

HEROVER DE PUBLIEKE SFEER

WIE WAARBORGT HET
MAATSCHAPPELIJK DEBAT
NU DE JOURNALISTIEK
ONDER DRUK STAAT?

DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement. De ROB adviseert – gevraagd of op eigen initiatief – over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur en de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies. Extra aandacht gaat uit naar de beginselen van democratie en rechtsstaat.

WETTELIJKE VERANKERING

De ROB is ingesteld bij wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad, 1996, nr. 623). Per 1 juli 2017 is de adviesfunctie van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) overgedragen aan de Raad voor het Openbaar Bestuur. De Rfv was ingesteld bij wet van 21 februari 1997.

De geschiedenis van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gaat terug tot in 1960. Toen werd de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) opgericht. In 1965 werd de Raad voor de Territoriale Decentralisatie (RTD) ingesteld. Beide zijn voorlopers van de huidige Raad voor het Openbaar Bestuur.

WERKWIJZE

Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de beide Kamers der Staten-Generaal afkomstig zijn. De ROB baseert zijn adviezen op bestuurlijke kennis en ervaring, state-of-the-art wetenschappelijke inzichten en kennisname van opinies en inzichten uit de samenleving. Ook via andere activiteiten (lezingen, rondetafel-gesprekken, congressen, inleidingen) levert de ROB een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat over het functioneren van het openbaar bestuur en de democratie.

SAMENSTELLING

De Raad bestaat uit een voorzitter en acht leden die worden benoemd bij Koninklijk Besluit. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kan de Raad voor projecten tijdelijke raadsleden aanstellen.

STAF

Een compacte staf ondersteunt de Raad. De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad.

ADRESGEGEVENS

Bezoekadres: Korte Voorhout 7
Postadres: Postbus 20011
2500 EA Den Haag
T 070 426 75 40
E info@raadopenbaarbestuur.nl
www.raadopenbaarbestuur.nl
[@Raad_ROB](https://twitter.com/Raad_ROB)

Definities

Publieke sfeer: in de publieke sfeer komen onze verschillen samen en voeren we het gesprek over wat goed is voor de samenleving als geheel. We hebben het over de ‘publieke’ sfeer, omdat wat hier besproken wordt ons allemaal betreft. Dit betekent ook dat iedereen in staat moet zijn om aan dit publieke gesprek deel te nemen. ‘Publiek’ slaat hier dus niet op staatseigendom.

Journalistieke functies: functies die nodig zijn voor het goed functioneren van de publieke sfeer, namelijk: 1) het met elkaar confronteren van tegengestelde meningen, 2) het werken aan een gedeeld beeld van de werkelijkheid, en 3) het reflecteren op de thema’s die in de publieke sfeer besproken worden.¹ Hier horen *waarden* zoals evenwichtigheid en onafhankelijkheid bij, maar ook *praktijken* zoals hoor en wederhoor en het controleren van bronnen.

Journalistiek: het uitoefenen van journalistieke functies. Er bedrijven meer mensen journalistiek dan alleen degenen die zich journalist noemen. Andersom geldt ook dat niet iedereen die zich journalist noemt bezig is met het bewaken van de kwaliteit van de publieke sfeer. Journalistiek kan bovendien op elk medium worden bedreven.

1 Deze vragen zijn onze vertaalslag van de deliberatieve, epistemische en reflectieve kwaliteiten van de publieke sfeer, zoals beschreven in: Roovers 2025, p. 287-288.

Voorwoord

De democratische rechtsstaat kan niet zonder de journalistiek. Met dit signalement wil de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) bijdragen aan een beter begrip van de rol van de journalistiek in de democratische rechtsstaat en van de uitdagingen waar de journalistiek momenteel voor staat. We willen bijdragen aan de waardering voor de publieke betekenis van journalistiek binnen de politiek en het bestuur. Bovenal willen we het gesprek stimuleren over de vraag hoe de rol van een onafhankelijke, gezaghebbende en pluriforme journalistiek kan worden versterkt.

De journalistiek bevindt zich namelijk in zwaar weer. Daarvoor is niet één oorzaak aan te wijzen. Het is méér dan de invloed van Amerikaanse platformbedrijven op de zichtbaarheid van nieuws, dan de informatie-overdosis die online beschikbaar is, dan de afgenomen persveiligheid, dan de teruglopende rendabiliteit van journalistiek onderzoek of de voortgaande concentratie van mediahuizen. Wel zijn dit voorbeelden uit de complexe technologische, economische en politieke verschuivingen die de journalistieke praktijk ingrijpend beïnvloeden. De opeenstapeling van ontwikkelingen zet de positie van de journalistiek onder druk. En dat is zorgelijk, want journalistiek heeft een essentiële rol en functie in de democratische rechtsstaat.

De ROB heeft de wettelijke opdracht om aandacht te besteden aan de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat. Vanuit die opdracht onderzoeken wij ook de rol van instituties die niet deel uitmaken van regering of parlement, maar wel van groot belang zijn voor het functioneren van de democratische rechtsstaat. Dit signalement vormt het eerste resultaat van drie deelonderzoeken naar dergelijke ongekozen instituties. Na deze deelonderzoeken volgt een overkoepelend advies.

De ROB begon de voorbereiding van dit signalement door vertegenwoordigers van het journalistieke ecosysteem te vragen naar dilemma's voor de journalistiek 'vandaag de dag'. Wij vroegen hen dit expliciet in het kader van de rol van de journalistiek in de democratische rechtsstaat. Specifiek aan journalisten vroegen we waar ze tegenaan lopen in het vervullen van die rol. De antwoorden liepen uiteen, maar lieten ook een gemeenschappelijk beeld zien. Vooral op het snijvlak van maatschappelijke verwachtingen, economische druk, technologische veranderingen en professionele normen ontstaan dilemma's die het voor journalisten moeilijk maken om hun functies te vervullen. Net zo goed zijn er in de beroepsgroepen heel veel ideeën voor mogelijke oplossingsrichtingen, die we ook in dit rapport beschrijven.

Dit signalement is geschreven door een werkgroep van ROB-raadsleden en stafmedewerkers. Vanuit de raad vormen Ronald van Raak (werkgroepvoorzitter), Caelesta Braun en Kustaw Bessems de werkgroep. Javina Bijl, Ward de Kock en Daan Musters ondersteunen deze werkgroep vanuit de staf.

Daarnaast waren verschillende deskundigen uit het journalistieke ecosysteem bij dit signalement betrokken, onder wie wetenschappers en lectoren, redacteurs en journalisten, en vertegenwoordigers van toezichthoudende, ondersteunende en maatschappelijke organisaties. Zij namen deel aan interviews en lazen de analyse en de bevindingen kritisch mee. Een lijst met gesprekspartners is achteraan in dit rapport opgenomen. De ROB dankt allen hartelijk voor hun bijdragen.

A handwritten signature in blue ink, consisting of stylized letters 'M', 'J', and 'H' followed by a long horizontal line.

Mariëtte Hamer
Voorzitter

A handwritten signature in blue ink, featuring a complex, circular, scribbled design with a horizontal line extending to the right.

Iris Sluiter
Secretaris-directeur

Inhoud

Voorwoord	4
Inhoud	6
Kernboodschap	8
Leeswijzer	14

DEEL A Analyse	15
--------------------------	-----------

1 Ongekozen instituties in de democratische rechtsstaat	16
1.1 De pluriforme samenleving	16
1.2 Algemeen belang in de pluriforme samenleving	16
1.3 Gekozen en ongekozen instituties	17
1.4 Functies van ongekozen instituties	18
1.5 Conclusie: de journalistiek als ongekozen institutie	19
2 Journalistieke functies in de publieke sfeer	20
2.1 Wat is de publieke sfeer?	20
2.2 Wat is journalistiek?	20
2.3 De publieke sfeer verandert constant	23
2.3.1 Verzuiling, ontzuiling en de nieuwe journalistieke verantwoordelijkheid	23
2.3.2 Kritisch publiek en reflectie	23
2.3.3 Digitale transitie	24
2.3.4 Platformisering en concentratie	24
2.4 Journalistieke functies onder druk	25
2.5 Conclusie: de journalistiek onder druk	26
3 De staat van de publieke sfeer	27
3.1 De kwaliteit van de publieke sfeer	27
3.2 Kunnen we het in de publieke sfeer constructief met elkaar (on)eens zijn?	28
3.2.1 Sociale media	29
3.2.2 Traditionele media	29
3.2.3 De rol van de journalistiek	30
3.3 Werken we in de publieke sfeer aan een gedeeld beeld van de werkelijkheid?	30
3.3.1 Betrouwbare informatie is niet vanzelfsprekend	31
3.3.2 De rol van de journalistiek	32

3.4	Staan we in de publieke sfeer open voor nieuwe perspectieven en inzichten?	33
3.4.1	De rol van de journalistiek	33
3.4.2	Toegankelijkheid voor nieuwe deelnemers	34
3.5	Conclusie: de publieke sfeer onder druk	34
DEEL B	Gespreksopbrengsten	35
4	Gespreksopbrengsten I: dilemma's	36
4.1	De dilemma's van journalisten	36
4.1.1	Systemische druk	36
4.1.2	Maatschappelijke relevantie	38
4.1.3	Journalistieke waarden en de democratische rechtsstaat	40
4.1.4	Fragmentatie en gemeenschappelijkheid	41
4.1.5	Persvrijheid en persveiligheid	42
4.2	Conclusie: van dilemma's naar oplossingsrichtingen	44
5	Gespreksopbrengsten II: oplossingsrichtingen	45
5.1	De oplossingsrichtingen	45
5.2	Noodzakelijke ontwikkelingen binnen de journalistiek	45
5.2.1	Verbeter de verbinding met het publiek	46
5.2.2	Leren van online journalisten	47
5.2.3	Werken aan transparantie	48
5.2.4	Werken aan (zelf)reflectie en rolbewustzijn	49
5.2.5	Grenzen aan objectiviteit en de reflectie op positionaliteit	50
5.2.6	Inhoudelijke kennis van de democratische rechtsstaat	50
5.3	Noodzakelijke waarborgen vanuit het openbaar bestuur	51
5.3.1	Persvrijheid en persveiligheid	52
5.3.2	Toegang tot de macht waarborgen	52
5.3.3	Fondsen	53
5.4	Conclusie: journalistiek als opgave van ons allemaal	53
DEEL C	Oproep	55
6	Herover de publieke sfeer	56
6.1	De publieke sfeer als gedeelde zorg	56
6.2	Een oproep aan het openbaar bestuur	56
6.3	Een oproep aan het journalistieke ecosysteem	57
	Gesprekspartners	58
	Geraadpleegde literatuur	59
	Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur	62

Kernboodschap

Een gezonde publieke sfeer als voorwaarde voor een sterke democratische rechtsstaat

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) concludeert dat de publieke sfeer momenteel onvoldoende functioneert. Dit terwijl deze onmisbaar is voor de democratische rechtsstaat.

In de publieke sfeer komen de overtuigingen tot stand over wat we als samenleving belangrijk vinden. Het gaat hier om wat we belangrijk achten voor ‘ons’, en niet alleen over wat belangrijk is voor ‘mij’. De overtuigingen die we ontwikkelen in de publieke sfeer komen op allerlei manieren tot uiting, bijvoorbeeld in ons stemgedrag of door andere vormen van actief burgerschap. Een gezonde publieke sfeer stelt de samenleving in staat om gezamenlijk tot een constructieve politiek te komen. Gezamenlijk betekent dat het gesprek – dat wordt gevoerd op bijvoorbeeld televisie, in kranten en op sociale media – recht doet aan de pluriformiteit van de samenleving. Gezamenlijk betekent dat verschillende visies, belangen en rechten een plaats krijgen en met elkaar kunnen botsen.²

Een ongezonde publieke sfeer leidt tot een politieke cultuur die niet draait om wederzijds begrip en overtuigende argumenten, maar om uitsluiting, wantrouwen en polarisatie. Dit is een samenleving waarin mensen langs elkaar heen leven. Dat is een probleem voor de democratische rechtsstaat, omdat we er dan niet meer in slagen om over dezelfde feiten te debatteren, van elkaars perspectieven te leren, en elkaar te erkennen als legitieme deelnemers aan het democratische proces. Daarom is een gezonde publieke sfeer van levensbelang voor de democratische rechtsstaat.

Journalistiek in de publieke sfeer

De publieke sfeer krijgt vorm in alle traditionele massamedia, digitale platforms en fysieke ontmoetingsplaatsen die ons informeren en waar we in aanraking komen met andere perspectieven. Hier zijn verschillende actoren actief, van individuele burgers tot maatschappelijke organisaties, van lobbyisten tot activisten, en van politici tot kunstenaars.³

Binnen de publieke sfeer speelt de journalistiek een unieke rol. De functie van de journalistiek is traditioneel niet alleen om te informeren en bij te dragen

2 Zie: ROB 2021.

3 Vrij naar: Habermas et al. 1974, p. 49.

aan een gedeeld beeld van de werkelijkheid, maar ook om te waarborgen dat er een evenwichtige en constructieve botsing plaatsvindt tussen informatie, overtuigingen en identiteiten in de samenleving. Met andere woorden: de journalistiek is nodig voor een vruchtbaar publiek debat.

De journalistiek bevraagt ook de macht. In letterlijke zin, wanneer het doen en laten van de overheid of het bedrijfsleven wordt uitgedaagd, maar ook in figuurlijke zin, wanneer dominante denk- en waardenkaders worden bevraagd.

Bij deze functies hoort een beroepsethiek waarin waarden als evenwichtigheid en onafhankelijkheid centraal staan. Daarbij horen ook praktijken zoals het toepassen van hoor en wederhoor en het leveren van bronkritiek, om de echtheid en betrouwbaarheid van informatie te beoordelen. Iedereen die journalistiek bedrijft is zelf verantwoordelijk om te werken volgens deze standaarden. Journalistiek is een open beroep: iedereen kan zichzelf journalist noemen. Het zou op gespannen voet staan met de persvrijheid als wettelijk werd vastgelegd wie zich wel of niet journalist mag noemen.

De publieke sfeer onder druk

Wij zien een verband tussen enerzijds het onvoldoende functioneren van de publieke sfeer en anderzijds het teruglopen van het bereik van de journalistiek daarbinnen. Dit is de uitkomst van een aantal grote maatschappelijke en technologische ontwikkelingen, die voor nieuwe uitdagingen hebben gezorgd.

Na de verzuiling, waarin de journalistiek andere uitdagingen kende door haar verknoping met politiek-maatschappelijke bewegingen, kwam het ideaal van *objectiviteit* centraal te staan. Dat gold zowel voor publiek gefinancierde journalistiek, als voor de nieuwe commercieel gefinancierde journalistiek, die steeds belangrijker werd. De logica van de markt is belangrijker geworden in de gehele journalistieke wereld. Burgers werden mediaconsumenten, en financiële overwegingen van instellingen en bedrijven waar journalisten werken, kunnen keuzes van journalisten beïnvloeden.⁴

Objectiviteit bleek een moeilijk te bereiken ideaal. Hoe journalisten zich moeten verhouden tot dit ideaal en of het überhaupt een behulpzaam streven is, is een voortdurende discussie binnen het journalistieke ecosysteem.⁵ Daarnaast kreeg de journalistiek in toenemende mate het verwijt geen recht te doen aan alle perspectieven in de samenleving. De journalistiek zou vooral het dominante perspectief van de politieke, bestuurlijke en culturele elites belich-

4 Roovers 2025, p. 96.

5 Muñoz-Torres 2012.

ten.⁶ Gezonde kritiek en pogingen om de journalistiek te delegitimeren liepen hierbij door elkaar. De journalistiek toonde hierop verschillende reacties: van verkrampt tot reflectie en van vasthouden aan gewoontes tot verregaande tegemoetkomingen aan de kritiek.

Het was in deze context – met een behoorlijk zoekende en daardoor ook kwetsbare journalistiek – dat de digitale transitie in een stroomversnelling kwam. Deze had een grote emanciperende kracht: informatie werd toegankelijker en burgers kunnen zich laagdrempeliger in discussies mengen dan in de papieren wereld mogelijk was. De digitale transitie is voor de publieke sfeer echter niet alleen positief. De transitie is nauwelijks democratisch aangestuurd. Ze is grotendeels vormgegeven door commerciële technologie-giganten: een beperkt aantal bedrijven dat fundamentele digitale diensten en infrastructuur levert, en merendeels wordt aangestuurd vanuit de Verenigde Staten. Tegenwoordig maken de algoritmen van big tech uit welke perspectieven iemand in de publieke sfeer tegenkomt. Die algoritmen zijn niet ingesteld op het constructieve gesprek of op feitelijkeheid, maar op het vasthouden van aandacht om gebruikersdata en advertentie-inkomsten te maximaliseren. Daarnaast is het niet transparant welke – politieke of commerciële – belangen er achter de inrichting van de algoritmen schuilgaan. Nu verschillende grote namen in Silicon Valley steeds uitgesprokener radicale, antidemocratische politiek steunen,⁷ moeten we ons afvragen of sociale platformen, die het Nederlandse publieke debat moeten dienen, wel moeten worden vormgegeven door bedrijfsleidingen die zo ver afstaan van de Nederlandse samenleving, onze democratische instituties en publieke waarden.

Natuurlijk is het goed dat in het digitale domein het voor mensen makkelijker is geworden om content te maken en te delen. Daar staat tegenover dat slechts een handvol bedrijven veel macht heeft over de perspectieven en geluiden die in de publieke sfeer zichtbaar zijn en erin centraal staan. Big tech heeft daarnaast ook nog een andere macht: ze beheerst de online advertentiemarkt en ondermijnt klassieke verdienmodellen van de journalistiek, waardoor budgetten voor journalistiek werk bij veel titels teruglopen.⁸

De kwaliteit van de publieke sfeer

In de publieke sfeer moeten journalisten concurreren met andere niet-journalistieke makers. Zij leveren ieder een ander soort content, waarbij socialemediaplatforms voorrang geven aan content zonder nuance, evenwichtigheid, grondigheid en feitelijkeheid.

6 De Haan en Bardoel 2013.

7 González 2026.

8 WRR 2024, p. 133.

Dat dit de publieke sfeer en daarmee ook de democratische rechtsstaat schaadt, kunnen we vaststellen aan de hand van drie vragen:⁹

1. Kunnen we het in de publieke sfeer constructief met elkaar (on)eens zijn?

De samenleving is pluriform en opvattingen verschillen. De democratie vraagt van ons dat we mensen met een andere opvatting als tegenstrever en niet als vijand zien. Dat vereist dat we onze tegenstrevers serieus nemen, ons kunnen verplaatsen in de ander en bereid zijn om compromissen te sluiten. De publieke sfeer moet daarop zijn ingericht. De journalistiek levert hier een belangrijke bijdrage aan, bijvoorbeeld door waarden zoals evenwichtigheid en onafhankelijkheid, en praktijken zoals hoor en wederhoor en het bieden van ruimte aan verschillende en nieuwe perspectieven. Op dit moment zien we echter dat in de publieke sfeer extreme opvattingen onevenredig veel aandacht krijgen. Enerzijds komt dit doordat socialemediabedrijven algoritmen inzetten die aansturen op emotionele triggers die interactie moeten uitlokken. Anderzijds zien we dat er traditionele media zijn die hieraan bijdragen door redactionele keuzes. Teruglopende verdienmodellen maken dat ook zij voor hun bestaansrecht de kijker of lezer vast moeten zien te houden. Het faciliteren van scherpe perspectieven en het aanzetten van tegenstellingen is daarvoor een beproefd recept.

2. Werken we in de publieke sfeer aan een gedeeld beeld van de werkelijkheid?

We hebben eigen opvattingen, en die verschillen van die van anderen, maar ze moeten wel gegrond zijn in dezelfde werkelijkheid. Feit moet van fictie onderscheiden worden, zodat we – in gezamenlijkheid – de wereld om ons heen leren begrijpen. Het belang van feiten staat centraal in het werk van journalisten en gaat gepaard met praktijken zoals het controleren van bronnen en waar nodig openstaan voor (zelf)correctie. Journalisten helpen ons daarmee een weg te banen door alle vormen van informatie die in de publieke sfeer voorhanden is. We zien op dit moment dat we in de publieke sfeer – vooral rondom heikele politieke thema's – steeds minder dezelfde feiten hanteren. Dit komt enerzijds doordat we in het digitale domein blootstaan aan veel perspectieven, zonder dat duidelijk is in hoeverre die gestoeld zijn op feiten. Anderzijds vinden traditionele media het ook steeds moeilijker om middelen vrij te maken voor, en mensen te bereiken met, grondig journalistiek handwerk.¹⁰

9 Deze vragen zijn onze vertaalslag van de kwaliteiten van de publieke sfeer beschreven in: Roovers 2025, p. 287-288.

10 Expertmeeting met onderzoekers en docenten op het gebied van de journalistiek op 8 oktober 2025.

3. **Staan we in de publieke sfeer open voor nieuwe perspectieven en inzichten?**

Dat wat we in de publieke sfeer bespreken, is geen neutraal gegeven. Het is het gevolg van een bepaalde machtsbalans. In een gezonde publieke sfeer moet die machtsbalans bevraagd blijven worden. Een belangrijke journalistieke functie is om ervoor te zorgen dat ook nieuwe perspectieven onderdeel worden van de publieke sfeer, bijvoorbeeld door ongehoorden een stem te geven of door het oor te luisteren te leggen bij het publiek. Veel journalisten ervaren dat journalistieke innovaties die nodig zijn om nieuwe groepen te betrekken moeilijk van de grond komen doordat dit capaciteit vraagt die er vaak niet is. Er is een verband tussen het reflectieve vermogen van de publieke sfeer en de toegankelijkheid daarvan. Digitalisering en platformisering hebben er wel degelijk aan bijgedragen dat nieuwe perspectieven onderdeel zijn geworden van de publieke sfeer. Tegelijkertijd kan er door algoritmische sturing ook een niet-representatief beeld ontstaan van de stemming in onze samenleving, als bepaalde perspectieven wél of juist niet prominent worden gemaakt.

Een nieuwe manier van denken over journalistiek

Om de bovenstaande drie vragen met ‘ja’ te kunnen beantwoorden en te kunnen spreken van een gezonde publieke sfeer, zijn journalistieke functies onmisbaar. Maar wie deze functies vervult, wordt steeds pluriformer. Ooit was een journalist – gechargeerd gezegd – iemand met een opschrijfboekje in full-time dienst van een kwaliteitskrant. Dit beeld houdt geen stand meer: iedereen met een smartphone kan tegenwoordig laagdrempelig journalist worden. Daarin schuilt veel democratiserende kracht; de tijd waarin een select groepje journalisten als ‘poortwachters’ van de publieke ruimte optrad, is voorgoed voorbij en dat heeft onmiskenbare voordelen. Dat iedereen journalist kan worden, maakt de journalistieke functies – en bijbehorende ethiek en praktijken – echter niet minder essentieel voor het functioneren van de publieke sfeer. De vraag is hoe je in deze situatie waarborgt dat journalistieke functies vervuld blijven worden mét die ethiek en praktijken.

We benadrukken dat de ROB ‘de journalistiek’ niet ziet als de verzameling van traditionele journalisten en titels, maar als een aantal functies die nodig zijn voor het goed functioneren van de publieke sfeer. Wie dit doet, is daarbij niet van doorslaggevend belang, als die functies maar voldoende worden vervuld. Journalistiek is ook niet verbonden met een specifiek medium. Er is journalistieke content in kranten, op de radio en de televisie, maar ook op TikTok, YouTube en Substack. Dit doet niet af aan de kwaliteit, al kunnen platforms wel bepalen welke content beloond wordt en zichtbaar is.

Steeds meer mensen zijn soms journalist, wanneer ze met dat ene artikel of die ene video bezig zijn. Dit zijn niet alleen mensen die online actief zijn. Ook mensen die schrijven voor kranten of bijvoorbeeld een talkshow maken, wisselen journalistieke functies af met andere media-uitingen die bijvoorbeeld vooral entertainmentwaarde hebben.

De traditionele media, zoals kranten-, radio- en televisietitels, zijn nog steeds primair verantwoordelijk voor het merendeel van de journalistiek in Nederland. Hun aandeel neemt echter wel af. In het belang van de democratische rechtsstaat en de publieke sfeer is het niet noodzakelijk dat hun monopolie op de journalistiek wordt hersteld. Dat journalistieke functies democratiseren is een positieve ontwikkeling. De hamvraag is alleen hoe journalistieke waarden en praktijken die belangrijk zijn voor de publieke sfeer ook in de toekomst blijven gewaarborgd.

Herover de publieke sfeer

De traditionele journalistieke beroepsgroep kan een voorbeeldfunctie zijn voor het herstel van de publieke sfeer, door het belang van journalistieke methodes uit te dragen, door deze methodes over te dragen aan anderen en door te wijzen op de maatschappelijke verantwoordelijkheden van de journalistiek. Tegelijk moeten we niet naïef zijn over de krachten die de publieke sfeer op dit moment uitdagen. Het herstellen van de publieke sfeer is niet alleen een journalistieke maar ook een politieke en bestuurlijke opgave. Zo moet de digitale publieke sfeer zo ingericht worden, dat de invloed van big tech vermindert, enerzijds om polariserende algoritmen en politiek gemotiveerde censuur in te dammen, en anderzijds om de advertentiemarkt weer open te breken.¹¹

De publieke sfeer kan alleen online overleven als socialemediaplatforms daadwerkelijk publieke ruimten zijn voor het democratisch gesprek tussen burgers. Dit vereist pluriformiteit en toegankelijkheid: voorwaarden die de publieke sfeer pas ‘publiek’ maken. Socialemediaplatforms die de zichtbaarheid van journalistieke content per gebruiker algoritmisch bepalen, ondergraven de mate waarin de digitale ‘publieke’ sfeer daadwerkelijk publiek is. Een publieke ruimte is onmisbaar voor een functionerende democratische rechtsstaat. Daarmee is het waarborgen van de publieke ruimte ook een politieke – en breder een maatschappelijke – verantwoordelijkheid.

¹¹ CvdM 2026, p. 16, 18.

Leeswijzer

In 2025 zijn wij een onderzoekstraject gestart waarin de functies van ongekozen instituties in de democratische rechtsstaat centraal staan. We namen daarbij als uitgangspunt dat ongekozen instituties, naast gekozen instituties, essentieel zijn voor de democratische rechtsstaat, maar dat hun positie steeds vaker onder druk staat. Ongekozen instituties verdienen niet alleen bescherming, maar hebben door hun functie ook een grote verantwoordelijkheid voor het functioneren van onze democratische rechtsstaat. Voor het traject voeren we deelonderzoeken uit naar ongekozen instituties; in dit eerste deelonderzoek staat de journalistiek, als medevormgever van de publieke sfeer, centraal. Later volgt een overkoepelend rapport over de ongekozen instituties in de democratische rechtsstaat, waarin naast de journalistiek onder meer aandacht zal zijn voor de ambtelijke dienst en de wetenschap.

Dit deelonderzoek over de journalistiek bestaat uit drie delen. In deel A (Analyse) gaan we in hoofdstuk 1 in op het belang van ongekozen instituties in de democratische rechtsstaat, en in hoofdstuk 2 op het belang van een goed functionerende publieke sfeer en de functies van de journalistiek daarin. In hoofdstuk 3 gaan we in op de staat van de huidige publieke sfeer, gekoppeld aan de vraag in hoeverre de functies van de journalistiek op dit moment uitgevoerd kunnen worden. Voor de analyse in deel A hebben we ons laten inspireren door relevante wetenschappelijke literatuur, gesprekken met experts en gesprekken met vertegenwoordigers van het gehele journalistieke ecosysteem (denk aan individuele journalisten en vertegenwoordigers van journalistieke titels, koepelorganisaties en journalistiekopleidingen).

In deel B (Gespreksoptbrengsten) laten we vooral de vertegenwoordigers van het journalistieke ecosysteem zelf aan het woord, en waar relevant vullen we dit aan met citaten van experts. In hoofdstuk 4 laten we zien wat er leeft onder journalisten, in het bijzonder met het oog op de functies van de journalistiek in de democratische rechtsstaat. We gaan in dit hoofdstuk ook in op de dilemma's waar journalisten tegenaan lopen bij het uitvoeren van die functies. In hoofdstuk 5 laten we zien welke mogelijke oplossingsrichtingen er voor die dilemma's zijn. De uitspraken die we aanhalen in deel B worden niet vanzelfsprekend gedeeld door de Raad voor het Openbaar Bestuur, wel vormden ze een belangrijke inspiratiebron voor de analyse in deel A.

In deel C roepen we het openbaar bestuur en de journalistiek op zich in te zetten om de publieke sfeer te heroveren.

DEEL A **Analyse**

1 Ongekozen instituties in de democratische rechtsstaat

1.1 DE PLURIFORME SAMENLEVING

We leven in een pluriforme samenleving. Dat wil zeggen dat visies, belangen en rechten van burgers met elkaar kunnen botsen – en dat in de praktijk vaak ook doen. Dit signalement vertrekt vanuit het besef dat er in een samenleving altijd tegengestelde belangen zullen zijn. De democratische rechtsstaat biedt een kader om deze tegenstellingen te erkennen én ermee om te gaan.¹² Het uitgangspunt is dat er nooit één minderheid of meerderheid mag zijn die macht uitoefent zonder daarbij rekenschap te geven van de rechten en belangen van andere minder- of meerderheden. Daarvoor moet tegenover elke vorm van macht ook altijd een vorm van tegenmacht staan: zo zorgen we voor machts-evenwicht in de democratische rechtsstaat.

Machts-evenwicht bereiken we door de macht te spreiden. Dit kan gebeuren *binnen de overheid*. Zo is er horizontale machtsspreiding in de trias politica, waarin de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende machten elkaar in balans houden. En er is verticale machtsspreiding tussen de verschillende overheidslagen in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat.¹³ Daarnaast moet er ook sprake zijn van een machtsspreiding *tussen de overheid en de maatschappij*: de overheid kan wetten maken, uitvoeren en handhaven, maar kan dat alleen met steun van de bevolking; burgers kunnen van zich laten horen in het stembokje, maar bijvoorbeeld ook via (georganiseerde) maatschappelijke verbanden of een gang naar de rechter.

1.2 ALGEMEEN BELANG IN DE PLURIFORME SAMENLEVING

Het stelsel van machtsspreiding stelt ons in staat om – ondanks alle verschillen in de samenleving – gezamenlijk verder te komen. Een behulpzaam begrip daarbij is het algemeen belang. Naar de zogenaamde ‘pluralistische opvatting’¹⁴ zien wij het algemeen belang niet als een vaststaand gegeven waar iedereen, ongeacht de verschillen in de samenleving, achter kan staan. Als het zo simpel was, dan hadden we geen democratische rechtsstaat nodig en zou ook een technocraat of autocraat het algemeen belang kunnen vaststellen. Wij zien het algemeen belang als de uitkomst van een proces waarin voortdurend verschillende visies, deelbelangen, rechten en plichten met elkaar

12 Dit hebben wij onder andere betoogd in het rapport *Naar een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving*. Zie: ROB 2021.

13 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 34-34.

14 Koole 2021, p. 278-279.

geconfronteerd worden, tegen elkaar worden afgewogen en compromissen worden gesloten.

Het algemeen belang als de uitkomst van dat proces is meer dan de som der delen of een gemiddelde van alle deelbelangen. Het is idealiter een breed gedragen perspectief op wat we als samenleving belangrijk vinden en welke inspanningen dat vergt. Leidend bij dit proces zijn de democratisch-rechtsstatelijke spelregels, die ervoor moeten zorgen dat recht wordt gedaan aan de pluriformiteit in de samenleving.¹⁵ Ook de mensen die zich niet kunnen vinden in de uitkomst van wat het algemeen belang is moeten erop kunnen vertrouwen dat het proces daarnaartoe eerlijk is verlopen en dat iedereen de kans heeft gehad om aan dat proces deel te nemen.

1.3 GEKOZEN EN ONGEKOZEN INSTITUTIES

Om recht te doen aan de pluriformiteit is machtsverspreiding nodig. Dat zorgt er namelijk voor dat burgers onderdeel worden van het proces om het algemeen belang vorm te geven. Zij kunnen zich direct tot het proces verhouden, door zich ermee te bemoeien of doordat anderen dat namens hen doen. Machtsverspreiding is een voorwaarde om de overheid ‘voor, met en van’ burgers te laten werken.¹⁶ Machtsverspreiding is bedoeld om almacht te voorkomen, maar ook om macht uit te oefenen namens de samenleving.¹⁷

In dit traject gaan we bij het nadenken over machtsverspreiding uit van het onderscheid tussen *gekozen* en *ongekozen* instituties die macht en tegenmacht uitoefenen.¹⁸ Onder de gekozen instituties verstaan we hier regering en parlement, maar bijvoorbeeld ook Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten, en gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders. Het scala aan ongekozen instituties is veel breder. Ongekozen instituties kunnen staatsinstituties zijn, zoals de rechtspraak en de ambtelijke dienst, maar ook maatschappelijke instituties, zoals de wetenschap, de journalistiek en het maatschappelijk middenveld. Hieronder hebben we een kort, niet-uitputtend overzicht opgenomen van gekozen en ongekozen instituties.

15 Vrij naar: Mouffe 2000; Honig 2025; Van der Meer 2024; Koole 2021; Habermas 2023.

16 ROB 2025a.

17 Rosanvallon 2008.

18 Dit onderscheid lijkt op het onderscheid van Koole tussen de ‘electorale pijler’ (regering, parlement, politieke partijen, enz.) en de ‘niet-electorale pijler’ (gerechtelijke macht, colleges van staat, maatschappelijke democratie, enz.) van de democratische rechtsstaat, zie Koole 2021.

Figuur 1: Voorbeelden van gekozen en ongekozen instituties in de democratische rechtsstaat

Gekozen instituties	Ongekozen instituties (overheid)	Ongekozen instituties (maatschappij)
• Regering • Parlement • Gemeenteraden • Colleges van B&W • Provinciale Staten • Gedeputeerde Staten • Europees Parlement • Waterschappen	• Rechtspraak • Hoge Colleges van Staat • Adviesraden • Ambtelijke dienst • Inspecties • Uitvoeringsorganisaties • Planbureaus	• Journalistiek • Wetenschap • Belangenorganisaties • Ngo's • Burgerinitiatieven • Bedrijfsleven • Actiegroepen

1.4 FUNCTIES VAN ONGEKOZEN INSTITUTIES

Het beginpunt van dit signalement – net als de andere signalementen die in dit traject zullen volgen – is de positie van de ongekozen instituties in de democratische rechtsstaat. Die positie staat in veel democratische rechtsstaten wereldwijd onder druk, terwijl de positie van gekozen instituties relatief gezien sterker wordt.¹⁹ Deze ontwikkeling lijkt te worden veroorzaakt door de democratieopvatting dat de opvatting van de meerderheid – vastgesteld door verkiezingen – gelijkstaat aan het algemeen belang (dat wordt ‘eenheidsopvatting’ genoemd).²⁰ Nederland kent een stelsel van evenredige vertegenwoordiging, waardoor minder snel sprake is van een eenduidige meerderheid. Wel zien we ook in ons land dat ongekozen instituties worden aangevallen omdat zij democratische besluitvorming zouden dwarsbomen.

In een bredere en pluriformere opvatting van het algemeen belang kan de democratische rechtsstaat niet zonder de ongekozen instituties, om op die manier te verzekeren dat de meerderheid rekening houdt met minderheden. Die ongekozen instituties hebben heel verschillende functies, zoals we in dit onderzoekstraject laten zien, en bovendien verandert de vormgeving van de functies voortdurend.

19 Mounk 2018.
20 Rosanvallon 2011.

1.5 CONCLUSIE: DE JOURNALISTIEK ALS ONGEKOZEN INSTITUTIE

In dit signalement staat de journalistiek centraal. De journalistiek is een maatschappelijke, ongekozen institutie bij uitstek, en zoals we laten zien, zijn de journalistieke functies onmisbaar voor het laten functioneren van de democratische rechtsstaat. In het bijzonder kijken we naar de rol die de journalistiek speelt in onze publieke sfeer: de ruimte waarin onze verschillen samenkomen en we het gesprek voeren over wat goed is voor de samenleving als geheel.

2 Journalistieke functies in de publieke sfeer

2.1 WAT IS DE PUBLIEKE SFEER?

De publieke sfeer is dat onderdeel van ons sociale bestaan waar publieke menings- en wilsvorming plaatsvindt. Het is de ruimte waar burgers elkaar ontmoeten, met elkaar van mening verschillen en tot een beeld komen van wat het algemeen belang is. Door de inzichten die burgers opdoen en uitwisselen in de publieke sfeer, kunnen ze deelnemen aan het publieke leven. Het gaat in de publieke sfeer daarom niet alleen over wat goed is voor ‘mij’, maar ook over wat goed is voor ‘ons’.

Een goed werkende publieke sfeer is essentieel voor het functioneren van de democratische rechtsstaat. Deze publieke sfeer moet toegankelijk zijn voor iedereen en is in elke democratie verankerd in rechten zoals de vrijheid van vergadering, van betoging, van meningsuiting en van informatie.²¹ Daarnaast moet in de publieke sfeer publieke menings- en wilsvorming mogelijk worden gemaakt: tegengestelde meningen moeten met elkaar geconfronteerd worden, er moet gewerkt worden aan een gedeeld beeld van de werkelijkheid en er moet gereflecteerd worden op de thema’s die in de publieke sfeer besproken worden.²²

2.2 WAT IS JOURNALISTIEK?

In dit rapport staan de functies van de journalistiek in de publieke sfeer centraal. Wanneer men spreekt over *de* journalistiek, bedoelt men meestal een verzameling van professionals en mediatitels die zich als journalist of journalistiek omschrijven en die het publiek ook zo ervaart. De term journalistiek slaat, zo beschouwd, op de beroepsgroep of -sector rondom de pers, radio, televisie en nieuwswebsites.

In dit rapport hebben we het over journalistiek als een verzameling functies die vervuld moeten worden in de democratische rechtsstaat. We concentreren ons op het belang van een gezonde publieke sfeer, als voorwaarde voor een democratische rechtsstaat: journalistiek maakt de publieke sfeer toegankelijk én waarborgt de kwaliteit van een aantal essentiële processen daarbinnen. Bij die processen gaat het om het met elkaar in contact brengen van verschillende en nieuwe perspectieven, het werken aan een gedeeld beeld van de werkelijk-

21 Roovers 2025, p. 21, naar: Habermas, Lennox en Lennox 1974, p. 49.

22 Roovers spreekt in dat kader ook wel van de *deliberatieve, epistemische en reflectieve* kwaliteit van de publieke sfeer, zie: Roovers 2025.

heid en het gesprek over wat we als samenleving belangrijk vinden en wat we daaraan willen doen.

De werkwijzen (praktijken) en beroepsethiek (waarden) van journalisten zijn voor een belangrijk deel gericht op de journalistieke functies in de publieke sfeer. Waarden als onafhankelijkheid, evenwichtigheid, feitengerichtheid en zelfcorrectie zijn nodig om een goed publiek debat te kunnen organiseren waarin opvattingen kunnen botsen, om in de publieke sfeer te werken aan een gedeeld beeld van de werkelijkheid en om nieuwe perspectieven en ideeën te introduceren.

Journalistieke waarden zijn vastgelegd in beroepscode zoals de *Code van Bordeaux* (1954) en de code van de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ 2024). Individuele redacties hebben in de meeste gevallen redactiestatuten. Journalistieke waarden worden ook vertaald naar praktijken. Denk hierbij aan redactievergaderingen waar wordt gereflecteerd op de journalistieke kwaliteit, het kritisch mee- en tegenlezen door collega-journalisten, het bewust confronteren van het publiek met andere meningen en het organiseren van tegenmacht via ombudspersonen bij journalistieke organisaties.

De NVJ Code

Journalistieke waarden staan onder andere beschreven in de *NVJ Code* (2024).

Een journalist:

- Zoekt de waarheid op basis van feiten;
- Is onafhankelijk;
- Doet evenwichtig verslag;
- Werkt transparant;
- Beschermt bronnen;
- Corrigeert fouten;
- Maakt onderscheid tussen feiten en meningen;
- Respekteert de privacy, tenzij er een publiek belang is;
- Zet niet aan tot haat, discriminatie en racisme;
- Maakt zich niet schuldig aan plagiaat, smaad en laster.²³

²³ NVJ 2024. De *NVJ Code* is gebaseerd op het *Handvest voor de Ethiek in de Journalistiek* van de International Federation of Journalists uit 2019.

Het onderschrijven van waarden of praktijken zegt overigens niet alles over de toepassing en naleving daarvan in de praktijk: journalistiek is geen beschermd beroep en dat betekent dat iedereen zich journalist kan noemen.²⁴ Het vervullen van journalistieke functies gebeurt weliswaar voor een groot deel door de genoemde beroepssector en via hun bekende kanalen, maar er zijn ook veel anderen die invulling geven aan deze functies. Ook mensen die zichzelf niet als journalist zien of titels die traditioneel niet met de journalistiek geassocieerd worden, kunnen toch journalistieke functies vervullen. Andersom zijn er ook professionals en titels die zich wel omschrijven als journalist of journalistiek, en zo ook ervaren worden, maar die in de praktijk niet altijd journalistieke functies vervullen. Door deze spreiding van journalistiek over verschillende kanalen en soorten professionals zijn de journalistieke waarden niet altijd gegarandeerd waar dat wel belangrijk zou zijn voor een gezonde publieke sfeer en daarmee voor een goed werkende democratische rechtsstaat.

Journalistiek en media

Journalisten werken via media, maar journalistiek en media zijn niet hetzelfde. Media zijn dragers van informatie, en ze bestaan in allerlei vormen en maten: kranten, columns, boeken, radio- en televisie-uitzendingen, reclamefolders, socialemediaposts, partijbladen, podcasts, enzovoort. De inhoud die media overbrengen loopt sterk uiteen: die inhoud kan journalistiek zijn, namelijk wanneer die journalistieke functies vervult, maar de inhoud kan ook een ander doel hebben, zoals entertainen, overtuigen of het aanzetten tot aankopen.

Het medium dat gebruikt wordt, zegt dus niet alles over de inhoud. Journalistiek beperkt zich ook niet tot traditionele media zoals kranten of journaaluitzendingen op radio of televisie: ook op TikTok, Instagram of Substack kan aan journalistiek worden gedaan.

Bovendien loopt het type inhoud ook sterk uiteen: zo hebben kranten naast journalistieke inhoud ook opinie- en entertainmentpagina's en in talkshows zitten journalisten en opiniemakers vaak naast elkaar aan tafel. Hetzelfde geldt voor socialemediaplatforms.

24 Input uit een interview met een vertegenwoordiger van de beroepsgroep op 12 augustus 2025; zie ook: Van Exter 2022; Minkhorst 2023.

2.3 DE PUBLIEKE SFEER VERANDERT CONSTANT

Als het gaat om de staat van de publieke sfeer en de mate waarin de journalistiek haar functies kan vervullen, moeten we als samenleving de verleiding weerstaan om te denken dat vroeger alles beter was. Feit is dat de journalistiek, vanaf haar ontstaan in de negentiende eeuw, altijd heeft geworsteld met uitdagingen die het moeilijk maakten te voldoen aan het ideaal van onafhankelijke medevormgever van een toegankelijke en hoogwaardige publieke sfeer. Maatschappelijke, politieke en technologische ontwikkelingen zorgen voortdurend voor spanningen rond de invulling van journalistieke functies.

2.3.1 *Verzuiling, ontzuiling en de nieuwe journalistieke verantwoordelijkheid*

Gedurende een groot gedeelte van de vorige eeuw stonden pers en omroep in Nederland in dienst van de belangen van politieke partijen. Tussen de jaren zestig en tachtig werd deze verzuiling afgebouwd. Parallel daaraan vond er een commercialisering van veel mediabedrijven plaats en professionaliseerde de journalistiek.

De ontzuiling zorgde voor een minder vanzelfsprekende en minder statische verbinding tussen politiek en samenleving, tussen politiek en media, en tussen media en samenleving. Mensen gingen zelf bepalen wat ze lazen. Het monopolie van de politiek in de publieke sfeer werd hierdoor deels vervangen door dat van de markt. Onder consumenten leidde dit – ook door een hoger opgeleide bevolking – tot hogere kwaliteitseisen aan de journalistiek. Tegelijkertijd nam de vraag naar entertainment toe.

Mede om tegemoet te komen aan de wensen van de consumenten professionaliseerde de journalistiek. Kenmerkend voor deze ontwikkeling is het ontstaan van journalistiekopleidingen. Met het expliciet loskomen van de verzuilde politiek deed binnen de journalistiek een nieuw ideaal zijn intrede, namelijk ‘objectiviteit’. In de praktijk betekende dit dat journalistieke titels een betere weerspiegeling moesten worden van de pluriformiteit binnen de samenleving. De verantwoordelijkheid van de journalistiek werd hiermee ook groter: redacties moesten zelf gaan oordelen over de publicatiewaardigheid van verschillende perspectieven.²⁵ Vanuit deze opvatting van objectiviteit werd in 1969 bijvoorbeeld de NOS opgericht.

2.3.2 *Kritisch publiek en reflectie*

Eind jaren negentig groeide de onvrede onder het Nederlandse publiek over de journalistiek. De mediawereld had een grote invloed op de onderwerpen die werden geagendeerd, maar volgens een toenemend aantal mensen sloten die onvoldoende aan bij hun beleavingswereld. Politici, onder wie Pim Fortuyn, gaven een stem aan deze onvrede over de journalistiek, met het verwijt dat

²⁵ Geerdink 2025, p. 24-26.

de journalistiek uit politieke correctheid de schaduwkanten van immigratie en integratie onvoldoende belichtte. Het publieke vertrouwen in de media daalde en bleef daarna laag.²⁶

Sinds de jaren 2000 reflecteren journalistieke redacties bewuster op toegankelijkheid, bereik en kwaliteit, waarbij ook onderwerpkeuze een belangrijke factor is. Dit is niet alleen een reactie op de maatschappelijke onvrede over de media, maar is ook noodzakelijk om rendabel te blijven na het wegvallen van de verzuilde loyaliteit.²⁷

2.3.3 *Digitale transitie*

In deze maatschappelijke context, met een deels heel kritisch publiek en een beroepsgroep op zoek naar de juiste rolvulling, ging de Nederlandse journalistiek de digitale transitie in. Hoewel er veel hybride vormen bestaan, ligt het primaat bij veel journalistieke organisaties inmiddels bij het digitale aanbod.²⁸ Daarnaast zijn er veel journalistieke titels ontstaan die uitsluitend online publiceren. Deze digitale transitie is meer dan een overgang van analoge naar digitaal: de publieke sfeer is door de digitale transitie ingrijpend veranderd.

De digitale transitie heeft de samenleving horizontaler gemaakt. Informatie is toegankelijker geworden en wordt ook makkelijker verspreid, waardoor iedereen wel informatie kan vinden die het eigen beeld van de werkelijkheid bevestigt (of andersom: dat van een ander weerspreekt). Institutioneel gezag, zoals dat van de journalistiek, is minder vanzelfsprekend geworden. Op zich is het positief dat het aantal perspectieven in de publieke sfeer is toegenomen. In het digitale domein heeft elke consument, vooral sinds de opkomst van sociale media, de mogelijkheid om ook producent te zijn. We zien een veelheid aan kleine en grote producties ontstaan, die ook van journalistieke aard zijn, maar die niet altijd volgens journalistieke standaarden gemaakt worden.

2.3.4 *Platformisering en concentratie*

De keerzijde van deze digitale publieke sfeer ligt in de wijze waarop zij is ontwikkeld en wordt beheerd. Dominante socialemediaplatforms zijn eigendom van slechts een handvol Amerikaanse technologiebedrijven, die niet als doel hebben ruimte te scheppen voor het democratische debat. In de eerste plaats richten deze bedrijven hun platforms in op de maximalisatie van dataproductie, -uitwisseling en -extractie.²⁹ Toch geven deze big tech de infrastructuur vorm voor de online uitwisseling van ideeën. Deze infrastructuur bepaalt hoe pluriform de online ruimte eruitziet. Deze rol combineren de bedrijven

26 De Haan en Bardoeel 2013.

27 De Haan en Bardoeel 2013.

28 WRR 2024, p. 99-106.

29 Viader Guerrero 2024.

met de rol van marktmeester, doordat zij de advertentiemarkt en de algoritmen vormgeven. Het platformontwerp belooft kwantitatief *engagement*, terwijl kwaliteiten als pluriformiteit, feitelijkeheid en wederzijds begrip daaraan ondergeschikt zijn. In andere woorden: platforms zijn zo ontworpen dat polariseren en overdrijven lonen en het moeilijker wordt om te zoeken naar gemeenschappelijkheid en overeenstemming.

Big tech is overigens niet de enige oligopolisering die de afgelopen decennia heeft plaatsgevonden in het medialandschap. De meeste commerciële pers- en omroepstitels in Nederland zijn eigendom van enkele (veelal Belgische) mediaconglomeraten. Doordat hun titels steeds meer artikelen van elkaar overnemen, zijn er zorgen over de pluriformiteit van de berichtgeving. Vergelijkbare zorgen zijn er over het feit dat titels de neiging hebben om in hun berichtgeving vooral naar andere titels binnen hun eigen mediaconglomeraat te verwijzen, wat voor gebruikers de zichtbaarheid van andere titels, buiten het conglomeraat, mogelijk beperkt.³⁰ Het Commissariaat voor de Media is bezig een monitor te ontwikkelen om te onderzoeken of de zorgen over de teruglopende mediapluriformiteit terecht zijn.³¹

2.4 JOURNALISTIEKE FUNCTIES ONDER DRUK

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft in 2024 uitvoerig de concentratie van macht bij zowel big tech als mediaconglomeraten geanalyseerd.³² De WRR uitte daarbij grote zorgen over de manier waarop de publieke sfeer op dit moment functioneert, mede omdat er weinig ruimte is voor de journalistieke functies. De adviesraad spreekt van een ‘nieuw speelveld voor journalistieke media’, die vooral het resultaat is van de digitalisering en platformisering van het mediasysteem.³³ Het gevolg hiervan is dat journalistieke inhoud een steeds kleiner deel uitmaakt van het totale, sterk toegenomen informatieaanbod. Dat is zorgelijk, aldus de WRR: ‘De werking van het huidige mediasysteem gaat samen met een gestage verdringing van journalistieke content [...]. Daarmee staat in het huidige mediasysteem de democratische kwaliteit van de informatievoorziening onder druk.’³⁴

Ook journalisten en journalistieke organisaties zelf uiten grote zorgen. In het licht van nieuwe AI-toepassingen schreef de Nederlandse (publieke en private) mediasector in 2025 gezamenlijk een brief aan toenmalig informateur Buma, waarin de sector stelde dat burgers die online informatie zoeken ‘hun antwoorden steeds vaker van een op AI gebaseerde zoekmachine, chatbot of virtuele assistent [krijgen], in plaats van journalistieke of andere redactioneel

30 Deze dynamiek is onderzocht in Vlaanderen, zie: Goyvaerts et al. 2020.

31 CvdM 2025.

32 WRR 2024.

33 WRR 2024, p. 28.

34 WRR 2024, p. 14.

gecontroleerde bronnen'. Daarnaast wezen journalisten en journalistieke organisaties erop dat platformbedrijven hun modellen zonder toestemming trainen met journalistieke content. Journalistieke organisaties lopen daardoor op grote schaal bereik en inkomsten mis. In de brief wordt gesproken van een ernstige bedreiging voor de 'democratische weerbaarheid' van Nederland.³⁵

2.5 CONCLUSIE: DE JOURNALISTIEK ONDER DRUK

Hoewel wij zien dat de journalistiek altijd voor uitdagingen heeft gestaan, concluderen wij dat bepaalde essentiële processen in de publieke sfeer op dit moment tekortschieten en dat dit ook het functioneren van de democratische rechtsstaat aantast. Dit kan voor een belangrijk deel verklaard worden door het teruglopende bereik van de journalistiek in de digitale publieke ruimte als gevolg van platformmechanismen die de zichtbaarheid van hoogwaardige journalistieke content niet belonen of zelfs tegenwerken. In hoofdstuk 3 gaan we nader op die processen in, laten we zien wat het voor de democratische rechtsstaat betekent als ze niet op orde zijn en koppelen we dit aan een aantal concrete uitdagingen waar de journalistiek op dit moment voor staat.

³⁵ Riemsma et al. 2025.

3 De staat van de publieke sfeer

3.1 DE KWALITEIT VAN DE PUBLIEKE SFEER

De kwaliteit van de publieke sfeer staat onder druk. Verschillende processen die deze kwaliteit moeten waarborgen worden uitgehold, door een economische trend van toegenomen marktconcentratie, door de manier waarop de digitale transitie is vormgegeven en door het politieke klimaat. Om het gesprek te voeren over de kwaliteit van de publieke sfeer gebruiken we het onderscheid dat Daan Roovers maakte tussen de *deliberatieve*, *epistemische* en *reflectieve* kwaliteiten van de publieke sfeer.³⁶ Dit zijn kwaliteiten waaraan de journalistiek, traditioneel gezien, in grote mate bijdraagt. Er is in het verleden geen moment te vinden waarop dit zonder uitdagingen ging, maar elke tijd heeft eigen uitdagingen waarop we antwoorden moeten vinden om de kwaliteit van de publieke sfeer in de democratische rechtsstaat te waarborgen.

Wij vertalen de *deliberatieve*, *epistemische* en *reflectieve* kwaliteiten die Roovers noemt naar de drie onderstaande vragen, waarmee we de staat van de publieke sfeer kunnen toetsen:

- **Kunnen we het in de publieke sfeer constructief met elkaar (on)eens zijn?**³⁷
De samenleving is pluriform en opvattingen verschillen. In de publieke sfeer moeten we open kunnen staan voor die verschillen, zonder dat dit leidt tot het uiteenvallen van onze samenleving in statische, min of meer homogene blokken.
- **Werken we in de publieke sfeer aan een gedeeld beeld van de werkelijkheid?**³⁸
We hebben eigen opvattingen, en die verschillen van die van anderen, maar voor een vruchtbaar gesprek moeten we het wel eens zijn over basale feiten. Feit moet van fictie onderscheiden worden, zodat we – in gezamenlijkheid – de wereld om ons heen leren begrijpen.
- **Staan we in de publieke sfeer open voor nieuwe perspectieven en inzichten?**³⁹
Dat wat we in de publieke sfeer bespreken, is geen neutraal gegeven. Het is het gevolg van een bepaalde machtsbalans. In een gezonde publieke sfeer moet die machtsbalans steeds bevraagd kunnen blijven worden.

³⁶ Roovers 2025.

³⁷ Gebaseerd op de *deliberatieve* kwaliteit van de publieke sfeer, zie: Roovers 2025.

³⁸ Gebaseerd op de *epistemische* kwaliteit van de publieke sfeer, zie: Roovers 2025.

³⁹ Gebaseerd op de *reflectieve* kwaliteit van de publieke sfeer, zie: Roovers 2025.

Aan de hand van deze drie vragen gaan we na hoe het met de publieke sfeer is gesteld. Dit koppelen we aan het functioneren van onze democratische rechtsstaat en aan de mate waarin journalistieke functies in onze publieke sfeer zijn geborgd.

Als het gaat om de *deliberatieve*, *epistemische* en *reflectieve* kwaliteiten van de publieke sfeer, is het belangrijk om te beseffen dat die kwaliteiten niet los verkrijgbaar zijn. Ze zijn met elkaar verweven en de publieke sfeer functioneert alleen goed als alle drie geborgd zijn, omdat ze met elkaar verweven zijn. Om een goede uitwisseling, confrontatie en kruisbestuiving van ideeën te hebben (*deliberatieve* kwaliteit) heb je een gedeeld beeld van de feiten nodig (*epistemische* kwaliteit), en om te weten of je het wel over de juiste ideeën en feiten hebt, moet je zorgen dat je open blijft staan voor (zelf)reflectie en nieuwe perspectieven (*reflectieve* kwaliteit).

3.2 KUNNEN WE HET IN DE PUBLIEKE SFEER CONSTRUCTIEF MET ELKAAR (ON)EENS ZIJN?

Waar ideeën en opvattingen samenkomen, komen ook tegenstellingen samen: verschillen in overtuigingen en verschillen in belangen. Deze confrontatie is noodzakelijk voor de publieke wils- en meningsvorming. Dat dit leidt tot controverse is goed voor het functioneren van de democratische rechtsstaat, en de publieke sfeer moet daarvoor voldoende ruimte bieden. Tegelijkertijd gaat het niet om de strijd zonder meer, maar om een productieve vorm van conflict, vanuit de gedachte dat we, ondanks al onze verschillen van inzicht, moeten samenleven. De democratische rechtsstaat vraagt van ons dat we de ander als tegenstrever en niet als vijand zien. Dat dwingt ertoe dat we onze tegenstrevers serieus nemen, ons kunnen verplaatsen in de ander en bereid zijn om compromissen te sluiten. De publieke sfeer moet daarop zijn ingericht en de journalistiek levert daaraan een belangrijke bijdrage, bijvoorbeeld door waarden als evenwichtigheid en onafhankelijkheid, en praktijken zoals hoor en wederhoor en het bieden van ruimte aan opinies.

Toegenomen *ervaren* polarisatie

Veel mensen hebben het gevoel dat de tegenstellingen in de samenleving zijn toegenomen. Mensen ervaren bijvoorbeeld meer conflict tussen groepen, zoals tussen mensen met een autochtone achtergrond en mensen met een migratieachtergrond, of tussen mensen met verschillende politieke opvattingen.⁴⁰ Zo hebben velen het gevoel dat het maatschappelijke debat verhardt, omgangsvormen verslechteren, mensen niet goed naar elkaar luisteren en zich ingraven in hun eigen gelijk.⁴¹

⁴⁰ Kunst et al. 2024, p. 29.

⁴¹ Kunst et al. 2024, p. 29-31.

Dat mensen dit zo ervaren, zegt niet alles over de mate waarin dit ook daadwerkelijk het geval is; onderzoek suggereert dat inhoudelijke opvattingen eerder dichter bij elkaar zijn komen te liggen.⁴² Ook speelt polarisatie over het algemeen maar een kleine rol in het dagelijks leven van mensen, ondanks de zorgen over polarisatie die er zijn en de afkeer die sommige mensen ten opzichte van (politieke) tegenstanders ervaren.⁴³ Wel is het zo dat ervaren polarisatie kan leiden tot daadwerkelijk minder sociaal vertrouwen en een groeiende afkeer van andersdenkenden.⁴⁴

3.2.1 *Sociale media*

Veel mensen wijzen naar (sociale) media als een belangrijke oorzaak van de polarisatie die ze ervaren. Onderzoek laat zien dat (sociale) media polarisatie niet zozeer veroorzaken, maar wel kunnen versnellen.⁴⁵ Het is het niet zo dat filterbubbels en echokamers ertoe leiden dat mensen niet meer met andersdenkenden in contact komen. Wel uiten mensen zich op sociale media sneller op extreme en haatdragende manieren en wakkeren socialemediaplatforms verschillen van opvatting algoritmisch aan.⁴⁶ Deze algoritmen geven voorrang aan extremen en groepsdynamieken die constructief conflict juist ondermijnen.⁴⁷ Tegelijkertijd moeten we, ook in het belang van de democratische rechtsstaat, oog hebben voor een aantal positieve kanten van sociale media. Door hun toegankelijkheid is het makkelijker geworden om onderbelichte stemmen te laten horen. Ook maken ze het makkelijker om sociale netwerken te vormen die kunnen worden ingezet voor vormen van collectieve actie. Zeker in landen waar de media sterk door de staat gecensureerd worden, bieden sociale media de mogelijkheid om via alternatieve kanalen verzet te organiseren.⁴⁸

3.2.2 *Traditionele media*

In traditionele media zien we vergelijkbare dynamieken als op sociale media, wanneer het gaat om het op een overdreven manier tegenover elkaar plaatsen van (soms extreme) posities over maatschappelijke vraagstukken. Dit kan leiden tot een vertroebeld beeld van hoe in de samenleving over een vraagstuk wordt gedacht, omdat genuanceerde posities minder aandacht krijgen. Dit hangt samen met het verdienmodel van de media: het uitlichten van extremen genereert aandacht, en aandacht is nodig voor abonnements- en recla-

42 Kunst et al. 2024, p. 29, naar Miltenburg et al. 2022; Muis 2024.

43 SKON 2026, p. 124-133.

44 Kunst et al. 2024, p. 31, naar Miltenburg et al. 2022; Lee 2022.

45 NJi 2026.

46 Kruikemeier en Vliegthart 2024, p. 137, 140-143.

47 Schuessler et al. 2026.

48 Kruikemeier en Vliegthart 2024, p. 136-143.

me-inkomsten.⁴⁹ Ook de relatie tussen politiek en media is veranderd. Media zijn geneigd om het democratische debat als een *horse race* voor te stellen, waarin niet het inhoudelijke debat maar de strijd om winst of verlies centraal staat. Het gevolg is dat in de publieke sfeer conflict regelmatig wordt uitvergroot, ten koste van de productieve vorm van conflict: een vorm waarin argumenten worden uitgewisseld en gewogen.

3.2.3 De rol van de journalistiek

Terwijl beargumenteerd kan worden dat media verschillen in de samenleving uitvergroten, ervaren journalisten de verdeeldheid in de samenleving tegelijkertijd als een uitdaging om hun functies goed te kunnen uitvoeren. Het confronteren van het publiek met afwijkende perspectieven is moeilijker geworden, juist omdat het publiek in het huidige mediasysteem heel gemakkelijk bronnen kan vinden die wél hun wereldbeeld bevestigen.⁵⁰ Journalisten zien het ook als hun taak om in verbinding te blijven met hun publiek, niet alleen omdat ze afhankelijk zijn van dat publiek, bijvoorbeeld voor inkomsten, maar ook omdat ze het gevoel hebben dat het publiek anders geneigd is om over te stappen naar inferieure bronnen van informatie.⁵¹ Niet alle journalisten zien dit als een probleem, en een deel speelt er zelfs op in: zeker online is het voor (individuele) makers gemakkelijk om een niche met gelijkgestemden te bedienen. Hoewel dit vanuit het perspectief van de maker en het publiek niet problematisch is, is er een risico dat gesloten circuits tussen zender en ontvangers ontstaan, waardoor de publieke sfeer fragmenteert en feitelijk verschillende ruimten naast elkaar dreigen te ontstaan. Dat ondermijnt de noodzakelijke gemeenschappelijkheid om in de publieke sfeer op een constructieve manier met elkaar te botsen.⁵²

3.3 WERKEN WE IN DE PUBLIEKE SFEER AAN EEN GEDEELD BEELD VAN DE WERKELIJKHEID?

In een eerder advies stelde de ROB dat ‘om te kunnen zien waar we als samenleving staan, waar we naar toe kunnen en hoe we daar kunnen komen [...] een gedeelde kaart van de werkelijkheid – waar op zijn minst tijdelijk overeenstemming over is – van belang [is]’.⁵³ Om het met elkaar eens of oneens te zijn over zaken van publiek belang is overeenstemming over basale feiten nodig. Als die overeenstemming ontbreekt, dan zullen we in de publieke sfeer langs elkaar heen blijven praten en richten conflicten zich op de *waarheid* in plaats van op de *waarden*. In de publieke sfeer moeten processen om (tijdelijk) tot

49 Kruike-meier en Vliegenthart 2024, p. 136.

50 Gesprekken met een hoofdredacteur op 11 februari 2026 en met een hoofdredacteur op 9 februari 2026.

51 Gesprekken met een hoofdredacteur op 11 februari 2026 en met een hoofdredacteur op 9 februari 2026.

52 Expertmeeting met onderzoekers en docenten op het gebied van de journalistiek op 8 oktober 2025.

53 ROB 2019, p. 22.

een gedeelde kaart van de werkelijkheid te komen voldoende aanwezig zijn. Denk hierbij aan processen om argumenten te toetsen of om het bewijs voor bepaalde uitspraken te wegen. Daarmee vormt het publieke debat in ideale zin ook een gezamenlijk leerproces, waarin we, ondanks de verschillen van inzicht, samen tot betere informatie en kennis kunnen komen.

Feitenpolarisatie

Het ontbreken van een gedeeld beeld van de werkelijkheid wordt ook wel ‘feitenpolarisatie’ genoemd. Verschillende studies suggereren dat deze vorm van polarisatie in democratieën toeneemt.⁵⁴ Onderzoek laat zien dat er in Nederland feitenpolarisatie is op het gebied van bijvoorbeeld immigratie en klimaatverandering: mensen hanteren andere ‘feiten’ over het percentage bewoners met een migratieachtergrond, of over de vraag in hoeverre klimaatverandering door de mens wordt veroorzaakt.⁵⁵

3.3.1 Betrouwbare informatie is niet vanzelfsprekend

Dat ons beeld van de werkelijkheid lijkt te fragmenteren wordt gekoppeld aan de opkomst van digitale en sociale media. In de digitale publieke sfeer circuleert veel informatie, maar ook misinformatie (foute informatie) en zelfs desinformatie (met opzet verspreide foute informatie).⁵⁶ Mensen krijgen – met name online – zoveel verschillende perspectieven mee, dat het idee van neutrale, waarheidssprekende autoriteiten voor een deel aan kracht heeft verloren.⁵⁷ In het digitale domein is bovendien vaak onduidelijk wat de bron van informatie is, waardoor de betrouwbaarheid van de informatie moeilijker te achterhalen is. Het reputatiemechanisme, waarbij de betrouwbaarheid van informatie veelal afgeleid kon worden van de bron, is hierdoor verstoord.⁵⁸ Dit proces wordt versneld door de opkomst van AI-platforms die informatie geven zonder duidelijk te zijn over de herkomst daarvan. De commerciële logica van socialemediabedrijven versterkt deze versnelling: AI-gegenereerde content is goedkoper dan de content die mensen maken. Hierdoor is het voor sommige bedrijven vaak aantrekkelijker AI-content algoritmisch voorrang te geven op door mensen gemaakte bijdragen. Winstmaximalisatie binnen de online publieke sfeer leidt er daarnaast toe dat desinformatie zich verspreidt.

54 [Vasilopoulou et al. 2026](#), p. 27, naar: Rekker en Harteveld 2024, Rekker 2024, Abiri en Buchheim 2022.

55 Harteveld en Rekker 2021, p. 119-121.

56 ROB 2019, p. 31.

57 Expertmeeting met onderzoekers en docenten op het gebied van de journalistiek op 8 oktober 2025.

58 ROB 2019, p. 25-29.

3.3.2 *De rol van de journalistiek*

De verdienmodellen in het huidige mediasysteem – zowel online als offline – lijken hoogwaardig journalistiek werk eerder tegen te werken dan te stimuleren. Bij veel media is er weinig capaciteit voor diepgavende onderzoeksjournalistiek, omdat dergelijke producties te weinig lonen. De neiging groeit om het spannende belangrijk te maken, in plaats van het belangrijke spannend.⁵⁹ Toch is er in de samenleving wel degelijk behoefte aan gedegen journalistiek waarin verdieping en context worden gegeven.⁶⁰ Er zijn veel titels die hun bestaansrecht danken aan hun hoogwaardige journalistieke werk, en de kwaliteit van de onderzoeksjournalistiek in ons land is de afgelopen decennia toegenomen.⁶¹ Ook is er in de afgelopen jaren meer dan ooit geïnvesteerd in onderzoeksjournalistiek, op landelijk, regionaal en lokaal niveau, bijvoorbeeld via het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek.⁶²

Met de nadruk op ophef dragen media soms ook bij aan een beeld van de werkelijkheid dat niet klopt, in de zin dat het publiek vaak voorgeschoteld krijgt wat er niet goed gaat in ons land, omdat constructieve verhalen over het algemeen minder aandacht genereren. Kritische controle is een belangrijke taak van de journalistiek, maar een eenzijdige nadruk op hypes kan ook bijdragen aan een beeld van een voortdurend falen van onze democratische instituties.⁶³ Ook is er soms sprake van een dynamiek waarin media bepaalde politieke frames overnemen en versterken; ook die kunnen een vertekend beeld van de werkelijkheid geven.⁶⁴

Tot slot staat de epistemische kwaliteit van de publieke sfeer onder druk doordat persvrijheid en -veiligheid steeds minder gewaarborgd zijn. Als journalisten niet in staat worden gesteld om politieke, economische of sociale machten kritisch te volgen, is in de publieke sfeer niet de informatie voorhanden die nodig is voor het organiseren van gedegen publiek debat. De toegang tot plaatsen van macht is niet vanzelfsprekend, zie bijvoorbeeld het verkrijgen van toegang tot de Tweede Kamer,⁶⁵ of het wachten op een reactie op een informatieverzoek.⁶⁶ Journalisten krijgen ook steeds vaker te maken met vor-

59 Vrij naar: Frederik 2022.

60 Expertmeeting met onderzoekers en docenten op het gebied van de journalistiek op 8 oktober 2025.

61 Gesprek met een onderzoeksjournalist op 20 augustus 2025.

62 Inbreng van een expert op 14 juni 2026.

63 Expertmeeting met onderzoekers en docenten op het gebied van de journalistiek op 8 oktober 2025.

64 Zie bijvoorbeeld: Van Atteveldt et al. 2024, p. 160-162. De Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme publiceerde in februari 2026 een tussenrapportage waarin zij wees op de normalisatie van discriminerende taal, doordat op socialemediaplatforms en in mindere mate landelijke kranten discriminerende uitspraken van politici overgenomen worden, zie: Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme 2026.

65 Berkeljon 2026.

66 ROB 2025b, p. 8.

men van agressie, bedreiging en intimidatie. Intimidatie kan fysiek zijn, maar kan ook andere vormen hebben, zoals strategische rechtszaken, zogenaamde SLAPPS (Strategic Lawsuits Against Public Participation). Deze zaken zijn erop gericht om onder dreiging van juridische kosten en door emotionele druk journalisten tot zelfcensuur te brengen. Het aantal SLAPPS is de afgelopen jaren toegenomen.

3.4 STAAN WE IN DE PUBLIEKE SFEER OPEN VOOR NIEUWE PERSPECTIEVEN EN INZICHTEN?

Een derde proces dat in de publieke sfeer geborgd moet zijn, draait om reflectie. De publieke sfeer moet ontstaan ‘voor zelfcorrectie en nieuwe probleem-definities, en kritisch reflecteren op kwesties van gezamenlijk belang’.⁶⁷ In de publieke sfeer moeten niet alleen bestaande kwesties geagendeerd worden, maar ook actief ‘nieuwe kaders en perspectieven’ ontwikkeld worden ‘om publieke kwesties beter te begrijpen en hanteerbaar te maken’. Het gaat erom dat ‘het publieke debat zelf onderwerp van reflectie’ wordt. De publieke sfeer heeft processen en praktijken nodig die ons dwingen om na te denken of we het over de juiste thema’s hebben en op de juiste manieren.⁶⁸ Of we de juiste zaken bespreken in de publieke sfeer is een normatieve vraag. Het is in ieder geval goed dat we ons realiseren dat wat we in de publieke sfeer bediscussieren, niet een neutrale aangelegenheid is, maar voortkomt uit een bepaalde machtsbalans. Er zullen altijd actoren zijn die in de publieke sfeer bewust of onbewust de toon zetten, zowel als het gaat om de onderwerpen die worden besproken als om de waarden die daarbij worden gebruikt.

3.4.1 De rol van de journalistiek

Het reflecteren op de publieke sfeer en wat daarin besproken wordt, is van oudsher ook een journalistieke functie. Veel journalisten zien het als hun taak om, wanneer ze een onderwerp uitlichten, recht te doen aan de verschillende sentimenten die in de samenleving leven. Sommige journalisten vullen dit specifieker in en vinden dat journalistiek werk altijd zou moeten gaan om het bevragen van de macht en het geven van een stem aan minder machtigen.⁶⁹ Er zijn verschillende journalistieke praktijken om nieuwe perspectieven en denk-kaders te introduceren: dit kan variëren van een actief beleid op redacties voor diversiteit en inclusie, of voor (zelf)reflectie, tot het introduceren van katernen waarin onderbelichte perspectieven aan bod komen en het stimuleren van reacties van het publiek via ombudspersonen of *comments*. Tegelijkertijd wordt er vaak als eerste gesneden in de ruimte voor (zelf)reflectie en innovatie als er beperkte (financiële) capaciteit is. Individuele journalisten staan vaak open voor vernieuwing, maar zij zijn onderdeel van een systeem dat ver-

67 Roovers 2025, p. 288.

68 Roovers 2025, p. 288.

69 Gesprek met een samensteller en een eindredacteur op 10 maart 2026.

nieuwling regelmatig eerder remt dan stimuleert.⁷⁰ Ook worstelen veel journalisten met het bereiken en betrekken van de perspectieven van bepaalde groepen in de samenleving (zoals jongeren, migranten of laaggeletterden).⁷¹

3.4.2 Toegankelijkheid voor nieuwe deelnemers

Historisch gezien is er een duidelijk verband tussen de ‘reflectieve kwaliteit’ van de publieke sfeer en de toegankelijkheid daarvan. Nieuwe deelnemers aan de publieke sfeer hebben er sinds het ontstaan ervan voor gezorgd dat nieuwe onderwerpen besproken werden. Ook de opkomst van de digitale en sociale media heeft de publieke sfeer opgeschud: het onderscheid tussen producenten en gebruikers van informatie valt steeds meer weg en dit heeft een grote democratiserende kracht. Tegelijkertijd moeten we ervoor waken dat we de stemming op digitale sociale media niet vereenzelvigen met de stemming van de maatschappij als geheel; algoritmen op socialemediaplatforms zijn niet transparant en dat bepaalde opvattingen en perspectieven veel aandacht krijgen, zegt weinig over de dominantie daarvan in de samenleving. Daarbij zijn er zorgen dat het toegankelijker worden van de publieke sfeer door digitale en sociale media niet zozeer bijdraagt aan het reflectieve vermogen van de publieke sfeer als geheel, maar aan het ontstaan van gesloten circuits waarbinnen mensen vooral bevestigd worden in hun eigen wereldbeeld.⁷²

3.5 CONCLUSIE: DE PUBLIEKE SFEER ONDER DRUK

Wij stellen vast dat het niet goed gaat met de (*deliberatieve, epistemische en reflectieve*) kwaliteit van de publieke sfeer, en dat terwijl een gezonde publieke sfeer essentieel is voor onze democratische rechtsstaat. Er wordt polarisatie ervaren, wat bijdraagt aan een dalend vertrouwen en een groeiende afkeer van andersdenkenden. Ook de polarisatie over feiten lijkt toe te nemen. We zien dat er meer perspectieven en inzichten rondgaan dan ooit, maar het risico van een fragmenterende publieke sfeer ligt op de loer. Dit kan niet los worden gezien van de transformatie van ons mediasysteem en de opkomst van digitale en socialemediaplatforms. Niet alleen ondermijnen zij door algoritmische sturing de publieke sfeer; ze zorgen er ook voor dat actoren die het als hun taak zien om de kwaliteit van de publieke sfeer te borgen – vooral journalisten – dat niet meer goed kunnen doen. In deel B staan we stil bij de dilemma’s waar journalisten bij het uitvoeren van hun functies tegenaan lopen en welke oplossingsrichtingen zij zien om daarmee om te gaan.

70 Expertmeeting met onderzoekers en docenten op het gebied van de journalistiek op 8 oktober 2025.

71 Bijeenkomst met journalisten op 24 november 2025.

72 Habermas 2023, p. 47, 62.

DEEL B

Gespreksopbrengsten

4 Gespreksopbrengsten I: dilemma's

4.1 DE DILEMMA'S VAN JOURNALISTEN

Voor dit onderzoek heeft de ROB uitgebreide gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van het journalistieke ecosysteem in Nederland. Het gaat hier om individuele journalisten en vertegenwoordigers van journalistieke titels, maar ook om vertegenwoordigers van koepelorganisaties en journalistiekopleidingen, en om onderzoekers. Wij hebben hen specifiek gevraagd naar de rol die zij voor journalisten zien in de democratische rechtsstaat en welke dilemma's journalisten ervaren bij de vervulling van die rol. Centraal in veel van de gesprekken stond de vraag hoe journalisten hoogwaardige journalistiek kunnen maken die ook een breed bereik heeft in de publieke sfeer; veel van de specifiekere dilemma's raakten hier ook aan. Hieronder clusteren we de dilemma's aan de hand van vijf thema's: systemische druk, maatschappelijke relevantie, journalistieke waarden en de democratische rechtsstaat, fragmentatie en gemeenschappelijkheid, en tot slot persvrijheid en persveiligheid.

4.1.1 *Systemische druk*

Veel van onze gesprekspartners gaven aan dat journalistiek werk tot stand komt onder grote druk als gevolg van hoe het mediasysteem georganiseerd is en werkt. Denk daarbij aan economische druk en tijdsdruk, gestuurd door kijk- en leescijfers. Dit kan mogelijk afbreuk doen aan de journalistieke kwaliteit van berichtgeving. Het beïnvloedt de keuzes die worden gemaakt in productie, selectie en distributie. Journalisten opereren in een omgeving van hoge werkdruk en korte deadlines. Dit kan ten koste gaan van zorgvuldigheid, verdieping en context, terwijl die elementen essentieel zijn voor de kwaliteit van de journalistieke output. Prikkels om bereik en engagement te maximaliseren kunnen op gespannen voet staan met journalistieke kwaliteitseisen, zei ook een van de onderzoekers die wij spraken:

‘Het verdienmodel ondergraaft de kritische journalistiek. Je kan bijna niet verdienen met saaie, controlerende journalistiek, zoals journalistiek onderzoek waarvoor je jaarrekeningen moet doorspitten.’⁷³

Het thema van verdienmodellen kwam in veel van onze gesprekken terug. Door digitalisering en sociale media zijn de abonnements- en advertentieinkomsten van analoge journalistieke titels teruggelopen en online is de advertentiemarkt opgeslokt door techbedrijven. Online is veel informatie

73 Expertmeeting met onderzoekers en docenten op het gebied van de journalistiek op 8 oktober 2025.

gratis te vinden, waardoor het minder vanzelfsprekend is geworden om te betalen voor journalistiek.⁷⁴ Een aanvullende dynamiek is dat door de opkomst van generatieve AI gebruik wordt gemaakt van journalistieke content, zonder dat de producenten van die content daarvoor worden betaald.⁷⁵

‘De kranten zijn onlangs nog op een haar na ontsnapt aan een btw-verhoging die het einde had kunnen betekenen voor verschillende journalistieke titels. De journalistieke media kunnen nu nog overleven doordat er nog genoeg burgers met democratisch besef zijn die hen blijven steunen.’⁷⁶

Het teruglopende verdienmodel van de journalistiek verkleint de autonomie van individuele journalistieke titels, omdat ze vaak niet in staat zijn om zelf in hun voortbestaan te voorzien. Hierbij werd als belangrijke factor de concentratie van journalistieke titels genoemd: bijna alle Nederlandse kranten zijn in handen van twee grote Belgische uitgevers. Dit laatste heeft belangrijke effecten voor het werk van individuele journalisten, en met name freelancers, omdat zij door het beperkte aantal werkgevers een zwakke onderhandelingspositie hebben.

In een rapport uit 2020⁷⁷ beschrijft de ROB hoe de positie van vooral lokale media in ons land onder druk staat. In de grote en middelgrote steden staat de lokale journalistiek er relatief gezien goed voor. In dunner bevolkte regio's daarentegen is er een tekort aan journalisten en sterke lokale media, is de financiële basis wankel en blijft het bereik achter.⁷⁸ Hoewel de overheid de afgelopen jaren heeft ingezet op het versterken van vooral lokale publieke omroepen, onder meer via extra investeringen en een voorstel tot hervorming van het stelsel en de financieringsstructuur,⁷⁹ gaven verschillende gesprekspartners aan dat de druk op lokale en regionale titels nog steeds groot is, en dat dit ten koste kan gaan van de kwaliteit.

‘Soms sta je als kleine regio-omroep met 0-1 achter, je mogelijkheden budgettair gezien zijn een stuk kleiner. Er is gewoon ook niet zoveel geld als bij de “grote jongens”’.⁸⁰

74 WRR 2024, p. 128.

75 Riemsma et al. 2025.

76 Gesprek met een vertegenwoordiger van de beroepsgroep op 12 augustus 2025.

77 ROB en RvC 2020.

78 ROB en RvC 2020.

79 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2025.

80 Bijeenkomst met journalisten op 24 november 2025.

De druk op journalistieke organisaties door financiële tekorten heeft verregaande gevolgen. Zo hoorden wij in de gesprekken dat de druk die journalisten ervaren, kan leiden tot een vorm van zelfcensuur. Eén journalist legde het uit als een ‘geïnternaliseerd algoritme’, waarbij de focus van de journalist niet zozeer gericht is op de verhalen die verteld moeten worden in naam van het publieke belang, maar op wat aandacht genereert. De ruimte die je als journalist voelt om maatschappelijk relevante stukken te maken, is verkleind.⁸¹

Eén van de onderzoekers die wij spraken, benadrukte dat er wel degelijk behoefte is aan constructieve discussie en verdieping, maar dat de journalistiek er niet in slaagt om hierop in te spelen. De samenleving is complex; mensen hebben behoefte aan duiding en verdieping.

‘Er is naast behoefte aan discussie vooral ook behoefte aan verdieping onder burgers. Ze zijn in staat dit zelf te organiseren, daarvoor hebben zij de journalistiek niet per se nodig. Online wisselen ze zelfstandig informatie en inzichten uit. Daarbij omzeilen ze vaak de journalistiek.’⁸²

De druk die journalisten ervaren, zorgt er daarnaast voor dat innovatie en reflectie haast onmogelijk worden. Een onderzoeker legt uit dat de wil om te innoveren aanwezig is onder journalisten, maar dat zij hier geen ruimte voor ervaren:

‘Opvallend is dat veel journalisten, op individueel niveau, te porren zijn voor vernieuwing en reflectie, maar dat ze vastzitten in het systeem en dat dat systeem zich heel moeilijk laat veranderen. Het systeem remt hen daarom in hun individuele behoefte aan vernieuwing.’⁸³

4.1.2 Maatschappelijke relevantie

Andere dilemma’s die journalisten ervaren, hangen samen met de maatschappelijke relevantie van hun werk. Hierbij gaat het er niet alleen om dat journalisten hun eigen werk maatschappelijk relevant vinden, maar dat het publiek dit ook zo ervaart en dat het werk maatschappelijke impact heeft. In algemene zin merkten verschillende gesprekspartners op dat journalistieke producties vaak niet goed genoeg aansluiten op de wensen van burgers. Zoals een onderzoeker het verwoordde:

81 Bijeenkomst met journalisten op 24 november 2025.

82 Expertmeeting met onderzoekers en docenten op het gebied van de journalistiek op 8 oktober 2025.

83 Expertmeeting met onderzoekers en docenten op het gebied van de journalistiek op 8 oktober 2025.

‘Wij doen veel onderzoek naar de wisselwerking tussen journalistieke selectie en publieke opinie. Wat we onder meer zien, is dat in verkiezingstijd de publieksagenda (dat wat de samenleving belangrijk vindt) niet overeenkomt met de journalistieke agenda (dat waar in de samenleving verslag van wordt gedaan). Als institutie slaagt de journalistiek er niet in om dat te keren.’⁸⁴

Een andere onderzoeker vulde dit aan met de observatie dat journalisten vaak te veel nadruk leggen op negatieve thema's, wat een vertekend beeld geeft:

‘Alles wordt veel te negatief beschouwd in de journalistiek – dat doet geen recht aan hoe het in de samenleving écht gaat. De journalistiek heeft de neiging van elk probleem een crisis te maken, in plaats van problemen als problemen te benoemen. [...]. De journalistiek legt daarmee ook het democratisch debat stil.’⁸⁵

Naast dit ‘vertekende’ beeld van de werkelijkheid merkten gesprekspartners op dat journalistieke content sommige groepen in de samenleving slecht of niet bereikt (zoals jongeren, migranten of laaggeletterden).⁸⁶ Journalisten worstelen hiermee: hoe bereik en betrek je hen? Wat is hiervoor nodig? En hoe doe je dit zonder in te leveren op journalistieke kwaliteit?

De wens om maatschappelijk relevant te zijn en bepaalde groepen te bereiken hangt samen met de vraag op welke platforms en in welke vorm je content aanbiedt en hoe een platform vervolgens omgaat met jouw content. Eén van de journalisten die we gesproken hebben, betrokken bij een journalistiek jongerenplatform, lichtte dit toe:

‘We werken met een heel klein team maar proberen daar te zijn waar de jongeren ook zijn. Wij werken vooral op sociale media, met name Instagram en TikTok. Een dilemma waar wij mee te maken hebben is of onze content wel online blijft staan. Bijvoorbeeld omdat bepaalde zaken in strijd met de “community rules” van het platform worden geacht. Je moet naar de spelregels van het platform spelen. Wij hebben behoefte om diepgravende verhalen te maken, maar de platforms belonen dat eigenlijk niet.’⁸⁷

84 Expertmeeting met onderzoekers en docenten op het gebied van de journalistiek op 8 oktober 2025.

85 Expertmeeting met onderzoekers en docenten op het gebied van de journalistiek op 8 oktober 2025.

86 Gesprek met een redacteur op 23 februari 2026; expertmeeting met onderzoekers en docenten op het gebied van de journalistiek op 8 oktober 2025.

87 Bijeenkomst met journalisten op 24 november 2025.

Verskillende gesprekspartners gaven aan dat ze het gevoel hebben dat hoogwaardige kwalitatieve journalistiek vaak slecht scoort op digitale platforms, door hun vormgeving en de wijze waarop ze worden gestuurd. De distributie van informatie wordt in toenemende mate bepaald door ‘platformlogica’, waarbij zichtbaarheid afhankelijk is van algoritmische selectie. Dit kan leiden tot verminderde zichtbaarheid van journalistieke inhoud. Daarnaast is het verdienmodel voor journalistieke producties op deze platforms beperkt, waardoor een sterke aanwezigheid financieel moeilijk te realiseren is. Voor veel commerciële partijen loont het dan niet om hierin te investeren. Dat betekent dat vooral publieke aanbieders zich een nadrukkelijker aanwezigheid op deze platforms kunnen permitteren.⁸⁸

4.1.3 *Journalistieke waarden en de democratische rechtsstaat*

In de gesprekken die we hebben gevoerd, noemden mensen onder andere dat journalistieke uitgangspunten en praktijken (zoals neutraliteit, evenwichtigheid en objectiviteit) kunnen schuren als de fundamenteën van de democratische rechtsstaat aangetast worden. Dit levert dilemma’s: kom je op voor de principes van democratie en rechtsstaat, bekritiseer je partijen die democratische of rechtsstatelijke principes doorkruisen? In dit soort dilemma’s krijgen journalisten al snel kritiek dat zij partijdig zouden zijn.

‘Met name bij politieke verslaggevers bestaat de neiging om het politieke bedrijf als een spel te beschrijven, waarbij zij te weinig oog hebben voor de afkalving van de democratische en rechtsstatelijke cultuur.’⁸⁹

Verskillende van onze gesprekspartners gaven aan dat veel journalisten ook niet genoeg kennis hebben van de basale principes van de democratische rechtsstaat, waardoor zij doorkruisingen daarvan niet kunnen opmerken en daar in hun verslaggeving ook geen consequenties aan verbinden. Een onderzoeker legt uit:

‘Het begint ook gewoon met het openslaan van je maatschappijleerboek. Veel journalisten weten gewoon niet hoe de democratische rechtsstaat werkt. Een voorbeeld is bijvoorbeeld hoeveel moeite het kost om extreemrechts geweld ook als zodanig te beschrijven; de inhoudelijke kennis over de democratische rechtsstaat ontbreekt. Alle dagbladen belden mij na [een extreemrechtse manifestatie] op om te vragen of ik kon zeggen dat de demonstratie extreemrechts was. Dat moeten ze toch zelf kunnen.’⁹⁰

88 Gesprek met een journalist op 11 december 2025.

89 Gesprek met een vertegenwoordiger van de beroepsgroep op 12 augustus 2025.

90 Expertmeeting met onderzoekers en docenten op het gebied van de journalistiek op 8 oktober 2025.

Een deel van de journalisten die we gesproken hebben, koppelt hun rol in de democratische rechtsstaat heel expliciet aan de taak om op te komen voor de zwakkeren in de samenleving.

‘We zien onszelf echt als een verlengstuk van de democratie. Het is altijd David versus Goliath, dat is de machtstoets die we bij elk onderzoek doen en wij komen altijd op voor de David in het verhaal. Wij zijn een journalistiek platform, dus is het onze taak om op te komen voor een minderheid.’⁹¹

4.1.4 *Fragmentatie en gemeenschappelijkheid*

Een observatie van verschillende gesprekspartners is dat journalisten moeten werken in een context van ‘verbubbeling’ en dat dit dilemma’s oplevert. Niet iedereen die we spraken was het erover eens dat dit een probleem is. Mensen die in een bubbel zitten ervaren dat over het algemeen niet als problematisch; ze vinden daar hun informatie, ook al bevestigt die informatie vooral hun eigen wereldbeeld. Daarbij wees één gesprekspartner erop dat het feit dat mensen in bubbels zitten in ieder geval betekent dat ze iets van nieuws volgen. Dit in tegenstelling tot mensen die in het geheel nieuwsmijdend zijn.⁹²

Er zijn journalisten die inspelen op de fragmentatie van de publieke sfeer, bijvoorbeeld door een niche te bedienen.⁹³

‘Een individuele journalist kan vijfduizend fans twee euro per maand laten betalen en zo meer verdienen dan hij bij [een landelijk dagblad] zou doen. Zijn bereik daarentegen wordt veel kleiner. Mensen duiken hierdoor een niche in, bubbelvorming ontstaat, maar de verbinding binnen de bubbels wordt groter.’⁹⁴

Andere gesprekspartners wezen erop dat de journalistiek de taak heeft om verschillende opvattingen met elkaar in aanraking te brengen; iets wat bemoeilijkt wordt wanneer je een publiek bedient dat zich specifiek tot jouw perspectief voelt aangetrokken. Zoals een onderzoeker het verwoordde:

‘Voor de individuele burger is het prima zoals het nu is, maar als samenleving hebben we een probleem. En daar hebben we als journalistiek ook een verantwoordelijkheid voor, namelijk het bevorderen van gemeenschappelijkheid. Mensen hoeven het niet

91 Gesprek met een eindredacteur en een redacteur op 23 maart 2026.

92 Gesprek met een redacteur op 9 februari 2026.

93 Expertmeeting met onderzoekers en docenten op het gebied van de journalistiek op 8 oktober 2025.

94 Gesprek met een redacteur op 9 februari 2026.

met elkaar eens te zijn, maar je moet elkaar begrijpen in de publieke ruimte.⁹⁵

De verantwoordelijkheid van de journalistiek om gemeenschappelijkheid te bevorderen, vergt een balansoefening van journalisten en journalistieke organisaties. Sommige journalistieke organisaties zien het expliciet als hun taak om iedereen in het land van nieuws te voorzien, om zo ook bij te dragen aan een gedeeld kennisniveau.⁹⁶ Andere journalistieke organisaties zijn ideologisch gekleurd, maar dit neemt niet weg dat ze lezers soms willen onfronteren met standpunten waar hun gebruikers het niet mee eens zijn; tegelijkertijd realiseren ze zich dat hun lezers specifiek hun journalistieke content lezen, juist omdat ze zich herkennen in het perspectief van het medium of van de individuele journalist zelf.⁹⁷

4.1.5 Persvrijheid en persveiligheid

Journalisten maken zich zorgen over de persveiligheid en de persvrijheid in ons land. Over het algemeen wordt de persvrijheid als groot ervaren, maar verschillende gesprekspartners hebben het gevoel dat die vrijheid kwetsbaar is, bijvoorbeeld doordat journalisten te maken krijgen met intimidatie en agressie, zowel fysiek als online. Bovendien nemen de zorgen rondom persveiligheid toe. Uit het onderzoek *Agressie en bedreiging richting journalisten 2021*,⁹⁸ dat in opdracht van PersVeilig werd uitgevoerd door I&O Research, bleek dat meer dan acht op de tien journalisten uit de steekproef wel eens te maken hadden met een vorm van agressie of bedreiging. Dit was een aanzienlijke toename ten opzichte van 2017, toen zes op de tien journalisten hiermee te maken hadden. Cameramensen en fotojournalisten worden bovendien vaker dan gemiddeld geconfronteerd met agressie en bedreiging.

Dreigingen kunnen vanuit de samenleving komen, maar verschillende journalisten wezen er ook op dat zij zich zorgen maken over het politieke klimaat waarin journalisten en journalistieke organisaties soms in diskrediet worden gebracht. Bij dit laatste gaat het vooral om verwijten van politici en bewindspersonen aan het adres van journalisten over dat zij vooringenomen zouden zijn en hun werk niet goed zouden doen. Niet iedereen die we hebben gesproken was het erover eens dat dit per definitie leidt tot situaties waarin de vrijheid van journalisten onder druk staat.

95 Expertmeeting met onderzoekers en docenten op het gebied van de journalistiek op 8 oktober 2025.

96 Gesprek met een redacteur op 23 februari 2026.

97 Gesprek met een redacteur op 9 februari 2026.

98 Van Hal en Kranenburg 2021.

‘Er zijn media die vinden dat hen de mond gesnoerd wordt. Ik herken dat niet. Dat Wilders journalisten “tuig van de richel” noemt, heeft niet het functioneren van de journalistiek beperkt.’⁹⁹

Wat in de gesprekken wel genoemd werd, is dat als politici journalisten en journalistieke organisaties openlijk aanvallen, dat negatieve gevolgen heeft voor het gezag van de journalistiek in de samenleving.

‘Het verwijt van een minister dat de NOS gewoon Hamas overtuikt, dat is echt ontzettend schadelijk.’¹⁰⁰

De dynamiek waarin journalisten het gevoel hebben dat ze worden gedelegeitimeerd door politici is er niet alleen op landelijk niveau. In de gesprekken kwam terug dat ook lokale en regionale media dit ervaren als zij verslag doen van politieke ontwikkelingen in hun gebied.

‘Vorig jaar lag er ineens een kogelbrief op de mat. Sinds de dreigementen begonnen twee jaar geleden heb ik een camera bij de voordeur en heb ik me bij de politie gemeld.’¹⁰¹

In de gesprekken kwam ook het gebruik van de eerdergenoemde SLAPP’s (*Strategic Lawsuits Against Public Participation*) terug als middel om journalisten te intimideren. Actoren die onderwerp zijn van journalistiek onderzoek spannen dan juridische procedures aan, of dreigen daarmee, in de hoop dat journalisten hun verhaal aanpassen of afzien van publicatie. SLAPP’s worden overigens ook gebruikt om andere partijen te intimideren, zoals ngo’s.

‘Er is geprobeerd om via een advocaat iets van ons tegen te houden, maar dat is niet gelukt.’¹⁰²

Uit de gesprekken die we gevoerd hebben komt het beeld naar voren dat de mate waarin je je als journalist geïntimideerd voelt ook te maken heeft met je eigen positie als journalist. Als freelancer of als werknemer van een kleine journalistieke organisatie ben je gemakkelijker onder de indruk van dit type dreigementen, omdat de risico’s groter zijn. Zo waren er ook voorbeelden van andere journalistieke organisaties die niet onder de indruk (meer) waren van dit type dreigement.

99 Gesprek met een redacteur op 9 februari 2026.

100 Gesprek met een journalist op 23 februari 2026.

101 Bijeenkomst met journalisten op 24 november 2025.

102 Bijeenkomst met journalisten op 24 november 2025.

‘Wij krijgen altijd heel veel advocatenbrieven; wij hebben gelukkig een juridische afdeling die dat allemaal oppakt. Die brieven kunnen ons eigenlijk niks meer schelen. In Nederland hebben we het relatief goed, als je het vergelijkt met andere landen. Het is eigenlijk schier onmogelijk om een journalistiek artikel of aflevering vooraf te verbieden.’¹⁰³

4.2 CONCLUSIE: VAN DILEMMA’S NAAR OPLOSSINGSRICHTINGEN

Zoals we in dit hoofdstuk laten zien, staan journalisten voor belangrijke dilemma’s waardoor zij moeilijker hun functies in de democratische rechtsstaat kunnen vervullen. Hoe bereik je groepen die nu onvoldoende worden bereikt, zonder in te leveren op journalistieke kwaliteit? Hoe ga je om met de fragmentering en hoe draag je bij aan gemeenschappelijkheid? En hoe verhoud je je tot socialemediaplatforms die algoritmisch weinig aandacht geven aan journalistieke content? Ook de economische en organisatorische context roepen vragen op. Hoe waarborg je zorgvuldigheid en verdieping onder tijds- en productiedruk? En hoe organiseer je duurzame financiering en journalistieke onafhankelijkheid op een moment dat dit alles onder druk staat?

Naast inzicht in dilemma’s gaven onze gesprekken met vertegenwoordigers van het journalistieke ecosysteem ook inzicht in wat er nodig is om met die dilemma’s om te gaan, zodat de journalistiek ook in de toekomst haar rol in de democratische rechtsstaat kan blijven spelen. Daar gaan we in hoofdstuk 5 op in.

¹⁰³ Gesprek met een eindredacteur en een redacteur op 23 maart 2026.

5 Gespreksoptbrengsten II: oplossingsrichtingen

5.1 DE OPLOSSINGSRICHTINGEN

Veel van onze gesprekspartners maken zich grote zorgen over de positie van de journalistiek, vooral in de context van het door de digitalisering getransformeerde mediasysteem. Tegelijkertijd zijn er onder vertegenwoordigers van het journalistieke ecosysteem ook veel ideeën over hoe de journalistiek haar rol kan blijven vervullen in de publieke sfeer, en daarmee in de democratische rechtsstaat. Deels gaan die over wat de journalistiek zelf anders zou moeten doen om in het huidige mediasysteem haar functies uit te oefenen. Deels gaan de oplossingsrichtingen ook over wat van het openbaar bestuur verwacht mag worden om ervoor te zorgen dat de journalistiek kan functioneren.

5.2 NOODZAKELIJKE ONTWIKKELINGEN BINNEN DE JOURNALISTIEK

In dit signalement staat centraal hoe de journalistieke functies die van belang zijn voor de publieke sfeer en daarmee voor de democratische rechtsstaat veiliggesteld kunnen worden. Hoewel de journalisten die wij gesproken hebben desgevraagd aangaven dat ze wel degelijk een rol in de democratische rechtsstaat hebben, horen we wisselende verhalen over hoe redacties hier actief op reflecteren. Uit de gesprekken blijkt dat sommige journalisten en journalistieke organisaties heel expliciet reflecteren op hun rol in de democratische rechtsstaat, maar dat andere journalisten en journalistieke organisaties dit minder doen, of zich in andere termen uitdrukken.¹⁰⁴ Daarmee krijgen wij op basis van de gevoerde gesprekken geen eenduidig beeld van de mate waarin journalisten en journalistieke organisaties het als hun expliciete taak beschouwen om te reflecteren op deze rol, en hoe en in welke mate ze hier vervolgens invulling aan geven.

Deze reflectie op de meerwaarde van de journalistiek in de democratische rechtsstaat is in onze ogen onmisbaar nu de kwaliteit van de publieke sfeer onder druk staat: de journalistiek brengt verschillende perspectieven met elkaar in contact, helpt om een gedeeld beeld van de werkelijkheid te schep- en introduceert nieuwe perspectieven en zienswijzen in het gesprek over het algemeen belang.¹⁰⁵ Zoals we hiervoor geschetst hebben, ervaren journalisten problemen bij het uitvoeren van deze functies. Hieronder schetsen wij een aantal noodzakelijke veranderingen – zoals die door onze gesprekspartners zijn aangedragen – waarmee journalisten en journalistieke titels hun rol in de democratische rechtsstaat kunnen blijven vervullen.

¹⁰⁴ Gesprek met een redacteur op 9 februari 2026.

¹⁰⁵ Zie ook de functies van de journalistiek zoals beschreven in deel A van dit signalement.

5.2.1 *Verbeter de verbinding met het publiek*

Een belangrijke uitkomst van de gesprekken was dat journalisten en journalistieke titels meer in verbinding zouden moeten staan met hun publiek om maatschappelijk relevant te blijven. Verschillende gesprekspartners gaven aan dat de journalistiek grote delen van de samenleving niet bereikt en dat grote delen van de samenleving hen niet als relevant ervaren. Zoals een vertegenwoordiger van een journalistiekopleiding het verwoordde:

‘Journalisten moeten veel meer bottom-up gaan denken: wat zijn nou thema’s die mensen belangrijk vinden?’¹⁰⁶

Uit de verschillende gesprekken kwamen meerdere vernieuwende ideeën naar voren om de journalistiek beter te laten aansluiten bij de samenleving. Bijvoorbeeld de benadering van ‘community-centered journalism’ werd benoemd, als manier om de spanning tussen bereik en kwaliteit van journalistiek te verminderen.¹⁰⁷ Deze benadering stelt dat journalistiek moet verschuiven van een traditioneel top-downmodel naar een werkwijze waarin het publiek geen passieve ontvanger meer is, maar een actieve partner. Door te luisteren naar de behoeften van gemeenschappen en met hen samen te werken, kan journalistiek relevanter, inclusiever en effectiever worden. Deze aanpak legt de nadruk op vertrouwen, dialoog en maatschappelijke impact in plaats van uitsluitend op snelheid en bereik. Daarmee kan zij bijdragen aan het herstellen van vertrouwen in de media en het tegengaan van nieuwsvermijding, terwijl tegelijkertijd de journalistieke kwaliteit kan worden versterkt.

Een andere journalist merkte op dat zij het BBC User Needs Model hanteert.¹⁰⁸ Dit model, meestal gebruikt door publieke omroepen, benadert journalistiek vanuit de behoeften van het publiek en stelt de vraag waarom mensen nieuws consumeren. In plaats van te focussen op het brengen van feiten, onderscheidt het model verschillende soorten behoeften, zoals informatie, uitleg, perspectief, vermaak, inspiratie, hulp, verbinding en betrokkenheid. Het uitgangspunt is dat journalistiek relevanter en effectiever wordt wanneer content aansluit bij deze uiteenlopende gebruikersbehoeften. Tegelijkertijd ligt de nadruk te eenzijdig op de behoeften van de burger en minder op het belang van dat wat je van de journalistiek mag verwachten in de publieke sfeer, zo merkte een andere journalist op. Daardoor loopt het model het risico de gebruiker toch vooral als consument te benaderen, en minder als burger in de democratische rechtsstaat.

106 Expertmeeting met onderzoekers en docenten op het gebied van de journalistiek op 8 oktober 2025.

107 Radcliffe et al. 2023.

108 Bijeenkomst met journalisten op 24 november 2025.

5.2.2 Leren van online journalisten

In verschillende gesprekken kwam naar voren dat de traditionele journalistiek veel kan leren van journalisten die succesvol zijn in het digitale domein, juist omdat zij er vaak in slagen om een betekenisvolle verbinding met hun publiek te leggen. Ze krijgen van hun achterban een zeker vertrouwen en gezag, en andersom nemen de journalisten hun achterban serieus. Deze journalisten lijken in dit opzicht op de niet-journalistieke influencers waarmee ze hun socialemediaplatforms delen. Eén van onze gesprekspartners vindt dat een veel bredere groep journalisten hier een voorbeeld aan zou moeten nemen.

‘Als het gaat om het vertrouwen in de journalistiek, dan is het ook belangrijk dat je die een gezicht geeft. We moeten van die influencers leren! Ter illustratie, wij proberen altijd twee journalisten op pad te sturen, zodat één van hen voor de camera kan komen te staan, zodat je kan laten zien wie de vraag stelt.’¹⁰⁹

In de gesprekken kwam ook terug dat soms onderschat wordt hoe moeilijk het is om als traditioneel journalistiek medium crossmediaal of geheel online te gaan werken. Journalistieke merken of makers die vanaf het begin al online actief zijn, hebben vanaf hun start gebouwd aan een online gemeenschap van gebruikers.

‘Wat helpt, is dat wij begonnen zijn met online als fundament. Als je komt van het traditionele, is dat lastig. Je moet echt een community opbouwen. Wij zijn met de doelgroep samen opgestart. Wij hebben dit steentje voor steentje opgebouwd, met online als vertrekpunt.’¹¹⁰

Verschillende gesprekspartners maken een onderscheid tussen enerzijds logo's (bijvoorbeeld kranten) en anderzijds gezichten (bekende journalisten). Wat spreekt de lezer of kijker meer aan? Is de behoefte van de kijker/lezer aan dit soort aansprekende figuren groter geworden dan voorheen? Sommige journalisten en onderzoekers stellen van wel. Een vertegenwoordiger van een grote landelijke titel legt het als volgt uit:

‘Ik geloof dat mensen behoefte hebben aan journalistiek bedreven door echte mensen. Samen met transparantie en onafhankelijkheid overtuigt dit mensen van betrouwbaarheid.’¹¹¹

Tegelijkertijd zit hier een kwetsbaarheid in, zo legt een andere onderzoeker uit: een mogelijk risico is dat journalistieke titels afhankelijk worden van één

109 Bijeenkomst met journalisten op 24 november 2025.

110 Gesprek met twee redacteurs op 23 maart 2026.

111 Gesprek met een redacteur op 9 februari 2026.

of enkele personen omdat die het gezicht van de titel vormen. Als deze wegvallen, heeft dit mogelijk negatieve gevolgen voor de hele organisatie.

5.2.3 *Werken aan transparantie*

In de gesprekken kwam ook naar voren dat journalistieke organisaties transparanter zouden moeten zijn om tegemoet te komen aan de behoefte aan meer inzicht van mediagebruikers in hoe journalistieke producties tot stand komen. Als goed voorbeeld werden journalisten en journalistieke titels genoemd die expliciet een kritische houding nastreven: een houding waarbij de lezer of kijker de content met een kritische blik tot zich neemt. De maatschappij is complex, en de vraagstukken waar de journalistiek verslag van doet zijn dat doordoor ook. Het helpt om transparantie te zijn naar lezers en kijkers over het journalistieke proces en de daaruit voortvloeiende keuzes bij de totstandkoming.

‘Wij zijn de voorloper op het gebied van hoogwaardige journalistiek op YouTube. Wij kunnen hoogwaardige journalistiek aan een bepaalde groep slijten. Heel veel journalistieke platforms onderschatten hun kijkers. Wij leveren heel veel transparantie. Wij nemen iedereen mee in onze journalistieke stappen: precies laten zien welke vorm van contact er is geweest. [...] Wederhoor pakken wij bijvoorbeeld echt anders aan dan bij de krant: we doen dat heel transparant, we zetten alles online, hele appgesprekken; in de krant zie je soms een heel klein blokje wederhoor, maar dan neem je de lezer toch ook niet helemaal serieus. Het is vaak ook juist heel erg veelzeggend, hoe mensen reageren wanneer je ze voor wederhoor benadert.’¹¹²

Eén andere journalist die digitaal actief is, wees daarnaast op het belang van de *comments* voor hun interactie met het publiek.

‘Ik vind dat er een democratisch principe in de comments zit: als iets vaak geliked wordt, dan heeft dat waarde, en dan probeer ik te begrijpen wat daarachter zit, en welke segmenten van de samenleving daar bepaalde opvattingen over hebben.’¹¹³

Tot slot noemden onze gesprekspartners de uitbreiding van ombudsfuncties bij journalistieke titels als een manier om transparantie en verantwoording richting het publiek verder te ontwikkelen.¹¹⁴

¹¹² Gesprek met twee redacteuren op 23 maart 2026.

¹¹³ Gesprek met een journalist op 8 april 2026.

¹¹⁴ Bijeenkomst met journalisten op 24 november 2025.

5.2.4 Werken aan (zelf)reflectie en rolbewustzijn

Reflectie op je werk als journalist en dat van anderen hoort traditioneel gezien bij het werk. Daar zijn in de afgelopen eeuw allerlei praktijken en instrumenten voor ontwikkeld, maar die hebben vooral in de afgelopen jaren meer expliciete aandacht gekregen. Denk aan het onderschrijven van journalistieke codes, redactiestatuten, interne structuren voor samen- en tegenspraak, en externe klachten- en toetsingsinstanties, zoals de Raad voor de Journalistiek.

Dat journalisten (zelf)reflectie over het algemeen als onderdeel van het journalistieke werk zien, zegt echter nog niets over de mate waarin dit in de praktijk ook gebeurt. Sommige gesprekspartners noemden dat er in de afgelopen jaren meer ruimte is ontstaan voor reflectie; anderen vonden dat die ruimte, bijvoorbeeld op redacties, nog altijd te beperkt is en dat er bovendien aanzienlijke verschillen bestaan tussen redacties.¹¹⁵

Eén onderzoeker benoemde dat de methodieken die van oudsher horen bij de traditionele journalistiek ook toegepast (kunnen) worden door media die we geneigd zijn daar niet toe te rekenen. Dit gebeurt ook in toenemende mate.

‘Influencers beginnen ook codes te ontwikkelen waar je wel of niet aan kunt voldoen.’¹¹⁶

Eén gesprekspartner, die vooral actief is als maker op socialemediaplatforms, vertelde hoe hij zich – mede doordat zijn publiek hem daarop wees – realiseerde dat hij in feite journalistiek werk deed. Daarop is hij zich gaan verdiepen in wat het betekent om journalist te zijn en welke plichten dat met zich meebrengt, bijvoorbeeld evenwichtig verslag doen en het toepassen van hoor en wederhoor.

‘Eerst noemde ik mezelf geen journalist. De journalistieke kwaliteiten van mijn video’s werden eerder in de comments op YouTube opgemerkt dan door mijzelf. Daar schreven kijkers: “Dit is de journalistiek die we nu nodig hebben!”’¹¹⁷

Rolbewustzijn is ook belangrijk om te laten zien wat de meerwaarde is van de journalistiek in de publieke sfeer in vergelijking met andere aanbieders van informatie. Juist in een tijd van een overvloedig informatieaanbod is het belangrijk dat journalisten duidelijk maken wat ze bedoelen met ‘deze informatie is volgens journalistieke praktijken tot stand gekomen’.¹¹⁸

115 Bijeenkomst met journalisten op 24 november 2025.

116 Gesprek met een expert op 3 maart 2026.

117 Gesprek met een journalist op 8 april 2026.

118 Gesprek met een vertegenwoordiger van de beroepsgroep op 12 augustus 2025.

5.2.5 *Grenzen aan objectiviteit en de reflectie op positionaliteit*

Verschillende gesprekspartners vinden dat de journalistiek zich moet bezinnen op haar claim neutraal en objectief te zijn. In het digitale tijdperk hebben journalisten niet meer het monopolie op de informatievoorziening. Mensen krijgen – vooral online – zoveel verschillende perspectieven op de werkelijkheid mee, dat het idee van journalistiek als ‘neutrale’ derde stem voor een deel van de samenleving aan kracht heeft verloren. Zoals een onderzoeker het verwoordde:

‘Belangrijk hierbij is dat het idee van de journalistiek als onafhankelijke derde stem niet meer geloofd wordt. Het gegeven dat journalistiek een instituut is doet voor sommige mensen juist afbreuk aan haar gezag. Met name jongeren weten, door hun mediawijsheid, dat er altijd veel meer perspectieven en stemmen zijn. Dus dat leidt juist tot een zeker wantrouwen, juist omdat ze weten dat de realiteit complex is en de journalistieke berichtgeving gekleurd. [...] De wereld is altijd veelstemmiger dan de instituties kunnen tonen.’¹¹⁹

Verschillende gesprekspartners hebben aangegeven dat het idee dat de journalistiek objectief verslag doet van de werkelijkheid binnen de beroepsgroep zelf achterhaald is. Hoewel het in de journalistiek altijd draait om feiten, spelen de ideologische voorkeuren en ervaringen van de journalist – ook wel diens ‘positionaliteit’ – altijd een rol bij keuzes over welke feiten die aan het licht brengt en wie die aan het woord laat. De journalist moet zich daar bewust van zijn en er verantwoording over kunnen afleggen. Dit kan bijdragen aan meer geloofwaardigheid. Onze gesprekspartners benadrukten bovendien dat er behoefte is aan een menselijker beeld van de journalisten zelf: wie zijn ze en waar staan ze voor?

5.2.6 *Inhoudelijke kennis van de democratische rechtsstaat*

Onze gesprekspartners vonden dat de journalistieke opleidingen hun studenten meer zouden moeten leren over de democratische rechtsstaat.¹²⁰ Een onderzoeker gaf aan dat opleidingen in het algemeen steeds minder inhoudelijke kennis meegeven aan studenten en de nadruk te veel leggen op vaardigheden.

‘In veel opleidingen wordt juist die inhoudelijke kennis uit het curriculum gesloopt; de nadruk ligt hoofdzakelijk op journalistieke vaardigheden.’¹²¹

119 Expertmeeting met onderzoekers en docenten op het gebied van de journalistiek op 8 oktober 2025.

120 Expertmeeting met onderzoekers en docenten op het gebied van de journalistiek op 8 oktober 2025.

121 Expertmeeting met onderzoekers en docenten op het gebied van de journalistiek op 8 oktober 2025.

Ook zou er meer nadruk mogen liggen op journalistieke vaardigheden in de digitale ruimte. Digitale journalistieke output komt immers op een andere wijze tot stand dan geschreven werk of tv-content. Tot op heden lijkt hier nog maar beperkte aandacht voor binnen het curriculum van journalistieke opleidingen. Zo bleek onder andere uit een gesprek met twee jonge journalisten die nog niet lang geleden waren afgestudeerd, dat digitale vaardigheden geen onderdeel vormden van hun opleiding.

‘De focus lag voornamelijk op geschreven journalistiek en TV. Toen wij begonnen met ons werk hebben we onszelf aangeleerd hoe we journalistiek werk op sociale media goed konden weergeven. Zo is de “edit” van een video bijvoorbeeld heel belangrijk.’¹²²

5.3 NOODZAKELIJKE WAARBORGEN VANUIT HET OPENBAAR BESTUUR

Uit de gesprekken bleek dat journalisten en journalistieke titels de problemen waar de journalistiek mee te maken heeft niet alleen kunnen oplossen. Ze beseffen dat er zaken zijn die de journalistiek zelf kan verbeteren, maar benadrukken dat er ook hulp nodig is van bijvoorbeeld de overheid bij het omgaan met structurele ontwikkelingen waar ook andere actoren veel invloed op hebben. De WRR heeft hier al uitgebreid over geschreven in het rapport *Aandacht voor media* en het Commissariaat voor de Media kwam recent met het rapport *Naar democratisch gezonde feeds*. Hieronder geven we weer hoe vertegenwoordigers van het journalistieke ecosysteem de rol van het openbaar bestuur zien.

Het openbaar bestuur heeft een verantwoordelijkheid in het zorgen voor een gezonde informatiesamenleving, maar heeft geen controle en grip op het digitale domein van de publieke sfeer, aldus veel van onze gesprekspartners. Zij achten het openbaar bestuur nu niet in staat om de journalistiek voldoende te beschermen of haar afkalvende positie in de digitale publieke sfeer te borgen.¹²³ Toch kijken ze naar het openbaar bestuur, al dan niet op Europees niveau, om big tech aan banden te leggen, algoritmen te laten aanpassen of platforms met alternatieve algoritmen mogelijk maken.

In zijn brief aan informateur Buma¹²⁴ pleitte de Nederlandse mediasector voor een geïntegreerd media- en technologiebeleid waarin de beïnvloeding van technologische ontwikkelingen niet los wordt gezien van ontwikkelingen op het gebied van media. Ook pleit de mediasector voor het snel en strikt implementeren van Europese wet- en regelgeving, zoals de Europese AI Act (andere voorbeelden zijn de Verordening Digitale Diensten, de Verordening Digitale

122 Gesprek met twee journalisten op 25 maart 2026.

123 Bijeenkomst met journalisten op 24 november 2025.

124 Riemsma et al. 2025.

Markten, Europese Verordening Mediavrijheid en de Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten¹²⁵).

5.3.1 *Persvrijheid en persveiligheid*

Veel gesprekspartners wezen erop dat het openbaar bestuur de verantwoordelijkheid heeft om een veilige en onafhankelijke basis voor de journalistiek te waarborgen. Persvrijheid en persveiligheid vormen daarbij essentiële randvoorwaarden. Journalisten moeten hun werk kunnen uitvoeren zonder vrees voor intimidatie, agressie of andere vormen van druk, zowel in het fysieke als in het digitale domein. Uit de gesprekken blijkt dat deze voorwaarden niet altijd vanzelfsprekend zijn, zeker niet voor kleine journalistieke organisaties of journalistieke eenpitters. Zij krijgen te maken met bedreigingen en intimidatie, bijvoorbeeld in de vorm van strategische rechtszaken. Het is aan het openbaar bestuur om hiertegen effectieve bescherming te bieden en te zorgen voor een omgeving waarin journalisten hun functies binnen de democratische rechtsstaat kunnen vervullen, aldus verschillende gesprekspartners.¹²⁶

5.3.2 *Toegang tot de macht waarborgen*

Daarnaast wezen verschillende gesprekspartners erop dat het openbaar bestuur de toegang tot de macht hoort te faciliteren. Voor een goed functionerende journalistiek is het cruciaal dat journalisten toegang hebben tot politieke besluitvorming en vragen kunnen stellen aan politici die betrokken zijn bij die besluitvorming. Uit de gesprekken blijkt dat deze toegang in de praktijk niet voor alle journalisten vanzelfsprekend is. Zo is het accreditatiebeleid voor publieke instellingen, zoals de Tweede Kamer, niet altijd transparant of eenduidig ingericht. Ook wanneer journalisten eenmaal toegang hebben verkregen, bestaat er onzekerheid over de bestendigheid daarvan.

‘Hoewel gevestigde media zich vaak minder strikt aan de omslachtige regels van de Tweede Kamer hoeven te houden (zo moet je bijvoorbeeld vooraf aangeven over welke Kamervraag je vragen wilt stellen om dagaccreditatie te krijgen), loop ik met hetzelfde gedrag het risico mijn accreditatie te verliezen. Onder de streep ben ik dus het braafste kindje van de klas.’¹²⁷

Naast toegang tot de macht in fysieke zin wezen onze gesprekspartners ook op het belang van een sterke inzet op openbaarheid van bestuur, bijvoorbeeld via de Wet open overheid (Woo). Een beperking van de toegang of transparantie kan de journalistiek direct ondermijnen. Er zijn onder journalisten zorgen

125 Het Commissariaat voor de Media heeft deze Europese wetgeving als uitgangspunt genomen voor de routekaart in het rapport *Naar democratisch gezonde feeds*, zie: CvdM 2026.

126 Bijeenkomst met journalisten op 24 november 2025.

127 Gesprek met een journalist op 8 april 2026.

over de gebrekkige manier waarop overheden de Woo uitvoeren; volgens hen leidt dit tot een gebrek aan controle.¹²⁸

5.3.3 *Fondsen*

Versillende gesprekspartners onderstrepen het belang van fondsen voor de journalistiek. Dergelijke fondsen maken het mogelijk om journalistieke projecten te realiseren die maatschappelijk van groot belang zijn, maar economisch niet of moeilijk rendabel. Dit geldt in het bijzonder voor onderzoeksjournalistiek, lokale journalistiek en innovatieve vormen van journalistiek, evenals initiatieven die zich richten op specifieke, moeilijk bereikbare doelgroepen. Deze vormen van journalistiek brengen vaak hoge kosten met zich mee, zonder directe of zekere opbrengsten. Dit geldt ook voor journalistieke content op socialemediaplatforms, waar in de praktijk vaak nog geen goed verdienmodel voor bestaat.

Tegelijkertijd bestaat er onder journalisten geen eenduidig beeld van de rol van dergelijke fondsen. Waar sommige gesprekspartners fondsen beschouwen als een noodzakelijke voorwaarde voor een aanbod van hoogwaardige journalistiek, wijzen anderen juist op de risico's van afhankelijkheid.¹²⁹ Daarnaast kan de huidige inrichting van fondsen leiden tot onzekerheid op individueel niveau. Met name voor onderzoeksjournalisten is financiering vaak tijdelijk, versnipperd en projectmatig van aard. Dit vraagt veel tijd en inspanning.

'Onderzoeksjournalistiek is erg afhankelijk van het Ondersteuningsfonds voor de Journalistiek en andere fondsen, zoals het Fonds Bijzondere Journalistieke Projecten, en er zijn enkele lokale mediafondsen. Dit is niet continu, vaak niet duurzaam, ad hoc, en kost veel tijd om het geld bij elkaar te krijgen.'¹³⁰

5.4 CONCLUSIE: JOURNALISTIEK ALS OPGAVE VAN ONS ALLEMAAL

Er zijn in het journalistieke ecosysteem veel ideeën over wat de journalistiek te doen staat om haar rol in de democratische rechtsstaat nu en in de toekomst te vervullen. Een belangrijke rode draad in de gesprekken is dat journalisten zich op een andere manier tot hun publiek moeten verhouden. De tijd waarin journalisten een vanzelfsprekend gezag hadden, is voorbij. Journalisten kunnen niet meer verwachten dat het publiek vanzelf wel naar hen toe komt – ze moeten zijn waar het publiek is, en de behoeften van het publiek zullen leidend moeten zijn bij de keuzes voor onderwerpen en invalshoeken. Ook zullen

128 Gesprek met een vertegenwoordiger van de beroepsgroep op 20 augustus 2025.

129 Gesprek met een hoofdredacteur op 9 februari 2026.

130 Gesprek met een vertegenwoordiger van de beroepsgroep op 20 augustus 2025.

journalisten zich veel meer dan voorheen moeten verantwoorden over hun werkwijzen en transparant moeten zijn over hoe journalistieke producties tot stand zijn gekomen.

Tegelijkertijd geven onze gesprekken duidelijk weer dat journalisten het gevoel hebben dat ze de uitdagingen waar de journalistiek bij het uitvoeren van haar functies voor staat niet alleen kan oplossen. Hoewel er duidelijke verwachtingen zijn richting de journalistiek zelf, wordt benadrukt dat er grote, structurele ontwikkelingen meespelen, in het bijzonder technologische ontwikkelingen. Dit betekent dat ook andere actoren, waaronder het openbaar bestuur, een verantwoordelijkheid hebben in het waarborgen van de positie van de journalistiek in de publieke sfeer. Journalistiek is een opgave van ons allemaal: zonder journalistiek geen publieke sfeer, en zonder publieke sfeer geen democratische rechtsstaat.

DEEL C

Oproep

6 Herover de publieke sfeer

6.1 DE PUBLIEKE SFEER ALS GEDEELDE ZORG

Een democratische rechtsstaat kan niet functioneren zonder een gezonde publieke sfeer. Het is de plek waar een gemeenschappelijk beeld ontstaat over wat er in de samenleving gebeurt en waar we als samenleving naartoe willen. Dat proces van publieke menings- en wilsvorming is essentieel om onze democratische rechtsstaat goed te laten functioneren. De publieke sfeer is niet vanzelf ontstaan, maar is in de negentiende eeuw met de democratische rechtsstaat meegegroeid. Nog steeds vraagt de publieke sfeer om actieve inspanning om deze te onderhouden en te beschermen in een constant veranderende samenleving. Zonder een gezonde publieke sfeer kan van een democratische rechtsstaat namelijk geen sprake zijn.

Om de publieke sfeer in gezonde staat te houden zijn journalistieke functies onmisbaar. Ze dragen bij aan een gedeeld beeld van de werkelijkheid, zorgen ervoor dat er een evenwichtige en constructieve botsing plaatsvindt tussen informatie, overtuigingen en identiteiten in de samenleving en ze zorgen voor reflectie op de thema's die in de publieke sfeer besproken worden. Deze functies staan echter onder druk: in plaats van constructieve discussies zien we dat verschillen van inzicht uitlopen op ervaren polarisatie. Ook ons gedeelde beeld van de werkelijkheid lijkt steeds meer te fragmenteren en er zijn perspectieven in de samenleving die nauwelijks een betekenisvolle plek in onze publieke sfeer hebben.

Wij maken ons, kortom, grote zorgen over de staat van onze publieke sfeer. En aangezien een gezonde publieke sfeer voorwaardelijk is voor de democratische rechtsstaat, zou iedereen die zorgen moeten delen en zich, binnen de eigen mogelijkheden, moeten inzetten om de publieke sfeer te heroveren.

6.2 EEN OPROEP AAN HET OPENBAAR BESTUUR

Het is belangrijk dat het openbaar bestuur actief het belang van een gezonde publieke sfeer uitdraagt. Hoewel de publieke sfeer gezamenlijk door de samenleving en de journalistiek vormgegeven moet worden, heeft de overheid grote invloed op het mogelijk maken hiervan. Dat betekent concreet dat ze actief journalistieke functies moet bevorderen daar waar het democratisch debat plaatsvindt.

Dat vraagt om op te treden tegen ontwikkelingen die de publieke sfeer onder druk zetten. Of, in andere woorden, tegen ontwikkelingen die de publieke sfeer minder publiek maken. Hiervoor zijn al concrete aanbevelingen gedaan,

bijvoorbeeld door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en het Commissariaat voor de Media.¹³¹

Het betekent ook dat de staat de journalistiek met een open blik tegemoet moet treden; in een democratische rechtsstaat laat de overheid zich controleren, omdat dit de democratische rechtsstaat als geheel dient. Eerder schreven wij hierover in het rapport *Betekenisvol transparant*, waarin we stelden dat inzage in het handelen van de overheid een voorwaarde is voor een sterke democratische rechtsstaat.¹³² Ook zal de overheid zich moeten inzetten om de persvrijheid en persveiligheid in ons land te blijven garanderen.

6.3 EEN OPROEP AAN HET JOURNALISTIEKE ECOSYSTEEM

Iedereen die een journalistieke functie vervult, heeft een rol in het vormgeven van de publieke sfeer. In het gedigitaliseerde mediasysteem betreft dat allang niet meer alleen de mensen die we traditioneel tot de beroepsgroep van journalisten rekenen, of alleen journalistieke titels. Het is veel makkelijker geworden om je in het mediasysteem te begeven en daardoor krijgt de publieke sfeer vorm door een breed palet aan actoren, van journalisten bij kranten tot aan influencers op sociale media.

Dat het vormgeven van de publieke sfeer niet meer alleen door de traditionele beroepsgroep gedaan wordt, past bij het feit dat onze samenleving horizontaler is geworden.¹³³ Daarin schuilt veel democratische kracht: de tijd van de journalist als ‘poortwachter’ is voorbij. Tegelijkertijd blijven de journalistieke functies en de ethiek en de praktijken die daarbij horen van groot belang voor het functioneren van onze democratische rechtsstaat. Iedereen die werkzaam is in of met de journalistiek en daarmee de publieke sfeer mede vormgeeft, zou zich bewust moeten zijn van de grote verantwoordelijkheid die ze hebben en hoe die ingevuld moet worden.

De ROB roept iedereen die werkzaam is in of met journalistiek op om hun functie te zien als een voorbeeldfunctie: maak journalistieke waarden en praktijken zichtbaar, zodat duidelijk wordt wat de meerwaarde is van informatie die via journalistieke werkwijzen tot stand is gekomen én zodat ook andere actoren in de publieke sfeer hiervan kunnen leren. Ondertussen is het besef nodig dat journalistiek bedrijven voorgoed veranderd is, door de manier waarop het mediasysteem functioneert. Juist daarin zou de gevestigde journalistiek veel kunnen leren van de actoren in de publieke sfeer die de relatie tot hun publiek op een innovatieve, betekenisvolle manier vormgeven en bijdragen aan een gezonde publieke sfeer.

¹³¹ WRR 2025; CvdM 2026.

¹³² ROB 2025b.

¹³³ ROB 2022.

Gesprekspartners

Alyt Damstra, senior wetenschappelijk medewerker, WRR, hoogleraar Kennis en Strategische Beleidsadvisering, Universiteit van Amsterdam
Anneke Verbraeken, aanjager van de Coalitie voor het Vrije Woord
Aybala Carlak, destijds programmamanager, momenteel strategisch adviseur, Stichting Democratie en Media
Bob Scholte, journalist, Left Laser
Carla Joosten, journalist, EW-Magazine
Chris Aalberts, journalist, docent en onderzoeker, Erasmus University Rotterdam
Daan Roovers, filosoof, lid Eerste Kamer, voormalig lid ROB
Daniëlle Arets, lector Designing Journalism, Fontys Hogeschool, lid Raad voor Cultuur
David Boogerd, presentator, De Ongelooflijke Podcast
Eric Smit, journalist, medeoprichter van Follow the money en The Firewall
Folkert Jensma, jurist en journalist, voorzitter Nederlandse Vereniging van Journalisten
Frédérique Geerdink, freelance journalist, auteur
Gelijm Werner, platformexpert, Commissariaat voor de Media
Hans-Jorg van Broekhoven, freelance ombuds- en onderzoekjournalist, Streekomroep Zuidwest
Hermina de Vries, projectcoördinator Kalm an hè, Omroep Gelderland
Jens van Pieterse, samensteller, BOOS
Jesse Beentjes, freelance journalist, medeoprichter, Huis voor de Journalistiek
Joachim Thissen, senior beleidsadviseur, Raad voor Cultuur
Kamran Ullah, hoofdredacteur, De Telegraaf
Leonard Ornstein, freelance journalist, voorzitter, Commissie Democratie en Debat Nieuwspoor
Liesbeth Hermans, lector Waarde(n)volle Journalistiek, Hogeschool Windesheim
Lonneke Kok, senior beleidsadviseur, Raad voor Cultuur
Lotte Ravenhorst, strategisch adviseur, Nederlands Institute for Advanced Study
Marc Veeningen, hoofdredacteur, nieuwsorganisatie Talpa Network
Marije de Roode, eindredacteur, BOOS
Marius Bakx, onderzoeker, Avans Hogeschool
Mathilde Sanders, postdoctoraal onderzoeker, Universiteit Utrecht
Nikki Sterkenburg, hoogleraar Onderzoeksjournalistiek, Vrije Universiteit Amsterdam
Ornella Porcu, research fellow, Centre for Media and Journalism Studies, Rijksuniversiteit Groningen
Peter Smet, algemeen directeur, Stimuleringsfonds voor de Journalistiek
Sara Blink, coördinator onderzoek en beleidsadvies, Commissariaat voor de Media
Sümeyye Ekmekçi, programmahoofd, Stichting Democratie en Media
Timon Ramaker, lector Journalistiek, Christelijke Hogeschool Ede
Willemijn Sneep, bestuurslid, Vereniging van Onderzoeksjournalisten
Wilma Haan, adjunct-hoofdredacteur, NOS
Yael de Haan, lector Kwaliteitsjournalistiek in Digitale Transitie, Hogeschool Utrecht, bijzonder hoogleraar Lokale Publieke Omroep, Rijksuniversiteit Groningen

Geraadpleegde literatuur

- Abiri, G. en Buchheim, J. (2022). '[Beyond true and false: Fake news and the digital epistemic divide](#)', *Michigan Technology Law Review*, 29, p. 59–110.
- Atteveldt, W. van, Roozendaal, W., Ruigrok, N., Vries, K. de, Velden, M. van der, Busuioc, M. en Guldemond, P. (2024). [Tussen ambitie en uitvoering. Een contextanalyse van de dynamiek tussen media, politiek en beleid bij de totstandkoming en uitvoering van dertig jaar sociale zekerheid](#). Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Berkeljon, S. (2026, 19 februari). '[Left Laser-voorman Bob Scholte mag het Kamergebouw niet als journalist betreden](#)'. *de Volkskrant*.
- CvdM (2025). [Monitor pluriformiteit: Modellen om de diversiteit van het nieuwsaanbod te monitoren](#). Hilversum: Commissariaat voor de Media.
- CvdM (2026). [Naar democratisch gezonde feeds: Hoe toezicht en beleid aanbevelings-algoritmes van sociale media kunnen verbeteren](#). Hilversum: Commissariaat voor de Media.
- Exter, F. van (2022, 8 mei). '[OMG! Yvonne Coldeweijer is journalist](#)'. *Villamedia*.
- Frederik, J. (2022, 3 juni). '[De pers hekelt scorebordpolitiek, maar staat te juichen als er gescoord wordt](#)'. *De Correspondent*.
- Geerdink, F. (2025). [Alle journalistiek is activisme](#). Amsterdam: De Bezige Bij.
- Goyvaerts, J., Vis, S., Picone, I., Donders, K. en De Cleen, B. (2020). [Nieuws uit Eigen Huis: Een analyse van zelfpromotie in journalistiek aanbod in Vlaanderen](#). Brussel: Vrije Universiteit Brussel.
- Haan, Y.M. de en Bardoel, J.L.H. (2013). '[Tien jaar na Fortuyn: Kritiek en verantwoording bij Nederlandse nieuwsorganisaties](#)', *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, 41(3), p. 213–230.
- Habermas, J. (2023). [Een nieuwe structuurverandering van het publieke domein](#). Amsterdam: Boom.
- Habermas, J., Lennox, S. en Lennox, F. (1974). '[The Public Sphere: An Encyclopedia Article \(1964\)](#)', *New German Critique*, 3, p. 49–55.
- Hal, T. van en Kranenburg, L.K. (2021). [Agressie en bedreiging richting journalisten 2021](#). Amsterdam: I&O Research.
- Harteveld, E. en Rekker, R. (2021). '[Polarisatie in Nederland](#)', in: SKON, *Versplinterde vertegenwoordiging*. Amsterdam: Stichting Kiezersonderzoek Nederland, p. 113–124.
- Honig, B. (2025). [Publieke dingen: democratie ontregeld](#). Amsterdam: Boom.
- Koole, R. (2021). [Twee pijlers. Het wankle evenwicht in de democratische rechtsstaat](#). Amsterdam: Prometheus.
- Kruikemeier, S. en Vliegthart, R. (2024). '[\(Social\) Media: Binding or Blinding?: On the Impact of Digitalization in the Netherlands and Beyond](#)'. *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, 52(2), p. 128–149.
- Kunst, S., Geurkink, B., Kuschel, A. en Miltenburg, E. (2024). [Burgerperspectieven 2024: bericht 3](#). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Lee, A. (2022). '[Social Trust in Polarized Times: How Perceptions of Political Polarization Affect Americans' Trust in Each Other](#)'. In: *Political Behavior*, 44(3), p. 1533–1554.

- Meer, T. van der (2024). *Waardenloze politiek: hoe de Nederlandse politiek de kunst van het conflict verloor*. Amsterdam: Querido Facto.
- Miltenburg, E., Geurkink, B., Tunderman, S., Beekers, D. en Ridder, J. den (2022). *Burgerperspectieven 2022: bericht 2*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2025). 'Stelselwijziging lokale publieke omroep'. Op: www.rijksoverheid.nl.
- Minkhorst, R. (2023, 14 februari). 'Wat maakt ons journalist?' (blog). Op: <https://nvj.nl>.
- Mouffe, C. (2000). *The Democratic Paradox*. Londen/New York: Verso.
- Mounk, Y. (2018). *The People vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*. Cambridge/Londen: Harvard University Press.
- Muis, Q. (2024). *"Who are those people?": Causes and consequences of polarization in the schooled society*. Tilburg: Tilburg University.
- Muñoz-Torres, J.R. (2012). 'Truth and objectivity in journalism: Anatomy of an endless misunderstanding', *Journalism Studies*, 13(4).
- NJi (2026). 'De invloed van media op polarisatie'. Op: www.nji.nl.
- NVJ (2024). 'NVJ Code'. Op: www.nvj.nl.
- Radcliffe, D., Lawrence, R. en DeVigal, A. (2023). *Redefining News: A Manifesto for Community-Centered Journalism: From Audience to Partners: Community-Centric Journalism and the principles that underpin it*. Eugene: Agora Journalism Center.
- Rekker, R. (2024). 'Factual belief polarization between Democrats and Republicans: Source or epiphenomenon of ideological and affective polarization?', *Frontiers in Political Science*, 6.
- Rekker, R. en Harteveld, E. (2024). 'Understanding factual belief polarization: The role of trust, political sophistication, and affective polarization'. *Acta Politica*, 59, p. 643–670.
- Riemsma, M., Roskam, T., Bijleveld, S., Elshout, P., Heutink, C., Roddenhof, E., Wiechen, E. van, Sanders, J.W., Beemen, R. van, Stas, D., Wolswinkel, H., La Porta, V., Horvath, E., Eringa, R., Brouwer, L., Bruning, T., Oliveira-Siere, J., Denekamp, M., Müller, J., Sauvé, S., Brakel, J., Heijne, S. en Venema, N. (2025). 'Brief aan de informateur namens de Nederlandse mediasector'. Amsterdam: Stichting Democratie & Media.
- ROB (2019). *Zoeken naar waarheid: over waarheidsvinding in de democratie in het digitale tijdperk*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- ROB (2020). *Een sterkere rechtsstaat: Verbindingen en beschermen in een pluriforme samenleving*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- ROB (2021). *Naar een sterkere rechtsstaat: Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- ROB (2025a). *Naar een sterkere democratie: voor, met en van burgers*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- ROB (2025b). *Betekenisvol transparant*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- ROB en RvC (2020). *Lokale media: niet te missen*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Roovers, D.M.G. (2025). *Critical Publicity and its Epistemic Challenges: A Philosophical Approach to Public Opinion Formation in a Post-Digital Public Sphere*. Amsterdam: UvA.
- Rosanvallon, P. (2008). *Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosanvallon, P. (2011). *Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity*. Princeton: Princeton University Press.

- Schuessler, E., Maric, S. en Dobusch, L. (2026). '[Digital platforms and democratic publics: How social media platforms selectively appropriate and strategically subvert institutional logics](#)', *Information and Organization*, 36(1).
- SKON (2026). [Veelstemmig: De Tweede Kamerverkiezingen van 2025](#). Amsterdam: Stichting Kiezersonderzoek Nederland.
- Staatscommissie parlementair stelsel (2018). [Lage drempels, hoge dijken: Democratie en rechtsstaat in balans](#). Amsterdam: Boom.
- Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme (2026). [Tussen Kamer, krant en sociale media: De wisselwerking tussen de Tweede Kamer, landelijke kranten en sociale media in de verspreiding van discriminerende uitingen](#). Den Haag: Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme.
- Vasilopoulou, S., Almeida, M., Chiva, C., Boda, Z., Campos, A.S., Falanga, R., Stasavage, D., Weimer, M. en Almeida, M. (red.) (2026). [Future challenges to democracy](#). Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- Viader Guerrero, J. (2024). '[Beyond the Digital Public Sphere: Towards a Political Ontology of Algorithmic Technologies](#)'. *Philosophy & Technology*, 37(102).
- WRR (2024). [Aandacht voor de media: Naar nieuwe waarborgen voor hun democratische functies](#). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur

Drs. Mariëtte Hamer, voorzitter

*Regeringscommissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag
en seksueel geweld*

Prof. dr. Caelesta Braun, vicevoorzitter

*Hoogleraar Openbaar Bestuur en Maatschappelijke Democratie,
Universiteit Leiden*

Drs. Salima Belhaj

Oud-Tweede Kamerlid

Drs. Kustaw Bessems, expertlid

Adviseur voor overheden, schrijver, spreker en columnist

Dr. Martiene Branderhorst

Algemeen directeur, gemeente Den Haag

Prof. mr. dr. Jurgen Goossens

Hoogleraar Recht, Economie, Bestuur en Organisatie, Universiteit Utrecht

Prof. dr. Frank Hendriks

Hoogleraar Vergelijkende bestuurskunde, Tilburg University

Drs. Annelies Kroeskamp, expertlid

*Gemeentesecretaris en algemeen directeur bij gemeente
Pijnacker-Nootdorp*

Prof. dr. Ronald van Raak

Hoogleraar Filosofie in Nederland, Erasmus Universiteit Rotterdam

Drs. Philip van Veller

Wethouder gemeente Leidschendam-Voorburg

Drs. Peter Verheij

Zelfstandig adviseur en interim-professional publieke sector

