De transformatie van het mediasysteem. Democratische implicaties en gevolgen voor politieke partijen

Alyt Damstra

Inleiding

In 2024 publiceerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) *Aandacht voor media. Naar nieuwe waarborgen voor hun democratische functies*, een adviesrapport waarin de Raad het huidige mediasysteem beziet in het licht van de functies die de media in een democratische rechtsstaat vervullen.[1] Aanleiding vormde de ingrijpende transformatie van de informatieomgeving, met digitalisering als belangrijkste motor. De analyse leidde tot de conclusie dat overheidsingrijpen vereist is, wil het Nederlandse mediasysteem ook in de toekomst blijven bijdragen aan een goed functionerende democratie. In deze bijdrage volg ik de redeneerlijn die we voor dit WRR-rapport uitdachten en sta ik stil bij de betekenis die deze analyse heeft voor de positie en verantwoordelijkheid van politici en partijen.

1 WRR, *Aandacht voor media. Naar nieuwe waarborgen voor hun democratische functies* (Den Haag 2024). Als wetenschappelijk medewerker bij de WRR met een bijzondere leerstoel in de politicologie aan de Universiteit van Amsterdam was ik betrokken bij de totstandkoming van dit rapport. Ook schreven mee: dr. Lana Askari (staflid), prof.dr. Catrien Bijleveld (raadslid), prof.dr. Godfried Engbersen (raadslid), Koen Hoogendoorn (staflid) en dr. Erik Schrijvers (projectcoördinator).

De media in een democratie

Functies

In een democratische samenleving zijn de media onmisbaar. In de eerste plaats omdat ze de belangrijkste leverancier zijn van informatie over dat wat zich in de wereld afspeelt. Zelfs in de meest minimale democratieopvatting zijn de media nodig om burgers en politici te informeren.[2] Door het nieuws te volgen kunnen burgers kennis vergaren over de belangrijkste ontwikkelingen en gebeurtenissen op samenlevingsniveau. Deze kennis draagt vervolgens bij aan betrokkenheid; in algemene zin geldt dat nieuwsconsumptie, kennis en politieke participatie positief samenhangen.[3] Door het nieuws te volgen weten mensen wat er in de samenleving speelt en zullen ze sneller geneigd zijn zich met die samenleving te bemoeien, bijvoorbeeld door te stemmen of door deel te nemen aan politieke bijeenkomsten. Ook voor politici en bestuurders zijn de media een onmisbare bron van informatie; het stelt ze in staat om voeling te houden met de maatschappij. Bovendien kan berichtgeving aanleiding geven tot het agenderen van onderwerpen; zo laat onderzoek zien dat media-aandacht een voorspeller is van de Kamervragen die worden gesteld.[4]

Daarnaast vervullen de media een belangrijke controlefunctie. Veel van de crises die we de afgelopen jaren meemaakten – de toeslagenaffaire, de mondkapjesdeal, het PFAS-schandaal – waren zonder het spitwerk van journalisten waarschijnlijk nooit in de openbaarheid gekomen. Ook dragen de media bij aan een verantwoorde omgang met macht doordat ze politici en bestuurders kritisch en nauwgezet volgen. Media-aandacht kan carrières maken of breken – iets waar de meeste politici zich scherp van bewust zijn.[5]

2 R. L. Holbert, 'Back to basics. Revisiting, resolving, and expanding some of the fundamental issues of political communication research', in: *Political Communication,* 22 (2005), nr. 4, 511–514; J. Strömbäck, 'In search of a standard. Four models of democracy and their normative implications for journalism', in: *Journalism Studies,* 6 (2005), nr. 3, 331-345.

3 S. H. Chaffee en S. F. Kanihan, 'Learning about politics from the mass media', in: *Political Communication,* 14 (1997), nr. 4, 421-430; A. Damstra e.a., 'Knowledge and the news. An investigation of the relation between news use, news avoidance, and the presence of (mis) beliefs', in: *The International Journal of Press/Politics,* 28 (2023), nr. 1, 29-48; C. H. De Vreese en H. Boomgaarden, 'News, political knowledge and participation. The differential effects of news media exposure on political knowledge and participation', in: *Acta Politica,* 41 (2006), 317-341.

4 P. Van Aelst en R. Vliegenthart, 'Studying the tango. An analysis of parliamentary questions and press coverage in the Netherlands' in: *Journalism Studies,* 15 (2014), nr. 4, 392-410.

5 P. Van Aelst e.a., 'Politicians in the news: Media or party logic? Media attention and electoral success in the Belgian election campaign of 2003', in: *European Journal of Communication,* 23 (2008), nr. 2, 193-210.

Tot slot bieden de media een forum aan de enorme diversiteit aan opvattingen, perspectieven en ideeën die de samenleving rijk is.[6] Of het nu gaat over migratie, stikstof of de inzending voor het Songfestival, in en door de media kunnen mensen met elkaar het gesprek aangaan, elkaars ideeën bekritiseren of het juist hartstochtelijk eens zijn. Met deze drie functies voeden de media het publieke debat: de openbare gedachtewisseling die nodig is voor democratische participatie en politieke besluitvorming.

Criteria

Om aan deze democratische functies goed uitvoering te kunnen geven, is het noodzakelijk dat het mediasysteem voldoet aan een aantal criteria. Zo is het in de eerste plaats belangrijk dat de media onafhankelijk kunnen opereren.[7] Wanneer berichtgeving gestuurd wordt door commerciële of politieke motieven is er niet langer sprake van een vrije uitwisseling van informatie. Het belang dat aan onafhankelijkheid wordt gehecht vindt zijn oorsprong in de deliberatieve democratietheorie, waarin besluitvorming tot stand komt na uitvoerig debat in de publieke ruimte.[8] In dit debat dient het niet om belangen of macht te gaan, maar om de beste argumenten. Er zijn verschillende manieren waarop de onafhankelijkheid van en binnen het mediasysteem geborgd wordt: van grondrechten en redactiestatuten tot wet- en regelgeving rond de zendtijd van politieke partijen.

Een tweede criterium dat voortkomt uit de deliberatieve democratietraditie is betrouwbaarheid. Burgers kunnen zelf niet controleren of de informatie die ze ontvangen correct is en of de perspectieven die de media aanreiken voldoende representatief zijn voor wat er in de samenleving leeft. Ze moeten erop *vertrouwen* dat dit het geval is.[9] Om de betrouwbaarheid van journalistieke informatie te borgen – en deze te onderscheiden van andersoortige content zoals fictie, propaganda of voor-

6 J.-W. Müller, *Democracy rules* (Londen 2021).
7 K. Karppinen en H. Moe, 'What we talk about when talk about "media independence"', in: *Javnost-The Public,* 23 (2016), nr. 2, 105-119.
8 J. Habermas, 'The public sphere' in: *Media studies. A reader*, 2 (1996), 92-97; P. Dahlgren, 'The Internet, public spheres, and political communication. Dispersion and deliberation' in: *Political Communication,* 22 (2005), nr. 2, 147-162.
9 J. Strömbäck e.a., 'News media trust and its impact on media use. Toward a framework for future research', in: *Annals of the International Communication Association,* 44 (2020), nr. 2, 139-156.

lichting – hebben epistemische maatstaven hun beslag gekregen in tal van journalistieke codes en richtlijnen.[10]

Ten derde is het van belang dat het mediasysteem toegankelijk is, voor aanbieders én voor gebruikers van informatie. Informatie moet beschikbaar en betaalbaar zijn, met als ideaaltypisch streven dat iedere burger vrije toegang heeft tot de best mogelijke informatie. Ook is toegankelijkheid van belang in relatie tot de forumfunctie van de media. Redenerend vanuit een agonistische democratieopvatting is toegang tot het publieke debat niet op voorhand gegeven, maar zelf ook inzet van politieke strijd.[11] Deze strijd omvat de onderwerpen die besproken worden, maar ook wie daar op welke manier het woord over mag voeren. Het publieke debat weerspiegelt de bestaande machtsverhoudingen binnen een samenleving, waaruit volgt dat lang niet alle stemmen in gelijke mate worden gehoord. Om politieke verandering tot stand te brengen is deliberatie dan ook niet genoeg, het is juist door emotie, druk en conflict dat machtsverhoudingen kunnen veranderen.[12]

Tot slot is verantwoording het vierde criterium waar het mediasysteem aan dient te voldoen. Het vormt in zekere zin het sluitstuk van de voorgaande criteria: juist vanwege de centrale rol die de media in een democratie spelen, is het belangrijk dat ze verantwoording afleggen over de wijze waarop ze hieraan invulling geven (en dus aan bovenstaande vereisten voldoen). De media zijn immers zelf óók een machtsfactor.[13] Zij doen veel meer dan enkel de feiten rapporteren; ze selecteren informatie, kiezen ervoor om aan bepaalde voorvallen veel of juist weinig aandacht te besteden en ze voorzien gebeurtenissen van duiding. Hiermee zijn ze van grote invloed op het publieke debat. Om hierover verantwoording te kunnen afleggen dienen de media transparant te zijn over de keuzes die ze maken.

Transformatie van het mediasysteem

De afgelopen decennia is de infrastructuur van de informatieomgeving langzaam maar zeker van karakter veranderd. Met digitalisering als belangrijkste motor heeft de publieke ruimte zich voor een belangrijk deel naar het online domein verplaatst.

10 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.
11 C. Mouffe, *Agonistics. Thinking the world politically* (Londen 2013).
12 C. Mouffe, *On the political* (Londen 2005).
13 R. D. Precht en H. Welzer, *Die vierte Gewalt. Wie Mehrheitsmeinung gemacht wird, auch wenn sie keine ist* (Berlijn 2022).

Wilde je zo'n dertig jaar geleden weten hoe een parlementair debat was afgelopen, dan wachtte je bij een radio of televisie op het eerstvolgende nieuwsbulletin. Voor geschreven berichtgeving was er nog iets meer geduld nodig, de papieren krant werd 's ochtends (of 's middags) aan huis bezorgd. Gebruik was dus altijd gebonden aan tijd en plaats. In de digitale omgeving van vandaag is informatie altijd en overal beschikbaar. Ook zijn de instapkosten om zelf te produceren radicaal naar beneden gegaan; iedereen met een smartphone kan content creëren. Wachten is niet meer nodig: een parlementair debat kan in *real time* gevolgd worden, door liveblogs van journalistieke media te lezen, door in te schakelen op het themakanaal van de NPO, of door de betrokken politici op sociale media te volgen.

Twee brede ontwikkelingen zijn kenmerkend voor de gestage transformatie van ons mediasysteem: de 'platformisering' van de publieke ruimte en het veranderende speelveld voor journalistieke media. Deze ontwikkelingen hangen met elkaar samen; het is mede door de opkomst van de online platforms dat de positie van journalistieke media is veranderd. In wat volgt zal ik beide trends kort bespreken, alvorens stil te staan bij wat dit alles betekent voor de invulling van de democratische functies van de media en de implicaties hiervan voor politici en partijen.

Platformisering van de online publieke ruimte

De werking van de online informatieomgeving is sterk verweven geraakt met de diensten van een klein aantal mondiaal opererende, commerciële platformbedrijven.[14] Deze bedrijven, zoals Alphabet Inc (Google) en Meta (Instagram, Facebook, Whatsapp), aggregeren en ordenen de oneindige hoeveelheid content die online rondgaat en zijn daarmee onmisbare schakels geworden in het online domein. In dit proces van aggregatie en ordening spelen geautomatiseerde algoritmische aanbevelingssystemen een essentiële rol. Zó essentieel, dat wel wordt gesproken over een 'geautomatiseerde publieke sfeer', omdat behalve informatie ook sociale interacties onderhevig zijn aan processen van automatisering.[15] Platformbedrijven brengen op efficiente wijze gebruikers met elkaar in contact en faciliteren de onderlinge com-

14 J. van Dijck, T. Poell en M. de Waal, *The platform society. Public values in a connective world* (Oxford 2018).
15 F. Pasquale, 'The automated public sphere', in: A.R. Saetnan, I. Schneider en N. Green (red.) *The Politics and Policies of Big Data* (New York 2018), 110-128.

municatie, of deze nu zakelijk is of persoonlijk. Zo zijn platforms uitgegroeid tot een belangrijke plek waar het publieke debat plaatsvindt.[16]

In deze geplatformiseerde online publieke ruimte gelden gebruikersdata als de meest waardevolle valuta. Deze data zijn essentieel voor het gericht plaatsen van advertenties, maar ook voor de personalisatie van content en het verbeteren van diensten.[17] Het is voor platformbedrijven dan ook belangrijk dat gebruikers veel tijd op hun platforms doorbrengen en interacteren met de content die ze tegenkomen, dit levert immers de meeste data op. Platforms hebben een superieur advertentiemodel ontwikkeld waardoor ze al jarenlang enorme winsten maken.[18] Juist het feit dat sociale media en zoekmachines zelf géén content produceren heeft bijgedragen aan hun explosieve groei, waardoor ze wereldwijd hun diensten hebben kunnen uitrollen. Deze bedrijven verdienen indirect dus veel geld met de content van andere partijen, inclusief de content van nieuwsorganisaties. Ook in Nederland gaat inmiddels zo'n 80 procent van de digitale advertentie-uitgaven naar deze spelers, waarmee dit geld feitelijk wegstroomt naar Silicon Valley en niet opnieuw in de nationale mediamarkt wordt geïnvesteerd.[19]

De inzet op gebruikersdata betekent ook dat aandacht leidend is. Algoritmische aanbevelingssystemen zijn immers zo ingericht dat gebruikers zo lang mogelijk worden vastgehouden. In de praktijk komt dit tot uitdrukking in de prevalentie van content met entertainmentwaarde, ten koste van bijvoorbeeld journalistieke berichtgeving.[20] Ook zijn deze systemen geneigd om op basis van bestaande voorkeuren soortgelijke of juist extremere content aan te bevelen.[21] Daar komt bij dat informatie in losse fragmenten wordt gepresenteerd; nieuwsartikelen zijn ontkoppeld van de krant waartoe ze behoorden, nieuwsitems staan los van de uitzending waar ze deel van uitmaakten. Het wordt daardoor lastiger om de context van content te

16 A. Helmond, 'The platformization of the web. Making web data platform ready', in: *Social Media + Society,* 1 (2015), nr. 2 (juli).

17 N. Couldry en J. Turow, 'Advertising, Big Data, and the Clearance of the Public Realm. Marketers' New Approaches to the Content Subsidy', in: *International Journal of Communication,* 8 (2014), 1710-1726.

18 Https://www.statista.com/statistics/234529/comparison-of-apple-and-google-revenues/ (laatst geraadpleegd 2 april 2025).

19 Zie voor een overzicht Mediamonitor 2024: https://www.cvdm.nl/wp-content/uploads/2024/12/CvdM-Mediamonitor-2024.pdf (laatst geraadpleegd 2 april 2025).

20 R. Rogers, 'Marginalizing the mainstream. How social media privilege political information', in: *Frontiers in Big Data,* 4 (2021), nr. 689036, 1-10.

21 D. O'Callaghan e.a., 'Down the (white) rabbit hole. The extreme right and online recommender systems', in: *Social Science Computer Review,* 33 (2015), nr. 4, 459-478.

duiden, er is zogezegd sprake van *context collapse*.[22] Bovendien vervaagt het onderscheid tussen genres, nu alle denkbare variaties van content als losse fragmenten op één enkele tijdlijn te zien zijn. Posts van vrienden, nieuwsberichten, vakantiefoto's en advertenties maken deel uit van één en dezelfde contextloze informatiestroom.[23]

Een nieuw speelveld voor journalistieke media

Bovenstaande ontwikkelingen hebben grote gevolgen gehad voor de werkwijze van journalistieke media. Voor vrijwel alle nieuwsmedia geldt dat ze de overstap naar digitaal hebben gemaakt. Om in het overvloedige aanbod competitief te blijven, is de aantrekkelijkheid van nieuwsproducten zwaarder gaan wegen. Dit heeft geleid tot een significante uitbreiding van het palet aan vertelvormen.[24] Het gebruik van nieuwsproducten kan nauwkeurig worden gemonitord door zogenoemde *audience metrics:* data en dashboards die inzicht geven in het gedrag van gebruikers. Daarnaast is het journalistieke proces een heel stuk efficienter geworden. De media zijn dus anders en zeker ook méér gaan produceren. Toch is het relatieve aandeel van de journalistieke content ten opzichte van het totaalaanbod juist kleiner geworden. Want in het online domein zijn er vooral heel veel nieuwe producenten bijgekomen. Deels zijn dit nieuwsaanbieders, zoals *De Correspondent* en *Follow the Money* en websites als *Nu.nl, The Post Online, Dumpert* en *GeenStijl*.[25] Maar ook andersoortige media hebben hun plek veroverd.[26] Op lokaal niveau hebben *hyperlocals* het licht gezien, websites met lokaal- en regionaal gebonden nieuws en informatie.[27] Maar de grootste uitbreiding van het aanbod wordt veroorzaakt door de vlucht die particulier

22 D. Boyd, *Faceted id/entity. Managing representation in a digital world* (Unpublished Master's Thesis, Cambridge MA: MIT 2002); zie https://www.media.mit.edu/publications/faceted-identity-managing-representation-in-a-digital-world/ (geraadpleegd 21 januari 2025); J. L. Davis en N. Jurgenson, 'Context collapse. Theorizing context collusions and collisions', in: J. Earl en K. Kimport (red.), *Current Research on Information Technologies and Society* (New York 2016), 86-95.

23 P. B. Brandtzaeg en M. Lüders, 'Time collapse in social media. Extending the context collapse', in: *Social Media + Society*, 4 (2018), nr. 1 (jan.).

24 A. Damstra en K. de Swert, 'The making of economic news. Dutch economic journalists contextualizing their work', in: *Journalism,* 22 (2021), nr. 12, 3083-3100.

25 Het Nederlands Online Bereik Onderzoek (NOBO) rekent al deze titels tot nieuwsmedia. De gegevens van *De Correspondent*, *Follow the Money* en *The Post Online* ontbreken in het overzicht van NOBO, omdat deze sites geen advertenties verkopen; zie https://www.svdj.nl/nieuws/39-online-nieuwsmerken-bereik.

26 A. Haller, K. Holt en R. de la Brosse, 'The "other" alternatives. Political right-wing alternative media', in: *Journal of Alternative & Community Media,* 4 (2019), nr. 1, 1-6.

27 Commissariaat voor de Media (CvdM), *De staat van de lokale nieuws- en informatievoorziening 2022 – het burgerperspectief.* Zie: https://www.cvdm.nl/wp-content/uploads/2020/01/Rapport-De-staat-van-de-lokale-informatievoorziening-2022.pdf (laatst geraadpleegd 2 april 2025).

geproduceerde content heeft genomen; alleen al in Nederland worden elke dag duizenden blogs, vlogs en podcasts geproduceerd.

Naast de ontwikkeling die de media hebben doorgemaakt, is ook de werking van de online publieke ruinte veranderd, waarbij vier zaken van bijzonder belang zijn. In de eerste plaats is dat de steeds minder scherpe afbakening die er tussen de verschillende media bestaat. Krant, televisie en radio zijn niet langer losse domeinen die elk door hun eigen infrastructuur worden begrensd, ze zijn immers allemaal digitaal aanwezig. Dit proces van convergentie heeft ertoe geleid dat de inhoud en het aanbod- en distributiekanaal losser van elkaar zijn komen te staan.

Een tweede verschuiving betreft het gebruik. Hoewel de papieren krant nog altijd wordt gelezen en het Achtuurjournaal nog prima kijkcijfers heeft, is er toch sprake van een duidelijke trend richting online. Dit geldt voor alle generaties, maar jongeren lopen onmiskenbaar voorop. Hierbij is het vooral relevant dat jongere generaties nieuws op een andere manier tegenkomen – namelijk indirect, dus via zoekmachines of sociale media.[28] De nieuwsbron zelf wordt niet vaak bezocht, waardoor ook het nieuwsmerk weinig bekend is evenals de daarmee geassocieerde journalistieke waarden.

Ten derde staan de verdienmodellen van private journalistieke media onder druk. Zoals eerder genoemd stroomt een groot deel van de digitale advertentie-uitgaven weg naar het buitenland. Gecombineerd met dalende abonnementsgelden heeft dit veel kranten in een kwetsbare financiële positie gebracht. Er is de afgelopen jaren veel bezuinigd en dat is terug te zien in kleinere redacties en vermindering van het aantal vaste banen. Ook op lokaal en regionaal niveau is er sprake van financiële kwetsbaarheid, wat zich onder meer heeft vertaald in het verdwijnen van regionale en lokale titels.[29]

Tot slot is er sprake van steeds meer concentratie. Achter de veelheid aan titels die er op de dagbladen, radio- en televisiemarkt zijn, gaan nog maar enkele grote spelers schuil.[30] Dit hangt weer samen met de eerder beschreven ontwikkelingen; opschaling is een belangrijke strategie om de concurrentie met grote platformbedrijven het hoofd te kunnen blijven bieden.

28 CvdM, *Digital News Report Nederland 2024*; zie: https://www.cvdm.nl/wp-content/uploads/2024/06/2031086-CvdM-DigitalNewsReport-2024_def.pdf (laatst geraadpleegd 2 april 2025).

29 A. Damstra, P. Beutler en N. de Smit, 'Gratis maar van grote waarde. Een inhoudsanalyse van huis-aan-huisbladen in Nederland', in: *Tijdschrift voor de Communicatiewetenschap*, 52 (2024), nr. 4, 385-407.

30 CvdM, *Mediamonitor 2024*; zie https://www.cvdm.nl/wp-content/uploads/2024/12/CvdM-Mediamonitor-2024.pdf (laatst geraadpleegd 2 april 2025).

Gevolgen voor relatie tussen media en democratie

Wat betekent deze gestage transformatie van onze informatieomgeving voor de rol die de media in onze democratische samenleving spelen? Meer specifiek: in hoeverre kunnen zij nog adequaat invulling geven aan hun informatie-, controle- en forumfunctie? Om deze vraag te beantwoorden grijp ik terug op de eerder besproken criteria van onafhankelijkheid, betrouwbaarheid, toegankelijkheid en verantwoording.

Informatie- en controlefunctie

Journalistieke berichtgeving is feilbaar en nieuws is mensenwerk, dat laat decennia aan communicatiewetenschappelijk onderzoek wel zien. Toch heeft de journalistieke methode – met principes als hoor en wederhoor en het gebruik van meerdere bronnen – verreweg de beste kaarten waar het gaat om het bieden van onafhankelijke en betrouwbare informatie. Het is dan ook problematisch dat journalistieke content in het huidige mediasysteem langzaam maar zeker naar de marge wordt verdrongen. Zeker onder jongere generaties neemt het gebruik van journalistieke nieuwsmerken af, ten gunste van andersoortige content die overwegend via sociale media wordt geconsumeerd. Ook de waardering voor nieuws als zodanig verandert; voor jongeren is de scheidslijn tussen journalistiek en andersoortige informatie steeds minder absoluut.[31]

Op lokaal en regionaal niveau staat de journalistieke nieuwsvoorziening onder druk. Hoewel er nog geen nieuwswoestijnen zijn – regio's waar burgers geen beschikking meer hebben over lokaal nieuws – is er op veel plaatsen wel sprake van verschraling van het aanbod.[32] Deze verschraling is zowel kwantitatief als kwalitatief van aard; het aantal titels neemt af maar ook de journalistieke slagkracht staat onder druk doordat hetzelfde met steeds minder mensen en middelen moet worden geproduceerd. Dit heeft consequenties voor de wijze waarop lokale media invulling kunnen geven aan hun informatie- en controlefunctie. Minder (gebruik van) lokaal nieuws leidt tot een verslechterde informatiepositie van burgers. Het digitale aanbod, bijvoorbeeld in de vorm van hyperlocals, is geen volwaardig alternatief voor

31 S. Edgerly en E.K. Vraga, 'Deciding what's news. News-ness as an audience concept for the hybrid media environment', in: *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 97 (2020), nr. 2, 416-434.

32 Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Cultuur, *Lokale media: niet te missen* (Den Haag 2020).

journalistieke berichtgeving.[33] Ook blijven lokale politici en partijen steeds vaker gevrijwaard van journalistieke controle. Bij veel raadsvergaderingen zijn geen lokale journalisten meer aanwezig en er wordt nauwelijks nog in lokale onderzoeksjournalistiek geïnvesteerd. Het ontbreken van een kritische lokale nieuwsvoorziening maakt het voor burgers moeilijk om zicht te houden op het functioneren van het lokale bestuur.[34]

De toegankelijkheid van het mediasysteem heeft er ook toe geleid dat informatie van twijfelachtige kwaliteit vrij kan circuleren. Ook in Nederland zien we dat er rond bepaalde onderwerpen desinformatie rondgaat, zoals tijdens de coronapandemie.[35] Dit leidt ertoe dat burgers over een en hetzelfde onderwerp opvattingen kunnen ontwikkelen die op een fundamenteel niveau niet meer te verenigen zijn. Om betekenisvol met elkaar in debat te kunnen gaan, is het nodig dat er een zekere overeenstemming is over wat de onderliggende feiten zijn – zoals het feit dat Covid-19 een besmettelijk virus is waar mensen ziek van kunnen worden. Ook dan kunnen mensen van mening verschillen over de maatschappelijke implicaties, de verdeling van lasten of de prioritering ten opzichte van andere politieke en maatschappelijke vraagstukken. Maar onbetrouwbare en misleidende claims, zoals een oorzakelijk verband tussen corona en 5G zendmasten, verzwakken de informatiepositie van burgers en ondermijnen daarmee ook de positieve effecten die hiermee samenhangen.

De toegankelijkheid van het huidige mediasysteem maakt deze ook kwetsbaar voor inmenging van buitenaf. Sociale media zijn bij uitstek geschikt om gebruikers te volgen en welbewust aan bepaalde content bloot te stellen. Desinformatie ondergraaft zowel het vertrouwen in de media als in de democratie.[36] Ook beperkt het burgers in hun vrije informatiegaring en leidt het tot een toename van radicale en extremistische ideeën. Desinformatie is dus niet enkel een probleem omdat het burgers minder goed geinformeerd maakt, het leidt ook tot zogenoemde 'tweede-orde effecten', zoals (affectieve) polarisatie en afnemend vertrouwen in instituties.[37] Het zijn juist deze effecten die kwalijke gevolgen hebben voor de democrati-

33 R. K. Nielsen (red.), *Local journalism. The decline of newspapers and the rise of digital media* (Londen/New York 2015).

34 M. E. Rubado en J. T. Jennings, 'Political consequences of the endangered local watchdog. Newspaper decline and mayoral elections in the United States', in: *Urban Affairs Review,* 56 (2020), nr. 5, 1327-1356.

35 N. I. Kadenko e.a., 'Whose agenda is it anyway? The effect of disinformation on COVID-19 vaccination hesistancy in the Netherlands', in: *Electronic Participation,* (2021), 55-65.

36 Zie https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0236 (laatst geraadpleegd 2 april 2025).

37 A. M. Guess en B. A. Lyons, 'Misinformation, Disinformation, and Online Propaganda', in: N. Persily en J.A. Tucker (red.), *Social Media and Democracy. SSRC Anxieties of Democracy* (Cambridge 2020), 10-33.

sche functies van de media. Journalisten worden gewantrouwd, waardoor ze hun controlerende taak niet meer effectief kunnen uitoefenen. Door het welbewust zaaien van twijfel rond feiten, kunnen invloedrijke partijen journalistieke berichtgeving eenvoudigweg afdoen als 'nepnieuws' waardoor deze zonder gevolgen blijft.[38]

Forumfunctie

De toegankelijkheid van het mediasysteem heeft het publieke debat enorm verrijkt. Stemmen die eerder tot de marge waren veroordeeld, klinken nu luid en duidelijk. Dankzij sociale media kunnen de ervaringen van minderheidsgroepen uitgroeien tot mondiale protestbewegingen die met succes hun thema's op de maatschappelijke en politieke agenda zetten. Met name in landen met een autoritair regime en staatsgebonden media, kunnen sociale media een belangrijk instrument zijn voor het verspreiden van kritische geluiden.[39] Tegelijkertijd is dat wat online de meeste aandacht trekt, niet vanzelfsprekend representatief voor dat wat er op samenlevingsniveau aan de hand is. De online ordening van informatie wordt gedreven door algoritmes die als doel hebben om een maximale hoeveelheid aandacht (en data) te genereren. Hieruit volgt dat wat online het meest saillant is, dat in de echte wereld niet hoeft te zijn.

Tegenover de toegankelijkheid van de online publieke ruimte staat de verruwing van de online omgangsvormen. Er is een digitale cultuur ontstaan waarin alles gezegd en geschreven kan worden met intimidatie en haatzaaiing als vaste componenten van het discours.[40] Met name mensen in publieke functies heben hier steeds meer mee te maken, zoals politici, wetenschappers en journalisten. Hierbij geldt dat vrouwen en minderheden bovengemiddeld vaak doelwit zijn. Handhaving is lastig en beperkt zich tot de gevallen waarin er sprake is van zeer concrete bedreigingen. Naast alle morele bezwaren is deze ontwikkeling ook vanuit democratisch oogpunt bijzonder zorgelijk. Waar het in technologisch opzicht makkelijker is geworden om deel te nemen aan het publieke debat, betekenen de hardvochtige omgangsvormen dat er de facto nog altijd stemmen worden buitengesloten. Het *chilling effect* dat haat en intimidatie teweegbrengt, gaat verder dan enkel de deelname aan het debat. Het raakt ook aan de uitoefening van functies die voor een democratie van vitaal belang

38 R. Chesney en D. Citron 'Deepfakes and the new disinformation war. The coming age of post-truth geopolitics', in: *Foreign Affairs,* 98 (2019), nr. 1 (jan./feb.), 147-155.
39 N. Schick, *Deep fakes and the infocalypse. What you urgently need to know* (Hachette 2020).
40 A. A. Siegel, 'Online Hate Speech', in: Persily en Tucker (red.), *Social Media and Democracy,* 56-88.

zijn. Zo komt het regelmatig voor dat bekwame politici hun ambt neerleggen omdat de bedreigingen een te zware belasting zijn voor henzelf en hun naasten.

Implicaties voor politici en partijen

De media zijn voor politici en partijen onmisbaar. Aandacht legitimeert de partij, het geeft aanzien en draagt bij aan de bekendheid van de politiek leider. Andersom hebben de media de politiek ook nodig: om tot analyse en duiding te komen, volgen journalisten het parlementaire debat, bevragen ze politici en partijen en voeren ze vele achtergrondgesprekken met betrokkenen. Lange tijd had deze wederzijde afhankelijkheid symbiotische trekken, zeker ten tijde van de verzuiling toen bepaalde kranten en omroepen feitelijk fungeerden als spreekbuis van de eigen partijpolitieke elite.[41] Die loyaliteit is tegenwoordig ondenkbaar; journalistieke media bepalen zelf welke gebeurtenissen en ontwikkelingen al dan niet nieuwswaardig zijn. Hierbij spelen nieuwswaarden een belangrijke rol, zoals negativiteit, nabijheid en de betrokkenheid van publieke personen.[42] Ook is de persoonlijke dimensie van steeds groter belang geworden; politici worden niet enkel meer afgerekend op hun inhoudelijk functioneren, maar ook op hun leiderschap en stijl.[43]

Nieuws is dus mensenwerk en berichtgeving is geen objectieve weerspiegeling van dat wat zich in de wereld afspeelt. Dat geldt ook voor de hoeveelheid aandacht die uitgaat naar politieke partijen. Gecorrigeerd voor het aantal zetels in de Kamer, zien we dat bepaalde spelers sterk in het voordeel zijn: partijen met een heldere, begrijpelijke boodschap, die het conflict en de provocatie niet schuwen, en die een charismatisch leider hebben. Toen Geert Wilders zich in 2004 afsplitste van de VVD maakte hij zich zorgen over zijn zichtbaarheid. In *Het Parool* zei hij: 'Ik nam een groot risico door de VVD te verlaten, ik wist niet of ik erin zou slagen om in beeld te blijven.'[44] Twintig jaar later blijkt dat hem dat prima is gelukt; Wilders en zijn PVV zijn

41 Ph. van Praag en K. Brants (red.), *Media, macht en politiek. De verkiezingscampagne van 2012* (Diemen 2014).

42 T. Harcup en D. O'Neill, 'What is news? News values revisted (again)', in: *Journalism Studies,* 18 (2016), nr. 12, 1470-1488.

43 J. de Beus 'Audience democracy. An emerging pattern in postmodern political communication', in: K. Brants en K. Voltmer (red.), *Political communication in postmodern democracy. Challenging the primacy of politics* (New York 2011), 19-39.

44 B. Soetenhorst, '"Ik ben geen extremist, het voornaamste probleem zijn de radicale moslims"', in: *Het Parool,* 31 december 2004; A. Damstra en R. Vliegenthart, '*Hard to get and hard to neglect. Geert Wilders en de Nederlandse pers*', in: G. Voerman en K. Vossen (red.), *Wilders gewogen. 15 jaar reuring in de Nederlandse politiek* (Amsterdam 2019), 289-308.

al die tijd nieuwswaardig gebleven. Dat staat niet op zichzelf, want de meeste partijen met een rechts-populistische signatuur zijn goed zichtbaar. In de eerste jaren van Forum voor Democratie was Thierry Baudet bijna dagelijks in het nieuws. Ook Caroline van der Plas van de BoerBurgerBeweging bouwde met vele mediaoptredens in korte tijd een brede bekendheid op (zie ook de bijdrage van Petra de Koning in deze bundel).

Het levert voor politici en partijen een uitdagend vraagstuk op. De media zijn onmisbaar voor de eigen profilering van een partij, van zowel de leider als van de inhoudelijke standpunten. Het zichtbare profiel van Wilders in relatie tot het migratievraagstuk is een belangrijke motor van zijn electorale succes. Uit een studie die ik eerder met collega's van de Universiteit van Amsterdam uitvoerde, kwam naar voren dat het niet de echte immigratiecijfers zijn die de belangrijkste bijdrage leveren aan steun voor de PVV, maar dat dit de hoeveelheid immigratienieuws is.[45] Tegelijkertijd kan media-aandacht de grootst mogelijke schade opleveren wanneer interne partijruzies op straat komen te liggen of integriteitskwesties het nieuws halen. De relatie tussen media en politiek is, kortom, zeer complex en het speelveld waarin politici en partijen moeten opereren is er door de gestage transformatie van de informatieomgeving niet makkelijker op geworden. Ik licht er drie implicaties uit.

De opkomst van de sociale media heeft de rol van beeldvorming in het politieke bedrijf nog groter gemaakt. Mobiele telefoons zijn niet meer weg te denken uit het parlement. Politieke partijen produceren zelf filmpjes die via sociale media verspreid worden. Enerzijds levert dit kansen op voor meer rechtstreekse communicatie met de kiezer. Daar staat tegenover dat deze praktijk de afgelopen jaren meermaals is gebruikt om onwaarheden te verspreiden of om collega-politici in een kwaad daglicht te plaatsen. Dit type berichten vertroebelt het publieke debat en vormt niet zelden het startschot voor een stroom aan haatmails en bedreigingen. Bestaande integriteitsregels lijken niet afdoende normerend om een meer verantwoorde omgang met sociale media te garanderen.[46] Ook buiten de Tweede Kamer zijn sociale media een geliefd platform voor politici om zonder journalistieke tussenkomst de eigen positie toe te lichten of op anderen te reageren. Dat dit direct ten koste kan gaan van de kwaliteit van het reguliere politieke proces toonde de kabi-

45 A. Damstra e.a., 'The impact of immigration news on anti-immigrant party support. Unpacking agenda-setting and issue ownership effects over time', in: *Journal of Elections, Public Opinion, and Parties*, 31 (2021), nr. 1, 97-118.

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

netsformatie in het voorjaar van 2024 aan. Berichten van de onderhandelaars op sociale media waren regelmatig aanleiding voor ophef, vertraging en conflict.[47]

Het belang van beeldvorming heeft de wijze waarop politiek wordt bedreven veranderd. De mediawerkelijkheid waarin duidelijkheid in retoriek en standpunten wordt beloond, is steeds belangrijker geworden.[48] Dit gaat onvermijdelijk ten koste van nuance en complexiteit. In het huidige mediasysteem moet journalistieke berichtgeving niet alleen inhoudelijk maar ook aantrekkelijk zijn. Veel aandacht gaat uit naar conflict, incidenten en poppetjes.[49] Politici worden getraind om zich binnen deze mediawerkelijkheid zo goed mogelijk te handhaven. De nadruk ligt daarbij op stevigheid en consistentie ('boodschapvast'); er is weinig ruimte voor reflectie en kwetsbaarheid. Men is beducht voor *trial by media*, en dat is ook niet zo gek gegeven de hardvochtige afrekencultuur. Het levert een politieke cultuur op die aansluit op de eerder genoemde online omgangsvormen. Het veranderende taalgebruik van Kamerleden is wel geduid als een verschuiving van voorbeeld- naar spreekbuisfunctie.[50] Het parlementaire debat is altijd stevig geweest, maar werd lange tijd wel binnen breed gedeelde normen ten aanzien van fatsoen en redelijkheid gevoerd. Dat is niet meer het geval: discussievrijheid is als normatief richtsnoer inmiddels leidend geworden.[51]

Ook voor de gemeentepolitiek heeft de transformatie van het mediasysteem grote gevolgen gehad. De lokale journalistieke infrastructuur is in veel gemeenten kwetsbaar. Het ontbreken van een stevig lokaal nieuwsecosysteem maakt het voor politici lastiger om te weten wat er speelt. Sociale media maken rechtstreekse communicatie met burgers mogelijk, maar bieden geen alternatief voor journalistieke reportages, verdieping of achtergronden. Voor burgers geldt dat het ontbreken van lokale journalistiek ten koste gaat van kennis over het lokale bestuur. In veel gemeenten is de gemeente zélf inmiddels de belangrijkste bron van informatie. Dit gaat onvermijdelijk ten koste van betrokkenheid en belangstelling. Met name jongeren geven aan

47 Deze dynamiek werd ook zichtbaar tijdens het debat over de regeringsverklaring na het aantreden van het kabinet-Schoof op 4 juli 2024, toen minister Fleur Agema (PVV) ophef veroorzaakte met een tweet op X; zie https://nos.nl/video/2527482-agema-heeft-spijt-had-tweet-niet-moeten-plaatsen (geraadpleegd 25 januari 2025).

48 T. Meeus, *Duidelijkheid* (Amsterdam 2024).

49 T. van der Meer, *Waardenloze politiek. Hoe de Nederlandse politiek de kunst van het conflict verloor* (Amsterdam 2024).

50 H. te Velde, 'Culturele conventies in de parlementaire politiek', in: L. Verhey en G.J. Geertjes (red.), *De constitutionele conventie. Kwal op het strand of baken in de zee?* (Amsterdam 2016), 29-40.

51 L. Verhey, *De zoektocht naar de feiten* (Amsterdam 2021).

nog maar weinig interesse te hebben in nieuws over de gemeente.[52] Het is dan ook niet heel verrassend dat veel lokale partijen en afdelingen van landelijke partijen moeite hebben om voldoende kandidaten te vinden, vooral onder jongere inwoners.[53] Tel daarbij op dat het aantal bedreigingen van gemeenteraadsleden de afgelopen jaren is verdrievoudigd,[54] en het mag duidelijk zijn dat de veranderende informatieomgeving lokale partijen voor grote uitdagingen stelt.

Tot slot

Het WRR-rapport roept de regering op om de democratische functies van de media leidend te maken voor het mediabeleid. Concreet betekent dit dat overheidsingrijpen vereist is om de gestage verdringing van journalistieke media tegen te gaan. Zonder interventie zal de druk op de informatie-, controle- en forumfunctie alleen maar verder toenemen. Het is daarom belangrijk dat de overheid werk maakt van toezicht en handhaving van Europese regelgeving en investeert in de vindbaarheid en zichtbaarheid van informatie die van algemeen belang is, zoals journalistieke producten. Ook beveelt het rapport aan om stevig te investeren in de lokale en regionale journalistieke infrastructuur.[55]

Uniek aan het huidige mediasysteem is het open en interactieve karakter; gebruikers zijn niet alleen ontvangers maar ook zenders van informatie. Hieruit volgt dat de kwaliteit van het publieke debat in essentie een gedeelde verantwoordelijkheid is, die des te sterker geldt voor actoren met een zichtbaar profiel of groot bereik. De laatste aanbeveling luidt dan ook om deze mediaverantwoordelijkheid te erkennen, te expliciteren en waar mogelijk concreet uit te werken. Partijen en politici hebben hierin een sleutelrol te vervullen, door het type informatie dat ze delen en de wijze waarop ze elkaar bejegenen. Om het democratisch functioneren van de media in de toekomst te borgen, zijn dus niet alleen de media of de overheid aan zet. Ook de politiek zelf draagt hiervoor een bijzondere verantwoordelijkheid.

52 CvdM, *De staat van de lokale nieuws- en informatievoorziening 2022.*
53 Zie https://vng.nl/artikelen/worstelen-met-de-lijst-raadswerk-steeds-minder-populair (laatst geraadpleegd 7 april 2025).
54 Zie https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/steeds-meer-raadsleden-worden-bedreigd (laatst geraadpleegd 7 april 2025).
55 WRR, *Aandacht voor media.*



Henk Vermeer (BBB).
Bron: Wikimedia (CC-BY-SA 4.0)