

# Briefadvies

## Meerstemmigheid laten klinken

*Journalistiek  
in een veranderend medialandschap*



RAAD VOOR  
MAATSCHAPPELIJKE  
ONTWIKKELING

# Meerstemmigheid laten klinken

## Journalistiek in een veranderend medialandschap

Den Haag, november 2014

R A A D V O O R  
M A A T S C H A P P E L I J K E  
O N T W I K K E L I N G

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling is de adviesraad van de regering en het parlement op het terrein van participatie van burgers en stabiliteit van de samenleving. De RMO werkt aan nieuwe concepten voor de aanpak van sociale vraagstukken.

De Raad bestaat uit onafhankelijke kroonleden: de heer mr. S. Harchaoui (voorzitter), de heer drs. B.J. Drenth, de heer prof. dr. P.H.A. Frissen, de heer dr. E. Gerritsen, mevrouw drs. J.G. Manshanden MPA, de heer prof. dr. L.C.P.M. Meijs en mevrouw prof. dr. I. van Staveren. Mevrouw dr. A.M.L. van Diepen is waarnemend algemeen secretaris van de Raad.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling  
Rijnstraat 50  
Postbus 16139  
2500 BC Den Haag  
Tel. 070 340 52 94  
[www.adviesorgaan-rmo.nl](http://www.adviesorgaan-rmo.nl)  
[rmo@adviesorgaan-rmo.nl](mailto:rmo@adviesorgaan-rmo.nl)



ISBN 978 90 77758 56 4

NUR 740

Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Basisontwerp: Christoph Noordzij, Wierum

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag, 2014

*Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welk wijze dan ook zonder toestemming van de RMO.*

*Aan: de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*

Den Haag, november 2014

Geachte heer Dekker,

Het Nederlandse medialandschap is volop in beweging. Naast traditionele massamedia worden in rap tempo nieuwe vormen van informatie en communicatie gangbaar. De toegang tot nieuws en informatie voor mensen is aanzienlijk vergroot. Dit heeft gevolgen voor de journalistiek, maar ook voor de relatie tussen burgers en hun overheid. Journalistiek heeft immers een belangrijke functie in de democratie.

Over de manier waarop de journalistiek in het huidige medialandschap haar democratische functies vormgeeft, zijn in de Tweede Kamer zorgen geuit. U deed tijdens het wetgevingsoverleg over de mediabegroting (maart 2014) daarom de toezegging, de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) om advies te vragen over de stand van de journalistiek in Nederland. De Raad voldoet graag aan dit verzoek. In voorliggend briefadvies beziet de RMO de ontwikkelingen in het journalistieke medialandschap vanuit drie waarden die in democratische gemeenschappen van belang zijn: stabiliteit, tegenkracht, diversiteit.

De commissie die dit advies heeft voorbereid bestond uit:

Bart Drenth (Raad)  
Paul Frissen (Raad)  
Iris Korthagen (secretariaat)  
Willemijn van der Zwaard (secretariaat)  
Frank Huysmans (extern adviseur)

Tijdens de voorbereiding van dit advies heeft de commissie met een aantal deskundigen gesproken. Hun namen vindt u achterin het advies. De Raad is hen erkentelijk voor hun bijdrage.

De verantwoordelijkheid voor het advies berust bij de Raad.

Hoogachtend,

Sadik Harchaoui  
Voorzitter

Albertine van Diepen  
Wvd. Algemeen secretaris





# Inhoud

|     |                                                                       |    |
|-----|-----------------------------------------------------------------------|----|
| 1   | Inleiding                                                             | 7  |
| 1.1 | Democratie en journalistiek                                           | 7  |
| 1.2 | Journalistiek: het voeden van het publieke debat met informatie       | 7  |
| 1.3 | Focus op democratische waarden: stabiliteit, tegenkracht, diversiteit | 8  |
| 1.4 | Waarom is de overheid betrokken in discussies over journalistiek?     | 9  |
| 2   | Ontwikkelingen in het journalistieke medialandschap                   | 11 |
| 2.1 | Van massamedia naar micromedia                                        | 11 |
| 2.2 | Een democratisering van de journalistiek?                             | 13 |
| 3   | Zorgen over journalistiek                                             | 15 |
| 3.1 | Bezien vanuit stabiliteit: de stand van de informatievoorziening      | 15 |
| 3.2 | Bezien vanuit tegenkracht: controle op besluitvorming                 | 16 |
| 3.3 | Bezien vanuit diversiteit: een pluriform informatieaanbod             | 17 |
| 4   | Omgaan met zorgen                                                     | 19 |
| 4.1 | Lacunes in het informatieaanbod signaleren en opvangen                | 19 |
| 4.2 | Controle op besluitvorming mogelijk maken                             | 20 |
| 4.3 | Een pluriform informatieaanbod stimuleren                             | 20 |
| 4.4 | Tot slot                                                              | 21 |
| 5   | Literatuur                                                            | 22 |
| 6   | Geraadpleegde deskundigen                                             | 25 |



# 1

## Inleiding

### 1.1 Democratie en journalistiek

In de democratie vervult de journalistiek publieke functies. Journalistieke diensten en producten zijn belangrijk voor het overbrengen van relevante informatie aan burgers. De journalistiek verzorgt en stimuleert een levendig publiek debat over uiteenlopende onderwerpen. Bovendien heeft de journalistiek in de democratie een controlerende functie. Ze is een ‘publieke waakhond’ en fungeert als een vorm van democratische checks-and-balances (Christians et al. 2009; McQuail 2013). In de woorden van staatssecretaris Dekker: ‘Een levende democratie vergt onafhankelijke, pluriforme, kwalitatieve journalistiek die impact heeft op de samenleving’ (TK 2013/2014). De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) trok in 2011 een vergelijkbare conclusie in *De nieuwe regels van het spel*: ‘Een onafhankelijke journalistiek die voorziet in pluriforme nieuws- en informatievoorziening is en blijft een essentiële voorwaarde voor de democratie’ (RMO 2011: 57).

De betekenis van de journalistiek voor de democratie mag dan een breed geaccepteerd gegeven zijn, de concrete invulling daarvan is allerm minst statisch te noemen. De journalistiek beweegt onvermijdelijk mee met de dynamiek van het medialandschap, dat zich volop ontwikkelt. Dit heeft consequenties voor de wijze(n) waarop de journalistiek haar publieke functies in de democratie vormgeeft en uitoefent. Daarom heeft staatssecretaris Dekker de RMO gevraagd advies uit te brengen over de stand van de journalistiek en de maatschappelijke informatievoorziening. Wat betekenen de ontwikkelingen in het medialandschap voor de relatie tussen burgers en overheid en voor de rol van de journalistiek daarbij? Wat impliceert dat voor de betrokkenheid van de overheid bij de journalistiek? In dit briefadvies formuleert de RMO een antwoord op deze vragen.

### 1.2 Journalistiek: het voeden van het publieke debat met informatie

Journalistiek is een breed begrip. In discussies over journalistiek loopt dan ook gemakkelijk veel door elkaar. Het is belangrijk scherp onderscheid te maken tussen journalistiek als specifieke beroepsgroep en journalistiek als een verzameling publieke activiteiten en taken. Een deel van de huidige veranderingen heeft betrekking op de journalistieke beroepsgroep. Denk aan een stijgende werkloosheid onder journalisten, een toenemende flexibilisering van contracten en de grote mate van verzelfstandiging onder vooral jonge journalisten (Deuze 2014). De positie van de beroepsjournalist verandert dus. Dat betekent nog niet dat de publieke diensten en producten die de journalistiek aflevert verslechteren. Het voeden van het publieke debat met informatie – en het duiden van die informatie – is immers niet afhankelijk van de journalistieke beroepsgroep alleen. Sterker nog: ook buiten de beroepsgroep vinden journalistieke innovaties plaats. In dit advies gaan we er dus van uit dat journalistieke functies ook worden vervuld door personen of partijen die niet beroepsmatig als journalist werkzaam zijn (RMO 2011; zie ook TK 2014/2015b).

Daarnaast is het onderscheid tussen media en de functies die media vervullen van belang. In 2005 pleitte de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in het rapport *Focus op functies* voor een technologie-neutraal perspectief op media (WRR 2005). In overheidsbeleid zou niet langer de *technologie* (een medium als de krant, radio, tv, internet, telecommunicatie) het leidende principe moeten zijn (dus: persbeleid, omroepbeleid, telecommunicatiebeleid). In plaats daarvan dient beleid zich te richten op de specifieke *functies* die media in de samenleving vervullen, los van de technologie die ze gebruiken. Denk aan functies als informatievoorziening, opinievorming, vermaak of voorlichting. Dit rapport is, net als vergelijkbare studies (zie bijv. Bardoel en Van Cuilenburg 2003), van invloed geweest op mediale beleid, maar heeft nog niet op alle fronten tot uitwerking geleid. Het huidige mediale beleid is nog steeds overwegend geordend naar specifieke media (Huysmans 2014).

In lijn met het WRR-rapport vertrekt ook de RMO in dit briefadvies vanuit een technologie-neutraal perspectief. De Raad stelt journalistieke functies in plaats van specifieke media centraal. We leggen de focus bij de functies van nieuws- en informatievoorziening, opinievorming en debat. De andere door de WRR geformuleerde functies van media (vermaak, kunst en cultuur, reclame en voorlichting) laten we buiten beschouwing. Dit technologie-neutrale uitgangspunt is onder meer ingegeven door de opvatting dat de technologische ontwikkelingen in het medialandschap als gevolg van digitalisering nog niet uitgekristalliseerd zijn. Hoe de situatie er over een paar jaar uitziet is lastig te voorspellen vanwege de opkomst van steeds weer nieuwe artefacten en platforms. Adviseren langs lijnen van specifieke technologische invalshoeken acht de Raad daarom weinig zinvol.

Bovendien is het technologie-neutrale perspectief een principiële keuze. De RMO bekijkt journalistiek en haar functies vanuit haar democratische betekenis. Journalistieke functies zijn niet voorbehouden aan traditionele media of beroepsgroepen, maar kunnen – zeker in het internettijdperk – ook door nieuwe en andere partijen worden ingevuld (RMO 2011). Nieuws, debat en achtergronden zijn niet alleen te vinden in de geijkte formats van televisie-journaal, radio-interview of krantenbericht, maar in toenemende mate in (expert)blogs, tweets en op digitale fora.

Deze benadering van journalistiek wint terrein in het huidige politieke debat. Dat zien we terug in de adviesaanvraag, maar ook in de recente voorstellen voor het omroep-bestel (TK 2014/2015a). Een van de zaken die opvalt is dat het debat zich niet langer alleen richt op mediaorganisaties die nu publiek geld ontvangen. De discussie verbreedt zich naar de maatschappelijke betekenis van de journalistiek als geheel. Daarbij is het publiek gefinancierde deel van het medialandschap niet belangrijker dan het privaat gefinancierde medialandschap (WRR 2005).

De RMO hanteert in dit briefadvies over journalistiek daarom de volgende stelregel: *het voeden van het publieke debat met informatie en het bijdragen aan de duiding daarvan is het criterium, niet het beroep van waaruit of de techniek waarlangs dat wordt gedaan*. In dit advies bekijken we de journalistiek vanuit haar democratische betekenis, zoals die in nieuws- en informatievoorziening, opinievorming en debat tot uitdrukking komt. We doen dat door de ontwikkelingen in het journalistieke medialandschap te evalueren vanuit drie waarden die voor democratische gemeenschappen van belang zijn.

### 1.3 Focus op democratische waarden: stabiliteit, tegenkracht, diversiteit

Een stabiele democratische gemeenschap berust op het bestaan van een aantal instituties en basisprincipes (zoals onafhankelijke rechtspraak, vrije verkiezingen, vrijheid van menings-

uiting, bescherming van minderheden enz.). Daarnaast is de democratische betrokkenheid van burgers van groot belang. Die houdt in dat burgers de democratische instituties en principes accepteren, maar ook dat ze zich betrokken tonen bij de publieke zaak en bereid zijn een dialoog te voeren over zaken die de samenleving aangaan (RMO 2007). Om die dialoog te kunnen voeren, hebben burgers informatie nodig. *Journalistiek draagt bij aan de stabiliteit van de democratische gemeenschap door het verschaffen van informatie die nodig is voor de invulling van democratisch burgerschap.*

Een belangrijke voorwaarde voor een stabiele democratische samenleving is het bestaan van voldoende tegenkrachten jegens de overheid. Regering en parlement, overheidsorganisaties en andere politiek-maatschappelijk opererende actoren (o.a. bedrijven en ngo's) dienen verantwoording af te leggen over hun handelen en moeten waar nodig gecorrigeerd kunnen worden (RMO 2012). Journalistiek speelt hierin een belangrijke rol. Ze kan (potentieel) problematisch handelen actief onderzoeken en in de openbaarheid brengen (Jacobs 2014). Meer algemeen kan de journalistiek druk uitoefenen op publieke actoren om tijdig en openlijk verantwoording af te leggen. Zo maakt ze democratische controle en politieke oordeelsvorming door burgers en maatschappelijke organisaties mogelijk. *Journalistiek spoort aan tot het publiekelijk afleggen van verantwoording en is zo een middel om controle op democratische besluitvorming mogelijk te maken.*

Een andere belangrijke voorwaarde voor een stabiele democratische samenleving is de bescherming en de articulatie van diversiteit (RMO 2013). In de samenleving bestaan naast meerderheidsopvattingen ook altijd minderheidsopvattingen. De kern van het democratisch samenleven is dat ook verschillende minderheden worden gehoord. Daarom is een democratische samenleving gebaat bij een open en pluriform publiek debat. Alle individuen en groepen moeten een mogelijkheid hebben hun stem te laten horen – en geen enkele stem wordt op voorhand uitgesloten (RMO 2011). Om dit te realiseren is een pluriform journalistiek aanbod belangrijk. Informatie dient vanuit meerdere perspectieven te worden belicht en zowel voor meerderheden als minderheden toegankelijk te zijn. *Goed functionerende journalistiek is in staat om een pluriform informatieaanbod onder een divers publiek van burgers te verspreiden. Journalistiek is zo zelf ook uitdrukking van de diversiteit in een democratische samenleving.*

#### 1.4 Waarom is de overheid betrokken in discussies over journalistiek?

Een democratische samenleving heeft dus belang bij een goed functionerende journalistiek. Dat de overheid zich bezighoudt met de stand van de journalistiek in Nederland is daarom verdedigbaar. Maar het zijn de maatschappelijke partijen die journalistiek beoefenen die zelf verantwoordelijk zijn voor het leveren van goede diensten en producten. Alleen al vanuit het oogpunt van tegenkracht is dat ook wenselijk: de overheid dient niet te bepalen hoe tegenkracht jegens haar handelen (inhoudelijk) vorm krijgt.

De Nederlandse overheid is op dit moment in verschillende rollen betrokken bij de journalistiek. Zo voert ze actief mediabeleid met betrekking tot de nationale publieke omroep en de regionale omroepen (zie bijvoorbeeld de recent verschenen visiebrief over het media-bestel van staatssecretaris Dekker, TK 2014/2015b). Daarnaast houdt het Commissariaat voor de Media, een bij wet ingesteld orgaan, toezicht op de uitvoering van de Mediawet, en daarmee op de onafhankelijkheid, pluriformiteit en toegankelijkheid van het media-aanbod. Er vindt monitoring van de mediasector plaats, bijvoorbeeld wat betreft mediaconcentratie. Bovendien verschaft de overheid via een aantal publieke fondsen, in het bijzonder via het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek, financiële ondersteuning aan (nieuwe) media-organisaties en -initiatieven.

Behalve via mediabeleid beïnvloedt de overheid journalistiek door haar eigen communicatiebeleid. De overheid neigt ertoe de verantwoording over voorgenomen en gevoerd beleid af te leggen via communicatieprofessionals en perswoordvoerders. Terwijl het aantal journalisten afneemt, neemt het aantal communicatieprofessionals toe (Tijdelijke Commissie Innovatie en Toekomst Pers 2009; Prenger et al. 2011).

De vraag is hoe deze betrokkenheid van de overheid bij de journalistiek nog strookt met de grote en snelle veranderingen in het medialandschap. De centrale vraag van dit advies is: *om welke betrokkenheid van de overheid vragen de ontwikkelingen in de journalistiek?* We richten ons daarbij op de democratische betekenis van de journalistiek. We kijken naar de manier waarop het publieke debat met informatie wordt gevoed en hoe journalistiek bijdraagt aan de duiding van die informatie. Daarbij beperken we ons niet tot een specifieke beroepsgroep of tot het gebruik van specifieke media. In het vervolg van dit briefadvies schetsen we eerst kort de relevante ontwikkelingen in de journalistiek. Vervolgens bespreken we een aantal zorgen over de wijze waarop de veranderende journalistiek haar publieke taken uitoefent. Ten slotte adviseren we hoe de overheid met deze zorgen kan omgaan.

## 2

### Ontwikkelingen in het journalistieke medialandschap

Door de digitalisering van het medialandschap zijn andere vormen van openbare communicatie gangbaar geworden. Dit is een beweging van massacommunicatie ('*from one to many*') naar meer microconversatie en -consultatie ('*from many to many*') (Shirky 2009; vgl. Bordewijk en Van Kaam 1986). Microcommunicatie wordt vaak geroemd om zijn democratisch potentieel: veel verschillende mensen kunnen betrokken zijn bij veel uiteenlopende thema's (RMO 2011; Van Eeten et al. 2014). De vraag is nu in hoeverre de journalistiek op dit moment een proces van democratisering doormaakt. Daarbij tekenen we direct aan dat massamedia nog steeds alomtegenwoordig zijn. De beweging van massa naar micro moet worden geplaatst in een maatschappelijke context waarin massamedia nog steeds een belangrijke rol spelen, zowel qua productie als qua verspreiding. Hoe ziet het huidige medialandschap er dan uit?

#### 2.1 Van massamedia naar micromedia

Sinds de jaren vijftig zien we drie belangrijke ontwikkelingen in het journalistieke medialandschap in Nederland. In de tijd van de verzuilde massamedia werden informatie, nieuws en debat grotendeels gevormd door de politieke kleur van de journalistieke organen waaraan journalisten waren verbonden. Vanaf de jaren zestig ging de journalistiek meer onafhankelijk van politieke zuilen opereren. Journalisten wilden niet langer meedenken met politici, maar definieerden hun maatschappelijke functie in termen van kritisch 'tegenderken' (Wijffes 2002). Na de ontzuiling gingen verschillende journalistieke media geleidelijk wel meer op elkaar lijken. Deze toenemende gelijkvormigheid had te maken met de kenmerken van massamediale producten.

Massamedia bedienen een groot publiek en kennen weinig individualiteit. Producten van massamedia ontleen hun kenmerken in het bijzonder aan de omvang van het publiek dat ze dienen te bereiken. Tussen de leden van het publiek hoeven geen sociale relaties te bestaan, zoals dat bij de sociale media veel meer het geval is ('vrienden van vrienden'). Het publiek van massamedia heeft daarnaast slechts een beperkte invloed op de inhoud en het format dat de media kiezen. En cruciaal is dat reacties en opvattingen van het grote publiek niet via dezelfde mediakanalen naar de zenders kunnen terugvloeien. Massamedia streven naar een aantrekkelijk aanbod voor grote publieksgroepen. Dit veroorzaakt concurrentie, commercialisering en een afname van diversiteit (RMO 2003; WRR 2005). Zowel in onderwerp als in duiding maken verschillende media dezelfde keuzes in een aanzienlijk deel van nieuws, achtergronden en opinies (Ruigrok et al. 2010). Dit wordt ook aangeduid met het begrip *medialogica*: de mogelijkheden én begrenzingen van de massamedia bepalen in toenemende mate de wijze waarop het publieke debat wordt gevoerd (RMO 2003; Wijffes 2002).

Ook het aantal mediaorganisaties in het medialandschap was in het tijdperk van de massamedia beperkt. De financiële drempel voor toetreding tot de mediamarkt was hoog. Dus ontstond er een media-oligopolie: een beperkt aantal grote mediabedrijven bedienende

het volledige publiek en wist alle beschikbare adverteerders aan zich te binden. Dit maakte mediabedrijven over het algemeen behoorlijk winstgevend (RMO 2003; WRR 2005; Brants en Van Praag 2006; Wijfjes 2009).

Sinds het begin van de eenentwintigste eeuw brokkelt de dominantie van massamedia geleidelijk af (McChesney 2012; Bakker 2013a). De oplagecijfers van dag- en opiniebladen tonen direct het probleem.<sup>1</sup> De verkochte en verspreide oplages van bladen op papier dalen gestaag en met aanzienlijke percentages (tussen 2005 en 2010 met 23%; Bakker 2013a, p. 106). De verkoopstijging van digitale exemplaren compenseert deze trend niet volledig. Ook de advertentiemarkt staat onder druk. Dat versterkt elkaar, want hoe minder lezers, hoe minder aantrekkelijk het medium is voor adverteerders en hoe lager de tarieven. Op internet is het publiek bovendien minder waard en stromen advertentiegeden minder naar uitgevers en meer naar nieuwe mediabedrijven als Google en Facebook (Van Eeten et al. 2014). En dus worden titels samengevoegd, voortgezet met een rompredactie – aangevuld met freelancers – of opgeheven. Terwijl het einde van de oude verdienmodellen in zicht komt, wordt naarstig gezocht naar nieuwe verdienmodellen in het digitale domein. Journalisten voeren discussies over nieuwe betalingsmogelijkheden (zoals betaalmuren) en alternatieve financieringsmodellen (zoals crowdfunding). Maar de zoektocht is grillig en zonder voorspelbare uitkomst. Voor innoverende journalistieke initiatieven blijkt het moeilijk een goede positie te verwerven en vast te houden. Online verdienmodellen blijken nog lastig te realiseren en veel nieuwe bedrijven opereren vanuit een fragiele uitgangspositie op basis van startsubsidies (bv. van het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek) en vrijwillige of onderbetaalde arbeid. Bestaande journalistieke redacties hebben een steeds kwetsbaarder positie door toenemende flexibilisering en bezuinigingen (Deuze 2014; Gollmitzer 2014). Ook zien we dat media-aanbieders vaker (cross)mediale strategieën volgen: ze richten zich niet langer exclusief op één medium, maar proberen op meer of alle kanalen (print, radio, tv, web, sociale media) actief te worden (Commissariaat voor de Media 2013).

Deze trends waren al langer gaande, maar zijn versneld door de komst van internet. Nieuws- en informatievoorziening zoals gevormd door de medialogica van de twintigste eeuw wordt uitgedaagd door nieuwe vormen van journalistiek. Waar burgers voorheen werden geïnformeerd via een lokale krant of omroep, kunnen ze nu ook kiezen voor fora als LocalWiki, Pinwheel, Facebook, Twitter en Foursquare. En als burgers deze nieuwe vormen van informatievoorziening ook als ‘goed genoeg’ gaan ervaren, raakt de dominante positie van traditionele massamedia verder in verval (Debrouwere 2012).

Dat betekent niet dat de journalistiek als zodanig er slecht aan toe is. Integendeel: het afbrokkelen van de dominantie van de massamedia leidt ook tot belangrijke journalistieke innovaties. Waar voorheen alleen het massapubliek sturend was voor het media-aanbod, verschaffen digitale media de journalistiek toegang tot kleinere ‘publieksniches’. Digitalisering zorgt er bovendien voor dat veel meer organisaties en individuen toegang hebben tot distributiekkanalen. Schotten tussen productie, distributie en consumptie worden hierdoor poreus: het produceren, verspreiden en ontvangen van informatie is niet meer aan specifieke partijen voorbehouden. Naast traditionele intermediairs als journalisten, programmaredacteuren, bibliothecarissen, archivariissen en docenten laten nieuwe intermediairs van zich horen. En digitalisering maakt andere en nieuwe vormen van journalistiek mogelijk. Bijvoorbeeld in de vorm van directe nieuws- en informatievoorziening vanuit burgers, overheden en bedrijven. Ook datajournalistiek is daarvan een voorbeeld, waarbij journalisten grote hoeveelheden data analyseren en in gepersonaliseerde vorm aan burgers aanbieden. Op deze manier is de digitalisering een grote impuls voor de diversiteit van het journalistieke medialandschap.

Digitalisering van het medialandschap betekent een radicale breuk met de journalistiek van de negentiende en twintigste eeuw. Groter zelfs dan de beroepsgroep zelf meende waar te nemen (Shirky 2009; Debrouwere 2012): 'Televisie en radio veranderden uiteraard het landschap waarin kranten opereerden, maar de krant behield nog het monopolie op het gedrukte nieuws en het monopolie op het geschreven woord, totdat het internet opkwam. Het internet introduceerde geen nieuwe concurrent in het oude ecosysteem [...]. Het internet creëerde een nieuw ecosysteem' (Shirky 2009: 60). Dit gegeven vraagt om een grondige herijking van de traditionele journalistieke normen voor nieuws- en informatievoorziening en opinievorming (Kovach en Rosenstiel 2007).

Tegelijkertijd blijkt in het mediagebruik van veel individuen nog steeds een belangrijk aandeel weggelegd voor massamedia als televisie en kranten (SCP/NPO 2014; Groot Kormelink en Costera Meijer 2014; Huysmans 2014). Ook veel nieuws dat via blogs wordt gedeeld is afkomstig van traditionele nieuwsvoorzieners, zoals dag- en weekbladen (Van Eeten et al. 2014). Hier zijn wel duidelijke verschillen tussen oudere en jongere generaties zichtbaar. Zo lezen oudere generaties vaker van papier, waar jongere generaties meer digitaal lezen (SCP/NPO 2014). De beweging van massa naar micro is dus ingezet, maar de traditionele massamedia spelen voor veel mensen op dit moment nog een grote rol in hun mediagebruik. Daarmee zijn massamedia nog altijd van groot belang voor de functies van informatieverschaffing, nieuwsvoorziening en opinievorming in de samenleving.

## 2.2 Een democratisering van de journalistiek?

Technologisch gezien heeft iedereen tegenwoordig mogelijkheden om journalist en/of uitgever te zijn. In de praktijk is dit terug te zien op nieuwe fora als Twitter en in nieuwe mediaondernemingen op internet als *De Correspondent*, *Follow The Money* en andere (hyperlokale) websites, zoals Dichtbij.nl. Op de journalistieke markt bewegen nieuwe spelers die in theorie via internet toegang hebben tot een groot publiek. In de praktijk is het bereik beperkt. Zo heeft *De Correspondent* met 37.000 betalende leden<sup>2</sup> een minder groot vast bereik dan veel regionale dagbladen<sup>3</sup>. Het *Brabants Dagblad* heeft bijvoorbeeld rond de 100.000 abonnees (www.hoi-online.nl). Toch heeft *De Correspondent* aanzienlijke betekenis, omdat deze aan toont dat er ruimte is voor duidelijk afwijkend aanbod en een ander bedrijfsmodel. Dit geeft een impuls aan diversiteit.

Digitalisering geeft ook het uitoefenen van tegenkracht een impuls. Individuele, maatschappelijke organisaties of bedrijven hebben meer mogelijkheden om zichzelf te organiseren en kunnen gemakkelijk op grote schaal informatie verspreiden. Een tegengeluid in het publieke debat hoeft in dit tijdperk niet langer afkomstig te zijn van een onderzoeksjournalist of redactie. Journalistieke tegengeluiden zijn niet gebonden aan een beroepsgroep van journalisten, een bepaald format of een specifiek medium. Belangrijke tegengeluiden kunnen dus van iedereen afkomstig zijn – van serieuze publicisten tot online factcheckers, van deelnemers aan een internetforum tot eenmalige bloggers.

Uitoefening van journalistieke tegenkracht gaat idealiter gepaard met het geven van rekschap over de wijze waarop journalistiek wordt beoefend (RMO 2003). Media zien dit zelf ook in. In een divers medialandschap is de noodzaak groter om het eigen journalistieke product sterk te profileren. Dat vraagt om een duidelijke missie, om het afleggen van verantwoording en om veel aandacht voor dialoog met het publiek (Groenhart 2013). Zo verklaren bijvoorbeeld *Follow the Money*, *De Correspondent* en *Vers Beton* te zijn gestart uit ontevredenheid met andere nieuwsvoorzieningen. Ze willen andere en kwalitatief betere informatie verschaffen

dan bestaande mediaorganisaties (zie websites [followthemoney.nl](http://followthemoney.nl), [decorrespondent.nl](http://decorrespondent.nl) en [versbeton.nl](http://versbeton.nl)).

Een ander voorbeeld komt uit de onderzoeksjournalistiek. Twee recente initiatieven, *De Onderzoeksredactie* en *Journalism*, proberen de verdiepende onderzoeksjournalistiek nieuw leven in te blazen en geven daarbij publieksverantwoording bewust een belangrijke plaats (zie [onderzoeksredactie.nl](http://onderzoeksredactie.nl); [journalism.nl](http://journalism.nl)). Ook zien we dat mediabedrijven liever zelf hun publieke verantwoording regelen dan dat er regelgeving vanuit overheidsorganen wordt opgelegd. Zo sluiten partijen zich opnieuw aan bij en praten mee over de nieuwe leidraad van de Raad voor de Journalistiek<sup>4</sup> en lijkt de ombudsfunctie bij nieuwsmedia aan een bescheiden opmars bezig (De Jong 2014).

Naast de toegenomen mogelijkheden om informatie te verspreiden en te duiden heeft iedereen technologisch eveneens meer mogelijkheden om informatie op te zoeken en te vinden. Het internet biedt toegang tot meer informatie, nieuws en debat dan ooit. Sommigen noemen de tijd van digitalisering daarom 'de gouden eeuw van de journalistiek' (Engelhardt 2014). Via allerlei kanalen op internet worden burgers gevoed met informatie, nieuws en debat. Burgers kunnen dus gemakkelijker dan voorheen zelf aan democratisch relevante informatie komen.

De ontwikkelingen zijn positief uit het oogpunt van een stabiele democratische gemeenschap, omdat ze tegenkracht en diversiteit bevorderen. Het publieke debat wordt met meer pluriforme informatie gevoed. Er zijn meer mogelijkheden om tegenkracht uit te oefenen. En burgers kunnen op veel meer verschillende manieren aan relevante informatie komen. Toch leiden de ontwikkelingen in het medialandschap ook tot zorgen rondom de journalistiek. Die bespreken we in het volgende hoofdstuk.

#### Noten

- 1 Zie Het Oplage Instituut: [hoi-online.nl](http://hoi-online.nl); [krantenstatistiek.tumblr.com](http://krantenstatistiek.tumblr.com); [tijdschriftcijfers.tumblr.com](http://tijdschriftcijfers.tumblr.com)
- 2 <https://decorrespondent.nl/1692/Dit-hebben-we-het-afgelopen-jaar-met-jullie-steun-bereikt/13664613996-7702709e>
- 3 Verhalen uit *De Correspondent* kunnen via de verspreiding op social media wel een groter publiek bereiken dan alleen de betalende leden.
- 4 <http://www.rvdj.nl/leidraad>.

# 3

## Zorgen over journalistiek

De ontwikkelingen in het medialandschap bieden allerlei kansen en mogelijkheden, maar hebben grote consequenties voor traditionele massamedia. De digitalisering van het medialandschap dwingt klassieke media en beroepsgroepen tot het zoeken naar nieuwe verdienmodellen en organisatievormen. Dit is een grote verandering ten opzichte van pakweg de periode 1970-2000 (Levy en Nielsen 2010; Kaye en Quinn 2010).

Hierdoor veranderen ook de manieren waarop het publieke debat met informatie wordt gevoed en de manieren waarop die informatie wordt geduid. In dit hoofdstuk schetsen we de zorgen die er op dat gebied bestaan. Daarbij beperken we ons juist niet tot bepaalde verlieslijdende media. In plaats daarvan signaleren we een aantal plekken en ontwikkelingen in het medialandschap waar het aanbod van nieuws, informatie, opinie of debat niet voldoende tegenkracht biedt en/of diversiteit niet genoeg beschermt en articuleert.

### 3.1 *Bezien vanuit stabiliteit: de stand van de informatievoorziening*

Een stabiele democratische gemeenschap is gebaat bij geïnformeerde burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. De toegenomen mogelijkheden voor snelle, grootschalige informatieverspreiding die het nieuwe medialandschap biedt, zijn wat dat betreft een vooruitgang te noemen. Maar ze hebben ook een keerzijde. Aan snelle, grootschalige informatieverspreiding kunnen soms onvoorspelbare gevolgen kleven. Als grote groepen burgers zich mobiliseren op basis van feitelijk onjuiste informatie en/of suggestieve beelden – die ook nog eens snel op grote schaal worden verspreid – ontstaat gemeenschapsvorming die ook destabiliserend kan werken (Bekkers et al. 2009). In *De nieuwe regels van het spel* refereerde de RMO al aan het gevaar van ‘permanente, online veenbranden’, die op onvoorspelbare momenten kunnen oplaaien (RMO 2011).

Een stabiele democratische gemeenschap is gebaat bij een rijk publiek debat. Vooral in de lokale politieke gemeenschap signaleren we veranderingen in de manier waarop het publieke debat wordt gevoerd. De lokale en regionale nieuws- en informatievoorziening via kranten en omroepen neemt af (Raad voor Cultuur 2014). Hier doemt het beeld van de ‘zero-paper-cities’ op: gemeenten of regio’s waar geen enkele nieuwsvoorziening in de vorm van massamedia voorhanden is. ‘In vijf gemeenten is geen regionaal dagblad (2% van de bevolking), terwijl in zo’n 30 Nederlandse gemeenten geen lokale omroep is. Er zijn geen “witte plekken” maar wel “lichte vlekken” in het lokale medialandschap’ (Bakker 2013b: 5).

Eenzelfde zorg valt overigens te formuleren over de voorzieningen op Europees niveau. Pogingen tot het opzetten van een eigen Europees medium zijn er wel geweest, zoals het dagblad *The European*, maar deze zijn op een paar gratis toegankelijke blogs en websites na tot dusver gestrand. En dat terwijl Europa voor de Nederlandse democratie (en dus voor overheid én burgers) van groot belang is. Een informatievoorziening die een onafhankelijk debat over Europees bestuur en beleid voedt lijkt gewenst, maar komt in de praktijk nog niet van de grond (De Vreese 2007; Koopmans en Statham 2010).

Bij deze zorgen zijn verschillende vragen te stellen. Is er geen lokale of Europese krant of omroep omdat daar geen markt voor is? Blijkt het toch onmogelijk om een dergelijke nieuwsvoorziening op zulke kleine (of juist grote) schaal aan te bieden? Of is nieuwsvoorziening in deze formats achterhaald en ontstaat er nu voor het eerst sinds lange tijd echt ruimte voor de ontwikkeling van nieuwe (digitale) vormen? Deze vragen zijn nog moeilijk te beantwoorden. De neiging om als overheid de negatieve trend snel te willen corrigeren (zoals door het subsidiëren van een lokale krant in die vijf gemeenten) ligt dan misschien voor de hand. Maar dat is beleid dat wellicht ten onrechte vasthoudt aan de traditionele media en traditionele beroepsgroepen in de journalistiek. Bovendien kan het actief oplossen van deze ene zorg andere zorgen over democratische controle en pluriformiteit juist versterken.

### *3.2 Bezien vanuit tegenkracht: controle op besluitvorming*

Het uitoefenen van tegenkracht vanuit de journalistiek vraagt om capaciteit en middelen om de benodigde data te verzamelen en te duiden. Zonder voldoende informatie is het moeilijk om overtuigend tegenkracht te formeren. Hoewel distributie in het huidige medialandschap dan weliswaar geen problemen meer oplevert, geldt dat niet voor productie. Een mening delen via een blog of Twitter is in principe voor iedereen weggelegd, maar onderzoeksjournalistiek bedrijven vergt vanwege het intensieve onderzoek nog steeds een zekere schaalgrootte en professionele deskundigheid. Dat betekent niet dat alleen professionele journalistieke organisaties die schaalgrootte kunnen leveren. Wel signaleren we dat de capaciteit en middelen die nodig zijn om op een goede manier informatie te verzamelen niet vanzelfsprekend overal voorhanden zijn.

Zo is er zorg over de getalsmatige verhouding tussen het aantal journalisten en het aantal communicatieprofessionals binnen de overheid. Volgens sommigen raakt die verhouding uit balans. Communicatieprofessionals wordt verweten informatie te spinnen dan wel betrokken personen binnen de overheid af te schermen (zie ook Tijdelijke Commissie Innovatie en Toekomst Pers 2009; Prenger et al. 2011). Voor een afgewogen oordeel hierover kan deze vraag niet worden teruggebracht tot een 'wedstrijd' tussen journalisten en communicatieprofessionals. Bij journalisten en communicatieprofessionals is niet altijd sprake van verschillende doelen. Beide partijen concurreren in hetzelfde veld om de gunst van burgers, zijnde kiezers dan wel gebruikers (RMO 2003). Eerder stelden we bovendien dat er in het huidige medialandschap inmiddels veel meer verschillende partijen op het veld staan, naast de traditionele journalisten.

Over het functioneren van de journalistiek als tegenkracht jegens bestuurders heersen vooral zorgen op het gemeentelijke niveau. Zeker nu het belang daarvan zo veel groter wordt door de aanstaande decentralisaties. In sommige gemeenten zit er op de raadstribune geen onafhankelijke verslaggever meer (Kik et al. 2013). Kunnen burgers dan nog wel onafhankelijke informatie over hun lokaal bestuur ontvangen waarmee ze in staat zijn dat bestuur te controleren? In andere gemeenten zit er precies één verslaggever van een lokaal of regionaal medium. Dat lijkt misschien beter, maar problematiseert weer de onafhankelijkheid. Door wederzijdse afhankelijkheden tussen journalisten, bestuurders en hun voorlichters blijkt in de praktijk dat een lokaal of regionaal medium vaak onvoldoende onafhankelijk kan opereren (Buijs 2014). Eveneens problematisch is de situatie waarin de overheid het enige beschikbare medium voor informeren en verantwoorden domineert. Niet zelden 'koopt' de gemeente de middenpagina's van het plaatselijke huis-aan-huisblad of de wijkkrant in. Dat is wel informeren, maar niet onafhankelijk verantwoorden. Hier ontstaat een situatie waarin journalistiek niet meer voldoende tegenkracht jegens de (lokale) overheid kan uitoefenen.

Toch is hier een relativering op haar plaats. Ook al zijn lokale en regionale redacties kwetsbaar, er zijn inmiddels meer mogelijkheden voor burgers om bestuurders en volksvertegenwoordigers te volgen en te controleren. Denk aan de raadsleden die twitteren (en daarbij ook reageren op burgers), live streaming van de raadsvergadering en openbaar toegankelijke vergaderstukken. Daarom is het te vroeg om te concluderen dat burgers geen controle meer kunnen uitoefenen op lokale besluitvorming. Het kan best zijn dat uiteindelijk alleen de journalistieke kanalen veranderen waarlangs die controle gestalte krijgt.

### 3.3 Bezien vanuit diversiteit: een pluriform informatieaanbod

Internet geeft een grote impuls aan de diversiteit van het informatieaanbod. Maar hoewel technologisch de mogelijkheden openliggen, weerspiegelt de praktijk op dit moment niet dat iedereen journalist en/of uitgever is of zal worden. Het zijn vooralsnog toch beperkte groepen burgers die zich op de fora bewegen. Ook op regionaal en lokaal niveau wordt de belofte van meer pluriformiteit in het aanbod vooralsnog niet waargemaakt. Er vindt veel online kopieergedrag plaats (het doorplaatsen van elkaars berichten en politieberichten) en er zijn weinig sites die het volhouden om zelf nieuws, debat en informatie te produceren (Nieuwenhuijsen 2012; Kik et al. 2013). Ook in de krantensector worden berichten voor een aanzienlijk deel doorgeplaatst: uitgevers kiezen voor hergebruik van berichten in verschillende lokale en regionale edities (Commissariaat voor de Media 2007; 2013). Uit onderzoek van het Commissariaat van de Media (2013, p. 137-138) blijkt dat gemiddeld ongeveer 24 berichten per dagblad identiek worden overgenomen in andere edities, tegenover gemiddeld rond de 11 berichten die exclusief in één editie voorkomen.

Het huidige informatielandschap kan bij individuen leiden tot een informatie-overload (De Mul 2014). Informatie-overload is in wezen een gebrek aan goede intermediairs, ook wel filters genoemd (Shirky 2009). Een zorg die uit het oogpunt van diversiteit leeft is vooral het gebrek aan veelzijdige en verbindende intermediairs (Weinberger 2011; Van Eeten et al 2014). Nieuwe intermediairs, zoals rss-feeds, Facebook, Twitter en Google News, dagen redacties van massamedia uit (Van Eeten et al. 2014). Internetaanbieders, zoekmachines en sociale netwerksites bepalen meer dan voorheen wie welke informatie ontvangt. Dat wordt problematisch als het gebruik van filters en netwerken uitmondt in 'filter bubbles': een persoonlijke informatieomgeving waarin alleen de 'gewenste' informatie burgers bereikt (dus informatie die op persoonlijke wensen en interesses is afgestemd), en de 'tegengeluiden' niet (Pariser 2012; RMO 2011; Huysmans 2014). Bovendien zijn zoekmachines en algoritmen in digitale media voor gebruikers een black box: het is onduidelijk hoe zoekresultaten precies tot stand komen, waardoor gebruikers niet kritisch kunnen reflecteren op de gegeven resultaten (De Mul 2014). Hierdoor zou de pluriformiteit van informatie, nieuws en debat die individuen uit het rijke informatielandschap destilleren beperkt kunnen uitvallen. Dat levert een tegenstelling op. De journalistiek heeft een meer pluriform aanbod dan voorheen, maar de ontvangst van informatie is dermate individueel dat het aanbod niet uitmondt in een pluriform publiek debat. Een relevante vraag (in het belang van sociale cohesie) is dus hoe de afstand tussen burgers in hun individuele informatiebubbels overbrugd kan worden (Pariser 2012).

Naast zorgen over de pluriformiteit van het informatieaanbod bestaan er zorgen over de manier waarop de journalistiek al die informatie duidt. Eerder benoemden we de zorg die ontstaat als alle traditionele media van nieuwsvoorziening (kranten en omroepen) uit een gemeente of regio verdwijnen (de *zero-paper-city*). Om dit te voorkomen kan men besluiten in elk geval één voorziening te behouden: de zogenoemde '*one-paper-city*'. Dit gebeurt al op verschillende plaatsen (denk aan de samenvoeging van *Het Parool*, *AT5* en *RTV Noord-Holland*,

of aan het samenvoegen van de nieuwsbulletins van verschillende omroepverenigingen). Financiële en efficiëntie-overwegingen gaan dan boven het behouden van pluriformiteit in het aanbod. Vanuit private partijen is dit misschien acceptabel en/of begrijpelijk. Maar is dit vanuit de democratische waarde van journalistiek de gewenste manier om de zorgen te adresseren?

# 4

## Omgaan met zorgen

Het sterk veranderde medialandschap geeft aanleiding tot het opnieuw evalueren van de manier waarop de journalistiek in Nederland haar democratische functies vervult. In het vorige hoofdstuk zijn de zorgen rond informatievoorziening, controle op besluitvorming en de pluriformiteit van het aanbod uiteengezet. In dit hoofdstuk staan we stil bij de rol die de overheid hierbij heeft. In eerste instantie betreffen de zorgen private aangelegenheden van individuen en organisaties in de journalistiek zelf. Zo is het aan het bedrijfsleven en de samenleving om nieuwe verdienmodellen te ontwikkelen voor journalistieke producten. Tegelijkertijd kan de democratische functie van de journalistiek overheidsingrijpen legitimeren, maar wel alleen indien ingrijpen nodig blijkt vanuit duidelijk omschreven waarden.

### 4.1 *Lacunes in het informatieaanbod signaleren en opvangen*

Technologisch zijn er geen redenen meer om schaarste als uitgangspunt van mediabeleid te nemen, noch van productie, noch van distributie, noch van content. Dus past het niet meer om het beleid te categoriseren naar bepaalde technieken of bepaalde media. Nu is dat in mediabeleid nog wel verankerd, in de vorm van financiering van bepaalde media (zoals de drie televisiekanalen van NPO) of de differentiatie van het belastingtarief voor verschillende media (kranten betalen nu minder belasting dan online media die ook nieuws en achtergronden bieden). Het ligt voor de hand om de journalistiek als een verzameling publieke functies te benaderen, zodat beleid zich niet beperkt tot bepaalde media of een specifieke beroepsgroep.

Private mediaorganisaties en andere partijen in het maatschappelijk veld zijn zelf verantwoordelijk voor de informatie die ze leveren. Dat is ook wenselijk, omdat de inhoud van de berichtgeving niet afhankelijk mag zijn van financiering door de overheid. Er zijn echter verschillende ontwikkelingen die ertoe leiden dat sommige media steeds minder capaciteit hebben om hun publieke functies uit te oefenen. De uitholling van bestaande verdienmodellen vermindert de (kwaliteit van) journalistieke productie. De overheid zou hier een rol kunnen spelen door middelen ter beschikking te stellen voor onafhankelijke onderzoeksjournalistiek daar waar zich lacunes voordoen. Hiervoor is het eerst nodig deze lacunes systematisch in kaart te brengen. Daar waar de lacunes structureel blijken te zijn kan er een rol zijn voor een onafhankelijk fonds, in lijn met het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek.<sup>5</sup> Dit fonds ontvangt publiek geld voor het versterken van zwakke plekken. Dat versterken gebeurt uiteraard niet door de overheid, maar door partijen in het veld. Ondersteuning door de overheid vereist dan dat deze partijen verantwoorden hoe ze het informatieaanbod verrijken en versterken. De ondersteuning is gericht op de functies van journalistiek, ongeacht de beroepsgroep of het medium. Belangrijk is dat ook anderen de met overheidssteun bekostigde informatie kunnen gebruiken, waardoor deze vrij van platform naar platform kan stromen. De maker noch de overheid is dus eigenaar van de specifieke inhoud.

#### 4.2 Controle op besluitvorming mogelijk maken

‘De overheid’ is een verzamelnaam voor een veelheid aan partijen jegens wie journalistieke tegenkracht moet worden uitgeoefend. Om dat te kunnen doen heeft de journalistiek niet alleen voldoende capaciteit en middelen nodig, maar ook voldoende toegang tot informatie. We hebben al betoogd dat het afleggen van verantwoording via communicatieprofessionals niet hetzelfde is als het verschaffen van volledige openheid en transparantie rondom overheidsinformatie.

Het uitgangspunt rondom openbaarheid van overheidsinformatie moet het recht van burgers op informatie zijn. Burgers hebben recht op alle informatie, uitgezonderd informatie waar het belang van geheimhouding zwaarder weegt of waar het beleidsintimiteit betreft (in de voorbereiding van besluitvorming is bepaalde vertrouwelijkheid gewenst).

Openbaarheid van informatie wordt op dit moment bevorderd via de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Burgers en organisaties maken hier gebruik van, in 2009-2010 een kleine 25.000 keer per jaar (Koopmans en Prins 2013, p. 41). Tegelijkertijd wordt er ook oneigenlijk gebruik van de Wob gemaakt, naar schatting van de betrokken ambtenaren in 15% van de gevallen.<sup>6</sup> Dit lijkt vooral voor te komen rondom het opvragen van informatie over verkeersboetes (Koopmans en Prins 2013). Het terechte bezwaar tegen dit misbruik zou echter op geen enkele manier mogen leiden tot wetsvoorstellen die het informatierecht van de burger inperken.<sup>7</sup> Hetzelfde geldt voor praktische bezwaren in de uitvoering (het kost veel tijd en is dus duur). Dit type bezwaren zou juist een prikkel moeten zijn om nieuwe technologische mogelijkheden te benutten. Dat is een stimulans om de informatiehuishouding bij de betrokken overheden te verbeteren en zo meer informatie, vroegtijdiger, beter toegankelijk beschikbaar te stellen. Dure opvraagprocedures worden dan zo veel mogelijk voorkomen. Het meer beschikbaar stellen van (open) data sluit bovendien goed aan bij journalistieke innovaties als de datajournalistiek.

#### 4.3 Een pluriform informatieaanbod stimuleren

De Raad signaleert een tendens bij de overheid om samenwerking in het medialandschap te stimuleren. Er kleven echter grote risico's aan fusies en vergaande samenwerking bij mediabedrijven, ook en wellicht vooral als deze vanuit de overheid worden gestimuleerd. Het samenvoegen van verschillende journalistieke media kan bedrijfstechnisch gezien veel opleveren aan efficiëntie en transparantie. Bovendien betekent private monopolievorming op eigendomsniveau niet altijd dat de diversiteit in het media-aanbod verloren gaat. Binnen een organisatie met een (zeer) groot marktaandeel kunnen nog altijd verschillende onafhankelijke redacties actief zijn, zoals een tijd lang het geval was binnen uitgeverij Perscombinatie. De verlieslijdende titels *Trouw* en *Het Parool* hebben onder die paraplu kunnen overleven in een periode waarin ze als zelfstandige titels verloren zouden zijn gegaan. Ook de verandering van de redactionele inhoud na een overname bleek meer het gevolg van strategische keuzes dan van bedrijfseconomische determinanten. Overname leidt dus niet per definitie tot verschromping van de inhoudelijke pluriformiteit (Hagemann 1995).

In democratisch opzicht zijn monopolies echter wel bezwaarlijk. Dit geldt vooral wanneer het monopolie ook als zodanig in de inhoud is terug te zien: in de vorm van eenzijdigheid in onderwerpkeuze en berichtgeving. Dit is een risico dat kleeft aan de regionale mediacentra en andere constructies van publiek-private samenwerking waarmee nu wordt geëxperimenteerd. De overheid dient een dergelijke afname van pluriformiteit niet te legitimeren of te stimuleren. Indien de overheid toch ingrijpt in de organisatie van journalistieke diensten

– en daarin dient ze voorlopig zeer terughoudend te zijn – dan dient pluriformiteit te allen tijde het uitgangspunt te zijn.

#### 4.4 Tot slot

De vraag van dit advies luidde: om welke betrokkenheid van de overheid vragen de ontwikkelingen in de journalistiek? De Raad heeft journalistiek daarbij opgevat als het voeren van het publieke debat met informatie en het bijdragen aan de duiding daarvan. Daarbij beperkt hij zich dus niet tot een beroepsgroep of bepaalde technieken/media waarin journalistiek wordt beoefend.

De contouren van het veranderende medialandschap zijn volop in beweging. In principe is en blijft dat een vrij spel van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Een overheid die zich mengt in de ontwikkeling van specifieke media, een specifieke beroepsgroep of specifieke content verhoudt zich moeilijk tot het vrije spel van deze ontwikkelingen. Die neiging is in het huidige overheidsbeleid echter nog wel aanwezig. De overheid past hierin grote terughoudendheid.

Tegelijkertijd heeft een stabiele democratische gemeenschap belang bij een goed functionerende journalistiek. Journalistiek oefent immers belangrijke tegenkracht jegens de overheid uit en is, als het goed is, in zichzelf uitdrukking van de diversiteit van de samenleving. Als uit onafhankelijk onderzoek blijkt dat het journalistieke landschap in dit opzicht zwakke plekken vertoont, dan kan de overheid overwegen te handelen. De rol van de overheid is dan ervoor te zorgen dat belangrijke functies van journalistiek gewaarborgd blijven om zo de democratische veerkracht van de samenleving te beschermen. De ontwikkelingen in de journalistiek vragen dus om een andere betrokkenheid van de overheid. Voorwaarde is dat de betrokkenheid technologie-, medium- en content-neutraal is. Dit vraagt om een actieve benadering van het informatierecht van de burger, alertheid op lacunes in het aanbod en pluriformiteit als uitgangspunt voor beleid. Alleen zo kan de overheid haar rol gezaghebbend uitoefenen.

#### Noten

- 5 Het Stimuleringsfonds had eerder die taak ten aanzien van de dagbladpers, als Bedrijfsfonds voor de Pers. Naar aanleiding van de kritiek dat het fonds zich te weinig zou richten op innovatie, is innovatie van de gehele journalistieke sector het speerpunt geworden. Op dit moment valt echter de balans wat betreft benodigde middelen weer anders uit: naast de impuls voor innovatie lijken nieuwe en gevestigde journalistieke bedrijven soms een steuntje in de rug nodig te hebben om goede journalistieke tegenkracht mogelijk te maken.
- 6 De kosten voor oneigenlijk gebruik voor de overheid worden geschat op een bedrag tussen de 8 miljoen en 14 miljoen euro per jaar (Koopmans en Prins 2013: 41); zie ook Vriesema 2013 over de klachten van gemeenten over het oneigenlijk gebruik van de Wob.
- 7 Zie ook de reactie van een aantal journalistieke organisaties op de voorgestelde aanscherping van de Wob: <http://www.internetconsultatie.nl/wetvoorkomenmisbruikwob/reactie/bfb928d-aa1c-4b41-b8bf-ffa33e0b5aaa>

# 5

## Literatuur

- Bakker, P. (2013a). 30 jaar kranten in Nederland: consolidatie en monopolievorming. In: *Mediamonitor. Mediabedrijven en Mediamarkten 2012-2013* (p. 103-124). Hilversum: Commissariaat voor de Media.
- Bakker, P. (2013b). Inleiding. In: Kik, Q. en L. Landman (red.). *Nieuwsvoorziening in de regio. Studies voor het Stimuleringsfonds voor de Pers / S39* (p. 5-8). Diemen: AMB.
- Bardoel, J. en J. van Cuilenburg (2003). *Communicatiebeleid en communicatiemarkt*. Amsterdam: Cramwinckel.
- Bekkers, V., H. Beunders, A. Edwards en R. Moody (2009). *De virtuele lont in het kruitvat*. Den Haag: Lemma.
- Bordewijk, J.L. en B. van Kaam (1986). Towards a New Classification of Tele-Information Services. In: *Inter-Media*, jg. 14, nr. 1, p. 16-21.
- Brants, K. en P. van Praag (2006). Signs of Media Logic: Half a Century of Political Communication in the Netherlands. In: *Javnost-The Public*, jg. 13, nr. 1.
- Buijs, K. (2014). *Regiojournalistiek in spagaat. De kwaliteit van het redactieproces in de regionale journalistiek; kerntaken en spanningsvelden, een case-studie*. Den Haag: Boom Lemma.
- Christians, C.G., T.L. Glasser, D. McQuail, K. Nordenstreng en R.A. White (2009). *Normative theories of the media. Journalism in democratic societies*. Champaign, IL: University of Illinois Press.
- Commissariaat voor de Media (2007). *Mediaconcentratie in beeld. Concentratie en pluriformiteit van de Nederlandse media 2006*. Hilversum: Commissariaat voor de Media.
- Commissariaat voor de Media (2013). *Mediamonitor. Mediabedrijven en mediamarkten 2012-2013*. Hilversum: Commissariaat voor de Media.
- Debrouwere, S. (2012). *Fungible*, 5 april 2012, geraadpleegd via <http://debrouwere.org/2012/05/04/fungible/>
- Deuze, M. (2014). *Onafhankelijk Leven en Werken in Media*. Inaugurele rede. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Eeten, M. van, M. Mueller en N. van Eijk (2014). *The Internet and the State: a Survey of Key Developments*. Webpublicatie RMO; te raadplegen via [www.adviesorgaan-rmo.nl](http://www.adviesorgaan-rmo.nl).
- Engelhardt, T. (2014). Are We in a New Golden Age of Journalism? In: *Mother Jones*, 21 januari 2014, geraadpleegd via <http://www.motherjones.com/media/2014/01/new-golden-age-journalism-daily-newspaper-rise-internet>
- Gollmitzer, M. (2014). Precariously Employed Watchdogs? In: *Journalism Practice*, jg. 8, nr. 6, p. 826-841. Geraadpleegd via: <http://dx.doi.org/10.1080/17512786.2014.882061>
- Groenhart, H. (2013). *Van boete naar beloning: publieksverantwoording als prille journalistieke prioriteit*. Tilburg: Fontys.
- Groot Kormelink, T. en I. Costera Meijer (2014). Tailor-made news. Meeting the demands of news users on mobile and social media. In *Journalism Studies*, jg. 15, nr. 5, p. 632-641. Geraadpleegd via: <http://dx.doi.org/10.1080/1461670X.2014.894367>
- Hagemann, C.P.M. (1995). *In andere handen. Onderzoek naar persconcentratie en nieuwsaanbod*. Amsterdam: Cramwinckel.

- Huysmans, F. (2014). *Media, informatie en communicatie: trends en beleid*. Voorstudie bij het advies *De tijd staat open* van de Raad voor Cultuur aan de staatssecretaris van ocw, maart 2014. Den Haag: WareKennis.
- Jacobs, S.H.J. (2014). *Media & Verantwoording over incidenten: Gevolgen voor publieke organisaties*. Proefschrift, Universiteit Utrecht. Enschede: Gildeprint.
- Jong, J. de (2014). Dringend nodig: ombudsman voor de publieke omroep. In: *NRC Handelsblad*, 10 oktober 2014. Geraadpleegd via <http://www.nrc.nl/handelsblad/van/2014/oktober/10/dringend-nodig-ombudsman-voor-publieke-omroep-1426292>
- Kaye, J. en S. Quinn (2010). *Funding journalism in the digital age: Business models, strategies, issues and trends*. New York: Peter Lang Publishing.
- Kik, Q., P. Bakker, L. Buijs en J. Katz. (2013). Meer nieuwsaanbod, meer van hetzelfde nieuws. In: Kik, Q. en L. Landman. (red.). *Nieuwsvoorziening in de regio*. Studies voor het Stimuleringsfonds voor de Pers / S39 (p. 9-28). Diemen: AMB.
- Koopmans, C. en J. Prins (2013). *Kosten en baten voor de overheid van wijzigingen van de Wet openbaarheid van bestuur*. Amsterdam: SEO.
- Koopmans, R. en P. Statham (red.) (2010). *The Making of a European Public Sphere: Media Discourse and Political Contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kovach, B. en T. Rosenstiel (2007). *The elements of journalism. What newspeople should know and the public should expect*. New York: Three Rivers Press.
- Levy, D. en R. Nielsen (red.). (2010). *The changing business of journalism and its implications for democracy*. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism.
- McChesney, R.W. (2012). *Digital Disconnect: how Capitalism is Turning the Internet Against Democracy*. New York: The New Press.
- McQuail, D. (2013). *Journalism and Society*. London: Sage.
- Mul, J. de (2014). *Kunstmatig van nature. Onderweg naar Homo sapiens 3.0*. Essay Maand van de Filosofie. Rotterdam: Lemniscaat.
- Nieuwenhuijsen, P. (2012). *Zorgen om lokale openbaarheid*. Te raadplegen via: <http://www.persinnovatie.nl/8185/nl/zorgen-om-lokale-openbaarheid>
- Pariser, E. (2012). *The Filter Bubble. What the Internet is hiding from you*. New York: Penguin.
- Prenger, M., L. van der Valk, F. van Vree en L. van der Wa. (2011). *Gevaarlijk spel. De verhouding tussen pr & voorlichting en journalistiek*. Studies van het Stimuleringsfonds van de Pers / S35. Diemen: AMB.
- Raad voor Cultuur (2014). *De tijd staat open. Advies voor een toekomstbestendige publieke omroep*. Den Haag: Raad voor Cultuur.
- RMO, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2003). *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*. Amsterdam: Uitgeverij swp.
- RMO (2007). *Vormen van democratie. Een advies over democratische gezindheid*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO (2011). *De nieuwe regels van het spel. Internet en publiek debat*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO (2012). *Tegenkracht organiseren. Lessen uit de kredietcrisis*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO (2013). *Vormen van diversiteit. Zes handreikingen voor het sociale domein*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Ruigrok, N. et al. (2010). *Het Nederlandse medialandschap: een papegaaiencircuit?* Nederlandse Nieuwsmonitor. Te raadplegen via [www.nieuwsmonitor.net](http://www.nieuwsmonitor.net).
- SCP/NPO (2014). *Media:Tijd 2014*. Den Haag / Amsterdam: Sociaal en Cultureel Planbureau / NPO

- Shirky, C. (2009). *Here comes everybody. The power of organizing without organizations*. New York: Penguin.
- TK (2013/2014). Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 33750-VIII, nr. 104.
- TK (2014/2015a). Toekomst mediabeleid. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014/2015, 32827, nr. 67.
- TK (2014/2015b). Wijziging van het Wetboek van Strafvordering tot vastlegging van het recht op bronbescherming bij vrije nieuwsgaring (bronbescherming in strafzaken). Tweede Kamer, vergaderjaar 2014/2015, 34032, nr. 2.
- Tijdelijke Commissie Innovatie en Toekomst Pers (2009). *De volgende editie. Adviesrapport*. Den Haag: Tijdelijke Commissie Innovatie en Toekomst Pers.
- Vreese, C. H. de (2007). The EU as a public sphere. In: *Living Reviews in European Governance*, jg. 2, nr. 3. Geraadpleegd op 15 oktober 2014 via <http://www.livingreviews.org/lreg-2007-3>
- Vriesema, I. (2013). Creatief gebruik van openbaarheidswet kan geld opleveren. In: *NRC Handelsblad*, 3 mei 2013. Geraadpleegd via <http://www.nrc.nl/nieuws/2013/05/03/creatief-gebruik-van-openbaarheidswet-kan-geld-opleveren/>
- Weinberger, D. (2011). *Too big to know. Rethinking knowledge now that the facts aren't the facts, experts are everywhere, and the smartest person in the room is the room*. New York: Basic Books.
- Wijffes, H. (2009). Haagse kringen, Haagse vormen. Stijlverandering in politieke journalistiek. In: Bardeel, J., C. Vos, F. van Vree en H. Wijffes (red.): *Journalistieke cultuur in Nederland* (p. 19-36) (3e druk). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2005). *Focus op functies. Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid*. WRR-rapport 71. Den Haag / Amsterdam: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid / Amsterdam University Press.

# 6

## *Geraadpleegde deskundigen*

|                      |                                                 |
|----------------------|-------------------------------------------------|
| Dennis Broeders      | Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid |
| Bart Brouwers        | Telegraaf Media Groep                           |
| Mark Deuze           | Universiteit van Amsterdam                      |
| Marcel Gelauff       | nos Nieuws                                      |
| Harmen Groenhart     | Fontys Hogeschool Journalistiek                 |
| Jos de Haan          | Sociaal en Cultureel Planbureau                 |
| Jan-Jaap Heij        | The Post Online                                 |
| Inge Janse           | Vers Beton                                      |
| Jelle Kamsma         | LocalFocus                                      |
| Hans Laroës          | Raad voor de Journalistiek                      |
| Eeva Liukku          | Vers Beton                                      |
| Irene Costera Meijer | Vrije Universiteit Amsterdam                    |
| Guido van Nispen     | ANP                                             |
| Alexander Pleijter   | Fontys Hogeschool Journalistiek                 |
| Eric Smit            | Follow The Money                                |
| Jeroen Smit          | Rijksuniversiteit Groningen                     |
| Nathalie Sonck       | Sociaal en Cultureel Planbureau                 |
| Dimitri Tokmetzis    | De Correspondent                                |
| Tamara Witschge      | Rijksuniversiteit Groningen                     |
| René van Zanten      | Stimuleringsfonds voor de Journalistiek         |

