

# Aandacht voor media

Naar nieuwe waarborgen voor hun democratische functies

WRR



# Aandacht voor media

Naar nieuwe waarborgen voor  
hun democratische functies

---

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

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

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

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

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

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

© Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag 2024

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

WRR

Deze publicatie is een samenvatting van WRR-rapport 111 *Aandacht voor media. Naar nieuwe waarborgen voor hun democratische functies*. Voor de onderbouwing van de in deze publicatie gepresenteerde conclusies en aanbevelingen wordt verwezen naar de uitvoerige analyse van het beleid en de wetenschappelijke literatuur die in dat rapport te vinden zijn.

Het rapport *Aandacht voor media. Naar nieuwe waarborgen voor hun democratische functies* (ISBN: 978-90-834300-5-8) is op 27 september 2024 door de raad aangeboden aan de regering. Het rapport kan gratis worden gedownload van [wrr.nl](http://wrr.nl).

Redactie: Simone Langeweg, Leiderdorp  
Uitgever: WRR

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

**Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid**  
Buitenhof 34  
Postbus 20004  
2500 EA Den Haag  
070-356 46 00  
[info@wrr.nl](mailto:info@wrr.nl)  
[wrr.nl](http://wrr.nl)

## Samenvatting

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

### Inleiding

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

### Democratische functies van media

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

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

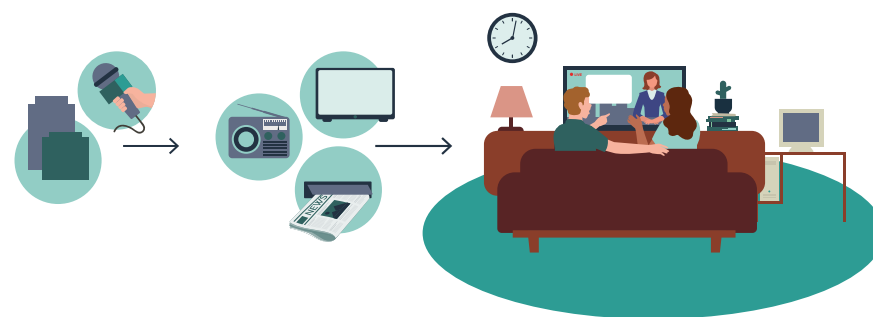
**Figuur 1** Democratische functies van media



### Transformatie van de informatieomgeving

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

**Figuur 2** Analoge informatieomgeving



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

**Figuur 3** Digitale informatieomgeving**Implicaties voor de democratische opdracht van media**

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

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

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

**Uitgangspunten en aanbevelingen voor nieuw mediabeleid**

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

Hieronder formuleren we drie nieuwe uitgangspunten voor een hedendaags mediabeleid:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 3. Versterk de lokale en regionale journalistiek

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

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

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

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

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

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

#### **Tot slot: aandacht voor media**

Het huidige mediasysteem is onvergelijkbaar met dat van twintig of dertig jaar geleden. Tegelijkertijd is het van onveranderd groot belang dat in dat systeem op een adequate manier invulling gegeven kan worden aan de democratische functies. Het mediasysteem dient de samenleving te informeren, democratische controle mogelijk te maken en een forum te bieden aan de veelheid aan perspectieven die de samenleving rijk is. Deze democratische functies zijn onder druk komen te staan. De WRR adviseert de regering om aandacht te hebben voor media en het democratische belang dat ze vertegenwoordigen. Om dit belang ook naar de toekomst toe te kunnen blijven waarborgen, is een gerichte inzet in het heden noodzakelijk.





# Aandacht voor media

Naar nieuwe waarborgen voor  
hun democratische functies

---

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

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

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