amsterdam University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1b0fvrn.1>
- Precht, R.D., & Welzer, H. (2022). *Die vierte Gewalt – Wie Mehrheitsmeinung gemacht wird, auch wenn sie keine ist*. Goldman Verlag.
- Quintais, J. P. (2023, 9 mei). Generative AI, Copyright and the AI Act. *Kluwer Copyright Blog*. Beschikbaar op <https://copyrightblog.kluweriplaw.com/2023/05/09/generative-ai-copyright-and-the-ai-act/>.
- Raad van State (2024). Uitvoeringswet digitale dienstenverordening. Beschikbaar op <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@140199/w18-23-00330-iv/>
- Raad voor Cultuur. (2018). *Zicht op zoveel meer*. Den Haag.
- Raad voor Cultuur. (2014). *De tijd staat open: advies voor een toekomstbestendige publieke omroep*. Den Haag.

- Raad voor Cultuur. (2005). *Pluriform nieuws. Advies over waarborgen van interne pluriformiteit van de nieuwsvoorziening van de landelijke publieke omroep*. Den Haag.
- Raad voor de Journalistiek. (z.d.). *Leidraad*. Beschikbaar op <https://www.rvdj.nl/leidraad> [geraadpleegd 14 augustus 2024]
- Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). (2019). *Zoeken naar de waarheid: over waarheidsvinding in de democratie in het digitale tijdperk*. Den Haag.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en Raad voor Cultuur (RvC). (2020). *Lokale Media: Niet te missen*. Den Haag.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2014). *Meerstemmigheid laten klinken: Journalistiek in een veranderend medialandschap*. Den Haag.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2003). *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*. Den Haag.
- Reporters Without Borders (2024). *World Press Freedom Index*. Beschikbaar op <https://rsf.org/en/index> [geraadpleegd 14 augustus 2024]
- Resendez, V., Araujo, T., Helberger, N., & De Vreese, C. (2023). Hey Google, what is in the news? The influence of conversational agents on issue salience. *Digital Journalism*, 1–23. <https://doi.org/10.1080/21670811.2023.2234953>
- Rijksoverheid. (2024). Welke omroepen zijn er?. Geraadpleegd op 17 juli 2024, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/media-en-publieke-omroep/vraag-en-antwoord/welke-omroepen>
- Roberts, S. T. (2021). *Behind the screen. Content moderation in the shadows of social media*. Yale: Yale University Press.
- Robinson, S. (2023). *How journalists engage: A theory of trust building, identities, and care*. Oxford University Press.
- Rogers, R. (2020). Deplatforming: following extreme internet celebrities to Telegram and alternative social media. *European Journal of Communication*, 35(3): 213–229.
- Rogers, R. (2021). Visual media analysis for Instagram and other online platforms. *Big Data & Society*, 8(1). <https://doi.org/10.1177/20539517211022370>
- Rosa, H. (2015). *Social acceleration: A new theory of modernity*. Columbia University Press.
- Ross Arguedas, A., Robertson, C., Fletcher, R., & Nielsen, R. (2022). *Echo chambers, filter bubbles, and polarisation: A literature review*. Reuters institute/University of Oxford.
- Ross Arguedas, A., Banerjee, S., Mont'Alverne, C., Toff, B., Fletcher, R., & Nielsen, R. K. (2023). News for the powerful and privileged. *Selección*, 23, 04.
- RTL. (2023). *RTL group interim rapport January to June 2023*. Beschikbaar op https://company.rtl.com/export/sites/rtlunited/.galleries/downloads/financial_results/RTL-Group-Interim-Report-2023_final.pdf [geraadpleegd 14 augustus 2024]
- Savolainen, L. (2022). The shadow banning controversy: perceived governance and algorithmic folklore. *Media, Culture & Society*, 44(6), 1091–1109.
- Schelven, R. van, Wolters, L., Modderman, P., Rutten, P., Poort, J., van Eijk, N., & Visser, F. (2018). *Must carry on. Onderzoek naar aanpassing van de mediawettelijke doorgifteverplichting*. Instituut voor Informatierecht. Beschikbaar op https://www.ivir.nl/publicaties/download/Must_carry_on.pdf
- Schick, N. (2020). *Deep fakes and the infocalypse: What you urgently need to know*. Hachette UK.
- Schjøtt Hansen, A., & Hartley, J. M. (2023). Designing what's news: An ethnography of a personalization algorithm and the data-driven (re) assembling of the news. *Digital Journalism*, 11(6), 924–942.
- Schudson, M. (1995). *The power of news*. Harvard University Press.
- Schudson, M. (2008). *Why democracies need an unlovable press*. Polity.
- Schudson, M. (2020). *Journalism: why it matters*. John Wiley & Sons.
- Sebbah, B., Sire, G., & Smyrniaios, N. (2020). Journalism and platforms: from symbiosis to dependency. *Sur le journalisme, About journalism, Sobre jornalismo*, 9(1), 12–17.
- Siegel, A. A. (2020). Online hate speech. In: N. Persily & J. A. Tucker (eds.), *Social media and democracy. The state of the field, prospects for reform* (pp. 56–88). Cambridge University Press.
- Simon, J., & Mahoney, R. (2022). *The infodemic: How censorship and lies made the world sicker and less free*. Columbia Global Reports.
- Skey, M. (2022). Nationalism and media. *Nationalities Papers*, 50(5), 839–849. DOI: 10.1017/nps.2021.102
- Smit, E., Van der Wal, A., & Sanders J. W. (17 april 2022). Dit deden we in 2021 met het geld van onze leden. *Follow the Money*. Beschikbaar op <https://www.ftm.nl/artikelen/financieel-jaarverslag-2021-ftm>
- Smyrniaios, N., & Rebillard, F. (2019). How infomediation platforms took over the news: A longitudinal perspective. *The political economy of communication*, 7(1), 30–50.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). (2023). *Sceptische visies in het coronadebat: Lessen uit een mixed methods-onderzoek naar coronascepsis in Nederland*. Den Haag.
- Sørensen, J. K. (2019). Public service media, diversity and algorithmic recommendation: Tensions between editorial principles and algorithms in European PSM organizations. *CEUR workshop proceedings* (Vol. 2554, pp. 6–11).

- Sørensen, J. K. (2020). Personalised universalism in the age of algorithms. In P. Savage, M. Medina, & G. F. Lowe (eds.), *Universalism in public service media* (pp. 191–205). Gothenburg: Nordicom, University of Gothenburg.
- Spotify. (z.d.). About Spotify. Beschikbaar op <https://investors.spotify.com/about/#:~:text=Discover%2C%20manage%2C%20and%20share%20over,and%20ad%2Dfree%20listening%20experience> [geraadpleegd 14 augustus 2024].
- Spreekbuis. (2018a, 12 maart). *Publieke Omroep doet weinig tegen illegale Youtube-content*. Beschikbaar op <https://www.spreekbuis.nl/publieke-omroep-doet-weinig-tegen-illegale-youtube-content/> [geraadpleegd 14 augustus 2024]
- Spreekbuis. (2018b, 29 juni). *Dit zou NPO nu kunnen verdienen met Youtube-reclameinkomsten*. Beschikbaar op <https://www.spreekbuis.nl/dit-zou-npo-kunnen-verdienen-met-youtube-reclameinkomsten/> [geraadpleegd 14 augustus 2024]
- STER Reclame. (2023). *Jaarverslag 2022*. Beschikbaar op <https://images.ster.nl/media/nxmnl/low/ster-jaarverslag-2022-pdf-2.pdf> [geraadpleegd 14 augustus 2024]
- STER Reclame. (2024). *Jaarverslag 2023*. Beschikbaar op <https://ster.nl/media/15qfyvoa/ster-jaarverslag-2023.pdf> [geraadpleegd 14 augustus 2024]
- Stichting reclame code. (z.d.). *Certificaat en openbaar register voor influencers om transparantie te bevorderen*. Beschikbaar op <https://www.reclamecode.nl/news/certificaat-en-openbaar-register-voor-influencers/> [geraadpleegd 14 augustus 2024]
- Stikker, M. (2019). *Het internet is stuk: maar we kunnen het repareren*. Singel Uitgeverijen.
- Strömbäck, J. (2005). In search of a standard: Four models of democracy and their normative implications for journalism. *Journalism studies*, 6(3), 331–345.
- Strömbäck, J., Tsfati, Y., Boomgaarden, H., Damstra, A., Lindgren, E., Vliegthart, R., & Lindholm, T. (2020). News media trust and its impact on media use: Toward a framework for future research. *Annals of the International Communication Association*, 44(2), 139–156. DOI: 10.1080/23808985.2020.1755338
- Sujon, Z. (2021). *The social media age*. Sage.
- Sullivan, A., & Campbell, N. (2023, 14 februari). *Internet impact brief: How Canada's online news act will harm the Internet, restricting innovation, security, and growth of the Digital economy*. Beschikbaar op <https://www.internetsociety.org/resources/doc/2023/internet-impact-brief-how-canadas-online-news-act-will-harm-the-internet-restricting-innovation-security-and-growth-of-the-digital-economy/>
- Sunstein, C. R. (2001). *Republic.com*. Princeton University Press.
- Susskind, D. (2023). *Work and meaning in the age of AI*. Brookings.
- Tambini, D. (2021). *Media freedom*. John Wiley & Sons.
- Tar, J. (2023, 29 augustus). *Several French media block OpenAI's GPTBot over data collection concerns*. Geraadpleegd op <https://www.euractiv.com/section/artificial-intelligence/news/several-french-media-block-openais-gptbot-over-data-collection-concerns/>
- Tarnoff, B. (2022). *Internet for the people: The fight for our digital future*. Verso Books.
- Te Velde, H. (2016). Culturele conventies in de parlementaire politiek. In L. Verhey & G. J. Geertjes (eds.), *De constitutionele conventie: kwal op het strand of baken in zee?* Amsterdam: Boom Juridisch.
- Theocharis, Y., & Van Deth, J. W. (2017). *Political participation in a changing world: Conceptual and empirical challenges in the study of citizen engagement*. Routledge.
- Tijdelijke Commissie Innovatie en Toekomst Pers (commissie-Brinkman). (2009). *De volgende editie*. Den Haag.
- Törnberg, P. (2022). How digital media drive affective polarization through partisan sorting. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 119(42), e220715911
- Trappel, J., & Tomaz, T. (2021). Democratic performance of news media: Dimensions and indicators for comparative studies. In J. Trappel, & T. Tomaz (eds.), *The media for democracy monitor 2021: How leading news media survive digital transformation* (Vol. 1, pp. 11–58). Nordicom. University of Gothenburg. <https://doi.org/10.48335/9789188855404->
- Tuchman, G. (1973). Making news by doing work: Routinizing the unexpected. *American Journal of Sociology*, 79(1), 110–131.
- Tuchman, G. (2013). The production of news. In K. Bruhn Jensen (ed.), *A handbook of media and communication research* (pp. 90–102). Routledge.
- Tucker, J. A., Guess, A., Barberá, P., Vaccari, C., Siegel, A., Sanovich, S., Stukal, D., & Nyhan, B. (2018). *Social media, political polarization, and political disinformation: A review of the scientific literature*. Beschikbaar op <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3144139>
- Tufekci, Z. (2017). *Twitter and tear gas: The power and fragility of networked protest*. Yale University Press.
- Turillazzi, A., Taddeo, M., Floridi, L., & Casolari, F. (2023). The digital services act: an analysis of its ethical, legal, and social implications. *Law, Innovation and Technology*, 15(1), 83–106.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (z.d.). *Integriteit, openbare registers en reglementen*. Beschikbaar op <https://www.tweedekamer.nl/kamerleden-en-commissies/integriteit-en-openbare-registers> [geraadpleegd 14 augustus 2024]

- Tweede Kamer. (2023). *Toekomst Mediabeleid: Motie van het lid Strien c.s.* 18 oktober 2023, vergaderjaar 2023–2024, 32 827, nr. 288.
- Universiteit Leiden. (2024, 3 maart). *Vastgelopen formatie met name te wijten aan afrekencultuur Nederlandse politiek*. Geraadpleegd op 17 juli 2024, van <https://www.universiteitleiden.nl/nieuws/2024/03/vastgelopen-formatie-met-name-te-wijten-aan-afrekencultuur-nederlandse-politiek>
- Valkenburg, P. M. (2022). Social media use and well-being: What we know and what we need to know. *Current opinion in psychology*, 45, 101294.
- Van Aelst, P., & Vliegthart, R. (2014). Studying the tango: An analysis of parliamentary questions and press coverage in the Netherlands. *Journalism Studies*, 15(4), 392–410.
- Van Aelst, P., Maddens, B., Noppe, J., & Fiers, S. (2008). Politicians in the news: Media or party logic? Media attention and electoral success in the Belgian election campaign of 2003. *European Journal of Communication*, 23(2), 193–210.
- Van Antwerpen, N., Searston, R. A., Turnbull, D., Hermans, L., & Kovacevic, P. (2023). The effects of constructive journalism techniques on mood, comprehension, and trust. *Journalism*, 24(10), 2294–2317.
- Van de Sanden-Szabla, G., & Blommaert, J. (2017). *Does context really collapse in social media interaction?* Tilburg Papers in Culture Studies No. 201. Tilburg University.
- Van den Brink, A., & Prechal, A. (2011). *Methoden van omzetting van eu-recht in Nederland, Rapport aan de Raad van State*. Raad van State. Beschikbaar op http://www.raadvanstate.nl/publicaties/publicaties/pdf/rvs_methoden_omzetting.pdf.
- Van den Bulck, H., & Moe, H. (2018). Public service media, universality and personalisation through algorithms: Mapping strategies and exploring dilemmas. *Media, Culture & Society*, 40(6), 875–892
- Van der Linden, S. (2023). *Foolproof: Why misinformation infects our minds and how to build immunity*. WW Norton & Company.
- Van der Meer, T. (2024). *Waardenloze politiek. Hoe de Nederlandse politiek de kunst van het conflict verloor*. Amsterdam: Querido Facto.
- Van der Meer, T., & Damstra, A. (2024). Associative issue ownership in a highly fragmented multiparty context: The Netherlands (2021). *Acta Politica*, 59(3), 498–518.
- Van der Sloot, B. (2024). *Regulating the synthetic society: Generative AI, legal questions, and societal challenges*. Bloomsbury Academic.
- Van der Sloot, B., Wagenveld, Y., & Koops, B.-J. (2021). *Deepfakes. The legal challenges of a synthetic society*. Tilburg Institute for Law, Technology, and Society.
- Van Dijck, J. (2013). The culture of connectivity: A critical history of social media. *Oxford University Press*.
- Van Dijck, J., De Winkel, T., & Schäfer, M. T. (2023). Deplatformization and the governance of the platform ecosystem. *New Media & Society*, 25(12), 3438–3454.
- Van Dijck, J., Nieborg, D., & Poell, T. (2019). Reframing platform power. *Internet Policy Review*, 8(2), 1–18.
- Van Dijck, J., Poell, T., & De Waal, M. (2018). *The platform society: Public values in a connective world*. Oxford University Press.
- Van Drunen, M., Papaevangelou, C., Buijs, D., & Ó Fathaigh, R. (2024). What can a media privilege look like? Unpacking three versions in the EMFA. *Journal of Media Law*, 15(2), 152–167. <https://doi.org/10.1080/17577632.2023.2299097>.
- Van Eijk, N., Asscher, L., Helberger, N., & Kabel, J. (2005). *De regulering van media in internationaal perspectief*. Amsterdam University Press.
- Van Hal, T., & Klein Kranenburg, L. (2021). *Agressie en bedreiging richting journalisten 2021*. I&O Research. Beschikbaar op <https://next.prdn.nl/prodynamic-persveiligprod/public/bestanden/Agressie-en-bedeiging-richting-Journalisten2021.pdf>
- Van Hoboken, J., N. Appelman, N., Ó Fathaigh, R., Leerssen, P., McGonagle, T., Van Eijk, N., & Helberger, N. (2019). *The legal framework on the dissemination of disinformation through Internet services and the regulation of political advertising*. Amsterdam: IVIR. Beschikbaar op https://www.ivir.nl/publicaties/download/Report_Disinformation_Dec2019-1.pdf
- Van Hoboken, J., & Ó Fathaigh R. (2021). Regulating disinformation in Europe: Implications for speech and privacy. *6 UC Irvine Journal of International, Transnational, and Comparative Law* 9 (2021). Beschikbaar op <https://scholarship.law.uci.edu/ucijil/vol6/iss1/3>
- Van Praag, Ph., & Brants, K. (red.). (2000). *Tussen beeld en inhoud. Politiek en media in de verkiezingen van 1998*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Vandenberghe, H., & d’Haenens, L. (2021). The Netherlands: On media concentration and resilient freelance journalists. In J. Trappel & T. Tomaz (eds.), *The media for democracy monitor 2021: How leading news media survive digital transformation* (Vol. 1, pp. 257–297). Nordicom: University of Gothenburg.
- Varieties of Democracy (2024). *Democracy report 2024*. Beschikbaar op <https://v-dem.net/> [geraadpleegd 14 augustus 2024]
- Vereniging Nederlandse Gemeenten, Organisatie van Lokale Omroepen in Nederland & Stichting Nederlandse Lokale Publieke Omroepen. (2015). *Vernieuwingsconvenant Gemeenten – Lokale Omroepen 2015-2018*. Arnhem. Beschikbaar op https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/10965076/1/RIS311097_bijlage_4_-vernieuwingsconvenant-gemeenten-lokale-omroepen

- Verhagen, L. (2023, 6 september). Nederlandse nieuwssites nemen maatregelen tegen dataharkend OpenAI. *De Volkskrant*. Geraadpleegd op <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/nederlandse-nieuws-sites-nemen-maatregelen-tegen-dataharkend-openai-b57ac141/>
- Verhey, L. (2021). *De zoektocht naar de feiten, Over waarheden, onwaarheden en leugens in de democratische rechtsstaat maakt*. Boom.
- Verhoest, P., Slaets, A., d'Haenens, L., Minnen, J., & Glorieux, I. (2021). De kwaliteit van nieuwsconsumptie: gevaar voor dualisering. In P. Verhoest & L. d'Haenens (reds.), *Nieuws, diversiteit en democratie: Trends, bedreigingen en nieuwe paden* (pp. 89–102). Brussel: ASP.
- Verhulst, S. (2007). Mediation, mediators, and the new intermediaries: implications for the design of new communication policies. In P. M. Napoli (ed.), *Media diversity and localism: meaning and metrics* (pp. 113–138). Mahwah NJ: Erlbaum.
- Vitak, J. (2012). The impact of context collapse and privacy on social network site disclosures. *Journal of broadcasting & electronic media*, 56(4), 451–470.
- Vrijenhoek, S., Kaya, M., Metoui, N., Möller, J., Odijk, D., & Helberger, N. (2021). Recommenders with a mission: Assessing diversity in news recommendations. *Proceedings of the 2021 ACM SIGIR Conference on Human Information Interaction and Retrieval*, 173–183. <https://doi.org/10.1145/3406522.3446019>
- Wardle, C., & Derakhshan, H. (2017). *Information disorder. Toward an interdisciplinary framework for research and policy making*. Council of Europe report DGI(2017)09. Beschikbaar op <https://rm.coe.int/information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-research/168076277c>
- Waterson, J. (2020, 1 december). Facebook to pay UK media millions to license news stories. *The Guardian*. Beschikbaar op <https://www.theguardian.com/technology/2020/dec/01/facebook-to-pay-uk-media-millions-to-licence-news-stories>
- Wayne Parker Kent. (2024). *Jongerenonderzoek*. Geraadpleegd op 17 juli 2024, van <https://www.wayneparkerkent.com/jongerenonderzoek/>
- Welbers, K., & Opgenhaffen, M. (2019). Presenting news on social media: Media logic in the communication style of newspapers on Facebook. *Digital journalism*, 7(1), 45–62.
- Wesch, M. (2009). YouTube and you: Experiences of self-awareness in the context collapse of the recording webcam. *Explorations in media ecology*, 8(2), 19–34.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (1982). *Samenhangend mediabeleid*. WRR-rapport nr. 24. Den Haag.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2005). *Focus op functies: Uitdagingen voor een toekomstig mediabestel*. WRR-rapport nr. 71. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2021). *Opgave AI: De nieuwe systeemtechnologie*. WRR-rapport nr. 105. Den Haag.
- Wettenbank (z.d.). *Auteurswet*. Beschikbaar op <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001886/2022-10-01#:~:text=Artikel%201,-321&text=Het%20auteursrecht%20is%20het%20uitsluitend,bepalingen%2C%20bij%20de%20wet%20gesteld.>
- Wiggins, B.E. (2019). *The discursive power of memes in digital culture: Ideology, semiotics, and intertextuality*. Routledge.
- Wijffes, H. (2019). *De radio, een cultuurgeschiedenis*. Amsterdam: Boom.
- Wijffes, H., & Bardoel, J. (2021). Televisie in Nederland: Zeventig jaar in vogelvlucht. In H. Wijffes, *De Televisie: Een cultuurgeschiedenis* (pp. 51–128). Amsterdam: Boom.
- Wijffes, H., & Harbers, F. (2019). *De krant: een cultuurgeschiedenis*. Amsterdam: Boom.
- Wijffes, H., & Van der Hoeven, P. (2019). Concentratie en kritische autonomie 1950-2000. In H. Wijffes & F. Harbers (red.), *De krant, een cultuurgeschiedenis* (pp. 246–289). Amsterdam: Boom.
- Wildenmann, R., & Kaltefleiter, W. (1965). *Funktionen der Massenmedien*. Frankfurt am Main: Athenäum Verlag.
- Williams, R. (2015) *Keywords. A vocabulary of culture and society, New Edition*. Oxford: Oxford University Press.
- Wittenberg, C., & Berinsky, A. J. (2020). Misinformation and its correction. In N. Persily & J. A. Tucker (eds.), *Social media and democracy. The state of the field, prospects for reform* (pp. 163–198). Cambridge University Press.
- Woolley, S., & Monaco, N. (2019). Amplify the party, suppress the opposition: Social media, bots, and electoral fraud. *Georgetown Law Technological Review*, 4, 447.
- Wu, T. (2017). *The attention merchants. The epic struggle to get inside our heads*. London: Atlantic books.
- Youtubers.me, NikkieTutorials, beschikbaar op <https://nl.youtubers.me/nikkietutorials/youtube-geschatte-inkomsten> [geraadpleegd 14 augustus 2024]
- Yun Chee, F. (2021, 26 juli). Commission starts legal action against 23 EU countries over copyright rules. *Reuters*. Beschikbaar op <https://www.reuters.com/world/europe/commission-starts-legal-action-against-23-eu-countries-over-copyright-rules-2021-07-26/>.
- Yun Chee, F. (2022, 22 juni). Google News re-opens in Spain after eight-year shutdown. *Reuters*. Beschikbaar op [https://www.reuters.com/technology/google-news-re-opens-spain-after-eight-year-shutdown-2022-06-22/#:~:text=BRUSSELS%2C%20June%2022%20\(Reuters\),using%20snippets%20of%20their%20news.](https://www.reuters.com/technology/google-news-re-opens-spain-after-eight-year-shutdown-2022-06-22/#:~:text=BRUSSELS%2C%20June%2022%20(Reuters),using%20snippets%20of%20their%20news.) Zittrain, J. (2009). *The future of the internet: and how to stop it*. Penguin UK.

- Zuboff, S. (2019). *The age of surveillance capitalism: The fight for a human future at the new frontier of power*. Profile books.
- Zuiderveen Borgesius, F., Trilling, D., Möller, J., Bodó, B., De Vreese, C. H., & Helberger, N. (2016). Should we worry about filter bubbles?. *Internet Policy Review. Journal on Internet Regulation*, 5(1)

Rapporten aan de regering

Europese vergrijzing in het vizier. Omgaan met pensioen- en begrotingsrisico's (WRR-rapport nr. 110, 2024)



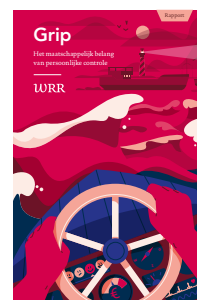
Vergrijzing zet de pensioenstelsels en economieën in de Europese Unie de komende decennia onder grote druk. Dat treft Nederland, omdat we via de Europese Unie, een gemeenschappelijke munt en handelsbetrekkingen nauw verbonden zijn met andere lidstaten. Nederland neemt daarbij een uitzonderingspositie in met relatief grote pensioenvermogens en juist beperkte vergrijzing. Dit rapport laat zien hoe uitdagingen op het gebied van pensioenen en vergrijzing kunnen leiden tot politieke, economische en maatschappelijke spanningen binnen de EU. Dat is schadelijk voor Europa en voor Nederland. Daarom moet Europese vergrijzing meer in het vizier komen van de Nederlandse politiek, beleid en samenleving.

Nederland in een fragmenterende wereldorde (WRR-rapport nr. 109, 2024)



In dit rapport analyseert de WRR de belangrijkste geopolitieke verschuivingen aan de hand van drie assen van fragmentatie: machtspolen, tonelen van machtsuitoefening en wereldbeelden. Aan de hand van het 3W-raamwerk beargumenteert de Raad dat deze verschuivingen ook voor Nederland ingrijpende consequenties hebben. De internationale verhoudingen zijn complexer, turbulenter en grimmiger geworden. Dat noopt Nederland tot verstrekkende en soms pijnlijke keuzes in de behartiging van zijn kernbelangen. Dat beperkt zich niet tot het buitenlands beleid in traditionele zin, maar strekt zich uit tot een breed scala aan beleidsterreinen en de binnenlandse maatschappelijke verhoudingen.

Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle (WRR-rapport nr. 108, 2023)



Veel burgers hebben te maken met grote onzekerheden en een beperkte controle over hun bestaan. In dit rapport laat de WRR zien dat de combinatie van onzekerheid en gebrek aan grip kan leiden tot een slechtere gezondheid, een bron is van maatschappelijk onbehagen en samenhangt met beelden en overtuigingen die op gespannen voet kunnen staan met de democratische rechtsstaat.

Alle *Rapporten aan de Regering* en publicaties in de reeksen *Policy Briefs*, *Verkenningen* en *Working Papers* zijn beschikbaar via: www.wrr.nl/publicaties

Aandacht voor media

Naar nieuwe waarborgen voor
hun democratische functies

Het mediasysteem ondergaat een radicale transformatie. Traditionele verdienmodellen verdwijnen, informatiestromen verschuiven en emotioneel aansprekende content voert online de boventoon. Zoekmachines, sociale media, AI-assistenten en slimme apparaten nestelen zich tussen vraag en aanbod en beïnvloeden het informatiedieet van gebruikers.

De WRR onderzoekt de gevolgen van deze ontwikkelingen voor de Nederlandse democratie. Zo is er meer maar vaak ook minder betrouwbare en onafhankelijk geproduceerde informatie beschikbaar. Het publieke debat is breder, dynamischer maar ook onveiliger geworden. De lokale journalistiek verkeert in een precaire situatie. Kortom; er staat druk op democratische functies die media vervullen.

Wat te doen? De WRR adviseert de overheid werk te maken van de nieuwe EU-regels voor platforms en grote onlinekanalen; aanbod van publiek belang online prominent vindbaar en zichtbaar te maken; de lokale journalistiek te versterken; en te regelen dat gebruikers – inclusief belangrijke spelers als politici – zich binnen dit nieuwe mediasysteem bewuster van hun verantwoordelijkheid gaan gedragen.

WRR



9 789083 430058 >