

# De nieuwe regels van het spel

## Internet en publiek debat



RAAD VOOR

MAATSCHAPPELIJKE

ONTWIKKELING

De nieuwe regels van het spel



# De nieuwe regels van het spel

## Internet en publiek debat

Den Haag, mei 2011

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

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling is de adviesraad van de regering en het parlement op het terrein van participatie van burgers en stabiliteit van de samenleving.

De RMO werkt aan nieuwe concepten voor de aanpak van sociale vraagstukken. De raad bestaat uit onafhankelijke kroonleden; de heer mr. S. Harchaoui (voorzitter), de heer drs. B.J. Drenth, de heer prof. dr. P.H.A. Frissen, mevrouw drs. J.G. Manshanden MPA, de heer prof. dr. L.C.P.M. Meijs, mevrouw prof. dr. M.R.J.R.S. van San, mevrouw prof. dr. E.M. Sent en de heer prof. dr. M. de Winter. De heer dr. R. Janssens is algemeen secretaris van de raad.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

Parnassusplein 5

Postbus 16139

2500 BC Den Haag

Tel. 070 340 52 94

Fax 070 340 70 44

[www.adviesorgaan-rmo.nl](http://www.adviesorgaan-rmo.nl)

[rmo@adviesorgaan-rmo.nl](mailto:rmo@adviesorgaan-rmo.nl)



Advies 49

ISBN 978 90 77758 26 7

NUR 740

Zet-en Binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Basisontwerp: Christoph Noordzij, Collage, Wierum

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag, 2011

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

# Voorwoord

Het internet is niet meer weg te denken uit onze samenleving. Op allerlei gebieden van ons leven beïnvloedt het ons denken, handelen en de wijze waarop we als samenleving met elkaar het debat aangaan over publieke kwesties.

Op verzoek van het kabinet brengt de RMO een advies uit over de rol van nieuwe media in publieke debatten. Onze invalshoek is die van toegankelijkheid en pluriformiteit van publieke debatten. Het internet biedt een enorme potentie voor vrije publieke opinievorming, maar levert naar zijn aard ook zichtbare en minder zichtbare begrenzingen op. Het advies brengt deze potentie en beperkingen in beeld, legt dilemma's bloot en biedt handreikingen om daarmee om te gaan.

Het advies is geen eindproduct, maar een preadvies. Het karakter van dit advies leent zich er naar het oordeel van de Raad voor om frequente gebruikers van het internet en verschillende belangrijke actoren te betrekken bij een advies aan het kabinet. We beogen hiermee naast de klassieke adviesfunctie ook een nieuwe vorm van adviseren aan het kabinet te introduceren. Een jaar lang organiseert de Raad op basis van het preadvies online en offline discussies over de institutionele randvoorwaarden voor een publiek debat. Dit zal uitmonden in een definitief advies in 2012.

Voor het advies hebben we dankbaar gebruikgemaakt van de expertise van een aantal deskundigen (zie bijlage 2). Chris Aalberts bedanken wij voor zijn waardevolle bijdrage bij de verkenning van de adviesvraag. Dat geldt eveneens voor Tamara Witschge, Albert Benschop, Mark Deuze en Gijs van Oenen, die vanuit verschillende disciplines over het onderwerp een essay hebben geschreven. Deze essays zijn beschikbaar op de website van de RMO. Verder willen we Jonneke Stans, Tom Jütten, Arnout Ponsioen en Ton Baetens van Politiek Online bedanken voor hun onderzoek, dat achter in het advies is opgenomen (zie bijlage 1).

Tot slot heeft de Raad dankbaar gebruik gemaakt van de kennis en expertise van de klankbordgroep, bestaande uit Valerie Frissen, Stef van Grieken, Jos de Haan, Annemarth Idenburg, Stephan Okhuijsen, Richard Rogers, en Sally Wyatt. De klankbordgroep is vier keer bijeengekomen om

commentaar te geven op het plan van aanpak en verschillende conceptversies van dit advies.

De commissie die dit advies heeft voorbereid bestond uit:

Mr. S. Harchaoui (Raad)  
Prof. dr. M. R. J. R. S. van San (Raad)  
Dr. M.E. Noorman (secretariaat)  
S. Zafar BA (secretariaat)  
Drs. M. Goudswaard (secretariaat)  
Dr. R. Janssens (secretariaat)

De verantwoordelijkheid voor het advies berust bij de Raad.



Sadik Harchaoui  
Voorzitter



Rienk Janssens  
Algemeen secretaris

# Inhoud

Samenvatting 9

1 Inleiding 13

2 De (voor)waarden van een publiek debat 17

2.1 Een publiek debat is openbaar en pluriform 17

2.2 Ordening van de pluriformiteit en openbaarheid 19

2.3 Media sturen het debat 20

2.4 Conclusie 23

3 Internet verandert het speelveld van het publieke debat 24

3.1 Internetgebruik is wijdverspreid 24

3.2 Een minderheid van actieve gebruikers 26

3.3 Van medialogica naar internetlogica's 29

3.4 Een lossere institutionele inbedding 32

3.5 Conclusie 34

Noten 35

4 Internet heeft gevolgen voor het publieke debat 36

4.1 Toenemende fragmentarisering van het debat 36

4.2 Een veenbrandstructuur 37

4.3 'Oude' intermediairs zijn niet langer de enige poortwachters 39

4.4 Nieuwe normen als gevolg van verstrengeling van publiek, politiek en  
privaat 40

4.5 Vileine uitingen op het net 42

4.6 Echokamers in begrenzende netwerkstructuren 44

4.7 Controle op toegang in private handen 46

4.8 Randvoorwaarden en digitale grondrechten 48

4.9 Conclusie 51

Noten 53

5 De aftrap voor discussie 54

5.1 Normen, omgangsvormen en gedragscodes 56

5.2 Begrenzungen 61



5.3 De rechtstatelijke waarden 65

Noot 67

Literatuur 68

Bijlage 1 Internet als perpetuum mobile

Jonneke Stans, Tom Jütten, Arnout Ponsioen en Ton Baetens 75

Bijlage 2 Geraadpleegde deskundigen 151

Overzicht van uitgebrachte publicaties 154

# Samenvatting

Publieke debatten zijn belangrijk voor een democratische samenleving. Langs deze weg krijgen maatschappelijke opvattingen en sociale normen, die vaak gebaseerd zijn op uiteenlopende waarden, vorm en ontstaan politieke en maatschappelijke agenda's. Een publiek debat is naar zijn aard pluriform. Het publieke domein is immers in essentie het domein van de meervoudigheid, van de verschillende waarden en opvattingen over hoe gezamenlijke belangen kunnen worden na gestreefd.

In dit preadvies richt de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) zich op de rol van nieuwe media in het publieke debat. Het internet heeft een enorme potentie voor de vrije publieke opinievorming. Mensen kunnen hun mening altijd wel ergens kwijt, ze kunnen zelf informatie selecteren uit een grote hoeveelheid bronnen, zelf verslag doen van gebeurtenissen of direct reageren op nieuwsberichten of commentaar. De nieuwe media maken het eenvoudiger voor mensen om zich te organiseren of met anderen in gesprek te gaan, ongehinderd door locatie, afstand of tijd. Dat heeft de pluriformiteit van het debat een impuls gegeven, evenals de actieve rol van burgers. In korte tijd kunnen individuen of groepen individuen een publiek protest organiseren tegen voorgenomen beleid. Burgers nemen de rol aan van verslaggever, amateurwetenschapper, opiniemaker en zelfs 'opinieregisseur'. Dit verandert niet alleen hun positie, maar ook die van de professionele journalistiek, de wetenschap, het middenveld, het bedrijfsleven, de politiek en de overheid.

De beroepscode, omgangsvormen en juridische regels die in fysieke contexten golden, zijn niet direct toepasbaar in online omgevingen. De grenzen tussen het persoonlijke, het publieke en het politieke domein vervagen, waardoor de context waarin iets gezegd wordt op het internet niet altijd helder is. Waren gevestigde media bijvoorbeeld gebonden aan professionele beroepscode en (soms onuitgesproken) normen, zoals hoor en wederhoor, op het internet opereren zij nog in een soort vacuüm waarin de bestaande gedragscode niet houdbaar lijken. Er ontstaat momenteel in online omgevingen een open proces van norm- en gedragontwikkeling met nieuwe omgangsvormen en reguleringsmechanismen. Internetgebruikers ontwikkelen met elkaar nieuwe spelregels, terwijl ook

de overheid, de politiek, de journalistiek, bedrijven en maatschappelijke organisaties zich herpositioneren en experimenteren met nieuwe communicatiestrategieën en gedragscodes.

De belangrijkste analyse van dit advies is dat het internet nieuwe instrumenten en perspectieven biedt ter versterking van de pluriformiteit en toegankelijkheid van publieke debatten, maar dat deze versterking allerm minst vanzelfsprekend is. Bijna iedereen heeft weliswaar toegang tot internet, maar niet iedereen neemt ook actief aan het debat deel en niet iedereen wordt gehoord. Nu hoeft dat ook niet, maar problematisch is wel dat er allerlei min of meer verborgen in- en uitsluitingsmechanismen zijn, zowel sociaal als infrastructuurtechnisch van aard. Harde schreeuwers en grote spelers, die tijd en geld kunnen investeren in communicatiestrategieën, krijgen de meeste aandacht. Alternatieve geluiden zijn soms moeilijker te vinden. Websites verwijzen voornamelijk naar gelijkgestemde sites, waardoor internetgebruikers zich vaak in 'echokamers' bevinden: ze denken dat ze alle informatie en invalshoeken binnen handbereik hebben, maar wandelen in werkelijkheid rond in een beperkt netwerk van informatie. Internetgebruikers lopen tegen de sturende kracht van algoritmen en fysieke infrastructuren aan. En die lijken weliswaar neutraal, maar zijn dat allerm minst. Achter de werking van algoritmen zitten allerlei bedrijfsmatige keuzes. De toegang tot publieke informatie en publieke opinievorming ligt daarmee steeds meer in handen van private partijen, zoals internetaanbieders, zoekmachines en sociale-netwerksites. Dit zijn de nieuwe intermediaire spelers of poortwachters die voor een belangrijk deel bepalen welke informatie waar en voor wie toegankelijk is.

Het internet is in sociaal en technologisch opzicht nog volop in ontwikkeling. Hoe de situatie er over een paar jaar uitziet, is lastig te voorspellen. Maar juist die dynamiek maakt het noodzakelijk een pas op de plaats te maken en vragen te stellen over de veranderende positie van bijvoorbeeld overheid, maatschappelijke organisaties en gevestigde media binnen het geheel van het publieke debat. Hoe kan de overheid inspelen op de talloze kleine en grote online discussies die plotseling als een veenbrand oplaaien en een publieke kwestie creëren van nationaal of zelfs internationaal niveau? Welke rol is er weggelegd voor de journalistiek nu professionele journalisten vergezeld worden van een grote schare amateurverslaggevers? In hoeverre is het mogelijk om nieuwe media te stimuleren in de ontwikkeling van eigen gedragscodes om informatie en debatten evenwichtig

en pluriform te houden? Zijn er nieuwe regels nodig op het terrein van openbaarheid, transparantie en aanspreekbaarheid? Het advies signaleert enkele spanningen en dilemma's en geeft een aantal voorlopige antwoorden. Op basis hiervan organiseert de RMO een jaar lang een discussie over de institutionele randvoorwaarden voor een publiek debat, uitmondend in een tweede publicatie.



# 1 Inleiding

Eind 2010 ontketende de online actiegroep WikiLeaks een wereldwijde discussie over de vrijheid van informatie en de mogelijkheden van internet, toen de groep 250.000 zogeheten *cables*, vertrouwelijke berichten tussen Amerikaanse ambassades, openbaar maakte.<sup>1</sup> Ook in Nederland illustreren diverse gebeurtenissen de potentie van het internet. In november 2007 braken scholierenprotesten uit naar aanleiding van de 1040-uren-norm. Met behulp van MSN, Hyves, YouTube en sms wisten leerlingen zich snel te organiseren. Dit tot verrassing van onder meer het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, dat zich gedwongen zag de voorgenoemen beleidsmaatregelen te heroverwegen. Ook bij de discussie rondom de nationale inentingscampagne tegen het Mexicaanse griepvirus in 2009 en de inenting tegen baarmoederhalskanker in februari 2008 was het verrassingseffect voor beleidsmakers groot, evenals de impact voor publieke meningsvorming. Via internet zwengelden mensen uit uiteenlopende hoeken de discussie over nut en noodzaak van inenting aan. Kanalen als e-mail, webfora, weblogs, *instant messaging services*, sociale-netwerksites en sms maakten het mogelijk dat het protest een groot publiek bereikte.

De nieuwe media veranderen de manier waarop wij met elkaar in gesprek gaan over gezamenlijke belangen. Ze hebben mensen instrumenten gegeven om een actieve rol te spelen in publieke debatten, om te protesteren tegen beleid of om anderen te mobiliseren en kwesties te agenderen. Iedereen kan op het internet in het openbaar zijn mening uiten, gewoon van achter de eigen pc of via een mobiele telefoon. Met behulp van digitale petitieën kunnen enkele individuen in korte tijd grote groepen mobiliseren om de publieke opinie te beïnvloeden.<sup>2</sup> Weblogs, digitale fora en sociale-netwerksites bieden ontmoetingsplekken waar individuen niet alleen hun dagelijks lief en leed bespreken, maar ook over maatschappelijke en politieke kwesties in discussie gaan of acties organiseren. Een discussie over de kabinetsformatie, rekeningrijden of duurzaamheid is ook terug te vinden op Hyvespagina's en versnipperd op de verschillende openbare digitale fora die horen bij hobby's als motorsport, paardrijden of breien. Sterker nog, het zijn juist deze sites waarop burgers met elkaar in discussie gaan en niet de

interactieve discussiekanalen die de overheid zelf arrangeert, zo blijkt uit achterliggend onderzoek voor dit advies (Politiek Online 2010, bijlage 1).

De actieve rol van individuen in de digitale omgeving roept niet alleen vragen op over de positie van de overheid, maar ook over die van de gevestigde media. De brievenrubriek in de krant en de studiogesprekken met burgers zijn niet langer de enige beschikbare kanalen om het grote publiek te bereiken. Er bestaat een groeiende schare internetgebruikers die zelf verslag doet van de actualiteit, zoals via Twitter tijdens de protesten in Iran 2009 en in Egypte en Tunesië in 2011. Mensen vertrouwen bovendien niet langer uitsluitend op de journalistiek voor gedegen achtergrondinformatie omtrent maatschappelijke en politieke ontwikkelingen (Huysmans en de Haan 2010). Er lijkt aldus meer ruimte te ontstaan voor nieuwe spelers in het medialandschap en een meer gevarieerde inbreng in publieke debatten.

Tegelijk zijn er signalen dat deze gevarieerdheid haar beperkingen kent. Iedereen kan zijn stem laten horen, maar dat betekent niet dat naar iedereen wordt geluisterd. Bekend is dat onevenredig veel aandacht uitgaat naar schreeuwers die met provocerend taal- en beeldgebruik zappers en surfers voor zich weten te interesseren. Ook geven nieuwe media mensen de kans om, bewust of onbewust, vooral in gesprek te zijn met gelijkgestemden en mensen met een andere mening. Zoekmachines en online nieuwsdiensten dragen daaraan bij door de levering van hun diensten af te stemmen op persoonlijke voorkeuren van de internetgebruiker. Verder kan er op het internet sprake zijn van zogenaamde echokamers waarin mensen onbedoeld blijven hangen in steeds terugkerende informatie van dezelfde strekking.

Dit leidt tot de vraag in hoeverre het internet de toegang tot en de gevarieerdheid van publieke debatten in de praktijk nu echt vergroot. Ieder individu kan weliswaar een website beginnen en potentieel een miljoenenpubliek aanspreken, maar de praktijk van een levendig en gevarieerd publiek debat is weerbarstig. Grote commerciële partijen hebben bijvoorbeeld invloed op wat internetgebruikers te zien krijgen zonder dat duidelijk is welke overwegingen daaraan voorafgaan. Vooral de zoekmachine van Google is als meestbezochte site een significante speler, die met zijn geheime zoektechnieken mede bepaalt welke informatie mensen vinden en met wie zij in contact komen. Maar ook de beperkte online privacy en de felle en soms zelfs bedreigende toon in discussiefora kunnen mensen ervan weerhouden om aan het debat deel te nemen.

### *Vraagstelling en discussietraject*

Dit preadvies gaat over de rol van nieuwe media in publieke debatten. Dit raakt uiteenlopende vragen, zoals die naar de kwaliteit van het debat en of en hoe we dat kunnen (of willen) beïnvloeden, naar de veranderende positie van bijvoorbeeld overheid en journalistiek, en naar de maatschappelijke verantwoordelijkheid van nieuwe informatieaanbieders als Hyves, Twitter, Nu.nl, Apple en Google. Het antwoord op deze vragen laat zich niet eenvoudig formuleren, al was het alleen maar omdat de ontwikkeling van het internet volop in beweging is. Er zijn continu uitbreidingen en vernieuwingen op het gebied van hardware en software, en ook de manier waarop de samenleving deze technologieën inzet en waardeert, verandert voortdurend.

Juist het open en dynamische karakter van de ontwikkeling van het internet noopt tot nadenken over de randvoorwaarden van een publiek debat in het digitaal tijdperk. Met dit preadvies geeft de RMO hiertoe een aanzet. De RMO kiest bewust voor de vorm van een preadvies, aangezien de Raad het van belang acht om ook anderen over dit onderwerp aan het woord te laten. Een jaar lang organiseert de RMO daarom een discussie rondom de vraag naar de (institutionele) randvoorwaarden voor een publiek debat in het internettijdperk. De Raad zal deze discussie langs verschillende wegen faciliteren en de uitkomst daarvan over een jaar publiceren. Gedurende het discussietraject is het woord aan u als lezer, vanuit uw functie binnen de overheid, de journalistiek, het bedrijfsleven of maatschappelijke groepering, of als individu.

Maar eerst brengen we in dit preadvies de voornaamste ontwikkelingen in kaart en geven daaraan een eerste duiding. De centrale vraag luidt in hoeverre nieuwe media invloed hebben op publieke debatten en welke risico's en kansen het internet biedt voor de toegankelijkheid, openheid en pluriformiteit van deze debatten. Die vraag beantwoorden we langs drie deelvragen.

1. Wat is het belang van pluriforme en open publieke debatten en wat maakt deze debatten mogelijk? (hoofdstuk 2)
2. Hoe verandert het medialandschap als gevolg van het internet, en kunnen we spreken van een nieuw soort logica in aanvulling of ter correctie van de al bestaande medialogica? (hoofdstuk 3)
3. Welke gevolgen hebben deze nieuwe internetlogica's voor de wijze waarop het publieke debat gevoerd wordt? (hoofdstuk 4)



## Noten

- 1 Wikileaks, actief sinds 2006, kreeg bekendheid naar aanleiding van de publicatie van een video-opname van een Amerikaanse Apache-helikopter die in juli 2007 onder andere op een bestelbusje vuurt onder de titel 'Collateral Murder'.
- 2 In september 2010, vijf jaar na de oprichting, waren er meer dan 1 miljoen (bevestigde) handtekeningen gezet onder uiteenlopende petitie's op de site [petities.nl](http://petities.nl) (TNO 2010).

# 2

## *De (voor)waarden van een publiek debat*

Democratie heeft in essentie te maken met burgers die met elkaar in gesprek gaan over hoe de samenleving eruit zou moeten zien. Burgers kunnen meningen inbrengen over kwesties die zij belangrijk vinden en die naar hun mening collectieve herkenning of actie vereisen. Via deze weg worden maatschappelijke opvattingen en sociale normen gevormd, vaak gebaseerd op uiteenlopende waarden, en ontstaan politieke en maatschappelijke agenda's. In dit preadvies gebruiken wij het begrip publiek debat om te refereren aan deze gesprekken en discussies. Hoe deze debatten er in praktijk uitzien, verandert door de tijd, onder invloed van maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. Ook de komst van het internet heeft invloed op de inrichting van deze debatten, en nog specifieker op de manier waarop de pluriformiteit in de debatten vorm krijgt.

In een volgend hoofdstuk kijken we naar de wijze waarop het internet de publieke meningsvorming en de pluriformiteit daarvan verandert. In dit hoofdstuk staan we stil bij de voorwaarden van open en pluriforme publieke debatten op zich en de wijze waarop dergelijke debatten verlopen.

### 2.1 Een publiek debat is openbaar en pluriform

De uitwisseling van diverse meningen in de openbaarheid vormt een fundament onder een democratische samenleving en heeft verschillende functies. Via deze weg ontstaan politieke en maatschappelijke agenda's en krijgen sociale normen invulling (Dekker 2004; Wuthnow 1991). De politiek-maatschappelijke agenda komt niet van boven af tot stand, maar in het onderling vrije verkeer. Pluriformiteit en vrijheid van meningsuiting zijn daarom kernwaarden van democratische samenlevingen. Een democratisch regime gaat ervan uit dat alle belangen van onderdanen in principe gelijk gerespecteerd worden als mogelijk onderwerp van politieke acties en

dat allen die geregeerd worden zeggenschap hebben over wat de regering zou moeten doen (Benkler 2006). In een dergelijk systeem moet een verscheidenheid aan meningen daarom de ruimte krijgen om tot uitdrukking te komen.

Gezien het belang van de uitwisseling van uiteenlopende meningen, wat zijn dan voorwaarden voor een publiek debat in een democratische samenleving? Allereerst dat er sprake is van verscheidenheid van standpunten, meningen en opvattingen. In publieke debatten komen standpunten naar voren die gestoeld zijn op uiteenlopende waarden. Zonder deze pluriformiteit is het niet mogelijk om te spreken over een 'publiek' debat of publieke opinievorming. Publiek gaat immers in essentie om het domein van de meervoudigheid, van de verschillende waarden en opvattingen over hoe je gezamenlijke belangen kunt vormgeven (Frissen 2009).

De oriëntatie op gezamenlijke belangen is een tweede voorwaarde om te spreken van een publiek debat. Publieke debatten gaan over onderwerpen die het persoonlijke ontstijgen: de deelname aan vredesmissies, de verhoging van de AOW-leeftijd, verminderen van de werkloosheid, de veiligheid in de buurt, de opwarming van de aarde. Dit ontstijgen van het persoonlijke heeft twee kanten. Het onderwerp zelf raakt niet alleen jezelf, maar ook de samenleving – deels of in haar geheel. Daarnaast is het standpunt vaak niet alleen ingegeven uit eigenbelang, maar mede gebaseerd op morele of ideologische overwegingen.

Een derde voorwaarde is dat publieke debatten openbaar zijn (Van Dixhoorn 2006). Iedereen kan er in principe aan meedoen. In de openbaarheid uiten (groepen) burgers hun mening, in vrijheid nemen ze kennis van andere meningen en wisselen ze met elkaar van gedachten. Die openbaarheid kan verschillende vormen aannemen. Via kranten en televisie, in een zaaltje van de lokale buurtvereniging of op een webforum vinden fysieke en virtuele uitwisselingen plaats van informatie, nieuws en opinies.

Om van een publiek debat te kunnen spreken, moet er tot slot sprake zijn van uitwisseling of beïnvloeding van meningen. Het uiten van een mening heeft (bewust of onbewust) een bepaald doel: hetzij de beïnvloeding van de mening van een ander, hetzij het aanzetten tot collectieve actie. Sommige mensen of groeperingen slagen daar beter in dan andere(n) en oefenen zo druk uit op de publieke meningsvorming. Zij weten bijvoorbeeld toegang te krijgen tot de schaarse zendtijd en zijn in staat een boodschap 'mediageniek' te brengen. Zo komen toonaangevende sentimenten

en opinies bovendien – al zijn die nooit eenduidig of ‘af’ (Van Ginneken 1999).

## 2.2 Ordening van de pluriformiteit en openbaarheid

Samenlevingen kennen verschillende informele en formele reguleringsmechanismen om de pluriformiteit en openbaarheid te ordenen (niet iedereen kan tegelijkertijd spreken en ook gehoord worden). Allereerst bestaan er normen over hoe mensen zich dienen te gedragen in het debat. In elk debat gelden regels over wie er kan spreken, op welk moment en op welke manier. In politieke debatten in de Eerste en Tweede Kamer geldt bijvoorbeeld de regel dat Kamerleden via de Kamervoorzitter discussiëren. Zo bestaan er voor publieke debatten eveneens impliciete, maar ook formeel vastgelegde omgangsvormen, gedragscodes, normen en uitgangspunten. Een voorbeeld zijn de beroepsnormen die in de loop der tijd binnen de journalistiek zijn ontwikkeld, zoals hoor en wederhoor. De normen voor een publiek debat kunnen per context verschillen. Voor een debat in de sportkantine gelden andere normen dan voor een discussiebijeenkomst in het buurthuis of in een actualiteitenprogramma.

Ten tweede zijn er wetten en regels over de rechten en plichten van burgers en van de overheid in het publieke debat. Burgers hebben recht op vrije toegang tot communicatiemiddelen, maar ook de plicht om anderen vrij te laten in hun uitingen. De taak van de overheid als wetgever inzake de publieke meningsvorming is randvoorwaardelijk. In een democratische rechtsstaat is vrijheid van meningsuiting en nieuwsgaring een fundamenteel recht voor alle burgers, en dus ook voor aanbieders van informatie en nieuws. De overheid mag zich niet bemoeien met de inhoud en publicatie van een uiting. Zij mag de toegang en ontvangst van informatie niet boycotten. De overheid heeft wel een plicht in het beschermen van burgers tegen censuur, bedreiging, laster en discriminatie.

De overheid heeft ook een taak in het bewaken van de pluriformiteit in publieke debatten. Toegankelijkheid, openbaarheid en ruimte voor verscheidenheid zijn haar voornaamste oogmerken. Een gevarieerd medialandschap zorgt er bijvoorbeeld voor dat relevante maatschappelijke stromingen en groepen zich vertegenwoordigd weten, zodat publieke debatten een afspiegeling kunnen zijn van wat in de samenleving leeft

(Kleinnijenhuis 2003, p. 26). Deze overwegingen komen tot uitdrukking in het beleid voor de gedrukte pers en de omroepen. De overheid bewaakt de verscheidenheid door via mededingingsbeleid al te grote marktconcentraties tegen te gaan. De regelgeving op dit gebied komt tegenwoordig overigens vooral vanuit de Europese Unie. In het huidige Nederlandse persbeleid is verder het uitgangspunt dat het veld zelf verantwoordelijk is voor de organisatie van de nieuws- en informatievoorziening. De overheid mengt zich niet in de inhoud, maar schept hooguit de voorwaarden voor de pluriformiteit van dagbladen, nieuwsbladen en opiniebladen in de vorm van wet- en regelgeving, van tijdelijke financiële steun en van het stimuleren van zelfregulering (TK 2009/2010). In het mediabeleid gericht op de omroepen, waarvan de oorsprong ligt in de verzuilde samenleving, stelt zij zich actiever op. De schaarse bandbreedte van radio en televisie deed de overheid besluiten om de verdeling te reguleren. Tegenwoordig regelt de overheid de distributie via ether en kabel en de bekostiging daarvan en waakt zij over de verscheidenheid in het media-aanbod op televisie en radio, onder meer via eisen aan organisatie en programmering. Zo gelden er voor publieke omroepen regels over het aantal leden en moeten zowel commerciële als publieke omroepen voldoen aan de regels over sponsoring en reclame.

Overigens is de overheid naast wetgever en financier zelf ook een speler in publieke debatten. Zij gebruikt de verschillende media voor voorlichting en verantwoording. In deze rol is zij zelf ook onderhevig aan bepaalde orderings- en reguleringsmechanismen die de vorm van publieke debatten beïnvloeden.

### 2.3 Media sturen het debat

Formele en informele regels ontstaan in wisselwerking met maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. In de afgelopen decennia hebben we gezien dat de mogelijkheden en beperkingen van het medium – in het bijzonder de televisie – een sterk sturende werking hebben op publieke debatten. Er is sprake van een medialogica, dat wil zeggen dat niet zozeer de inhoud van een onderwerp, maar vooral de logica van de massamedia (met name televisie) een sturende werking heeft op de manier waarop publieke debatten gevoerd worden en tot bepaalde uitkomsten leiden. Die sturende werking komt niet altijd ten goede van pluriformiteit en toegankelijkheid.

De medialogica kwam in de plaats van andere logica's: die van de politieke partij, de vaste achterban, de zuil of de omroep (RMO 2003). In de verzuiilde samenleving kwam verscheidenheid tot uitdrukking in verschillende levensbeschouwelijke stromingen. Via onder andere zuilgebonden bladen en omroepen drukten de politieke en religieuze leiders van de verschillende stromingen sterk hun stempel op het publieke debat. Met de ontzuiling hebben de massamedia een meer eigenstandig sturende rol gekregen als poortwachters die bepalen welke informatie en welk nieuws belangrijk is. Waar journalisten in het verzuiilde medialandschap vooral dienst deden als spreekbuizen van de politieke en maatschappelijke elite, vervullen ze tegenwoordig een rol als waakhond die het bestuur en beleid controleert en kritisch bevraagt. Vooral de nieuwsmedia hebben zich ontwikkeld tot een van de belangrijkste *countervailing powers* in ons democratisch stelsel. Maar met de commercialisering van televisie- en kranten hebben ook waarden als efficiency en marktaandeel een dominantere rol gekregen in de informatie- en nieuwsvoorziening.

Aan het einde van de vorige eeuw is de nieuwsvoorziening in handen gekomen van nog altijd groeiende professionele mediabedrijven die steeds verder commercialiseren. Deze bedrijven strijden met elkaar om de aandacht van kijkers, luisteraars en lezers. Zij focussen in hun berichtgeving op onderwerpen die een zo groot mogelijk publiek gemakkelijk zullen boeien. De nieuws- en amusementswaarde van berichten is hierbij een bepalende factor: berichten moeten iets nieuws melden, het liefst met enig gevoel voor dramatiek; ze moeten gemakkelijk te begrijpen zijn en mensen persoonlijk raken. Extreme gebeurtenissen, zoals milieurampen, en persoonlijke verhalen waar mensen zich mee kunnen identificeren krijgen daarom veel ruimte; inhoudelijke verschillen tussen politici worden teruggebracht tot simpele tegenstellingen en ruzies tussen personen. Wie zich houdt aan de wetten van de medialogica, genereert aandacht. Wie de media slim bespeelt, bespeelt het publieke debat.

Deze medialogica houdt burgers, politici en media in een houdgreep: omdat iedereen eraan meedoet, kan niemand zich eraan onttrekken zonder zijn invloed op het debat te verliezen. Politieke en maatschappelijke 'elites' wapenen zich: momenteel zijn er ongeveer 150.000 mensen die zich bezighouden met pr, voorlichting en communicatie tegenover ongeveer 15.000 journalisten (Prenger et al. 2011). Dit leger aan voorlichters helpt om boodschappen goed te 'framen' en op de gunstigste en effectiefste manier onder

de aandacht te brengen. In de strijd om de aandacht hebben politici en journalisten elkaar niettemin hard nodig. Journalisten staan onder druk om zo veel mogelijk primeurs te leveren, en een innig band met beleidsmakers en politici kan daarbij helpen. Andersom heeft een hechte band ook voordelen voor politici en beleidsmakers. Van alle Kamervragen wordt 55% gesteld naar aanleiding van berichtgeving uit de media (Ruigrok et al. 2010). Nog onbekend is hoeveel Kamervragen het directe resultaat zijn van publicaties op blogs, discussiefora of sociale-netwerksites. Daarnaast bedrijven politici regelmatig politiek via de media. Door een nota te lekken of proefballonetjes op te laten in een praatprogramma kunnen zij de onderhandelingen beïnvloeden. Er wordt daarom wel gesproken van het 'politiekpublicitair complex'.

Naast of tegenover de clustering van aandacht in het politiekpublicitair complex staan de fragmentarisering en versnippering van publieke debatten. Ook hier spelen afnemende logica's van bijvoorbeeld de politieke partij, de zuil en de vaste achterban op de achtergrond een rol. Met ontzuiling maken burgers meer dan voorheen wisselende keuzes op het marktplein van politiek en media, en vormen ze wisselende allianties. De tijd dat ze hun leven lang tot een eenduidige achterban behoorden, is voorbij. Dat heeft de dominantie van de medialogica verder in de hand gewerkt. Grote mediaconcerns, politici en beleidsmakers zijn de concurrentiestrijd aangegaan om de aandacht van de wispelturige kijker, lezer, luisteraar en kiezer te winnen. Maar individuen hadden zelf nog weinig mogelijkheden om hun stem aan een groter publiek te laten horen.

De dominante werking van de medialogica kan nadelige gevolgen hebben voor publieke debatten. De druk om snel nieuws te produceren en een zo groot mogelijk publiek te bereiken heeft bijvoorbeeld een inhoudelijke verschraling en homogenisering van het nieuwsaanbod tot gevolg gehad. Er zijn dan wel veel verschillende aanbieders, maar in hun jacht op het massapubliek zijn ze inhoudelijk naar elkaar toegroeid. Ook de groeiende druk van adverteerders en de vermenging van berichtgeving en reclame stemt zorgelijk (WRR 2005). In het advies *Medialogica* beschouwde de RMO (2003) de ontwikkeling van medialogica als een gegeven dat als zodanig niet te keren valt. Wel is het mogelijk te werken aan strategieën die tegenwicht kunnen bieden aan een aantal negatieve gevolgen van de medialogica, zoals een te grote fixatie in de berichtgeving op schandalen en op de korte termijn.

## 2.4 Conclusie

Een pluriforme en open publieke gedachtewisseling is een essentiële waarde in een democratische samenleving. Via openbare, voor iedereen toegankelijke debatten kunnen burgers invloed uitoefenen op kwesties die hun persoonlijke belang ontstijgen. Een publiek debat is per definitie pluriform, omdat het publieke domein het terrein is van de meervoudigheid, van de verschillende waarden en opvattingen over hoe je de samenleving kunt vormgeven.

De pluriformiteit en openbaarheid van publieke debatten zijn op verschillende manieren begrensd en geborgd door de informele en formele ordenings- en reguleringsmechanismen. Deze mechanismen bepalen de spelregels van het debat: wie kan waar en wanneer spreken en op welke manier? Het gaat hier om impliciete omgangsvormen, formele gedragscodes en communicatiestrategieën, maar ook om wet- en regelgeving. Deze spelregels veranderen door de tijd heen in wisselwerking met maatschappelijke en technologische ontwikkelingen.

In de huidige tijd heeft de zogeheten medialogica een sterk sturende invloed op de manier waarop publieke debatten gevoerd worden. Deze versterkt de onderlinge verwevenheid tussen de professionele journalistiek, grote concurrerende mediaconcerns en de politiek in het politiekpublicitair complex. De journalistiek vervult in dit complex de rol van waakhond van de democratie, maar de gevarieerdheid en betrouwbaarheid van de informatie- en nieuwsvoorziening staan als gevolg van de medialogica onder druk. Individuen spelen weliswaar als nieuwsconsumenten die minder gebonden zijn aan levensbeschouwelijke of politieke stromingen een actievare rol in het medialandschap, maar tot voor kort hadden ze nog weinig mogelijkheden om hun stem te laten horen zonder dat daar de filters van de massamedia aan te pas kwamen. De vraag is in hoeverre de komst van het internet een nieuwe fase inluidt in de ontwikkeling van de spelregels en wat dat betekent voor de verschillende spelers en de voorwaarden voor publieke debatten.



# 3

## *Internet verandert het speelveld van het publieke debat*

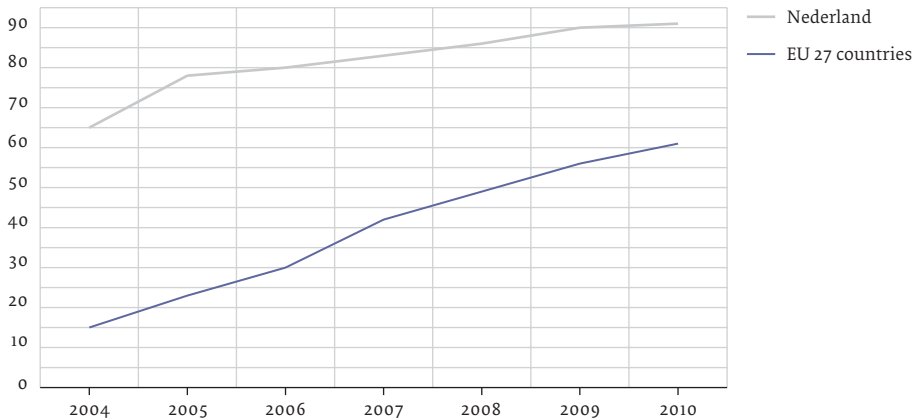
Technologische toepassingen en diensten als e-mail, sms, *instant messaging*, weblogs, discussiefora en sociale-netwerksites stellen individuen in staat om op nieuwe manieren met elkaar in gesprek te gaan over kwesties van algemeen belang. Deze toepassingen en diensten maken discussies over persoonlijke en publieke kwesties op nieuwe manieren toegankelijk. Zij maken het eenvoudig voor mensen om zelf relevante informatie te selecteren uit een oneindige hoeveelheid bronnen. In hoeverre veranderen deze nieuwe media de bestaande medialogica voor publieke debatten? Is er sprake van een nieuw soort logica, en zo ja, waarin verschilt die dan van de bestaande medialogica?

### 3.1 Internetgebruik is wijdverspreid

Het internet is in een relatief korte tijd een belangrijk bron van informatie- en nieuws geworden. Het aantal Nederlandse huishoudens dat thuis toegang heeft tot het internet is gestegen van 65% in 2004 tot 91% in 2010 (Eurostat 2011a; zie ook figuur 1). Deze percentages behoren tot de hoogste van de Europese Unie. Daarbij neemt het aantal smartphones ook explosief toe: Nederland telt, naast ruim 21 miljoen gewone mobiele telefoonaansluitingen, ruim 4,7 miljoen mobiele telefoons met mobiel breedband internet (OPTA 2010). Het internet is aldus een alom tegenwoordig element in onze omgeving (Huysmans en de Haan 2007) en zal dat in de toekomst alleen maar meer worden.<sup>1</sup>

*Figuur 1*

Huishoudens in Nederland met internettoegang thuis 2004-2010  
(in procenten) (Eurostat 2011a)



Een groeiend deel van de Nederlandse bevolking maakt dan ook regelmatig gebruik van het internet. In 2010 was 76% van de bevolking dagelijks op het internet te vinden en 88% minstens een keer per week (Eurostat 2011b), en 91% van de jongeren tussen 15 en 25 jaar gebruiken het internet dagelijks (CBS 2010a). De intensiteit en diversiteit van het internetgebruik neemt ook toe. Nederlanders waren in 2010 gemiddeld 9,7 uur per week online (JIC STIR 2010) en jongeren zelfs 14,5 uur per week.

Het internet haalt qua gebruik langzaam maar zeker de oude media in. De totale vrijetijdsbesteding aan media als hoofdactiviteit is al 30 jaar constant met 18 tot 19 uur per week. Dit betekent dat als het gebruik van nieuwe media toeneemt, dit ten koste zal gaan van de tijd die men besteedt aan andere media. In 2005 constateerde het SCP voor het eerst een daling in de televisiekijktijd ten gunste van nieuwe media (Huysmans en De Haan 2010). Ook het gebruik van gedrukte media vertoont een dalende tendens, evenals het luisteren naar radio en muziek als hoofdactiviteit. Overigens gebruiken mensen, en vooral jongeren, de verschillende media tegelijkertijd: ze surfen op het internet met radio en/of televisie op de achtergrond. Bovendien versmelten 'nieuwe' en 'oude' media steeds meer met elkaar.

Kranten en televisie kunnen ook op de pc, tablets of de mobiele telefoon bekeken worden.

Hoewel in Nederland de televisie en de (gratis) krant nog de belangrijkste bronnen van nieuws zijn, is het internet daar als belangrijke bron bijgekomen.<sup>2</sup> Er is een toename in het aantal internetgebruikers dat online kranten of nieuwsbladen leest, internettelevisie kijkt of online radio luistert (CBS 2009). Volgens het SCP zijn er duidelijke tekenen van een sluipende opmars van het internet in de wereld van nieuws en (achtergrond)informatie die ten koste gaat van televisie en dagbladen (Huysmans en De Haan 2010, p. 59). Vooral jongeren omarmen de nieuwe media veel sneller dan de oudere generaties. Jongeren 'grazen' de hele dag door nieuws van diverse bronnen, en de verschillende online diensten lenen zich daar goed voor (Drok en Schwarz 2010). Het internet is voorlopig dus niet zozeer een vervanging als wel een aanvulling op de televisie, krant en radio.

### 3.2 Een minderheid van actieve gebruikers

Biedt de alomtegenwoordigheid van het internet in het dagelijks leven nou ook meer kansen voor de pluriformiteit en de toegankelijkheid van het publieke debat? Een eerste nuancering is op haar plaats. Bijna iedereen heeft weliswaar toegang tot internet, maar dat betekent niet dat iedereen zich ook via deze weg actief in publieke debatten mengt. Mensen zijn – en dat was misschien ook niet te verwachten – niet massaal online gaan discussiëren over kwesties van algemeen belang. Hoewel veel mensen tegenwoordig online zijn, gebruiken zij de nieuwe media vooral om te e-mailen, te zoeken naar informatie, goederen of diensten, spelletjes te spelen of reizen te plannen (zie tabel 1).

Slechts een klein percentage van de bevolking mengt zich via het internet in publieke debatten. Nederlanders plaatsen in vergelijking met inwoners van andere Europese landen redelijk vaak publiek toegankelijke informatie op het internet, maar het blijft vooraansnog een relatief kleine groep (Van Deursen en Van Dijk 2010). 11% houdt een eigen blog bij, terwijl 34% aangeeft blogs van anderen te lezen. Met respectievelijk 26% en 56% zijn internetgebruikers tussen de 16 en 25 jaar op dit gebied de koplopers (CBS 2011). De verschillen tussen leeftijdsgroepen bij het gebruik van discussiegroepen en online fora zijn groot: van de internetters ouder dan

55 jaar maakt maar 23% gebruik van deze diensten, terwijl dat 61% is voor de leeftijdsgroep tussen 16 en 35 jaar en 47% voor de groep tussen 36 en 55 jaar.

Tabel 1

Activiteiten van internetgebruikers in Nederland van 2005 t/m 2009  
(in procenten) (CBS 2009)

	2005	2006	2007	2008	2009
	%				
<b>Communicatie</b>					
E-mailen	92	93	94	94	95
Telefoneren via internet <sup>2</sup>	6	12	26	21	25
Anders, bijvoorbeeld chatten	40	40	35	27	29
<b>Informatie en vermaak</b>					
Zoeken naar informatie over goederen en diensten	87	88	89	86	87
Spelen en/of downloaden van spelletjes, afbeeldingen of muziek	50	55	56	65	57
Gebruikmaken van diensten in de reisbranche	49	59	54	55	51
Downloaden of lezen van kranten en/of nieuwsbladen	35	43	45	47	49
Downloaden van software	27	31	34	37	34
Luisteren naar radio of kijken naar televisie	26	35	42	52	57
Solliciteren en/of zoeken naar een baan	19	22	21	17	19

Bron: CBS, ict-gebruik huishoudens en personen, 2005–2009.

1 Personen van 12-74 jaar met internetgebruik in de 3 maanden voorafgaand aan het CBS-onderzoek; meer dan één antwoord mogelijk.

2 De vraagstelling is na 2007 gewijzigd. Hierdoor zijn de uitkomsten in 2008 en 2009 onderling vergelijkbaar, maar in mindere mate met de periode daarvoor.

Het aantal internetgebruikers dat zich mengt in discussies over politieke kwesties is bescheiden. In totaal zegt 10% van de Nederlanders op het internet politieke informatie te zoeken. Slechts 3% volgt politici in de sociale media (Adriaansen en Van Praag 2010). De deelname aan politieke

georiënteerde discussies op het internet vertoont hetzelfde patroon als die in de traditionele arena's. Het zijn met name politiek actieve burgers die online politieke content plaatsen (Davis 2005). Uit onderzoek van het CBS blijkt dat de deelname aan politieke activiteiten via het internet onder kiezers sinds 2006 bezig is met een opmars, en net als offline zijn het hier wel vooral de hogeropgeleide kiezers die deelnemen aan het debat. Mannen maken vaker dan vrouwen gebruik van het internet om invloed uit te oefenen, benaderen vaker politici of een politieke partij en nemen vaker deel aan een bijeenkomst. Het percentage hogeropgeleiden (hbo+) dat deelneemt aan discussies via internet, e-mail of sms was in 2010 ongeveer 32%, terwijl het percentage bij lageropgeleide kiezers op dit vlak niet boven de 17% uitkwam (CBS 2010b). Bezoekers van politieke websites, deelnemers aan online discussiefora en burgers die politici een e-mail of tweet sturen, hebben een soortgelijk profiel: ze zijn in veel gevallen man, hoger opgeleid en geïnteresseerd in politiek, ze participeren regelmatig en hebben veel politieke kennis (bv. Bimber en Davis 2003).

Andersom blijft de interactie overigens ook beperkt. Een meerderheid van de politieke websites bevat weliswaar informatie afkomstig van politici, maar er is weinig aandacht voor contact met burgers (Xenos en Foot 2008). Uit onderzoek van de NOS in aanloop naar de verkiezingen van 2010 blijkt dat de Nederlandse lijsttrekkers in de meeste gevallen niet reageren op directe vragen die zij via Twitter krijgen (Wollaars 2010). De afwezigheid van gesprekken tussen politici en burgers is niet onbegrijpelijk; politici hebben weinig tijd om te reageren en worden bedolven onder reacties (Aalberts en Kreijveld 2011). Zij gebruiken sociale media dus vooral om hun boodschap uit te zenden, de aandacht van de traditionele media te krijgen en met elkaar in gesprek te gaan (Bimber en Davis 2003). Lilleker en Jackson (2009) spreken in dit kader van 'web 1.5'. De communicatie is iets interactiever geworden, maar minder dan op basis van de technische mogelijkheden te verwachten zou zijn.

De actieve deelname op het internet doet sterk denken aan hoe de zaken offline gaan: een kleine minderheid levert het overgrote deel van de bijdrages. Dit fenomeen staat op het internet bekend als de '90-9-1-regel': 90% levert geen bijdrage, 9% levert enige bijdrage en 1% is zeer prominent aanwezig (Nielsen 2006). Zo was het, en zo is het ook nu de nieuwe media hun intrede hebben gedaan. Wie zijn weg weet te vinden, kan via de nieuwe media soms verrassend effectief invloed uitoefenen op het publieke debat.

Maar de mensen die deze wegen bewandelen zijn vaak dezelfde die ook al via de oude media hun mening onder de aandacht wisten te brengen.

### 3.3 Van medialogica naar internetlogica's

Het internet is dus volop aanwezig in de samenleving, al levert slechts een minderheid daadwerkelijk bijdragen aan publieke debatten. Verandert daardoor ook de al langer bestaande medialogica met zijn sturende werking van de massamedia? Er zijn op zijn minst twee aanwijzingen dat er inderdaad iets aan het veranderen is in de publieke opinievorming. De eerste houdt verband met de enorme diversiteit aan nieuwe media, die elk op hun beurt andere mogelijkheden en beperkingen hebben dan kranten, televisie en radio. De tweede aanwijzing – we staan daar in de volgende paragraaf verder bij stil – is dat de institutionele en economische inbedding van de nieuwe media geheel anders is dan die van de gevestigde media.

Was de invloed van de massamedia, ondanks de vanzelfsprekende verschillen tussen bijvoorbeeld tv en dagblad, op de publieke opinievorming nog redelijk eenduidig, bij de nieuwe media zijn de verschillen groot. E-mail, sms, discussiefora, chatprogramma's, sociale-netwerksites en blogs beïnvloeden elk op hun eigen manier publieke debatten, bijvoorbeeld in de snelheid waarmee mensen communiceren, de hoeveelheid mensen die aan discussies deelnemen, de mate waarin deelnemers anoniem zijn en de interactiviteit en timing in de conversaties (Gurak en Antonijevic 2008). Dit maakt het lastig om te spreken over één nieuwe logica, het zijn er eerder meerdere, maar er zijn evengoed wezenlijke verschillen te identificeren ten opzichte van de logica van de massamedia.

Een eerste verschil is de openheid van het internet. Waar vroeger publieke debatten vooral gevoerd werden in kranten, op radio en televisie of tijdens bijeenkomsten in het buurthuis, is er nu een oneindig aanbod aan platforms voor openbare discussies over kwesties van algemeen belang. Op de discussiefora en in de sociale media geven mensen hun meningen, zoeken ze naar informatie en gaan ze met elkaar in discussie over uiteenlopende onderwerpen, van alledaags lief en leed tot de wereldproblematiek. Vanwege het open karakter van deze media hebben burgers, politici, journalisten, ambtenaren en anderen nu toegang tot conversaties die vroeger vooral in het café, op de sportclub of thuis gevoerd werden.

### *Publiek debat en paarden*

In Nederland heeft het forum fok.nl de grootste actieve gemeenschap met ruim 81 miljoen bijdragen en ruim 300.000 leden. Op dit forum is ruimte voor serieuze zaken zoals de verkiezingen, de financiële beurzen en filosofie, maar ook voor hobby's en culinaire tips. Bokt.nl is in Nederland het tweede forum qua actieve gemeenschap met ruim 58 miljoen bijdragen en ruim 135.000 leden. De topics gaan voornamelijk over paardenzaken, maar er is ook ruimte om bijvoorbeeld de actuele politieke ontwikkelingen te bespreken of andere hobby's (Bron: <http://rankings.big-boards.com/?filter=all,DUG&sort=posts>, geraadpleegd op 16 maart 2011).

Een ander belangrijk verschil is dat de communicatie via online media als weblogs, discussiefora en sociale-netwerksites interactiever is dan via massamedia. Waar kranten, televisie en radio vooral instrumenten waren voor het zenden vanuit een centraal punt naar een massapubliek, maken nieuwe media tweerichtingsverkeer in de communicatie mogelijk. Hierdoor kunnen individuen een actievare rol spelen in de informatie- en nieuwsproductie. Ze kunnen zelf hun informatie selecteren uit een grote verscheidenheid aan bronnen. En iedereen kan zijn mening wel ergens kwijt, ook diegenen die zich eerder niet zo gemakkelijk in discussies mengden. Zo blijken Marokkaanse meisjes vaker deel te nemen aan online discussies dan Marokkaanse jongens, terwijl ze in offline debatten vaak minder duidelijk aanwezig zijn (Brouwer 2006). Een (klein) deel van de internetgebruikers is daardoor niet uitsluitend passieve kijkers of luisteraar, maar levert in reactie op opinies of nieuwsberichten kritiek, vult informatie aan of corrigeert die. Ook produceren sommigen zelf nieuws of beginnen een eigen website. Het soort bijdragen op de diverse platforms loopt overigens sterk uiteen. Sommige deelnemers gaan op zoek naar wetenschappelijke rapporten en beleidsdocumenten om hun argumenten kracht bij te zetten en tegenstanders te weerspreken, terwijl andere 'reageerders' vooral hun afkeuring of instemming laten blijken.

De opmars van de Web 2.0-trend, met collectief onderhouden websites zoals Wikipedia, sites als Flickr en YouTube, en sociale-netwerksites zoals Facebook, LinkedIn, MySpace, Hyves en Twitter, geeft nog een extra dimensie aan de interactiviteit. Op deze platforms wisselen mensen nieuws en informatie uit, gaan ze in discussie, organiseren ze zich en werken ze samen om bijvoorbeeld aandacht te vragen voor bepaalde kwesties of

vragen te beantwoorden (O'Reilly 2007; Frissen et al. 2008). De digitale encyclopedie Wikipedia – ontwikkeld en onderhouden door een wereldwijd netwerk van vrijwilligers – is misschien het sprekendste voorbeeld van het collaboratieve karakter dat zo centraal staat in Web 2.0.

De vele mogelijkheden voor interactie zorgen voor een andere dynamiek. Weblogs, discussiefora en sociale-netwerksites hebben eerder het karakter van een doorlopende conversatie dan van een afgerond verhaal, zoals dat bij krantenberichten het geval is (Benkler 2006). Bovendien kunnen individuen zelf de condities bepalen waaronder zij meedoen aan publieke debatten en problemen onderling bespreken daar waar die zich voordoen. De nadruk verschuift zo binnen het medialandschap verder van een aanbodgestuurde naar een vraaggestuurde informatie- en nieuwsvoorziening.

Interactiviteit is een belangrijk kenmerk van online media, maar de manier waarop dit plaatsvindt verschilt per medium. Discussiefora maken het mogelijk anoniem te reageren, wat een ontremmende en katalyserende invloed kan hebben op het verloop van het debat (Benschop 2010). Anonimiteit speelt daarentegen minder een rol bij sociale netwerken, waar communicatie juist draait om een kennissennetwerk of een netwerk van gelijkgestemden. Deze sites lenen zich vooral voor het plaatsen van snelle observaties, bondige meningen, foto's, video's en links naar interessante plekken op het web. Ze stimuleren gebruikers om informatie te zenden en niet zozeer om diepgaand te discussiëren. Twitter leent zich goed als zendmedium, onder andere door de maximale lengte van berichtjes en de omgekeerd chronologische volgorde waarmee 'tweets' zijn geplaatst. Gebruikers reageren weliswaar op elkaar, maar uitgebreide discussie is zeldzaam. Dat maakt Twitter onder meer populair bij politici. Ze kunnen direct hun boodschap kwijt zonder in discussie te gaan en ook zonder tussenkomst van voorlichters en journalisten.

In het verlengde van de meervoudige vormen van interactiviteit ligt een ander wezenlijk verschil met massamedia: de netwerkstructuur van het internet. Informatie verspreidt zich via wereldwijde netwerken van diverse platforms, waarin een centraal controlepunt doorgaans ontbreekt. Websites verwijzen hun lezers met links direct door naar andere bronnen op het internet. Individuen en organisaties kunnen daardoor in aanraking komen met anderen die zij buiten deze virtuele netwerken niet zouden zijn tegengekomen. Via digitale fora, blogs, sociale-netwerksites, online



polls en nieuwsgroepen is communicatie en informatie-uitwisseling niet meer gebonden aan tijd en geografische nabijheid (Kujawski et al. 2007). Het delen en uitwisselen van informatie kan door de netwerkstructuur sneller, op grotere schaal en tussen meer deelnemers plaatsvinden dan via de massamedia.

Nieuwe media verschillen verder ten opzichte van de massamedia in hun mogelijkheden om informatiestromen te sturen. Om in de veelheid aan digitale informatie de weg te vinden, zijn allerlei zoek-, selectie- en filtertechnieken ontwikkeld. De zoekmachine van Google baseert zijn zoekresultaten bijvoorbeeld op tekstanalyses van websites, op patronen in de manier waarop websites naar elkaar linken (het PageRank-algoritme) en op het zoekgedrag van mensen. Google rangschikt zijn zoekresultaten in feite op basis van wat mensen belangrijk vinden (Jarvis 2009) en gebruikt digitale sporen van gebruikers om richting te geven aan informatiestromen. Ook andere websites maken gebruik van sporen die mensen achterlaten op het internet (bijvoorbeeld wanneer ze klikken op links, zoektermen invoeren, producten of diensten aanschaffen of aangeven wat ze leuk vinden, zoals met de 'like'-knop op Facebook). Het gebruik van deze digitale sporen zorgt ervoor dat algoritmen een sturende werking hebben op wat mensen te zien krijgen en met wie zij in contact komen. Tegelijkertijd zorgen dergelijke algoritmen ervoor dat de keuze voor wat belangrijk is en aandacht krijgt meer in handen komt van internetgebruikers in plaats van redacties en journalisten.

### 3.4 Een lossere institutionele inbedding

De tweede aanwijzing voor een aanvulling of correctie op de bestaande medialogica betreft zoals gezegd de institutionele inbedding van de nieuwe media. Achter de traditionele media zitten professionele en vaak commerciële organisaties met eigen, geïnstitutionaliseerde beroepscodes. Op het internet is het informatieaanbod afkomstig van een verscheidenheid aan individuen en organisaties met uiteenlopende drijfveren. Veel weblogs en discussiefora zijn voortgekomen uit particuliere initiatieven en bestaan soms dankzij een wereldwijd netwerk van vrijwilligers, voor wie de beroepscodes van journalisten niet gelden. Ze zijn vrijer in hun aanpak en methoden en lijken minder verantwoording af te hoeven leggen, omdat ze

formeel geen deel uitmaken van een beroepsgroep. Ook sociale media zijn afhankelijk van zogenaamde *user-generated content*, vrijwillige bijdragen van gebruikers (Frissen et al. 2008). En ook hier maken de bezoekers in feite samen de site en bepalen zij gezamenlijk de gedragsnormen.

Tegelijkertijd zijn er nationale en internationale actualiteitensites, nieuwsportalen en sociale-netwerksites waarachter commerciële internationale mediaconcerns zitten. De actualiteitensite *geenstijl.nl* is in handen van de beursgenoteerde Telegraaf Media Groep, die sinds 2010 ook eigenaar is van de sociale-netwerksite *hyves.nl*. Ook andere gevestigde mediaconcerns zien zich gedwongen om hun online activiteiten uit te breiden. Omroepen hebben zich ook gestort op de digitale informatievoorziening. De discussie over de vraag in hoeverre dit concurrentievervalsing is ten opzichte van geschreven media (die immers niet van publieke inkomsten leven) is inmiddels in alle hevigheid losgebarsten (zie b.v. NOS 2010).<sup>3</sup>

Een belangrijk verschilpunt is dat de basis waarop deze mediabedrijven met elkaar op het internet concurreren anders is dan voor de traditionele omroepen en de pers. De grote vraag bij deze bedrijven is momenteel hoe hun websites inkomsten genereren. De productiekosten van informatie zijn op het internet minimaal, waardoor het lastig is om winst te maken op het verkopen van die informatie (Benkler 2006). Informatie laat zich gemakkelijk kopiëren en wereldwijd verspreiden. Het idee van auteursrechten komt daardoor op losse schroeven te staan, waardoor uitgevers, auteurs, journalisten en andere informatieaanbieders minder verdienen aan de verkoop van origineel materiaal. Alleen informatie die men liever niet deelt, zoals financiële informatie, informatie die van een specifieke autoriteit komt of informatie over bezoekers van een website, kan nog verkocht worden. De voornaamste bron van inkomsten voor de meeste nieuwswebsites zijn dan ook advertenties, zeker omdat er maar weinig internetgebruikers zijn die bereid zijn om te betalen voor nieuws dat zij ook gratis elders kunnen krijgen (Fenez et al. 2009; Vos en Van Geel 2009). Ook Twitter, tot voor kort zonder duidelijk verdienmodel, experimenteert inmiddels met gesponsorde tweets die bovenaan verschijnen bij specifieke zoekopdrachten.

Nieuwe intermediaire spelers in het medialandschap zijn de internet- en dienstenaanbieders. Sites die informatie en nieuws verzamelen, koppelen en herdistribueren, zoals Google, Bing, Yahoo en Facebook, maar ook nieuwsportalen en weblogs, spelen een belangrijke rol in de infor-

matie- en nieuwsvoorziening. Daarnaast beheren de internetproviders, zoals XS4ALL, KPN en UPC, de toegang tot het internet en reguleren ze de informatie- en datastromen over het fysieke internet. Deze nieuwe spelers hebben hun eigen waarden en belangen. Het zijn – uitzonderingen daargelaten – commerciële organisaties die niet altijd gericht zijn op openheid, verantwoording en gelijke behandeling van iedereen. Vaak opereren ze bovendien op een internationale schaal en hebben ze niet direct oog voor de lokale gebruiken en waarden.

#### *Wie bepaalt wat mag?*

Facebook verwijderde eind 2008 honderden foto's van vrouwen die hun kind de borst gaven en dreigde met het intrekken van de betreffende accounts; er zou op de foto's 'te veel borst' te zien zijn. (Uiteraard leidde dat tot de oprichting van een Facebook-actiegroep, getiteld 'Hey Facebook, breastfeeding is not obscene', die in korte tijd dik honderduizend leden verzamelde en veel pers kreeg.) Die gebeurtenis, hoe futiel wellicht ook, illustreert een nieuw probleem: sociale websites hebben commerciële eigenaren die de publieke discussies en het getoonde materiaal 'netjes' willen houden en die de site als geheel aantrekkelijk willen houden voor adverteerders (Spaink 2010).

### 3.5 Conclusie

In de afgelopen twee decennia hebben individuen toegang gekregen tot een groot aantal digitale platforms. Zij hebben daarmee meer mogelijkheden gekregen voor een actieve rol in publieke debatten. Nagenoeg iedereen in Nederland heeft thuis toegang tot het internet en minstens één mobiele telefoon. Dit betekent echter niet dat iedereen ook actief van de mogelijkheden tot publieke beïnvloeding gebruikmaakt. De actieve deelname op het internet komt vooralsnog overeen met de deelname offline: een minderheid levert het overgrote deel van de bijdrages.

Toch heeft de komst van het internet het speelveld van publieke debatten veranderd. Op twee punten treedt er een wijziging of aanvulling op ten opzichte van de bestaande medialogica met zijn sturende werking van een relatief beperkt aantal massamedia. Allereerst hebben online communicatiekanalen in vergelijking met de traditionele media een meer open,

interactief en gedistribueerd karakter. In principe kan iedereen, al dan niet anoniem, via het internet met andere mensen, groepen of organisaties in gesprek gaan. Ten tweede is de institutionele inbedding van de nieuwe media anders. Er is meer ruimte voor organisaties met uiteenlopende belangen en waarden die niet ingebed zijn in bestaande professionele structuren. Naast maatschappelijke groeperingen of individuen zonder winstoogmerk zijn dit steeds vaker commerciële spelers die informatie verzamelen, koppelen en herdistribueren.

De nieuwe media morrelen aan de basis van de medialogica zoals die tot voor kort een nadrukkelijke invloed had op het publieke debat. Medialogica werd en wordt gekenmerkt door het bestaan van een politiekpublicitair complex waarin politiek, media en burgers elkaar in een houdgreep houden. Er zijn vooralsnog geen tekenen dat dit zal verdwijnen, maar er komt wel iets bij. Door het ontstaan van nieuwe technologieën krijgen nieuwe spelers met andere belangen en waarden meer ruimte om zich te manifesteren. De grote verscheidenheid aan nieuwe media en aan de manieren waarop informatie geproduceerd en gedistribueerd wordt, maakt het lastig om te spreken van één nieuwe logica die de oude medialogica verdringt. Er is eerder sprake van een grote verscheidenheid aan logica's die van invloed zijn op de manier waarop het publieke debat invulling krijgt. In hoeverre die logica's ook daadwerkelijk de pluriformiteit en toegankelijkheid van het debat bevorderen dan wel aantasten, bekijken we in het volgende hoofdstuk.

#### Noten

- 1 Volgens sommige voorspellingen zal het internet in de toekomst niet alleen bereikbaar zijn via de laptop, desktop of smart phone, ook de televisie, de ijskast en de auto zullen aangesloten zijn en de spiegel in de badkamer vertoont bij wijze van spreken het laatste nieuws (Van 't Hof et al. 2010).
- 2 In Groot Brittannië en de Verenigde Staten heeft het internet bij mensen onder de 55 jaar de gedrukte krant als belangrijkste bron al ingehaald (McKinsey 2010; Pew Research Center 2010). In beide landen is de nieuwsconsumptie door het internet toegenomen.
- 3 <http://nos.nl/artikel/195391-cda-en-vvd-oneens-over-internet-omroepen.html>

# 4

## *Internet heeft gevolgen voor het publieke debat*

Op het eerste gezicht lijken de meervoudige logica's die we in het vorige hoofdstuk bespraken, een aantal bestaande trends ten gevolge van de logica van de massamedia te versterken. De snelheid van de berichtgeving en de nadruk op *oneliners* waren al kenmerken van de medialogica en krijgen met de komst van netwerksites als Twitter een verdere impuls. Tegelijkertijd bieden ze ook de gelegenheid tot het geven van tegendruk in de vorm van correctie en zelfregulering, vooral vanuit de samenleving. In dit hoofdstuk gaan we nader in op de veranderingen in het publieke debat, in het bijzonder op de vraag of en hoe individuen in de praktijk in aanraking komen met de verscheidenheid aan perspectieven en meningen.

### 4.1 Toenemende fragmentarisering van het debat

Nieuwe media hebben de fragmentarisering van opinie- en agendavorming, die al sinds de ontzuiling bezig is, verder in de hand gewerkt. Deze fragmentarisering is zichtbaar in de overweldigende diversiteit aan online platforms met hun uiteenlopende agenda's. Vooral op kleinere fora wordt soms over onderwerpen langdurig en diepgaand gediscussieerd, terwijl de traditionele media zich intussen met heel andere zaken bezighouden (Vasterman 2009). Het tegendeel gebeurt overigens ook: er zijn onderwerpen die veel aandacht krijgen in de traditionele media, maar relatief weinig op de blogs. Discussies op Amerikaanse blogs gaan bijvoorbeeld vaker over onderwerpen rond persoonlijke rechten en culturele normen (homo-huwelijk, bezuinigingen op de zorg, *privacy settings* op Facebook), terwijl de traditionele media zich meer laten drijven door actualiteiten en primeurs (PPEJ 2010).<sup>1</sup> Het achterliggend onderzoek voor dit preadvies laat zien dat

ook in Nederland de agenda's uiteenlopen. Zo zijn ontwikkelingssamenwerking en asielbeleid thema's waar in de aanloop van de verkiezingen in 2010 online relatief veel aandacht voor was, terwijl ze minder terugkwamen in de kranten. In de traditionele media was daarentegen meer aandacht voor de financiering van het zorgstelsel dan op de webfora (Politiek Online, zie bijlage 1). De agenda's verschillen ook in de manier waarop sites maatschappelijke problemen en oplossingen framen. Amerikaanse blogs zijn bijvoorbeeld persoonlijker dan de traditionele media en vertonen vaker een mix van liberale en conservatieve meningen (PPEJ 2010). Ook tussen weblogs zijn grote verschillen zichtbaar in onderwerpeuze, taalgebruik en beelden. De toon in discussies loopt uiteen van een 'verhit debat' tot het uiten van vijandelijkheden of juist een inhoudelijk gevoerde discussie (Hirzalla 2008).

#### 4.2 Een veenbrandstructuur

De komst van het internet is de mogelijkheden voor burgers om zich in het debat te mengen ten goede gekomen. Maar de fragmentarisering in publieke debatten maken het speelveld van de publieke opinievorming ook onvoorspelbaar en onoverzichtelijk. Met een aantal filmpjes op sociale-netwerksites is in korte tijd grote twijfel gezaaid over een zorgvuldig voorbereide nationale mediacampagne. Een vaak genoemd voorbeeld hiervan is de nationale inentingscampagne tegen baarmoederhalskanker. Jonge meisjes informeerden elkaar via Hyves over de gevaren van de prik. Mede daardoor was de opkomst lager dan verwacht (Frissen 2010). Dergelijke *strategic surprises* voor politiek en beleid zullen vaker voorkomen (Bekkers et al. 2009; Devilee et al. 2009). Kwesties op het internet kunnen lang sluimeren en ogenscheinlijk uit het niets belangrijk worden. In dit verband wordt er wel gesproken over een veenbandstructuur.

Er is voortdurend wat gaande en het is eigenlijk onvoorspelbaar wanneer iets oplaait tot een publieke kwestie van een meer nationaal of zelfs internationaal niveau. Kleine gemeenschappen die zich op het internet rondom een kwestie vormen, zijn in publieke debatten individueel zelden doorslaggevend. Daar is hun bereik simpelweg te klein voor, en veel acties lopen uiteindelijk ook op niks uit (Aalberts en Kreijveld 2011). Maar de discussies die zij in het openbaar op het internet voeren dienen wel als voedings-

bodem en argumentenbak in het proces van publieke meningsvorming. Door de netwerkstructuur en de losse verbindingen tussen diverse online gemeenschappen kunnen informatie, opinies en sentimenten zich alsnog plotseling snel verspreiden.

Hierin spelen netwerkspelers, die zich behendig bewegen tussen het politieke en bestuurlijke domein, de gevestigde media en de nieuwe online platforms een belangrijke rol. Doorgaans betreft dit individuen, groepen individuen, bedrijven of organisaties die stukken in de krant schrijven, contacten hebben binnen de politiek en actief zijn op diverse online platforms. Zij brengen informatie samen en vervullen een brugfunctie tussen de verschillende platforms. Netwerkspelers die online omvangrijke sociale netwerken weten te mobiliseren, kunnen voldoende kritische massa krijgen om aandacht op te eisen in het publieke domein (Bekkers et al. 2009). Het succes van de actie rond het rekeningrijden was niet mogelijk geweest zonder een paar individuen met connecties in diverse online en offline netwerken. Zij zochten via internet steun en argumenten voor hun standpunt en brachten die met succes in de politieke arena in, waarna de ANWB via een internetpeiling veel invloed had op het standpunt van minister Eurlings (Politiek Online, zie bijlage 1). Netwerkspelers vervullen dus een sleutelrol, maar dat is vaak pas achteraf zichtbaar.

Ook de grote groep 'passieve' internetgebruikers vormt bij het oplaaien van veenbranden alsnog een factor van belang. Doordat veel mensen in Nederland een Hyves-account hebben, kunnen discussies daar in korte tijd een grote groep mensen bereiken. Een aandachttrekkende gebeurtenis, zoals een wetenschappelijke publicatie, verkiezingen, een beleidsnotitie of een welgeplaatste tweet, kan een lont in het kruitvat zijn die de passieve gebruikers op relatief eenvoudige wijze mobiliseert. De veenbrand laait als het ware op. De acties van een klein aantal internetgebruikers die verspreid op het internet en vaak in eerste instantie weinig zichtbaar hun meningen uiten, kunnen zo een grote invloed hebben op de bredere publieke opinievorming.

Voor de overheid is het lastig om te anticiperen op de veenbranddynamiek. Alertheid lijkt bij de overheid ook nog onvoldoende ontwikkeld. Uit de achtergrondstudie van dit advies blijkt dat vertegenwoordigers van de overheid in recente publieke discussies – over rekeningrijden, studiefinanciering, hypotheekrenteaftrek, ontwikkelingssamenwerking, duurzame veeteelt en het klimaat – niet of nauwelijks werden gevoerd (Politiek

Online, zie bijlage 1). De overheid beperkt zich voornamelijk tot het uitzetten van eigenstandige discussietrajecten op het net als een nieuwe vorm van inspraak, maar mengt zich nog weinig in de online discussies. Scherp geformuleerd zijn er veel online maatschappelijke discussies waar iedereen aan meedoet behalve de overheid, terwijl de overheid tegelijk haar eigen discussies organiseert waarin de samenleving afwezig is.

#### 4.3 'Oude' intermediairs zijn niet langer de enige poortwachters

Waren publieke debatten al moeilijk te sturen, de veenbranden op het internet maken het nog lastiger. De actieve rol die burgers kunnen spelen zet traditionele hiërarchische verhoudingen verder onder druk en verandert de rol van diverse intermediairs in het publieke domein (Edwards 2003). Individuen kunnen directer contact leggen met politici, journalisten, ambtenaren, het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en wetenschappers. Ze ontwikkelen zich tot amateurverslaggevers die rapporteren over actuele maatschappelijke kwesties of gebeurtenissen of zelfs tot amateurwetenschappers die de discussie aangaan met professionele wetenschappers. In de discussie rondom de vaccinatie tegen baarmoederhalskanker positioneerden leken zich als deskundigen, eerst online en daarna ook in de traditionele media, met uiteindelijk een gewichtige en bepalende stem in het debat (Bekker et al. 2009). Inmiddels maken amateurs ook deel uit van gevestigde media: zo zijn *De Telegraaf* en de *New York Times* onlangs experimenten begonnen met zogeheten hyperlokale kranten die gebruikmaken van burgerjournalisten.

Sommigen zien in de grotere journalistieke rol van individuen een teloorgang van de journalistiek als waakhond van de democratie: iedereen kan zich journalist noemen en verslag doen van gebeurtenissen zonder grondige navraag bij verschillende bronnen of zonder bescherming van die bronnen (Wasserman 2010). De maatschappelijke verantwoordelijkheid waarop de traditionele professionele journalistiek aanspreekbaar is, is minder zichtbaar in de berichtgeving door amateurverslaggevers. Anderen zien het internet juist als middel voor nieuwe vormen van journalistiek die de waakhondfunctie kunnen overnemen.<sup>2</sup> Twitteraars zijn immers een nieuwe bron van informatie voor journalisten die gebeurtenissen analyseren en duiden. Actieve en betrokken internetgebruikers kunnen



bij onjuiste of onvolledige informatie politici en journalisten dwingen om verantwoording af te leggen.

Negatief of positief geduid, het internet geeft de relatie tussen journalistiek en samenleving een nieuwe invulling. Met de komst van het internet zijn de gevestigde nieuwsmedia niet langer de voornaamste poortwachters van de toegang tot een massapubliek. Er is op het internet een samenspel tussen oude en nieuwe media ontstaan. De grote en kleine online platforms verwijzen naar elkaar en zijn onderling verweven, onder andere door een beperkte groep van netwerkspelers die op de diverse platforms actief zijn. Op het Nederlandstalig deel van het internet vullen blogs als Sargasso, Geenstijl en nujij hun pagina's door te verwijzen naar en commentaar te geven op de inhoud van nieuwssites, maar ook door de kleine gesprekken op de kleinere sites en in de sociale media in de gaten te houden. Sites met een groot publiek als telegraaf.nl, nos.nl, nu.nl en fok.nl zijn op hun beurt weer verweven met discussiegroepen en weblogs van journalisten en redacteurs die op het internet actief zijn. Daarnaast rapporteren steeds meer grote sites over wat zich in de sociale media afspeelt.

De groeiende rol van amateurs en nieuwe spelers verandert ook de positie van de vertrouwde intermediaire maatschappelijke organisaties. De acties tegen BP na het olielek in de Golf van Mexico in 2010 konden ontstaan vanuit particuliere initiatieven op sociale media, zonder dat daar nog een belangenorganisatie als Greenpeace voor nodig was. En twitteraars wisten hulporganisaties te bewegen om een nationale campagne te starten voor de slachtoffers van de overstroming in Pakistan.

#### 4.4 Nieuwe normen als gevolg van verstengeling van publiek, politiek en privaat

De onoverzichtelijkheid van de online publieke opinievorming krijgt een extra dimensie doordat op het internet het publieke, het persoonlijke en het politieke domein gemakkelijker door elkaar gaan lopen. Ambtenaren en journalisten schrijven op persoonlijke titel een weblog over nieuws en actualiteiten in hun werkgebied. De politicus is zijn eigen medium op Twitter, waar hij met het grootste gemak persoonlijke en zakelijke informatie afwisselt. De fysieke context, die voorheen vaak bepalend was voor de toon, betekenis en impact van de boodschap, valt daarmee weg. Twitterende

Kamerleden maken inmiddels deel uit van het politieke debat; een uitspraak in de Kamer heeft, in elk geval voor de traditionele media, nauwelijks andere zeggingskracht dan een tweet met een politieke boodschap.

Door de vervagende scheidslijnen komen de regels voor debat die binnen de afzonderlijke domeinen golden, ter discussie te staan. Waren gevestigde media gebonden aan professionele beroepscode en (soms onuitgesproken) normen voor hoor en wederhoor, de nieuwe media op het internet opereren in een soort vacuüm waarin de bestaande gedragscodes niet houdbaar blijken. Ook voor ambtenaren, bestuurders en politici is vaak niet helder wat ze op het internet wel of niet kunnen zeggen. Ambtenaren kunnen via het internet reeds met burgers communiceren, bijvoorbeeld om wetgeving in de praktijk te toetsen, maar zij lopen daarbij op tegen bestaande verantwoordelijkheidsverdelingen, richtlijnen en protocollen. Kamerleden en gemeenteraadsleden discussiëren op hun beurt met elkaar in de openbare ruimte van Twitter en roepen daarmee vragen op over het parlementaire proces van menings- en besluitvorming. Ministers en wethouders kunnen via nieuwe media eenvoudiger hun opvattingen of beleidskeuzes als eerste aan de media rapporteren en daarna pas aan de Kamer of de gemeenteraad. Dit alles versterkt het proces van een meer buitenparlementaire verantwoording van politiek en bestuur (RMO 2003). De controlerende taak van het parlement en de journalistiek maakt geleidelijk plaats voor een directere controlerende functie vanuit de samenleving zelf (Frissen et al. 2008). Journalisten, politici, ambtenaren en organisaties bevinden zich als gevolg van afnemende houdbaarheid van de 'oude' spelregels in een open proces van normontwikkeling over gewoontes, verwachtingen en formele en informele regels.

Ook burgers krijgen te maken met veranderende normen. Door de grote hoeveelheid aan informatie op het internet en het eroderende gezag van de traditionele intermediaire partijen kan het voor internetgebruikers lastig zijn om de betrouwbaarheid van informatie en de belangen erachter vast te stellen. Het onderscheid tussen reclame, propaganda en wetenschappelijke of journalistieke informatie is bijvoorbeeld vaak onduidelijk. Bedrijven, journalisten, overheden, actiegroepen en andere partijen ontwikkelen nieuwe communicatiestrategieën om de publieke opinie op het internet te beïnvloeden, maar de verwachtingen en normen over hoe deze partijen zich op het internet hebben te gedragen zijn nog sterk in ontwikkeling. Met name jongeren (Pijpers en Martijn 2010) en lageropgeleiden (Van Deursen

2010) hebben moeite met het vinden van betrouwbare informatie op het internet. Om deel te kunnen nemen aan debatten en om informatie, propaganda en opinies af te wegen, moeten internetgebruikers toegerust zijn met de nodige (technische, culturele en sociale) kennis en vaardigheden (Raad voor Cultuur 2005).

Daarnaast formuleren actieve internetgebruikers binnen online gemeenschappen met elkaar hun eigen impliciete en soms expliciet vastgestelde omgangsvormen, gedrageregels, culturele codes en verwachtingen. Een initiatief als Wikipedia laat zien dat internationale netwerken van mensen in onderling overleg een uitgebreid stelsel van formele regels en impliciete normen ontwikkelen. Veel sites stellen zelf gedragsregels op en moderators aan om discussies in goede banen te leiden en ruwere gedragingen en omgangsvormen te beperken. Het ontwikkelen van normen gebeurt doorgaans in samenwerking met de private dienstenaanbieders. Google weegt vanaf december 2010 in de rangschikking van zoekresultaten negatieve waarderungen van een gevonden website mee. Een bedrijf met veel slechte klantwaarderingen eindigt lager in de zoekresultaten. Ook weblogs en sociale-netwerksites stellen samen met hun bezoekers vast wie wat kan zeggen. Bij het ontwikkelen van reguleringsmechanismen maken zij gebruik van nieuwe technologische mogelijkheden, zoals waarderings-systemen waarbij bezoekers aangeven of ze een bijdrage positief of negatief beoordelen. Sommige sites hebben volgens het principe van *naming, blaming and shaming* meldknopjes waarmee lezers ongepast gedrag kunnen melden (Kelly et al. 2006). Als aanbieders te ver gaan in de regulering, kunnen klanten het bedrijf via nieuwe media op de vingers tikken. Zo demonstreerden gebruikers begin 2010 met succes tegen de nieuwe privacyregels van Facebook.<sup>3</sup> Het internet is eigenlijk één groot sociaal proces waarin telkens weer nieuwe sociale normen en praktijken ontstaan.

#### 4.5 Vileine uitingen op het net

De vermenging van publiek en privaat domein en de nieuwe spelregels krijgen soms een vilein tintje. De virtuele ruimte kan een ontremmende invloed hebben: het gedrag op internet is vrijer en minder gebonden aan de normen die offline gelden. Online publieke debatten lopen het gevaar eerder het karakter te hebben van een monoloog in plaats van een dia-

loog (Shirky 2008). Niet zelden krijgen discussies een negatieve of zelfs haatdragende toon. Deze verscherping van het debat wordt versterkt wanneer mensen anoniem kunnen blijven en er dus weinig sociale controle is (Benschop 2010).

Harde omgangsvormen zijn op zichzelf een bedreiging voor de pluriformiteit van het publieke debat. Strijdlustige mensen met het vermogen een dikke huid te ontwikkelen, zullen zich niet laten afschrikken. Anderen trekken zich liever terug uit een publieke arena waarin het er fel aan toegaat. Bovendien krijgen mensen die het felst hun standpunten naar voren brengen meer aandacht dan andere. In zijn algemeenheid gaat er veel aandacht van media, overheid en politiek uit naar zogeheten harde schreeuwers die met provocerend taal- en beeldgebruik zappers en surfers voor zich weten te interesseren. Dit kan de suggestie wekken dat deze dé publieke opinie vertegenwoordigen, terwijl het in werkelijkheid maar een klein deel daarvan betreft.

Een extreme vorm van ruwe omgangsvormen op het internet zijn bedreigingen en laster. Nederlandse politici worden met enige regelmaat bedreigd, voornamelijk via het internet (Groot et al. 2010; vgl. Broer en Van Weezel 2010). Ook individuen die op een forum een afwijkende mening uiten (zelfs onder pseudoniem), lopen het risico dreigemails te ontvangen. Het internet schept ook meer mogelijkheden om bewust misleidende informatie de wereld in te sturen, die al snel een eigen leven kan gaan leiden. Zo werd een Amerikaanse hoge ambtenaar ontslagen omdat een bekende blogger haar ten onrechte beschuldigde van racisme. Zelfs president Obama moest zijn excuses aanbieden voor zijn te snelle reactie nadat CNN alsnog de feiten had gecontroleerd (wat overigens ook de tekortkoming van de gevestigde media illustreert). Misleiding, geruchtvorming en ongefundeerde meningen zijn weliswaar altijd aanwezig in het publieke debat (Van Ginneken 1999), maar nieuwe media maken de verspreiding daarvan wel eenvoudiger. Meningen vinden direct hun weg naar de openbaarheid zonder dat daar de filters van de intermediaire organisaties als de journalistiek of maatschappelijke organisaties aan te pas komen.

#### *Een Nederlandse ziekte?*

‘De populariteit van de bedreiging aan het adres van prominenten lijkt voor zover we nu kunnen beoordelen een specifiek Nederlandse ziekte te zijn. In gemakkelijke verklaringen van het verschijnsel komt men nogal eens

de opmerking tegen dat het de schuld is van de opkomst van internet of de verloedering van de televisie. Het is niet duidelijk waarom die bedreigingen dan in vergelijkbare en omringende landen niet of nauwelijks voorkomen, terwijl ze daar toch ook internet en televisie hebben. We hebben onze collega's in België, Frankrijk en Duitsland gevraagd of er in die landen een vergelijkbare plotselinge hausse van bedreigingen tegen prominenten viel aan te wijzen, en hun reactie was ontkennend' (Bovenkerk et al. 2005, p. 8).

#### 4.6 Echokamers in begrenzende netwerkstructuren

Hoewel de komst van nieuwe media de verscheidenheid aan publieke meningsuitingen een impuls heeft gegeven, leidt dat niet automatisch tot meer pluriforme publieke debatten. Processen van in- en uitsluiting, die ook op het internet plaatsvinden, kunnen een uitwisseling van uiteenlopende meningen in de weg staan. Witschge (2007) laat bijvoorbeeld zien dat uitsluiting van afwijkende meningen regelmatig voorkomt in discussies over integratie binnen online gemeenschappen. Leden van gemeenschappen delen bepaalde normen en waarden en waarderen niet dat deze ter discussie worden gesteld. Besloten extreem rechtse of linkse discussiegroepen laten geen mensen toe die aan hun grondgedachte morrelen. Dit uitsluiten gebeurt overigens vaak niet bewust. Mensen zoeken elkaar op internet op, omdat ze hier in tegenstelling tot in de offline wereld een veilige omgeving vinden om hun standpunten en gevoelens met elkaar te delen (vgl. De Koster 2010). Evenals bij kranten en televisieprogramma's bezoeken mensen fora die bij hen passen en sluiten zich daarmee onbewust af voor afwijkende geluiden (Kushin en Kitchener 2009; Habermas 2006; Dahlgren 2005).

Naast de intrinsieke oriëntatie van mensen op gelijkgestemden begrenzen ook de technische structuren van het internet de openheid en toegankelijkheid van het vrije publieke debat. Het grote aanbod aan informatie op het internet betekent niet dat gebruikers daadwerkelijk blootgesteld worden aan een verscheidenheid aan meningen. Juist de netwerkstructuren van het internet en het onoverzichtelijke speelveld maken het mogelijk dat er clusters van sterk verbonden websites met overeenkomstige meningen en waarden ontstaan. Bekend is dat websites vooral doorverwijzen naar sites met vergelijkbare meningen en dezelfde bronnen. Er is in feite slechts

een handjevol nieuwswebsites dat originele berichten produceert. Zo is het overgrote deel van het internationale nieuws op Amerikaanse sites afkomstig van Reuters, ANP of BBC (Paterson 2007). Ook Nederlandse nieuwsportalen reproduceren of verwijzen vooral naar berichten uit (digitale) kranten of zijn in hun berichtgeving afhankelijk van het ANP. Mensen krijgen dus vanuit ogenschijnlijk verschillende, maar in feite dezelfde bronnen identieke geluiden te horen. Deze clusters in de netwerkstructuren van het internet fungeren als zogenaamde echokamers: mensen denken dat ze autonoom en zelfbewust op internet een verscheidenheid aan informatie inwinnen, maar wandelen in werkelijkheid rond in een beperkt en eenzijdig internetaanbod (Shirky 2008).

De aard van de digitale netwerkstructuren maakt bovendien dat grote spelers een voordeel hebben ten opzichte van individuen en kleine organisaties. Veel online informatie is moeilijk te vinden en de informatiestromen op het internet vertonen een *winner-takes-all*-patroon (Hindman 2009): links verwijzen vrijwel altijd naar sites die al veel publiek trekken. Hierdoor eindigen minder bekende sites laag in de zoekresultaten, en gebruikers van zoekmachines bekijken doorgaans alleen de eerste pagina met resultaten. De kans dat een individu of kleine organisatie met een eigen website een groot publiek bereikt, is daarmee gering. Grote organisaties hebben daarentegen het geld en de tijd om te investeren in communicatiestrategieën om hen bovenaan in de zoekresultaten te plaatsen. Daar komt bij dat het maken van webpublicaties – met uitzondering van individuele blogs – financiële investeringen met zich meebrengt: grote organisaties kunnen veel geld besteden aan online kwaliteitspublicaties, digitale columnisten, het design van de pagina, de webserver enzovoort. Kleine organisaties kunnen dat niet en zouden eigenlijk geld moeten vragen aan de gebruikers, maar dat is uit concurrentieoogpunt ondoenlijk (Witschge et al. 2010).

Mede door deze beperkingen zijn de gevestigde media in de praktijk voor een belangrijk deel nog toonaangevend in de informatie- en nieuwsvoorziening. De gevestigde dagbladen en omroepen, ook in hun online vorm, hebben nog altijd een groter bereik dan de meeste weblogs. Zij zien hun bijdragen druk besproken in de nieuwe media en lijken zelfs aan politiek agenderende invloed te winnen, zeker in kwesties die de landsgrenzen overstijgen (Van Noije et al. 2008). Weblogs en online discussieplatforms volgen de *hype cycle* van de grote media (Nguyen en Western 2006). Een

kwestie die in de oude media speelt, speelt soms nog een aantal dagen daarna op de blogs. De gevestigde nieuwsmedia, de politiek en de overheid zijn vooralsnog de dominante katalysators van publieke debat.

#### 4.7 Controle op toegang in private handen

Het ideaal van een open en toegankelijk internet waar iedereen naar keuze zijn informatie haalt of brengt, wordt in de praktijk begrensd door de sturende kracht van algoritmen en fysieke infrastructuren. En de keuze voor deze technische infrastructuur is allerminst waardenneutraal. Daarachter zitten keuzes die mede zijn ingegeven door (commerciële) belangen van voornamelijk private partijen die de informatiestromen op het internet beheren. De controle over de toegang tot het internet en over de mogelijkheden om informatie te publiceren en te zoeken, is voornamelijk in handen van private partijen, zoals internetaanbieders (bv. KPN, UPC en XS4ALL), zoekmachines, nieuwsaggregatoren en sociale-netwerksites. Hoewel het internet oorspronkelijk is opgezet als redundant systeem waarin een centraal controlepunt ontbreekt, neemt de regulering vanuit deze bedrijven toe.

De toegankelijkheid van informatie en diensten staat centraal in de huidige discussie over netneutraliteit. Deze discussie spitst zich toe op vragen over de mate waarin internetaanbieders onderscheid mogen maken tussen verschillende soorten inhoud, websites, diensten of platforms.<sup>4</sup> Internetproviders maken vooralsnog nog geen commercieel onderscheid tussen de informatiestromen naar verschillende start- of eindgebruikers, leveranciers of afnemers. Maar internationaal neemt de druk toe om dat onderscheid wel te maken, vooral op het mobiele internet (vgl. Google en Verizon 2010). Een aantal grote Europese internetproviders maakte onlangs bekend dat ze aan dataverbruikers als YouTube en Netflix de kosten in rekening gaan brengen voor elke gigabyte aan informatie die deze contentproviders over de netwerken verzenden (A.T. Kearny 2010). Volgens voorstanders zou commercieel onderscheid meer mogelijkheden bieden voor innovatie en voor het verbeteren van de snelheid, betrouwbaarheid en kwaliteit van netwerken en diensten (Schermer en Wagemans 2011). Vermogende ondernemingen kunnen dan tegen betaling voorrang voor hun diensten en toepassingen krijgen. Het risico is dat dergelijke aan-

passingen de mogelijkheden voor minder vermogende organisaties en individuen om een groter publiek te bereiken sterk beperken. Het internet zou steeds meer het karakter krijgen van een *broadcast medium*.

De regulering van internetverkeer door nieuwe intermediaire partijen gebeurt overigens niet altijd geheel vrijwillig. De afgelopen jaren hebben internet- en dienstenaanbieders er in het kader van handhaving en criminaliteitspreventie verschillende plichten bij gekregen. Denk aan het bewaren van de data door internetaanbieders. Een ander voorbeeld is de zorgplicht die internetaanbieders in Nederland hebben voor hun klanten, maar ook voor derden die mogelijk schade kunnen ondervinden van materiaal dat onrechtmatig via het netwerk van de aanbieder wordt verspreid. Internetaanbieders hebben bijvoorbeeld de plicht om informatie te verwijderen of websites te blokkeren als zij erop gewezen worden dat deze sites onrechtmatig auteursrechtelijk materiaal verspreiden. Zij moeten zelf bepalen of er sprake is van onrechtmatig materiaal, maar kunnen aansprakelijk worden gesteld als zij hierin nalatig zijn (Van der Sloot 2010). Eenduidige regels over hoe zij de afweging tussen verschillende belangen kunnen maken, ontbreken vooralsnog, met als gevolg dat zij zich genoodzaakt zien zelf regels op te stellen. Internet- en dienstenaanbieders krijgen zo indirect de taak om informatiestromen te monitoren en te reguleren, zonder dat daar een democratische of rechtelijke toetsing aan te pas komt.

Ook de neutraliteit van andere intermediaire partijen als zoekmachines, nieuwsaggregatoren en sociale-netwerksites is onderwerp van discussie. Mag een zoekmachine betalende klanten een hogere positionering geven in de zoekresultaten? De algoritmes die deze partijen gebruiken om informatie te selecteren, te filteren en te koppelen, bieden geen neutrale weergave van de beschikbare informatie op het internet, omdat ze gebaseerd zijn op specifieke opvattingen over welke informatie relevant zou zijn. De vrijheid van de internetgebruiker om naar eigen inzicht informatie en diensten te zoeken, is daarmee automatisch beperkt. Dat providers en zoekmachines keuzes maken voor hun informatiestructuren is onvermijdelijk, maar meer transparantie daarover lijkt geboden.

#### *Netneutraliteit in Europa en Nederland*

In de Digitale Agenda 2010-2020 stelt de Europese Commissie (EC) 'netvrijheid' centraal: de vrijheid om naar eigen voorkeur diensten en toepassingen te zoeken, binnen de grenzen van de wet. Zij kiest voor



centraal beleid, waarbij een open en neutraal internet de standaard zou moeten zijn. Richtlijnen en wetgeving ontbreken op dit niveau, op een transparantieplichting na (Bekker et al. 2009). De gedachte achter die verplichting is dat mensen zullen ‘stemmen met hun voeten’ als ze ontevreden zijn. Verder laat de EC de vorming van richtlijnen over aan de individuele lidstaten. De richtlijnen die er wel zijn, laten veel ruimte over voor eigen invulling (Henze et al. 2010).

In Nederland hebben internetproviders vooralsnog zelf de keuze in hoe zij toegang tot het internet bieden. De enige voorwaarde is dat de zij de consument hierover informeren. Internetproviders kunnen bijvoorbeeld bij een te zware netwerkbelasting de verbindingen voor een bepaalde periode van de dag ‘afknijpen’. Dat deed onder meer UPC in 2009, toen een bepaalde groep gebruikers een uitzonderlijk groot deel van de bandbreedte in gebruik had (EZ en OCW, 28-09-2010, n.a.v. questionnaire EC). OPTA, de Nederlandse telecomautoriteit, controleert tegenwoordig of internetproviders in Nederland zich houden aan de transparantieplichting over de te leveren diensten. Daarnaast kunnen providers zelf onderscheid maken tussen welke diensten en toepassingen voorrang krijgen of juist geblokkeerd worden. Spam, virussen en pornowebsites kunnen bijvoorbeeld geweerd worden. De bereikbaarheid van het noodnummer 112 door middel van Voice over IP (internettelefonie) kan voorrang krijgen boven andere datastromen.

#### 4.8 Randvoorwaarden en digitale grondrechten

De scherpe kanten van het open proces van normontwikkeling en de begrenzingen aan de toegankelijkheid van het internet roepen vragen op over wat kan, mag of wenselijk is. Om aan online publieke debatten te kunnen deelnemen, is het van belang dat mensen niet alleen toegang hebben tot verschillende informatiebronnen, maar dat ze zich ook vrij voelen zich te uiten. Het internet stelt echter een aantal kernwaarden en grondrechten van de democratische samenleving ter discussie of vraagt daar in ieder geval een andere invulling voor.

De eerste kernwaarde betreft de grondwettelijke vrijheid van meningsuiting en nieuwsgaring. Enerzijds beschermt dit grondrecht de burger tegen bemoeienis van de overheid, anderzijds stelt het de overheid de

taak om effectieve uitoefening van dit recht mogelijk te maken (Rapport Staatscommissie Grondwet 2010). Op het internet kan dit recht in het gedrang komen door de monopolieposities van dominante partijen, door onduidelijke of gebrekkige regelgeving omtrent de regulering van informatiestromen of door onvoldoende garantie van de pluriformiteit van het publieke debat. Een vraag is bijvoorbeeld of overheden bedrijven onder druk mogen zetten om websites van het net te halen zonder rechterlijke toetsing, een vraag die direct raakt aan de discussie over netneutraliteit. Regulering van informatiestromen, commercieel of anders, kan betekenen dat sommige mensen moeilijker of helemaal geen toegang hebben tot bepaalde websites, diensten of toepassingen.

Vervolgens is het de vraag of wetten inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van vertrouwelijk communicatie aanpassing behoeven. Mensen hebben op het internet weinig controle over hun persoonlijke gegevens en daarmee over hun eigen reputatie. Iedereen kan immers een foto of filmpje van een ander maken en rondsturen. Echte anonimiteit is maar zelden mogelijk, aangezien de bron van ingezonden reacties doorgaans snel te achterhalen is, door de overheid dan wel door andere internetgebruikers. Discussiebijdragen op internet hebben – en mensen realiseren zich dat vaak niet – bovendien een verrassende eeuwigheidswaarde gekregen. Eén minder geslaagde publicatie of een gefilmde verspreking kan iemand via Google een leven lang achtervolgen, met allerlei morele (schaamte, reputatieschade) en economische (afwijzingen bij sollicitaties) consequenties tot gevolg (Dommering 2010a). ‘Eeuwig publiek’ tast zo de vrije toegang tot het debat aan, ook of misschien wel juist als mensen voorzichtig worden in hun uitingen. Het lange geheugen van informatie op het internet is daarmee een beperking op het recht op privacy (Hins 2008).

#### *Persoonlijke informatie bewaard*

De Europese richtlijnen voor dataretentie schrijven nu nog voor dat internetproviders en andere aanbieders van internet en telefonie, gegevens over internetverkeer gedurende maximaal twee jaar bewaren. Deze richtlijnen zijn opgesteld om misdaad te voorkomen en te bestrijden, maar stuiten al jaren op bezwaar van privacy-actiegroepen. Zo is er weinig controle en toezicht op toegang tot de gegevens zoals opgeslagen in de database van het Centraal Informatiepunt Onderzoek Telecommunicatie

(CIOT 2008) en vreest men voor misbruik door het oneigenlijk koppelen van data (Arnbak 2010).

Daar komt bij dat de handelingen van internetgebruikers uit het oogpunt van veiligheid sowieso al een tijdlang voorwerp van monitoring zijn. In de offline wereld mag de overheid niet zomaar telefoontjes of gesprekken afluisteren; op het internet is dat in principe eenvoudiger. Bovendien maken de politie en de Belastingdienst gebruik van persoonlijke gegevens die op het internet openbaar gemaakt zijn. De overheid heeft meer mogelijkheden gekregen om gegevens over burgers te verzamelen en zij heeft de neiging om informatie te blijven verzamelen en te koppelen in het kader van veiligheid (WRR 2011). Hierdoor wordt het moeilijker voor burgers om zich te onttrekken aan hun eigen verleden.

Maar niet alleen de overheid, ook bedrijven kijken en luisteren mee. Multinationale bedrijven als Google en Facebook hebben hun verdienmodel gebaseerd op de veronderstelling dat informatie over de activiteiten van mensen op het internet waardevol is. Adverteerders zijn geïnteresseerd in de persoonlijke voorkeuren en interesses van mensen en verzamelen, analyseren en koppelen via het net allerlei gegevens van individuen, zonder dat deze individuen zich daarvan bewust zijn. Veel diensten zijn ook niet te gebruiken zonder bepaalde persoonlijke informatie prijs te geven. Om gegevens voor een groter publiek af te schermen is vaak een extra inspanning nodig, al zijn er inmiddels diverse alternatieven in omloop waarmee gebruikers meer zeggenschap hebben over hun persoonlijke profiel en de mate waarin ze gegevens met anderen kunnen en willen delen.

#### *Facebook en privacy*

Facebook heeft in 2010 meermalen laten zien dat de bescherming van persoonlijke gegevens niet hun hoogste prioriteit heeft. In oktober bleek dat gebruikergegevens zonder toestemming werden doorgesluisd naar advertentiebedrijven. In april kreeg Facebook zware kritiek toen het gepersonaliseerde diensten aanbood aan gebruikers bij een bezoek aan andere sites. Deze aanbiedingen waren gebaseerd op basis van de door Facebook zelf verzamelde gegevens over de gebruikers.

Voor het borgen van grondrechten, zoals de vrijheid van meningsuiting en nieuwsgaring of de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, is

het niet mogelijk om terug te vallen op de klassieke instituties met hun vigerende regelgeving en gedragscodes, al was het maar omdat de virtuele grenzen niet parallel lopen met de traditionele landsgrenzen. Een site die niet in Nederland is gehost – om het simpelste voorbeeld te noemen – valt niet onder Nederlandse wetgeving. En op het internet is het bijvoorbeeld moeilijk om vast te stellen wie of wat bijzondere journalistieke bescherming zou moeten genieten voor het brongeheime of het publiceren van geheime informatie (Burg et al. 2008). Verschillende gerechtshoven komen tot uiteenlopende conclusies (Dommering 2010b). Ook over de bescherming van de persoonlijke levenssfeer lopen de meningen uiteen. Moeten mensen controle kunnen houden over hun zogeheten digitale identiteit, samengesteld uit allerlei internetgegevens? Hebben mensen het recht om ‘informatie te laten vergeten’?<sup>25</sup> Kunnen aanbieders van digitale diensten aangesproken worden op privacy-schendingen? Op deze vragen komen we in het volgende hoofdstuk terug.

#### 4.9 Conclusie

Met de komst van nieuwe media is een veelkleurig medialandschap ontstaan. De fragmentarisering van publieke debatten heeft zich met de komst van het internet verder doorgezet en is zichtbaar in de uiteenlopende agendavorming. Kwesties die in de traditionele media kortstondig en hevig aandacht krijgen, staan op het internet soms nog lang in de belangstelling. Er is sprake van een veenbrandstructuur, waarin publieke issues voortdurend ergens op het internet sluimeren en plotseling in alle hevigheid kunnen oplaaien. Een belangrijke kracht van het internet, met zijn interactiviteit, netwerkstructuren en technieken om informatie te sturen, schuilt in de mogelijkheden die het biedt voor zelforganisatie. Actieve en betrokken burgers kunnen zelf optreden als *countervailing power* die de overheid, bedrijven en de journalistiek controleert en ter verantwoording roept (Meijer 2004; Frissen et al. 2008). Hoewel de massamedia nog steeds belangrijke poortwachters zijn, zijn daar veel nieuwe intermediaire spelers bijgekomen. Ook de grenzen tussen het politieke, het publieke en het persoonlijke verschuiven, waardoor bestaande gedragscodes, omgangsvormen en normen niet goed toepasbaar meer blijken en opnieuw ontwikkeld moeten worden. Deze verschuivingen in het medialandschap scheppen

ruimte voor meer individuen en groepen om hun stem te laten horen aan een groter publiek.

De analyse laat ook zien dat nieuwe media weliswaar de potentie hebben om de pluriformiteit en openheid van publieke debatten te bevorderen, maar dat dit tegelijkertijd allerminst vanzelfsprekend is door de aanwezigheid van allerlei zichtbare en minder zichtbare in- en uitsluitingsmechanismen. Dit is de inherente spanning die het internet met zich meebrengt. De verscheidenheid aan meningen is groot, maar daartegenover staat dat fragmentarisering en clustervorming pluriforme publieke debatten in de weg kunnen staan. Internetgebruikers hebben de neiging om op zoek te gaan naar gelijkgestemden en om andere meningen uit te sluiten. Zoekmachines en sociale media faciliteren dit gedrag door de wijze waarop ze informatie structureren. De vrije informatievergarings- en discussievorming lopen aan tegen zowel sociale mechanismen als de sturende kracht van algoritmes en fysieke infrastructuren die de toegang voor individuele internetgebruikers tot bepaalde informatie en opinies niet zozeer blokkeren als wel bemoeilijken. Digitale informatiestromen vertonen een *winner-takes-all*-patroon, waardoor andersoortige informatie voor de individuele gebruikers moeilijker vindbaar is. Websites linken veelal naar gelijksoortige websites, wat clustervorming in de hand werkt. Internetgebruikers kunnen zich daardoor onbewust bevinden in zogeheten echokamers en rondwandelen in een eenzijdig informatieaanbod.

Dit roept de vraag op naar de invulling van nieuwe spelregels rondom openbaarheid, gelijkheid en transparantie. Hebben internetgebruikers het recht op helderheid over hoe informatiestromen werken, waartoe ze wel of geen toegang hebben en hoe ze hun privacy kunnen borgen? Mogen internetproviders commercieel onderscheid maken in hun informatieaanbod of is informatie een publiek goed dat voor iedereen in gelijke mate beschikbaar moet zijn? Deze vragen krijgen een extra dimensie nu blijkt dat het internet ook vileine trekken kan hebben in de vorm van dreigmails, openbare laster of ongelukkige uitingen die mensen hun leven lang achtervolgen. Internetgebruikers hebben vooralsnog weinig controle over hun persoonlijke gegevens, waardoor de privacy beperkt wordt en de vrijheid van meningsuiting indirect in het geding komt. Duidelijk is in elk geval dat de juridische regels, gedragscodes en omgangsvormen die in verschillende fysieke contexten golden, niet direct zijn te vertalen naar online omgevingen.

## Noten

- 1 In Nederland is over de verschillende agenda's op de diverse media nog weinig bekend.
- 2 Zie bijvoorbeeld het *Sustainability report 2010* van *The Guardian* <http://www.guardian.co.uk/sustainability/sustainability-introduction-core-values>
- 3 <http://www.bbc.co.uk/news/10157454> (geraadpleegd op 17 maart 2011).
- 4 Zie ook: [http://www.timwu.org/network\\_neutrality.html](http://www.timwu.org/network_neutrality.html) (geraadpleegd op 22-02-2011)
- 5 Vergelijk [http://www.telegraaf.nl/digitaal/8121909/Europese\\_commissie\\_wil\\_vergeetrecht.html](http://www.telegraaf.nl/digitaal/8121909/Europese_commissie_wil_vergeetrecht.html) en <http://webwereld.nl/achtergrond/105794/eerste-kamer-bepleit-vergeetrecht-op-internet.html>

# 5

## *De aftrap voor discussie*

De analyse in dit preadvies laat zien dat het internet in korte tijd een belangrijke zelfstandige rol is gaan spelen in publieke debatten. De invloed van de nieuwe digitale media werkt twee kanten op. Het internet heeft een enorme potentie voor de vrije publieke opinievorming. Het media-aanbod waartoe mensen toegang hebben, is door het internet groter en meer divers dan ooit. Iedereen kan zijn zegje doen, iedereen kan in theorie een miljoenpubliek bereiken. Nieuwe media maken het voor burgers eenvoudiger om samen te werken en zich te organiseren, los van de traditionele formele en hiërarchische organisatiestructuren. Lange tijd werd het publieke debat gekanaliseerd via de zuilenstructuur en later via de institutionele voorzieningen van medezeggenschap, inspraak, vertegenwoordigende lichamen en ingezonden brieven. Met het internet kunnen mensen van onderop langs verschillende wegen hun mening of ongenoegen kenbaar maken of hun steun betuigen. De snelheid waarmee en de schaal waarop dit plaatsvindt, zijn ongeëvenaard. Er zijn inmiddels talloze voorbeelden die de potentie van het internet voor een opener en meer pluriform publiek debat illustreren, zoals het gebruik van sociale media tijdens de protesten in de Arabische wereld in 2010 en 2011 en de online initiatieven van burgers die hun steentje willen bijdragen, zoals bijvoorbeeld [petities.nl](http://petities.nl), [verbeterdebuurt.nl](http://verbeterdebuurt.nl), [hetnieuwestemmen.nl](http://hetnieuwestemmen.nl) en [overvecht.nu](http://overvecht.nu).<sup>1</sup>

De pluriformiteit en toegankelijkheid van de publieke debatten op het internet zijn niet vanzelfsprekend. De grote hoeveelheid beschikbare informatie op het internet wekt ten onrechte de suggestie dat internetgebruikers daar ook direct en vrij toegang tot hebben. Om alternatieve geluiden te kunnen horen, moeten zij actief op zoek gaan. Zij lopen daarbij aan tegen de sturende werking van de algoritmes van zoekmachines en netwerkstructuren van sociale media, waardoor slechts een topje van de ijsberg zichtbaar is. Daarnaast kunnen ruwe omgangsvormen in discussiefora of de beperkte privacy op het internet een obstakel vormen om deel te nemen

aan publieke debatten. Harde schreeuwers voeren vaak de boventoon en de vrijheid van meningsuiting onttaardt soms in bedreigingen en laster.

#### *Een pluriform publiek debat is de levensader van een democratie*

Volgens de RMO is een democratische samenleving gebaat bij open en pluriforme publieke debatten waarin een vrije uitwisseling van waarden en opvattingen over gezamenlijke of conflicterende belangen kan plaatsvinden. Dit betekent dat er op voorhand geen minderheidsmeningen of -opvattingen worden uitgesloten. Het betekent niet dat iedereen moet deelnemen aan debatten, maar wel dat individuen of groepen die zich niet vertegenwoordigd voelen in deze debatten de mogelijkheid hebben hun stem te laten horen. De essentie van een democratie is het erkennen van én het recht doen aan verschillende minderheidsopvattingen. Het internet biedt daar nieuwe instrumenten en perspectieven voor, maar die werken vooralsnog twee kanten op. In sociaal en technologisch opzicht is het internet nog volop in ontwikkeling en zijn de consequenties van het gebruik ervan nog niet uitgekristalliseerd.

#### *Het ontstaat niet vanzelf*

Naar welke kant de balans zal uitslaan is mede afhankelijk van de keuzes die individuen, organisaties, bedrijven en overheden nu maken over de manier waarop we als samenleving zowel online als offline met elkaar in gesprek gaan. Dit zijn keuzes over onder andere wetgeving, formele en informele gedragscodes, de mate van transparantie en aansprakelijkheid of de inzet en het ontwerp van technologie. Keuzes die samen de nieuwe regels van het spel bepalen. De RMO acht het van belang om de vraag naar de (institutionele) randvoorwaarden voor open en pluriforme publieke debatten in het internettijdperk niet uit de weg te gaan, maar open op tafel te leggen.

Het doel van dit preadvies is om deze maatschappelijke discussie over de randvoorwaarden aan te jagen en te voeden. Een open en toegankelijk internet waar iedereen binnen de grenzen van de wet naar eigen inzicht zijn informatie kan halen of brengen, is het uitgangspunt. Maar hoe ziet dat er in de praktijk uit? Wat vraagt dat van de verschillende spelers in het veld? Dit laatste hoofdstuk biedt een aantal aangrijpingspunten en werpt een aantal dilemma's en uitdagingen op die als startpunt dienen voor de verdere discussie. Op basis van de analyse identificeren wij drie thema's die een kader bieden voor deze discussie:



- 1 normen, omgangsvormen en gedragscodes;
- 2 begrenzingen aan pluriformiteit en openbaarheid;
- 3 nieuwe invulling rechtstatelijke waarden.

### 5.1 Normen, omgangsvormen en gedragscodes

De meervoudige logica's van de nieuwe media doen de grenzen tussen het persoonlijke, het publieke en het politieke domein vervagen. Daardoor zijn de gedragsregels, beroepscodes en omgangsvormen die in fysieke contexten golden, niet direct toepasbaar in online omgevingen. In deze omgevingen is er sprake van een open proces van norm- en gedragontwikkeling, waardoor nieuwe omgangsvormen en reguleringsmechanismen ontstaan. Internetgebruikers ontwikkelen met elkaar nieuwe spelregels in online gemeenschappen, terwijl ook de overheid, de politiek, de journalistiek, bedrijven en maatschappelijke organisaties zich herpositioneren en experimenteren met nieuwe communicatiestrategieën en gedragscodes.

Het proces van normontwikkeling stemt soms zorgelijk. Ruwe omgangsvormen en harde schreeuwers voeren vaak de boventoon en krijgen onevenredig veel aandacht. Op sommige discussiefora lijken de deelnemers vooral bezig te zijn met op luide toon hun mening verkondigen, zonder te luisteren naar die van anderen. Deze omgangsvormen zijn niet per se schadelijk, maar wanneer ze ontaarden in beledigingen of bedreigingen of structurele uitsluiting van minderheidsmeningen, kan dat een publiek debat in de weg staan. Daarnaast is de betrouwbaarheid van informatie online vaak lastig vast te stellen. Op weblogs, discussiefora en sociale-netwerksites zijn belangen moeilijk te achterhalen en het onderscheid tussen commerciële, wetenschappelijke en journalistieke informatie is voor velen niet duidelijk. De vraag is in hoeverre tegenwicht te bieden is aan de schadelijke kanten van de zich ontwikkelende normen en omgangsvormen.

#### *Zelfregulering is het uitgangspunt*

Het is volgens de RMO niet wenselijk om van boven dictaten voor te schrijven. Het internet biedt veel mogelijkheden voor zelfregulatie en -organisatie. Op verschillende platforms ontstaan uitgebreide impliciete en expliciete discussieregels. Moderators, maar ook bezoekers zelf zien toe

op de naleving van die regels. Discussies laten zich op het internet sowieso lastig van boven af organiseren. Internetgebruikers kiezen immers zelf de condities waaronder zij meedoen en laten zich niet gemakkelijk voorschrijven hoe zij zich behoren te gedragen. Zinnen de regels hen niet, dan kunnen ze hun mening altijd wel ergens anders kwijt. Dit is een belangrijke meerwaarde van het internet.

*Dat vraagt om mediawijsheid...*

Om actief deel te kunnen (blijven) nemen aan publieke debatten, maar ook om de vorming van nieuwe spelregels te beïnvloeden, hebben mensen specifieke vaardigheden en kennis nodig. Voor degenen die de continue aanwas van nieuwe technologieën en de veranderende spelregels snel onder de knie hebben, biedt het internet mogelijkheden om gemakkelijk informatie te vergaren en de publieke opinievorming (verregaand) te beïnvloeden. Maar lang niet iedereen heeft die kennis of vaardigheden. Met de Raad voor Cultuur (2005) bepleit de RMO daarom het bevorderen van ICT- en informatievaardigheden voor zowel jongere als oudere generaties. Evenwicht in het publieke debat vraagt om weerbaarheid en mediawijsheid van de internetgebruiker, zodat die de hoeveelheid informatie en de informatieaanbieders op waarde kan schatten en zelf zijn rol kan bepalen in het debat.

*...en een nieuwe invulling van de journalistiek*

Een onafhankelijke journalistiek die voorziet in een pluriforme nieuws- en informatievoorziening is en blijft een essentiële voorwaarde voor de democratie. Onafhankelijkheid betekent hier dat overheden niet van tevoren de inhoud van de berichtgeving controleert of daar toezicht op houdt en dat deze berichtgeving losstaat van de belangen van de bedrijven of van pressiegroepen. Dat houdt niet in dat journalisten of redacties zich niet mogen verbinden aan een bepaalde visie op de samenleving. Integendeel, zo'n verbinding kan pluriformiteit juist ten goede komen. Onafhankelijkheid betekent wel dat journalisten kritische distantie bewaren tot mensen en organisaties die diezelfde visie zijn toegedaan (RMO 2003).

Onafhankelijke en professionele journalisten en nieuwsorganisaties hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van een hoogwaardige informatie- en nieuwsvoorziening. Maar in het digitale tijdperk krijgt de onafhankelijke journalistiek een nieuwe invulling. Meer dan vroeger staan journalisten en redacties bloot aan de druk van commerciële

belangen, met mogelijk gevolgen voor hun publiekmaatschappelijke oriëntatie en onafhankelijkheid. De komst van het internet kan die druk vergroten, maar biedt ook kansen om de journalistiek nieuwe vorm en inhoud te geven. Duidelijk is dat de traditionele journalistieke functie van nieuws- en informatievoorziening niet langer voorbehouden is aan de grote professionele organisaties. Amateurverslaggevers, betrokken bloggers en maatschappelijke organisaties vervullen deze rol even goed. De normen die zij hanteren zijn nog in ontwikkeling en de organisatiegraad is beperkt. Grote (gevestigde) nieuwsorganisaties kunnen zich meer gaan specialiseren, enerzijds door creatieve verbindingen te leggen bij de ‘verslaggevers van de straat’, anderzijds door zich veel meer toe te leggen op het duiden van de grote stroom van (online) informatie. Zij kunnen nieuwe vormen vinden om concurrerende waarnemingen van gebeurtenissen weer te geven en tegen elkaar af te wegen. Nieuws ontstijgt daarmee het tijdelijke karakter van alleen een kop in de krant of een korte blog op een website, en kan daarmee een rol spelen in het creëren van mediawijsheid en in het aandragen van verrassende gezichtspunten voor de politiek-maatschappelijke agenda.

#### *Ook andere intermediaire spelers hebben een verantwoordelijkheid*

Intermediaire spelers, zoals belangengroepen, sociale bewegingen, wetenschappers en politieke partijen en tegenwoordig ook bloggers, moderators en internet- en dienstenaanbieders, spelen een belangrijke en bijzondere rol in de vorming van nieuwe normen, gedragscodes en omgangsvormen. Zij selecteren en filteren meningen, brengen die samen en dragen actief bij aan het articuleren van gezamenlijke normen en waarden. Zij hebben vaak een voortrekkersrol en zijn poortwachter voor een groter publiek. Daardoor kunnen zij invloed uitoefenen op het proces van normontwikkeling en ingrijpen als omgangsvormen niet worden nageleefd (waarschuwende, corrigerende en in sommige gevallen toegang tot een platform ontzeggen). Daarmee gaat ook een verantwoordelijkheid gepaard. Een verantwoordelijkheid om op een weloverwogen en transparante manier invulling te geven aan hun poortwachtersrol.

#### *De overheid heeft een bescheiden rol als netwerkspeler*

De overheid kan in processen van normontwikkeling slechts een bescheiden rol spelen. Alleen als deze processen voorbij de grenzen van de wet

gaan, kan zij ingrijpen. Dilemma's die hiermee gepaard gaan bespreken we in de laatste paragraaf. Via stimulerings- en subsidiebeleid kan de overheid wel processen van normontwikkeling faciliteren en de mediawijsheid van burgers bevorderen.

Ondanks haar bescheiden rol is de overheid zelf hoe dan ook onderdeel van en deelnemer aan publieke debatten. Het achterliggende onderzoek voor dit advies maakte duidelijk dat de overheid vooralsnog vooral haar eigen discussies organiseert en weinig deelneemt aan allerlei online debatten. Voor zover het de vrije publieke opinievorming niet in de weg staat, kan zij veel meer dan nu het geval is de veenbranddiscussies op de kleine internetfora volgen en peilen en daarop reageren. Dat heeft voor de overheid meerdere voordelen. Door zich een beeld te vormen van debatten die buiten het politiekpublicitair complex plaatsvinden, zal zij minder voor verrassingen komen te staan als een veenbrand plotseling opblaait. Ambtenaren kunnen daarnaast de kennis op het internet gebruiken in hun dagelijkse werkzaamheden. Ze kunnen het draagvlak voor beleid vergroten door al vroeg in de beleidsvorming op diverse (online en offline) fora het gesprek aan te gaan, eventuele dilemma's en ethische bezwaren in beeld te krijgen en zo mogelijk daarvoor in samenspraak met anderen oplossingen aan te dragen. Het geeft inzicht in het besluitvormings- en uitvoeringsproces en tegelijk kan de overheid gebruikmaken van de innovatieve en creatieve kracht die in de samenleving aanwezig is.

Deze rol van de overheid is niet vrijblijvend; transparantie en wederkerigheid zijn belangrijke uitgangspunten. Cruciaal is dat ambtenaren duidelijk maken in welke hoedanigheid zij aan de discussie deelnemen (op persoonlijke titel of als ambtenaar) en wat van hen verwacht kan worden. Deelnemers moeten zich realiseren dat de politieke besluitvorming uiteindelijk plaatsvindt in de arena van de volksvertegenwoordiging (Van Berlo 2010). Met het oog op de snelle ontwikkeling van de nieuwe media verdient het aanbeveling om gedragscodes en richtlijnen voor ambtenaren op deze punten regelmatig aan te passen en aan te scherpen. Wederkerigheid vereist ook een meer open overheid die informatie en data toegankelijker maakt voor burgers. De overheid heeft via het internet meer toegang tot allerlei informatie, maar is zelf nog zeer terughoudend in het openbaar maken van informatie en data. Meer openheid kan vertrouwen en legitimiteit verhogen, afhankelijk van ondermeer de manier waarop zij het gesprek met burgers voert en de mate waarin informatie toegankelijk is voor

iedereen. Het kan aan de andere kant ook leiden tot een fixatie op schandalen of een verlamming van besluitvorming (TNO 2011). De vraag dient zich aan hoe de overheid in het internettijdperk invulling kan geven aan haar plicht om overheidsinformatie openbaar te maken.

#### *Norm- en gedragsontwikkeling is een continu proces*

Nu we als samenleving geconfronteerd worden met een nieuw en open proces van normontwikkeling in een dynamisch online landschap, is het goed te beseffen dat de spelregels uit de offline wereld ook gebaseerd zijn op gedeelde ervaringen, waarden en opvattingen over hoe we met elkaar in gesprek gaan over gezamenlijke belangen. Traditionele media hebben door de jaren heen gedragscodes ontwikkeld waarin professionaliteit en onafhankelijkheid centraal stonden, vanuit de gedachte dat onafhankelijke nieuwsvoorziening burgers de benodigde informatie aanreikt om meningen te vormen. Dergelijke normen zijn ontwikkeld ter bevordering van een vrije meningsvorming en met het oog op de kwaliteit van de nieuws- en informatievoorziening. Ook in de politiek kunnen nieuwe media een aanvulling zijn op bestaande procedures en protocollen, maar zij kunnen de machtsverhoudingen die daarin besloten liggen ook uit balans brengen. Vooralsnog gebruiken politici sociale media vooral als instrument voor aandacht. Daar is niets mis mee, maar het zal het proces van buitenparlementaire verantwoording wel verder versterken. Het is verstandig de betekenis hiervan te doordenken. Wat zijn de grenzen voor en verantwoordelijkheden van twitterende politici? Kan en mag twitteren ook in de Kamer en in de gemeenteraadzaal? Elke samenleving dient zich af te vragen in hoeverre de vigerende regels, beroepscode of protocollen nog steeds legitiem zijn dan wel nieuwe invulling vereisen.

#### *Dilemma's en uitdagingen*

- Online uitingen kunnen soms onverwachte gevolgen hebben. Zo dreigden een 17-jarig meisje uit Amersfoort en een 16-jarige jongen uit Sittard in 2011 via Twitter hun scholen op te blazen. Zij waren zich niet bewust van de meekijkende ogen en hadden geen idee van de gevolgen van hun tweets. Hoe moeten politie en justitie, maar ook ouders en scholen met dit soort onschuldig bedoelde 'grapjes' omgaan?
- De journalistiek kent verschillende beroepscode en instellingen die toezien op de naleving daarvan, zoals de Raad voor de Journalistiek.

Zijn zulke gedragscodes ook wenselijk voor bloggers, moderators en dienstenaanbieders? Wie zou die dan moeten ontwikkelen en wie zou erop moeten toezien dat de regels worden nageleefd?

– Twitterende politici zijn inmiddels een feit. Niet iedereen is daar blij mee, omdat het de bestaande besluitvormingprocessen kan verstoren. Zijn er gedragscodes nodig voor politici die via de nieuwe media in direct contact staan met hun publiek?

– Ambtenaren hebben een dienende rol en hun acties vallen onder de ministeriële verantwoordelijkheid. In hoeverre belet hen dit om actief de discussie op het internet aan te gaan?

– De overheid zet in op e-participatie en consultatie via het internet. Hoe kan zij ervoor zorgen dat iedereen een gelijke kans krijgt om gehoord te worden? Moet de overheid zelf participatieplatforms maken of deelnemen aan die van anderen? Over welke eigenschappen moeten ambtenaren beschikken als ze hiermee bezig gaan?

## 5.2 Begrenzungen

Nieuwe media bieden (groepen) individuen meer mogelijkheden om hun stem te laten horen, maar die mogelijkheden zijn niet onbeperkt. De begrenzende factoren zijn het resultaat van de wisselwerking tussen sociale mechanismen en infrastructurele beperkingen. Mensen doen, ook op het internet, aan in- en uitsluiting. Ze zijn geneigd om bekenden en gelijkgestemden op te zoeken en andere meningen buiten te sluiten. De algoritmes van zoekmachines en de netwerkstructuren van de meeste sociale media spelen op deze mechanismen in en versterken ze. De bedrijfsmatige keuzes van zoekmachines, sociale media en internetaanbieders in het aansturen van informatiestromen, evenals de manier waarop individuen internet gebruiken, zorgen ervoor dat bepaalde inhoud niet altijd te vinden is (de spreekwoordelijke echokamer) en het voor sommigen lastig is om gehoor te vinden.

Dat er begrenzingen zijn in het publieke debat, daaraan valt niet te ontkomen. Die zijn er altijd. Elk debat, ook het publieke, kent een zekere mate van ordening en regulering, ook met het oog op de pluriformiteit. De verantwoordelijkheid voor de pluriformiteit en de toegankelijkheid ligt volgens de RMO primair in de samenleving. De gedachte dat de nationale

overheid in het huidige mediabeleid over voldoende zelfstandige sturingsmechanismen beschikt om richtinggevend en controlerend op te treden, is niet houdbaar. Grenzen komen primair door zelfregulering tot stand, maar er geldt wel een aantal voorwaarden. Ten eerste mag het er niet toe leiden dat bepaalde minderheidsmeningen op voorhand worden uitgesloten van deelname aan het publieke debat. Het is onwenselijk dat bepaalde grote partijen of harde schreeuwers de publieke opinievorming gaan domineren. Ten tweede is zelfregulering pas succesvol als het leidt tot platforms die de grote verscheidenheid aan meningen bij elkaar brengen. In- en uitsluiting op bepaalde platforms zijn op zichzelf geen probleem, zolang er voldoende open en toegankelijke plekken zijn waar informatie en meningen kritisch worden gewogen. Er moet ruimte zijn voor een verscheidenheid aan intermediaire spelers, die vanuit hun maatschappelijke verantwoordelijkheid de uiteenlopende meningen bij elkaar brengen.

#### *Maatschappelijke organisaties voeden de verscheidenheid*

Maatschappelijke organisaties met een publiek doel, zoals belangenverenigingen, sociale bewegingen en lotgenotengroepen, zijn belangrijk in het publieke debat. Vanuit een maatschappelijk belang kunnen zij platforms bieden voor beraadslaging en alternatieve perspectieven. Juist in het licht van het beperkt aantal toonaangevende spelers in de nieuwsvoorziening kunnen maatschappelijke organisaties zorgen voor evenwicht en normatieve kaders (Witschge et al. 2010). Zij zorgen voor diversiteit in het publieke debat en weten mensen en achterbannen te mobiliseren om problemen te signaleren, die te bespreken en oplossingen te formuleren. Zij kunnen gemarginaliseerde stemmen een gehoor geven. Maatschappelijke organisaties kunnen zich profileren als poortwachters en netwerkspelers. Ook publiek bekostigde instellingen, zoals de publieke omroepen, bibliotheken en adviesorganen, kunnen zich herpositioneren door op het internet platforms te bieden om diverse meningen bij elkaar te brengen en internetgebruikers te helpen hun weg te vinden in de grote hoeveelheden beschikbare digitale informatie.

#### *Internet- en dienstenaanbieders moeten hun maatschappelijke verantwoordelijkheid waarmaken*

Nu publieke debatten voor een belangrijk deel verschuiven naar digitale omgevingen, komt de maatschappelijke verantwoordelijkheid van

internet- en dienstenaanbieders prangend in beeld. De toegang tot het publieke online debat, evenals de controle daarop, is voornamelijk in handen van deze private ondernemingen. Zij maken eigen afwegingen, die soms eerder rusten op commerciële belangen dan op maatschappelijke belangen. Hier is tegenwicht noodzakelijk. Dat vraagt van internet- en dienstenaanbieders dat zij een eigen professionele context ontwikkelen met normen en codes, waarin waarden als transparantie, verantwoording en aanspreekbaarheid een centrale plaats krijgen. Internetaanbieders kunnen opener zijn over hun werkwijze en de mate van toegankelijkheid. Aanbieders van zoekmachines en sociale-netwerksites kunnen meer inzicht geven in de bedrijfsmatige keuzes achter de zoekalgoritmes en privacyinstellingen. Ook kunnen ze de interactieve en collaboratieve mogelijkheden van nieuwe media aanwenden voor het actief betrekken van hun gebruikers, bijvoorbeeld in de vorm van crowdsourcing en online participatie. Informatieaanbieders leveren op deze manier een bijdrage aan pluriforme en open publieke debatten, terwijl ze tegelijkertijd hun maatschappelijke legitimiteit versterken (vgl. RMO 2010).

#### *De overheid waakt over het speelveld*

Waar zelfregulering tekortschiet, hebben overheden (nationaal, Europees, internationaal) via stimulerings- en mededingingsbeleid een taak in het bewaken van de pluriformiteit en in het tegengaan van al te sterke machtsclusters binnen het medialandschap. Een te sterke centralisering en homogenisering van de publieke informatievoorziening – bijvoorbeeld doordat mediaconcerns een te groot beslag leggen op de aandacht van de mediagebruikers – is onwenselijk. Hoewel fusies tussen mediaconcerns niet noodzakelijkerwijs tot minder pluriformiteit leiden, kunnen ze bijdragen aan het ontstaan van echokamers die de zichtbare verscheidenheid aan meningen voor een individu beperken. Om dit te voorkomen, is het nodig dat de diversiteit in het aantal grote mediaconcerns niet onder een bepaalde grens zakt. Dat was voor de komst van het internet zo en dat is het nog steeds (RMO 2003). De overheid heeft hierin een duidelijke taak. Zij zal echter wel opnieuw moeten vaststellen wat die ondergrens is en hoe zij die kan bewaken. In Nederland is het huidige pers- en mediabeleid de uitkomst van een lang proces, en het is specifiek gericht op de kenmerken van de krant, de televisie en de radio. Deze massamedia bereiken nog altijd een groot publiek, maar hebben inmiddels wel gezelschap gekregen van veel



andere relevante spelers, waaronder multinationale internet- en diensten-aanbieders. De diverse media lopen bovendien door elkaar en een duidelijk onderscheid is steeds moeilijker te maken. Daarbij komt dat nationale overheden minder mogelijkheden hebben om in te grijpen in het internationale medialandschap. Dat vraagt om nieuwe instrumenten om de toegankelijkheid te bewaken en voorwaarden te scheppen voor een pluriform media-landschap.

Als netwerkspeler in het publieke debat heeft de overheid zelf ook een verantwoordelijkheid ten aanzien van de diversiteit aan belangen en waarden. Zij kan de positie van burgers en maatschappelijke organisaties als countervailing power versterken door overheidsinformatie beter toegankelijk te maken. Het internet biedt hiervoor veel nieuwe mogelijkheden. Maar niet iedereen wil of is in staat om van deze digitale mogelijkheden gebruik te maken. Om geen groepen uit te sluiten en de pluriformiteit in debatten te stimuleren zal de overheid in haar communicatie en informatievoorziening zowel online als offline op zoek moeten gaan naar de minder luide stemmen.

#### *Dilemma's en uitdagingen*

- Om dataverkeer in goede banen leiden, is tijd en geld nodig. Dat komt vooralsnog op conto van internetproviders, die dat echter in de toekomst mogelijk willen doorberekenen aan websites die van hun netwerk gebruikmaken. In hoeverre is dit mogelijk en wenselijk? Levert dit de klant een duurdere toegang tot internet op? Gaat dit ten koste van de kleine websites die de investeringen niet kunnen doen?
- In Groot-Brittannië wordt stevig gelobbyd voor een tweebaans internet: een snelle duurdere en een langzame goedkopere baan. Dat kan in het nadeel werken van minder vermogende sites als internetgebruikers door het langzamer downloaden van data afhaken. Is dat erg? Is het (nieuwe) medialandschap al divers genoeg? Moeten kleine partijen wel of niet beschermd worden?
- De publieke omroep wordt gefinancierd uit collectieve gelden. Hun activiteiten op het internet zouden daarom gezien kunnen worden als concurrentievervalsing. Moeten zij zich daarom beperken tot televisie en radio? Of holt dit de maatschappelijke functie van de publieke omroepen langzaam uit? Wat zegt dit over de mogelijkheden van een publiek gefinancierd omroepbestel?

– Maatschappelijke organisaties en particuliere initiatieven brengen diversiteit en creativiteit in het debat. Het ontbreekt hen echter vaak aan tijd en financiële middelen. Moet de overheid deze initiatieven financieel steunen zodat zij zich staande kunnen houden tussen de internetgiganten en internationale gevestigde mediaconcerns? Of komen de echt goede initiatieven vanzelf wel bovendrijven en is er alternatieve financiering beschikbaar?

### 5.3 Rechtstatelijke waarden

Het internet zorgt voor andere discussies rond rechtstatelijke waarden als de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de vrijheid van meningsuiting en nieuwsgaring. Individuen nemen de rol van journalist over, maar of iemand iets zegt in het kader van publieke informatiedeling dan wel in de meer persoonlijke sfeer, is nauwelijks vast te stellen. In hoeverre geldt persvrijheid ook voor uitingen van bloggers, online activistische groeperingen of de internetgebruiker die een enkele keer verslag doet van een gebeurtenis? Verder hebben internetgebruikers doorgaans weinig zicht op wat er met hun persoonlijke gegevens of uitingen gebeurt, laat staan dat zij daar invloed op hebben. Wie deelneemt aan publieke debatten op het internet, staat bewust of onbewust veel persoonlijke informatie af, over zijn leeftijd, woonplaats, vrienden, voorkeuren enzovoort. Echte anonimiteit is op het internet nauwelijks haalbaar. Digitale sporen zijn amper uit te wissen. Dienstenaanbieders houden de activiteiten van hun gebruikers nauwgezet in de gaten en ook overheden beschikken over meer instrumenten om burgers te monitoren. Tegelijkertijd zijn de dienstenaanbieders en overheden zelf nog zeer terughoudend in het openbaar maken van informatie.

#### *Rechtstatelijke waarden krijgen een nieuwe invulling*

Wat de komst van nieuwe media precies betekent voor rechtstatelijke waarden is nog onduidelijk. Nieuwe wetgeving is op nationaal en Europees niveau in ontwikkeling, terwijl technologische ontwikkelingen elkaar in snel tempo opvolgen. Hierbij krijgen begrippen als privacy, vrijheid van meningsuiting en openbaarheid van informatie een nieuwe invulling en wordt hun belang opnieuw afgewogen. Belangrijke uitgangspunten zijn

volgens de RMO dat de burgers zo veel mogelijk beschikking hebben over hun eigen gegevens en dat de overheid zich niet inhoudelijk bemoeit met de onafhankelijke informatie- en nieuwsvoorziening en alleen achteraf toetst of uitingen binnen de grenzen van de wet vallen. Wel beschermt de overheid tegen censuur, bedreigingen, laster en discriminatie.

*Handhavend optreden staat in een spanningsvolle relatie tot vrij publiek debat*  
Op het eerste gezicht lijkt het instrumentarium van de overheid, gebaseerd op de huidige wetgeving, niet goed meer toepasbaar. De grensoverschrijdende aard van het internet maakt het complex om misstanden op het medium aan te pakken. Maar over de mogelijkheden van de overheid moet ook weer niet te geringschattend worden gedaan. Een site die stelselmatig haat zaaien toestaat, auteursrechten of de van privacy van personen schendt kan wel degelijk worden aangepakt. Het is meer een kwestie van capaciteit van opsporing en vervolging, dan dat er juridische belemmeringen zouden zijn ten aanzien van diegenen die strafbare feiten op het internet plegen. De overheid dient strafbare feiten op het internet serieus te adresseren, net zoals slachtoffers buiten het internet dienen te worden beschermd. Bovendien draagt een context van veiligheid op het internet bij aan participatie van burgers, omdat de toegang tot het publieke debat hiermee wordt vergroot. De overheid kan daarnaast een organisatie aanspreken op de informatie die op de site staat en kan internetproviders dwingen om sites met strafbare content te verwijderen. Bij daadwerkelijke overtredingen op het internet liggen er dus wel degelijk mogelijkheden voor de overheid om handhavend op te treden. Op nationaal en internationaal niveau ontwikkelen overheden wet- en regelgeving en beleid om deze mogelijkheden verder uit te breiden.

Desalniettemin zal het karakter van internet en de hoge omloopsnelheid van de soms heftige debatten altijd spanningen opleveren tussen een handhavende overheid en de vrijheid van meningsuiting en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Daarom zijn tegenkrachten onontbeerlijk. Te meer omdat de regulering van de digitale informatiestromen grotendeels langs publiekprivate samenwerking loopt. Zonder duidelijke checks- en balances vergroot dat de kans op eventuele censuur door de overheid of een ongecontroleerde inbreuk op de persoonlijke levenssfeer.

### *Dilemma's en uitdagingen*

- Veel online diensten kunnen alleen maar bestaan dankzij het opgeven van persoonsgegevens. Internetgebruikers beseffen niet altijd dat hun gegevens bij derden bekend zijn, laat staan dat zij de mogelijkheid hebben de gegevens te beïnvloeden of te verwijderen. Is er behoefte aan een wettelijke vastlegging van een 'recht op vergeten' of een 'recht op verwijderen'?
- Het verschil tussen ongewenste en verboden websites is in Nederland niet helder. Sommige worden gefilterd of verboden. Maar wie bepaalt wat ongewenst is? En waar ligt de grens met censuur?
- Antipiraterijstichting Brein is onlangs het doelwit geworden van een Distributed Denial-of-Service-aanval (DDoS). Is dit een voorbeeld van eigenrichting, een vorm van digitaal kattenkwaad of een signaal dat de verhoudingen in de samenleving aan het veranderen zijn?

### *Noot*

- 1 Zie het eParticipatie Dashboard voor voorbeelden van digitale particuliere initiatieven in Nederland: <http://www.eparticipatiedashboard.burgerlink.nl/> of Bende Burgers op [www.bendeburgers.nl](http://www.bendeburgers.nl).

## Literatuur

- A.T. Kearny (2010). *A viable future model for the internet*. Chicago: A.T. Kearny.
- Aalberts, C. en M. Kreijveld (2011). *Veel gekwetter, weinig wol. De inzet van sociale media door overheid, politiek en burgers*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Adriaansen, M. en P. van Praag (2010). Jonge kiezer is net een oudere. In: *de Volkskrant*, 8 juni 2010.
- Arnbak, A. (2010). *De bewaarplicht als boegbeeld van onze bevrijding*. Geraadpleegd op 10 maart 2011 via <http://www.groene.nl/commentaar/2010-11-04/de-bewaarplicht-als-boegbeeld-van-onze-bevrijding>
- Bekkers, V.J.J.M., H.J.G. Beunders, A.R. Edwards en R.F.I. Moody (2009). *De virtuele lont in het kruitvat. Welke rol spelen de oude en nieuwe media in de micromobilisatie van burgers en hun strijd om politieke aandacht*. Den Haag: Lemma.
- Benkler, Y. (2006). *The wealth of networks, How social production transforms markets and freedom*. New Haven/Londen: Yale University Press.
- Benschop, A. (2010). *Webfora als leerscholen van democratie?* Geraadpleegd op 4 maart 2011 via [www.adviesorgaan-rmo.nl/files/file.php?id=257](http://www.adviesorgaan-rmo.nl/files/file.php?id=257)
- Berlo, D. van (2010). *Beleid 2.0, een vervolg op interactieve beleidsvorming?* Blog, 3 augustus 2010, geplaatst op *Ambtenaar 2.0. Samenwerken aan overheid 2.0*. Geraadpleegd op 21 maart 2011 via <http://ambtenaar20.ning.com/profiles/blogs/beleid-20-een-vervolg-op>
- Bimber, B. en R. Davis (2003). *Campaigning online: the internet in us elections*. New York: Oxford University Press.
- Bovenkerk, F. et al. (2005). *Bedreigingen in Nederland. Verkenning in opdracht van Politie en Wetenschap*. Utrecht: Willem Pompe Instituut / Universiteit Utrecht.
- Broer, T. en M. van Weezel (2010). De hatemail regeert. In: *Vrij Nederland*, 25 september 2010.
- Brouwer, L. (2006). Giving voice to Dutch Moroccan girls on the internet. In: *Global Media Journal*, vol. 5, nr. 9.
- Burgt, C.G.C., K. Schönbach en R.J.W. van der Wurff (2008). *Journalism ethics in perspective: Desirability and feasibility of a separate code of conduct for online journalism*. Geraadpleegd op 18 januari 2011 via

- <http://theendofjournalism.wdfiles.com/local--files/vandeburgtetal/Christel%20van%20de%20Burgt.pdf>
- CBS (2009). *De digitale economie 2009*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2010a). *Landelijke Jeugdmonitor*. Rapportage 2e kwartaal 2010. Den Haag/ Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2010b). *Sociale samenhang: Participatie, vertrouwen en integratie*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2011). *Nederlandse jongeren zeer actief op sociale netwerken*. In: CBS Webmagazine, 10 januari 2011. Geraadpleegd op 30 maart 2011 via <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/vrije-tijd-cultuur/publicaties/artikelen/archief/2011/2011-3296-wm.htm>
- CIOT, Centraal Informatiepunt Onderzoek Telecommunicatie (2008). *Eindrapportage audit CIOT*. Den Haag: CIOT / ministerie van Justitie.
- Dahlgren, P. (2005). The internet, public spheres, and political communication: dispersion and deliberation. In: *Political Communication*, vol. 22, nr. 2, p. 47-162.
- Davis, R. (2005). *Politics online: blogs, chatrooms and discussion groups in American democracy*. New York: Routledge.
- Dekker, P. (2004). De civil society als terrein en taak. In: *In de marge: periodiek over levensbeschouwing en wetenschap*, jg.13, nr. 1, p. 15-21.
- Deursen, A. van (2010). *Internet skills, vital assets in a information society*. Enschede: Universiteit Twente.
- Deursen, A.J.A.M. van, en J.A.G.M. van Dijk (2010). *Trendrapport computer- en internetgebruik Nederland 2010. Een Nederlands en Europees perspectief*. Enschede: Universiteit Twente.
- Devilee, J., J. Köhler en R. Poll (2009). *Risicocommunicatie RIVM. Informatievoorziening volgens belanghebbenden*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Dixhoorn, A. van (2006). *De stem des volks. Publieke opinie, opinieonderzoek en democratie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dommering, E. (2010a). Recht op persoonsgegevens als zelfbeschikkingsrecht. In: J.E.J. Prins (red.), *16 miljoen BN'ers? Bescherming van persoonsgegevens in het digitale tijdperk* (p. 83-99). Leiden: Stichting NJCM-Boekerij.

- Dommering, E. (2010b). *De rol van een 'journalist' in de democratie*. Inleiding voor symposium van 17 maart 2010 door Stichting Media-Ombudsman Nederland. Den Haag: Stichting Media Ombudsman Nederland.
- Drok, N. en F. Schwarz (2010). *Jongeren, nieuws en betrokkenheid*. Geraadpleegd op 3 april 2011 via [http://www.krantindeklas.nl/site/bronnen/jongeren\\_nieuwsmedia\\_betrokkenheid/](http://www.krantindeklas.nl/site/bronnen/jongeren_nieuwsmedia_betrokkenheid/)
- Edwards, A. (2003). *De gefaciliteerde democratie. Internet, de burger en zijn intermediairen*. Utrecht: Lemma.
- Eurostat (2011a). *Level of Internet access – households*. Geraadpleegd op 16 maart 2011 via <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>
- Eurostat (2011b). *Individuals frequently using the Internet*. Geraadpleegd op 16 maart 2011 via <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>
- Fenez, M., J. Middelweerd en M. van der Donk (2009). *Moving into multiple business models. Outlook for newspaper publishing in the digital age*. Geraadpleegd op 16 maart 2011 via <http://www.pwc.com/gx/en/entertainment-media/publications/outlook-newspaper-publishing-in-digital.jhtml>
- Frissen, P.H.A. (2009). *Gevaar verplicht. Over de noodzaak van aristocratische politiek*. Amsterdam: Van Gennep.
- Frissen, V. (2010). *Health 2.0: It's not just about medicine and technology, it's about living your life*. Den Haag: TNO.
- Frissen, V., M. van Staden, N. Huijboom, B. Kotterink, S. Huveneers, M. Kuipers en G. Bodea (2008). *Naar een 'User Generated State'? De impact van nieuwe media voor overheid en openbaar bestuur*. Geraadpleegd op 16 maart 2011 via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2008/03/25/naar-een-user-generated-state-de-impact-van-nieuwe-media-voor-overheid-en-openbaar-bestuur.html>
- Ginneken, van J. (1999). *Breinbevingen. Snelle omslag in opinie en communicatie*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Google en Verizon (2010). *A joint proposal for an open internet*. Geraadpleegd op 17 maart 2011 via <http://googlepublicpolicy.blogspot.com/2010/08/joint-policy-proposal-for-open-internet.html>
- Groot, I.N.J. de, L.F. Drost en J.C.J. Boutellier (2010). Bedreigers van politici: risico's en interventiemogelijkheden. In: B. Schuring, E.M. Messchaert en M.H.G. van Leeuwen (red.), *Individuele bedreigers van publieke personen in Nederland. Fenomeenanalyse en een beleidsverkenning*. Den Haag: NTCS.
- Gurak, L. en S. Antonijevic (2008). Digital Rhetoric and Public Discourse. In: *The Sage Handbook of Rhetorical Studies* (p. 497-508). London: Sage.

- Haan, J. de, en F. Huysmans (2007). De digitalisering van media- en informatiegebruik. In: J. Steyaert en J. de Haan (red.), *Jaarboek ICT en Samenleving 2007: gewoon digitaal* (p. 69-88). Amsterdam: Boom.
- Huysmans, F. en J. de Haan (2010). *Alle kanalen staan open. De digitalisering van de mediagebruik*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Habermas, J. (2006). Political communication in media society: Does democracy still enjoy an epistemic dimension? The impact of normative theory on empirical research. In: *Communication Theory*, vol. 16, nr. 4, p. 411-426.
- Henze, B., F. Schuett en J. Sluijs (2010). *Network neutrality and transparency. Theory, experimental research, policy conclusions*. Tilburg: Tilburg Law and Economics Center.
- Hirzalla, F. (2008). *Generatie Y, burgerschap en internet: een verkenning van websites*. Geraadpleegd op 16 maart 2011 via <http://dare.uva.nl/document/143932>
- Hindman, M. (2009). *The myth of digital democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Hins, W. (2008). Het ijzeren geheugen van het internet. In: *Ars Aequi*, jg. 57, juli/augustus, p. 558-564.
- Hof, C. van 't, F. Daemen en R. van Est (red.) (2010). *Check in / check uit. De digitalisering van de openbare ruimte*. Rathenau Instituut. Rotterdam: Nai Uitgevers.
- Jarvis, J. (2009). *What would Google do?* New York: Collins Business.
- JIC STIR (2010). *Surfende bevolking 13+ stijgt en is langer online*. Establishment Survey. Geraadpleegd op 16 maart 2011 via <http://www.stir.nl/nieuws/surfende-bevolking-13-stijgt-en-is-langer-online/>
- Kelly, J.W., D. Fisher en M. Smith (2006). *Friends, Foes and Fringes: norms and structure in political discussion networks*. Geraadpleegd op 16 maart 2011 via <http://portal.acm.org/citation.cfm?id=1146727>
- Kleinnijenhuis, J. (2003). Het publiek volgt media die de politiek volgen. In: *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*. RMO-advies (p. 151-211). Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Koster, W. de (2010). *Nowhere I could talk like that. Togetherness and identity on online forums* (proefschrift). Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Kujawski, B., J. Holyst en G.J. Rodgers (2007). Growing trees in internet news groups and forums. In: *Physical Review E*, jg. 76, nr. 3.



- Kushin, J.M. en K. Kitchener (2009). Getting political on social network sites: exploring online political discourse on facebook. In: *First Monday*, vol. 14, nr. 11.
- Lilleker, D.G. en N.A. Jackson (2009). British political parties and web 2.0: the current bandwagon or changing the mindset? In: *Journal of Information, Technology and Politics*, vol. 6, nr.3/4, p. 232-250.
- McKinsey (2010). *A glimmer of hope for newspapers*. Geraadpleegd op 30 maart 2011 via [http://www.mckinseyquarterly.com/Media\\_Entertainment/Publishing/A\\_glimmer\\_of\\_hope\\_for\\_newspapers\\_2560#footnote1](http://www.mckinseyquarterly.com/Media_Entertainment/Publishing/A_glimmer_of_hope_for_newspapers_2560#footnote1)
- Meijer, A. (2010). *Vreemde ogen dwingen. De betekenis van internet voor maatschappelijke controle in de publieke sector*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Ministerie van Economische Zaken en ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2010). *Questionnaire for the public consultation on the open internet and net neutrality in Europe*. 28-09-2010. Geraadpleegd op 16 maart 2011 via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brieven/2010/09/28/questionnaire-for-the-public-consultation-on-the-open-internet-and-net-neutrality-in-europe.html>
- Nguyen, A. en M. Western (2006). The complementary relationship between the Internet and traditional mass media: the case of online news and information. In: *Information research*, vol. 11, nr. 3.
- Nielsen, J. (2006). *Participation Inequality: Encouraging More Users to Contribute*. Geraadpleegd op 16 maart 2011 via [http://www.useit.com/alertbox/participation\\_inequality.html](http://www.useit.com/alertbox/participation_inequality.html)
- Noije, L.L.J. van, J. Kleinnijenhuis, J. en D. Oegema (2008). Loss of parliamentary control: Due to Mediatization and Europeanization. A Longitudinal and Cross-sectional Analysis of Agenda Building in the United Kingdom and the Netherlands. In: *British Journal of Political Science*, vol. 38, nr. 3, p. 455-478.
- NOS (2010). *CDA en VVD oneens over internet omroepen*. Geraadpleegd op 30 maart 2011 via <http://nos.nl/artikel/195391-cda-en-vvd-oneens-over-internet-omroepen.html>
- O'Reilly, T. (2007). What is Web 2.0: Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software. In: *Communications & Strategies*, nr. 1, p. 17.

- Paterson, C. (2007). International news on the Internet: Why more is less. In: *Ethical space. The International Journal of Communication Ethics*, vol. 4, nr. 1, p. 57-66. Geraadpleegd op 16 maart 2011 via [http://www.communicationethics.net/journal/v4n1-2/v4n1-2\\_12.pdf](http://www.communicationethics.net/journal/v4n1-2/v4n1-2_12.pdf)
- PEEJ, Pew Project for Excellence in Journalism (2010). *New Media, Old Media. How Blogs and Social Media Agendas Relate and Differ from the Traditional Press*. Geraadpleegd op 30 maart 2011 via [http://www.journalism.org/analysis\\_report/new\\_media\\_old\\_media](http://www.journalism.org/analysis_report/new_media_old_media)
- Pew Research Center (2010). *Ideological news sources. Who watches and why?* Geraadpleegd op 30 maart 2011 via <http://people-press.org/2010/09/12/americans-spending-more-time-following-the-news/>.
- Pijpers, R. en T. Martijn (red.) (2010). *Einstein bestaat niet. Over usability en surfgedrag van jongeren. Digivaardig & Digibewust, Mijn Kind Online en MetrixLab*. Geraadpleegd op 16 maart 2011 via [www.mijndigitalewereld.nl](http://www.mijndigitalewereld.nl)
- Prenger, M., L. van der Valk, F. van Vree en L. van der Wal (2011). *Gevaarlijk spel. De verhouding tussen pr & voorlichting en journalistiek*. Amsterdam: UvA.
- Raad voor Cultuur (2005). *Mediawijsheid. De ontwikkeling van nieuw burgerschap*. Den Haag: Raad voor Cultuur.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2003). *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- RMO (2010). *Terug naar de basis. Over legitimiteit van maatschappelijke dienstverlening*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Ruigrok, N., K. Welbers en W. van Atteveldt (2010). *Stemmen krijgen of stemming maken? Activiteiten van Tweede Kamerleden in de Kamer en de media in 2010*. Amsterdam: Vrije Universiteit / Nederlandse Nieuwsmonitor.
- Schermer, B. en T. Wagemans (2011). *Freedom in the days of the internet. Regulating, legislating and liberating the internet while protecting rights and unlocking potentials*. Brussel: Centre for European Studies.
- Shirky, C. (2008). *Here comes everybody. The power of organizing without organizations*. New York: Penguin Books.
- Sloot, B. van der (2010). De verantwoordelijkheid voorbij. De ISP als verlengstuk van de overheid. In: *Mediaforum*, jg. 22, nr. 5, p. 157-161.
- Spaink, K. (2010). *Maatschappelijk middenveld*. Geraadpleegd op 22 juni 2010 via <http://www.spaink.net/2010/06/22/maatschappelijk-middenveld/>.
- Staatscommissie Grondwet (2010). *Rapport Staatscommissie Grondwet*. Den

- Haag: Staatscommissie Grondwet.
- TK (2009/2010). *Brief van de minister van ocv over het adviesrapport Tijdelijke Commissie Innovatie en Toekomst Pers* van 30 september 2009. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009/2010, 31777, nr. 18.
- TNO (2010). *Rapport eParticipatie Awards 2010. Informatie shortlist*. Geraadpleegd op 16 maart 2011 via [http://www.eparticipatiemonitor.tno.nl/dynamics/modules/SFIL0100/view.php?fil\\_\\_Id=41](http://www.eparticipatiemonitor.tno.nl/dynamics/modules/SFIL0100/view.php?fil__Id=41)
- TNO (2011). *Open Overheid. Internationale beleidsanalyse en aanbevelingen voor Nederlands beleid*. Rapport nr. 35440. Geraadpleegd op 7 april 2011 via [http://www.tno.nl/content.cfm?context=thema&content=innopublicatie&laag1=897&laag2=918&laag3=1&item\\_\\_id=784](http://www.tno.nl/content.cfm?context=thema&content=innopublicatie&laag1=897&laag2=918&laag3=1&item__id=784)
- Vasterman, P. (2010). De digitale schandpaal. De invloed van internet op het verloop van affaires en schandalen. In: *Tijdschrift voor communicatiewetenschap*, jg. 38, nr. 2, p. 118-138.
- Vos, H. en A. van Geel (2009). *The next web 2009*. Amsterdam: Ruigrok | NetPanel.
- Wasserman, E. (2010). *Threats to ethical journalism in the New Media age*. Geraadpleegd op 16 maart 2011 via <http://www.media-ombudsman.nl/article/threats-to-ethical-journalism-in-the-new-media-age>
- Witschge, T. (2007). *(In)difference online. The openness of public discussion on immigration* (proefschrift). Utrecht: Universiteit van Amsterdam.
- Witschge, T., N. Fenton en D. Freedman (2010). *Protecting the news. Civil society and the news*. Londen: Carnegie UK Trust.
- Wollaars, J. (2010). *Thieme actiefste en sociaalste Twitteraar*. Geraadpleegd op 16 maart 2011 via <http://nos.nl/artikel/160822-thieme-actiefste-en-sociaalste-twitteraar.html>
- Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2011). *iOverheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wuthnow, R. (1991). The voluntary sector. In: R. Wuthnow (red.), *Between States and Markets*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Xenos, M. en K. Foot (2008). Not your father's internet: the generation gap in online politics. In: W.L. Bennett (red.), *Civic life online: learning how digital media can engage youth* (p. 51-70). London: MIT Press.

# *Bijlage 1*

## *Internet als perpetuum mobile*

### *Een onderzoek naar de invloed van internet op het publieke debat*

(Bijlagen 1, 2 en 3 van dit rapport zijn te vinden op internet,  
[www.adviesorgaan-rmo.nl](http://www.adviesorgaan-rmo.nl) bij het project Internetlogica)

Jonneke Stans, Ton Baetens, Arnout Ponsioen, Tom Jütten  
(Politiek Online)  
in opdracht van de Raad voor  
Maatschappelijke Ontwikkeling.

15 oktober 2010



# Inhoud

1	Inleiding	79
2	Theoretisch kader	81
2.1	De versnippering van de samenleving	82
2.2	Toenemende complexiteit: ontgrenzing en verrafeling van de domeinen overheid, media en civil society	85
2.3	Agendasetters in het nieuwe publieke debat	88
2.4	Nieuw model	90
2.5	Van een nieuw model naar de analyse van (online) debat	91
2.6	Hypothesen	93
3	Onderzoeksopzet en verantwoording	95
4	Kwantitatieve analyse – tien thema's	103
4.1	Resultaten kwantitatieve analyse per thema	103
4.2	Samenvattend	110
	Noot	115
5	Kwalitatieve analyse – zes cases	116
5.1	Rekeningrijden	116
5.2	Studiefinanciering	120
5.3	Hypotheekrenteaf trek	125
5.4	Ontwikkelingssamenwerking	129
5.5	Duurzame veeteelt	133
5.6	Klimaat	137
5.7	Samenvattend	141
	Noten	142
6	Conclusies	143
	Literatuur	149



# 1

## *Inleiding*

In een periode van ongeveer vijftwintig jaar is onze 'maakbare samenleving' veranderd in een 'ongekende' samenleving: complex en onvoorspelbaar. Burgers bewegen zich niet langer binnen overzichtelijke, duidelijk afgebakende gemeenschappen, maar organiseren zich in toenemende mate in tijdelijke, snel wisselende en vaak virtuele verbanden, door Duyvendak en Hurenkamp (2004) getypeerd als '*communities lite*'.

In tijden waarin de samenleving verandert en intensieve interactie tussen burgers, traditionele en online media eerder regel dan uitzondering is, worden overheden in toenemende mate verrast door wat de samenleving ergens van vindt en door de acties die naar aanleiding van deze opinies ontstaan. Die toename van maatschappelijk assertiviteit lijkt synchroon te lopen met de opkomst van online media.

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) is gestart met een adviestraject naar de betekenis van online media in het publieke domein. De maatschappelijke dynamiek die de opkomst van online media met zich meebrengt, sluit aan bij bovengenoemde ontwikkelingen. In het project van de RMO ligt de nadruk enerzijds op de invloed van deze ontwikkelingen op de relaties tussen burgers onderling en anderzijds op de invloed ervan op de relatie tussen burgers en de overheid. Centrale vraag van de Raad is welke rol online media spelen in de huidige maatschappelijke ontwikkelingen voor zover die betrekking hebben op publieke meningsvorming.

De RMO heeft Politiek Online gevraagd een verkennend onderzoek te doen naar de samenhang tussen traditionele media, online media en publieke meningsvorming rondom actuele issues. Politiek Online heeft in kaart gebracht hoe het proces van publieke meningsvorming zich ontwikkelde in traditionele en online media rondom tien thema's die aan bod kwamen in de ambtelijke heroverwegingsoperatie van april 2010. Daarnaast zijn er zes cases geselecteerd die we verder hebben uitgediept.



In deze kwalitatieve casebeschrijvingen hebben we de rol van (groepen) individuele actoren op het verloop van het publieke debat geanalyseerd en beschreven welke mechanismen een rol spelen in dat proces.

In het advies *Medialogica* van de RMO uit 2003 wordt gesteld dat politici nog steeds de agenda bepalen, maar dat de media de bouwers zijn van het publieke decor. Met de opkomst van internet is aan deze logica een nieuwe dimensie toegevoegd. Ons onderzoek is een zoektocht naar deze nieuwe logica.

# 2

## *Theoretisch kader*

Een leven zonder internet is inmiddels ondenkbaar. Internet is in een tijdbestek van twee decennia een essentieel onderdeel geworden van het dagelijks leven van burgers, van de bedrijfsvoering van vrijwel alle ondernemers en ondernemingen, van het Nederlandse medialandschap en van de Nederlandse samenleving als geheel. Daarmee is internet automatisch ook van invloed op het publieke debat in Nederland.

Om zicht te krijgen op de maatschappelijke implicaties van deze revolutionaire of ‘disruptieve’ ontwikkeling, is het niet zozeer van belang dat er wordt gekeken naar de technische aspecten en mogelijkheden van internet, maar vooral naar de sociale dimensie. Hoe heeft de opkomst van internet het leven van mensen in Nederland veranderd? Hoe heeft dat kunnen gebeuren? En wat heeft dat vandaag de dag voor consequenties voor de maatschappelijke domeinen overheid, media en civil society?

Op zoek naar antwoorden beschrijven we in dit hoofdstuk allereerst hoe de samenleving is ‘versnipperd’ als gevolg van een aantal macro-ontwikkelingen. Vervolgens beschrijven we hoe die ontwikkelingen zorgen voor ‘ontgrenzing en verrafeling’ van drie belangrijke maatschappelijke domeinen: overheid, media en civil society. Ook gaan we in op de virtualisering van de samenleving als gevolg van de groei van het internet en laten we zien dat de opkomst van internet zorgt voor een toenemende complexiteit bij en tussen overheid, media en civil society. Tot slot bespreken we enkele mechanismen die een belangrijke rol spelen bij het ontstaan en de ontwikkeling van publieke debat. Het theoretisch kader sluiten we af met een aantal hypothesen.

## 2.1 De versnippering van de samenleving

Wetenschappers zijn het er vrijwel over eens dat onze huidige samenleving met recht een 'netwerksamenleving' genoemd kan worden (Castells 1996). De sociologen Wellman en Hampton (1999) spreken in dat verband over een paradigmashift 'from living in 'little boxes' to living in networked societies'. Deze netwerksamenleving heeft een aantal karakteristieken (Frissen 2002) waarmee deze zich onderscheidt van andere sociale structuren en die van belang zijn als we willen begrijpen wat de maatschappelijke effecten zijn van de opkomst van internet. Deze karakteristieken zijn:

- deterritorialisering
- horizontalisering
- fragmentatie
- virtualisering

### *Deterritorialisering*

De netwerksamenleving is vrijwel grenzeloos. Grensoverschrijdende verbindingen leiden tot internationalisering van economie, cultuur en samenleving. Dat was enkele decennia geleden ook al het geval, maar de schaal waarop grenzen vandaag de dag – letterlijk – worden overschreden, is ongekend. In feite is veel informatie zelfs volledig grenzeloos en is informatie-uitwisseling nauwelijks meer gebonden aan plaats en tijd. Informatie strekt zich daarbij uit van staat tot staat en is vaak niet tot een specifiek terrein of domein te herleiden (Bovens 2003). Frissen (2002) spreekt in dit verband ook over het ontkoppelen van handeling en effect. Bij die ontkoppeling verliest de fysieke plek aan betekenis.

Deterritorialisering stelt instituties die van oudsher gebonden zijn aan een geografisch territorium voor nieuwe problemen. Een van die instituties is de nationale staat. Zo moet de staat vandaag de dag rekening houden met een publiek debat dat zich grotendeels over landsgrenzen uitstrekt. Die geografische verbreding (mede mogelijk gemaakt door virtualisering) leidt ertoe dat de herkomst van informatie, beelden, argumenten en deelnemers aan het debat steeds diffuser wordt. Daardoor wordt oppositie tegen plannen van de overheid minder voorspelbaar en minder overzichtelijk.

### *Horizontalisering*

Horizontalisering heeft betrekking op de verschuiving van een op gezag gebaseerde, hiërarchische samenleving naar meer op onderhandeling en vertrouwen gerichte organisatievormen (Bovens 2003). De mogelijkheden voor centrale sturing en controle door de overheid zijn in deze nieuwe maatschappelijke ordening aanzienlijk afgenomen (Bovens 2000; Michels en Meijer 2003; Terpstra 2003). Maatschappelijke machtsuitoefening is in afnemende mate in 'Den Haag' geconcentreerd. Die ontwikkeling leidt tot veranderingen in de verhouding tussen burger en overheid. Om deze ontwikkeling te omschrijven is het netwerk een geschiktere metafoor dan de traditionele gezagspiramide. Binnen netwerken zijn overheden niet langer de centrale actor en de 'top' van de piramide, maar eerder partner bij het uitoefenen van publieke taken en bevoegdheden (Michels en Meijer 2003).

Frissen (2002) wijst terecht op de samenhang tussen technische, sociale en culture aspecten van horizontalisering. Internet heeft gezorgd voor een horizontalisering in informatievoorziening – steeds meer informatie is vrij toegankelijk voor steeds meer mensen – en maakt tegelijkertijd de sociaal-culturele emancipatie van burgers zichtbaar. Die emancipatie komt onder andere tot uitdrukking in het online publieke debat: in theorie kan iedereen met een internetverbinding zich mengen in een discussie, punten agenderen, nieuwe informatie inbrengen in het debat en feiten en meningen ter discussie stellen. Natuurlijk vonden die publieke discussies ook al plaats in het pre-internettijdperk, maar de schaal, de organisatievorm, de potentiële reikwijdte en de laagdrempeligheid van de hedendaagse discussies is onvergelijkbaar met de publieke discussies van enkele decennia geleden.

### *Fragmentatie*

Fragmentatie verwijst in dit verband naar de versnippering van bijvoorbeeld leefstijlen, van normen- en waardepatronen en van mediagebruik. Het proces van ontzuiling is daar in Nederland deels de oorzaak van. Door de ontzuiling is de traditionele cohesie binnen en tussen zuilen verdwenen en daar is een meervoudig en inconsistent patroon van publieke participatie voor in de plaats gekomen. Burgers zijn tegelijkertijd leesouder, donateur van het Wereld Natuur Fonds, lid van de ANWB, vrijwilliger en deelnemer aan interactieve beleidsprocessen, en ze reageren op weblogs en ondertekenen online petitities.

Internet speelt een nauwelijks te onderschatten rol in dit proces van toenemende fragmentatie. Geen leefstijl zo 'afwijkend' of ergens op de wereld is wel een geestverwant te vinden. Hetzelfde geldt voor muzikale voorkeuren, ideologische overtuigingen en professionele interesses. In die zin is de verzuiling terug van weggeweest, al is de diversiteit en flexibiliteit van al deze zuilen en zuiltjes zo groot en onoverzichtelijk dat een grote mate van sturing en controle door een centrale actor onmogelijk lijkt.

### *Virtualisering*

Internet is in toenemende mate onderdeel van het dagelijks leven van mensen. Het gaat daarbij niet alleen om de vervanging van fysieke organisatievormen of communicatiemethoden, maar ook om het ontstaan van geheel nieuwe organisatievormen en de opkomst van nieuwe kanalen en platforms waar mensen uitdrukking kunnen geven aan wensen, behoeftes, interesses en opinies. Virtualisering leidt tot nieuwe, online (gebaseerde) vormen van gemeenschapsvorming. Binnen deze virtuele gemeenschappen is identiteit een te manipuleren en te creëren fenomeen (Frissen 2002).

Synchroon aan de toegenomen technische mogelijkheden en de verspreiding van internet in het publieke en private domein veranderde ook het karakter van virtuele gemeenschappen (Van den Boomen 2007). De allereerste virtuele netwerken werden begin jaren negentig gevormd door hackers, kunstenaars en politiek activisten en hadden doorgaans een uitgesproken politiek-idealistisch karakter. Met de opkomst van het wereldwijde web werd internet een huis-tuin-en-keukenmedium. Er ontstonden publieke discussieruimtes die ervoor zorgden dat *virtual communities* al snel een veel groter publiek bereikten. Daarmee verschoven ook de motieven voor de creatie van virtuele gemeenschappen naar meer sociaaleconomische en commerciële terreinen. Persoonlijke relaties vervingen gedeelde interesses als belangrijkste basis voor online groepsvorming. De opkomst van webnetwerken reflecteerde de opkomst van '*communities lite*'. *Strong ties* maakten plaats voor *weak ties*. De nieuwe mogelijkheden van het internet (Web 2.0) versterkten deze ontwikkeling. Mensen bleven zich sociaal groeperen, maar de relaties die werden aangegaan waren lossier dan voorheen. Met de opkomst van Web 2.0-toepassingen is de *sense of community*, die de eerste fasen van virtualisering kenmerkte, naar de achtergrond verdwenen ten gunste van de *sense of my links*. Invloed en gezag zijn daarin in toenemende mate gerelateerd aan de plek in en de grootte van iemands netwerk(en).

Tellen we de ontwikkelingen die we hiervoor beschreven bij elkaar op, dan ontstaat een beeld van een complexe, onvoorspelbare samenleving waarin in elk geval het overheidsdomein aan macht en invloed heeft ingeboet. Deze veranderende verhoudingen zijn onmiskenbaar van invloed op het proces van publieke meningsvorming, en internet doet daarbij dienst als katalysator. De komst van internet stelt de geëmancipeerde burger in staat om zich snel, efficiënt en vaak kortstondig te verenigen rondom specifieke issues, hoe klein en triviaal deze op het eerste oog ook lijken. Traditionele media komen enerzijds onder druk te staan doordat burgers daar niet langer van afhankelijk zijn voor hun nieuwsvoorziening, maar maken anderzijds ook dankbaar gebruik van internet als bron van informatie, als verspreidingskanaal en als instrument om de ‘temperatuur’ van de samenleving rondom specifieke issues te meten. De overheid worstelt met de vraag hoe zij zich moet verhouden tot deze veranderingen. Binnen het overheidsdomein wordt men immers in toenemende mate geconfronteerd met dynamische, ongrijpbare coalities van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties die in bepaalde thema’s de richting van het publieke debat bepalen en op die manier vaak de politieke en beleidsagenda weten te beïnvloeden (of ondermijnen). En hoewel de samenstelling en inhoud van deze coalities sterk varieert, speelt internet in vrijwel alle gevallen een rol.

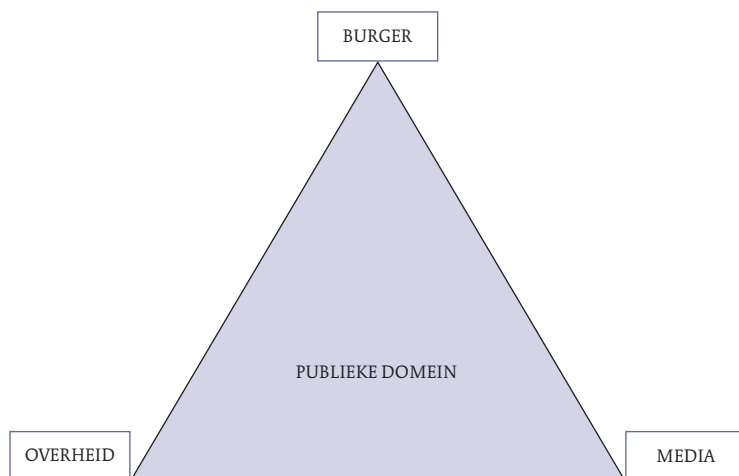
## 2.2 Toenemende complexiteit: ontgrenzing en verrafeling van de domeinen overheid, media en civil society

Met de komst van de netwerksamenleving zijn de verhoudingen tussen de maatschappelijke domeinen overheid, media en civil society blijvend veranderd. Met overheid wordt in dit onderzoek zowel het politiek-bestuurlijke complex als de ambtenarij bedoeld. Onderwerp van onderzoek is het publieke debat naar aanleiding van de ambtelijke heroverwegingen, die zowel een ambtelijke als een politieke dimensie kennen. Het mediadomein verwijst hier naar ‘traditionele’ nieuwsmedia zoals kranten, televisie en radio. Tot slot wordt er in dit rapport gesproken over de civil society als derde domein van belang. Hiermee worden burgers en organisaties bedoeld die, individueel of als groep, betrokkenheid tonen bij de publieke zaak door, bewust of onbewust, het publieke debat te beïnvloeden.

Om de veranderingen in de verhoudingen tussen overheid, media en civil society van de afgelopen jaren te illustreren, is het verhelderend het model dat centraal staat in het rapport *Medialogica* van de RMO (2003) nader te bekijken. In dat rapport was het publieke debat eveneens object van onderzoek. De verhouding tussen civil society (in dat rapport aangeduid als 'burger'), overheid en media werd in *Medialogica* voorgesteld als een driehoeksrelatie waarbinnen het publieke domein zich bevindt en het publieke debat zich afspeelt. De vorm en inhoud van het publieke debat werd volgens de RMO in grote mate beïnvloed door de logica van het medium dat op dat moment dominant was: televisie. De rol van internet werd destijds door de RMO nog grotendeels buitenbeschouwing gelaten: 'Verder gaat het advies niet over allerlei nieuwe vormen van politiek die onder meer door burgers worden ondernomen en waarin internet en e-mail een prominente rol spelen.'

Fig. 2.1

Driehoeksrelatie tussen burger, overheid en media in *Medialogica*



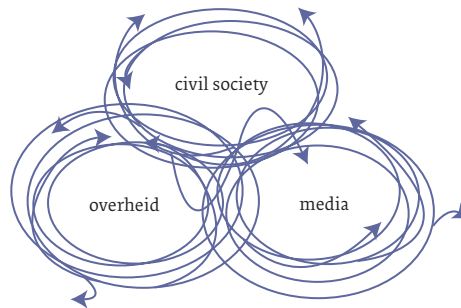
Bron: RMO, 2003

Hoewel het driehoeksmodel nuttig is bij het denken over de verhoudingen tussen de drie domeinen, stuit de theoretische toepassing anno 2011 op bezwaren. De genoemde domeinen zijn immers steeds lastiger af te

bakenen: ze schuiven in elkaar, worden opgerekt of krimpen door een complex samengaan van processen, zoals genoemd in paragraaf 2.1, die op hun beurt weer worden versneld en geïntensiveerd door internet. In plaats van drie scherp begrensde domeinen die aan elkaar gerelateerd zijn, is er vandaag de dag eerder sprake van een ‘kluwen’: de domeinen overlappen elkaar en raken in toenemende mate met elkaar vervlochten.

*Figuur 2.2*

### Ontgrenzing en verrafling van maatschappelijke domeinen



Bron: Politiek Online

Drie ontwikkelingen illustreren deze ontgrenzing en verrafling van maatschappelijke domeinen:

1. Er is steeds minder sprake van duidelijk herkenbare actoren met vaststaande rollen in het publieke debat. Er is daarentegen steeds meer sprake van elkaar overlappende domeinen waarbinnen personen een specifieke rol op zich nemen. Vergelijk de politicus als burger die zijn eigen medium 'is' op Twitter; de ambtenaar die op persoonlijke titel een weblog bijhoudt over nieuws en actualiteiten die zijn werkgebied betreffen; de actievoerder die video's publiceert op YouTube en daarmee zijn eigen medium creëert.
2. Communicatie- en beïnvloedingsprocessen binnen en tussen domeinen zijn niet (per definitie) lineair, bewust en doeltreffend, maar meestal non-lineair, onbewust en niet gericht op directe beïnvloeding. Voorbeelden zijn de reacties op online fora die pas in een later stadium worden gebruikt door journalisten of politici om hun standpunt kracht bij te zetten.
3. De afgelopen jaren is duidelijker geworden dat hét publieke domein geen duidelijk afgebakend en als zodanig herkenbaar gebied is, maar veeleer een



diffuse, gefragmenteerde 'ruimte' die zichtbaarder en uitgebreider is geworden door internet.

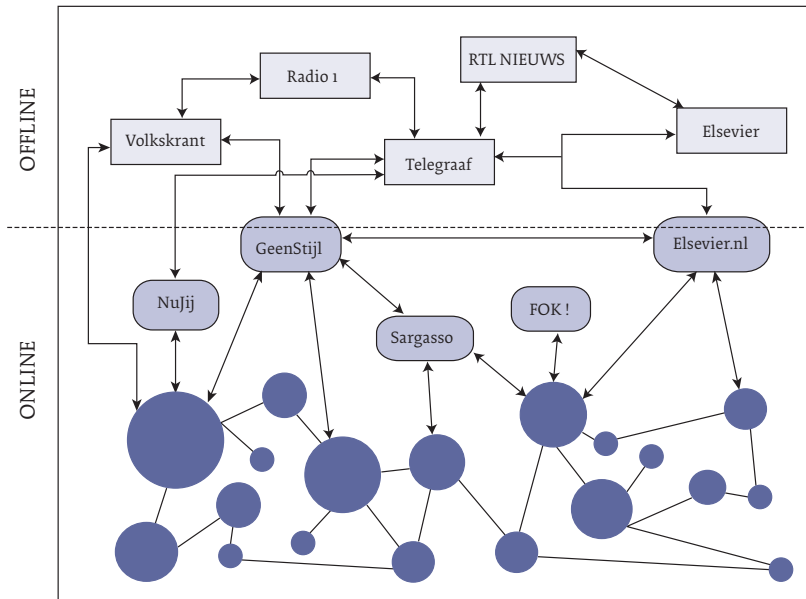
Deze ontwikkelingen laten ook zien dat het begrip 'domein' niet meer toereikend is om (de veranderingen in) het proces van publieke meningsvorming te beschrijven. Een domein heeft immers betrekking op een begreemd gebied, terwijl die begrenzing nu juist problematisch is. De term 'arena' dekt de lading beter. Een arena moet in dit onderzoek worden gezien als een strijdperk waarin actoren met specifieke belangen en standpunten elkaar tegemoet treden met als doel de politieke of maatschappelijke agenda te beïnvloeden. Deze discussies vonden voorheen plaats in relatief afgebakende domeinen, tussen actoren die doorgaans tot één specifiek domein behoorden. Door internet lijken de grenzen tussen domeinen en actoren grotendeels verdwenen en raakt het publieke debat verder gefragmenteerd, opgerekt en verspreid.

### 2.3 Agendasetters in het nieuwe publieke debat

De toegenomen complexiteit van de verhouding tussen overheid, media en civil society is onmiskenbaar van invloed op het proces van publieke meningsvorming. Maar welke mechanismen zorgen ervoor dat thema's die (online) worden bediscussieerd uiteindelijk ook (hoog) op de politieke of maatschappelijke agenda komen? Dat traditionele media in dat proces een belangrijke rol spelen, kan als een gegeven worden gezien. Maar de vraag is welke rol online media spelen en hoe beide zich tot elkaar verhouden. In figuur 2.3 is getracht de relaties tussen traditionele media en online media schematisch weer te geven. De donkere circels verwijzen naar de kleinere, vaak themaspecifieke online plekken, met een beperkter bereik dan websites zoals [geenstijl.nl](http://geenstijl.nl), [sargasso.nl](http://sargasso.nl) en [elsevier.nl](http://elsevier.nl).

Figuur 2.3

Directe en indirecte relaties tussen traditionele en online media



Bron: Politiek Online

Bovenstaand model impliceert dat traditionele media en online media in ruime mate met elkaar samenhangen. Uitgangspunt daarbij is dat online omgevingen bij actuele thema's een brugfunctie kunnen vervullen tussen de internetarena en de traditionele media, maar ook naar de overheid en de civil society. Deze online omgevingen zijn vaak de grotere nieuws- en actualiteitensites en -blogs die veel aandacht hebben voor berichtgeving in de traditionele media, maar tegelijkertijd op de hoogte zijn van actuele gespreksonderwerpen in kleinere, meer specifieke online omgevingen. Grotere online omgevingen zijn doorgaans invloedrijk in hun eigen netwerk, maar weten ook verbindingen te leggen met andere (offline) netwerken. De berichtgeving op deze plekken is steeds meer een bron van informatie of inspiratie voor journalisten van traditionele media. De grote online omgevingen bevinden zich op het grensgebied van traditionele en online media en zijn in staat informatie van de ene naar de andere arena te verplaatsen. Zij vervullen als het ware een rol als *gatekeeper* tussen de

online en offline wereld en verbinden op die manier verschillende arena's. In tijden waarin de samenleving verandert en de interactie tussen traditionele en online media eerder regel is dan uitzondering, kunnen deze *gatekeepers* door middel van hun nieuwsselectie en de wijze waarop zij nieuws (*re*)*framen* invloed uitoefenen op de thema's die hoog op de politieke of maatschappelijke agenda komen.

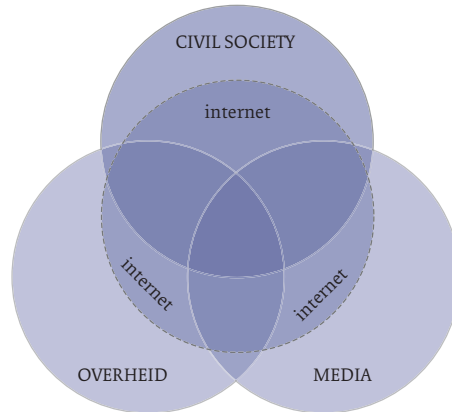
De hype die ontstond rond de inenting tegen baarmoederhalskanker is een sprekend voorbeeld van het mechanisme waardoor discussie binnen kleine online omgevingen er uiteindelijk toe heeft geleid dat een onderwerp hoog op de politieke en maatschappelijke agenda kwam. De aanleiding voor deze hype waren weliswaar politieke beslissingen, maar de reuring over deze beslissingen ontstond vooral op internet. De protesten van (een klein aantal) bezorgde moeders die elkaar online vonden, werden door de traditionele media overgenomen. Voordat traditionele media aandacht aan het onderwerp besteedden, was een groot deel van het publieke debat inmiddels al online gevoerd.

#### 2.4 Nieuw model

Internet en de daarmee samenhangende virtualisering van de samenleving compliceert de relatie tussen overheid, media en civil society. Internet kan daarbij worden beschouwd als vierde arena waarin discussie en meningsvorming plaatsvindt, maar tegelijkertijd ook als nieuwe dimensie van de overige arena's ('de online dimensie van de politieke arena'). In beide gevallen zorgt internet voor een sterke toename van complexiteit. Met de opkomst van internet en de ontgrenzing en verrafeling van de 'klassieke' domeinen is de schematische weergave van drie domeinen en drie beïnvloedingsrelaties niet langer houdbaar. In plaats daarvan is een model waarin de arena's overheid, media en civil society elkaar deels overlappen en waarin internet vervolgens de 'klassieke' arena's verbindt, realistischer. In dat model moeten de domeinen niet worden gezien als een verzameling statische actoren – journalisten/ambtenaren/burgers – maar als dynamische arena's waarin en waartussen meningen worden gevormd, mensen worden beïnvloed en standpunten worden bepaald. Internet fungeert in dat nieuwe model als verbindende dimensie tussen arena's én als een autonome arena waar debat plaatsvindt.

Figuur 2.4

De drie klassieke arena's en internet als vierde arena en verbindende dimensie



Bron: Politiek Online

## 2.5 Van een nieuw model naar de analyse van (online) debat

In de paragrafen hiervoor zijn uiteenlopende theoretische concepten besproken die betrekking hebben op veranderingen in de plaats en het proces van publieke meningsvorming. Daarnaast is uiteengezet hoe online *gatekeepers* in staat zijn verbindingen te leggen tussen offline en online media en tussen de verschillende arena's waar het maatschappelijk debat wordt gevoerd. In dit onderzoek wordt getoetst in hoeverre deze theoretische concepten houdbaar zijn in de empirische werkelijkheid. In een zestal verdiepende casestudies wordt in kaart gebracht hoe het publieke debat over enkele actuele thema's zich heeft ontwikkeld en wat de rol van kleinere online omgevingen en individuele actoren in dat proces is geweest. In deze casestudies wordt nagegaan aan welke voorwaarden moet worden voldaan en/of welke omstandigheden gunstig zijn om een bepaald onderwerp dat online 'leeft', op de maatschappelijke of politieke agenda te krijgen. Bij het beschrijven van deze cases haken we aan bij de studie *De virtuele lont in het kruitvat* (Bekkers et al. 2009). In deze studie wordt aangetoond

dat internet het optreden van micromobilisatoren kan faciliteren, maar dat deze micromobilisatoren vaak ook aangewezen zijn op steun van meso- en macromobilisatoren als traditionele media, politici en belangenverenigingen om hun doelen te bereiken. Daarnaast zijn er drie andere actoren te onderscheiden die van belang zijn voor de mate van succes:

1. de aard van de mobilisatie
2. *triggering events*
3. framing

#### *De aard van de mobilisatie*

Dankzij de technische mogelijkheden van internet is er een verschuiving waar te nemen van grootschalige mobilisatie door organisaties (macro- en mesomobilisatie) naar kleinschalige mobilisatie door individuen en kleine groepen individuen (micromobilisatie). Bekkers et al. (2009) maken daarbij onderscheid tussen ‘consensusmobilisatie’ en ‘actiemobilisatie’.

Consensusmobilisatie is het proces waarbij een mobiliserende actor steun probeert te vinden voor zijn standpunten. Actiemobilisatie verwijst naar de inspanningen van een mobiliserende actor om de steun voor standpunten ook daadwerkelijk om te zetten in actie, bijvoorbeeld het protesteren tegen nieuw beleid, het niet laten inenten tegen baarmoederhalskanker of het verspreiden van boodschappen die het standpunt van de mobiliserende actor ondersteunen. Actiemobilisatie wordt altijd vergezeld door consensusmobilisatie, maar consensusmobilisatie hoeft niet altijd een vervolg te krijgen in de vorm van actiemobilisatie.

#### *Triggering events*

Een mobilisatiepoging, de publicatie van een manifest of boek, of de start van een (virale) campagne door een individu, groep of organisatie kan uitgroeien tot een *triggering event*. Dat wil zeggen: een gebeurtenis die ervoor zorgt dat een specifiek thema, probleem of issue publieke aandacht krijgt, onderwerp wordt van breed debat en (grotere) groepen voor- en tegenstanders (online) in beweging brengt. Denk bijvoorbeeld aan de publicatie van het manifest van hoogleraren tegen de intensieve veehouderij, die ervoor heeft gezorgd dat het onderwerp (en het manifest) online breed werd bediscussieerd.

### *Framing*

De partij die erin slaagt (bewust of onbewust) voor een *triggering event* te zorgen, is nog niet per definitie verzekerd van brede steun. Een dergelijke gebeurtenis kan immers ook tegenstanders mobiliseren. Veel hangt dan af van de wijze waarop het probleem, het issue of het thema wordt *geframed*. *Frames* verwijzen naar de taal, tekens en beelden waarmee een issue wordt gedefinieerd. *Frames* bemiddelen en verbinden feiten, waarden, acties en interpretaties, waardoor een bepaalde (vaak losse) ordening ontstaat en een ambigue werkelijkheid beheersbaar en interpreteerbaar wordt gemaakt. In het geval van rekeningrijden bijvoorbeeld is het de tegenstanders van de plannen gelukt een frame te creëren waarin de aantasting van privacy en de onduidelijkheid over de kosten een prominente plek kregen. Dit terwijl het terugdringen van files en het principe 'betalen voor gebruik en niet voor bezit' – frames die voorstanders van rekeningrijden zouden moeten aanspreken – amper werden genoemd.

Framing heeft niet alleen betrekking op de productie en reproductie van bepaalde referentiekaders. Framing betreft ook de wijze waarop frames aan elkaar worden aangepast, omdat verschillende actoren – vaak met hun eigen belangen en agenda – hun referentiekaders aan elkaar koppelen, het zogenaamde *frame alignment*. Het oppikken en koppelen van frames zorgt ervoor dat de aandacht voor een issue steeds groter wordt. Voorbeeld: bij rekeningrijden werden het privacyframe, het kostenframe en het nut- en noodzaakframe door tegenstanders met succes aan elkaar gekoppeld: 'De kosten van rekeningrijden wegen niet op tegen de baten, waardoor de inbreuk op de privacy die rekeningrijden met zich meebrengt niet legitiem is.' Internet leent zich uitstekend voor het koppelen van frames, omdat snel en effectief kan worden verwezen naar teksten, beelden en ideeën die het eigen 'gelijk' benadrukken, waardoor afwijkende geluiden en meningen moeilijker aan de oppervlakte komen. Dat speelt overigens vooral op die online plekken waar redelijk homogene gebruikersgroepen actief zijn.

## 2.6 Hypothesen

Bovenstaand theoretisch kader leidt tot vijf hypothesen die in dit onderzoek worden getoetst.

#### *Netwerksamenleving*

1. Actoren die zich online rondom actuele thema's verenigen (*communities lite*) hebben steeds meer invloed op het proces van publieke meningsvorming doordat zij internet steeds effectiever weten in te zetten.

#### *Veranderende verhoudingen tussen overheid, media en civil society*

2. Het publieke debat is door internet opgerekt, gefragmenteerd en zichtbaarder geworden.

#### *Relatie tussen online media en traditionele media*

3. De berichtgeving in online media volgt de berichtgeving in traditionele media.
4. Grote nieuwssites en -weblogs fungeren als verbinding tussen de internetarena en de overige arena's (media, overheid en civil society).

#### *Internetlogica*

5. Met de komst van internet is er een nieuw soort medialogica ontstaan, die vooralsnog verstopt zit onder het complexe samenstel en -spel van overheid, civil society en media, maar wel manifest kan worden gemaakt.

# 3

## *Onderzoeksopzet en verantwoording*

De veranderingen in de samenleving en de rol die internet speelt, zijn het overkoepelende thema van dit onderzoek. Doel van het onderzoek is inzicht te geven in de omvang van de publieke discussies op internet, de samenhang met traditionele media en de mechanismen die in dergelijke discussies een rol spelen. De centrale vraag daarbij is hoe internet het proces van publieke meningsvorming beïnvloedt.

Dit empirisch onderzoek bestaat uit twee delen. Het eerste deel is een kwantitatieve analyse met als doel de samenhang te onderzoeken tussen de berichtgeving in traditionele en die in online media. De mate van samenhang wordt bepaald op basis van het tijdstip waarop online en traditionele media berichten over een bepaald thema en de frequentie waarin dat gebeurt. Naarmate tijdstip en frequentie van berichtgeving over een bepaald thema meer overeenkomen, is de samenhang tussen online en traditionele media groter.

De resultaten van de kwantitatieve analyse worden gebruikt om hypothesen 2 en 3 te toetsen: 'Het publieke debat is door internet opgerekt, gefragmenteerd en zichtbaarder geworden' en: 'De berichtgeving in online media volgt de berichtgeving in traditionele media.'

Omdat er op basis van het kwantitatieve deel van het onderzoek alleen uitspraken kunnen worden gedaan over meetbare en manifeste aspecten, zoals de omvang van de publieke discussies en de volgorde waarin berichtgeving plaatsvindt, volgt er in het tweede deel een kwalitatieve verdieping. In deze verdiepende analyse van zes cases komt de rol van online omgevingen en de samenhang met de offline wereld nadrukkelijker aan bod. Het tweede deel geeft inzicht in de rol die kleine online omgevingen spelen bij het ontstaan en het verloop van het publieke debat over een specifiek thema en moet helpen bij het toetsen van hypothesen 1 en 4: 'Actoren die zich online rondom actuele thema's verenigen, hebben steeds meer invloed op het proces van publieke meningsvorming doordat zij internet steeds



effectiever weten in te zetten' en: 'Grote nieuwssites en -weblogs fungeren als verbinding tussen de internetarena en de overige arena's (media, overheid en civil society).'

#### *Onderzoeksstrategie*

Een gangbare wetenschappelijke indeling verdeelt 'het kijken naar de werkelijkheid' in drie stromen. Allereerst een objectivistische stroming, waarbij de werkelijkheid objectief kenbaar wordt verondersteld en er een logische en afstandelijke verhouding tussen onderzoeker en onderzochte wordt geschetst. Daarnaast bestaat er een subjectivistische benadering, waarin de werkelijkheid alleen 'subjectief' te kennen is en er een ambigue relatie tussen onderzochte en onderzoeker optreedt: de ene actor beïnvloedt de andere en omgekeerd. Wel schetst het subjectivisme nog een min of meer samenhangende visie op 'de werkelijkheid'. Ten derde is er een postmodernistische benadering: de werkelijkheid is – nog slechts – fragmentarisch te beschrijven, terwijl de relatie tussen onderzoeker en onderzochte er (bijna) niet meer toe doet.

In dit onderzoek wordt een interpretatieve en subjectivistische onderzoeksopvatting gehanteerd. Het onderzoek is verricht volgens de regels van interpretatief onderzoek. Dat levert subjectivistische 'waarheidsvinding' op.

In lijn met de interpretatieve traditie is het kwalitatieve deel van het onderzoek vooral gebaseerd op veldwerk. Het veldwerk is uitgevoerd op uiteenlopende plaatsen op internet. Op weblogs en fora, op sites en twitter-accounts, op Hyves en LinkedIn is getracht 'hun beeld van de werkelijkheid' te achterhalen, te interpreteren en (zo goed mogelijk) te verklaren.

#### *Betrouwbaarheid en validiteit*

De navolgbaarheid van dit onderzoek is geborgd doordat de onderzoeksopzet, de onderzochte websites, de gekozen literatuur, de verantwoording van gemaakte keuzes en een goede annotatie zijn vastgelegd. Bovendien wordt waar mogelijk gebruikgemaakt van datatriangulatie om de interne validiteit van dit onderzoek te verhogen. Er is gebruikgemaakt van verschillende typen bronnen, zoals journalistiek materiaal, afgegeven internetinterviews met deskundigen, observaties van de ontwikkeling van forumdiscussies, analyses van (beschikbare) achtergronddocumenten, literatuur, enzovoort. Wel moet worden gemeld dat iedere onderzochte casus dusdanig specialistisch is dat deze nauwelijks te generaliseren valt.

### Afbakening

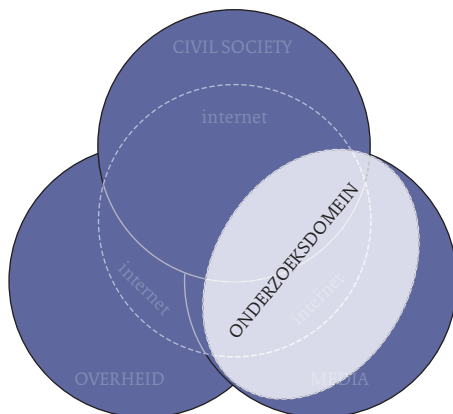
In dit onderzoek ligt de nadruk op de rol van en samenhang tussen traditionele en online media bij het proces van publieke meningsvorming. Schematisch weergegeven gaat het dan om het gebied dat de media- en internetarena grotendeels omvat, maar ook raakt aan de civil society en aan de overheid. Daarbij moet wel worden aangetekend dat we in dit rapport weliswaar spreken over ‘traditionele media’ als we kranten en tijdschriften bedoelen, maar dat we ons bij de dataverzameling hebben beperkt tot de berichten uit kranten die online beschikbaar waren. De websites van lokale en regionale kranten fungeerden als databronnen en niet de gedrukte edities.

Dit onderzoek omvat dus niet het hele spel van publieke beïnvloeding. De diversiteit binnen de domeinen overheid en civil society laten we in dit onderzoek grotendeels buiten beschouwing.

Bij de onderzochte thema’s en cases bevindt de aanleiding voor de start van het proces van publieke meningsvorming zich binnen het domein van de overheid. Voor alle thema’s en cases geldt dat (geplande) beleidswijzigingen, of juist het uitblijven daarvan, het debat op gang heeft gebracht. Cases waar gebeurtenissen in het mediadomein of in de civil society de aanleiding voor debat vormden, komen in dit onderzoek niet aan bod.

Fig. 3.1

Onderzoeksdomein van dit onderzoek



Bron: Politiek Online

De onderzoeksperiode is de periode van 11 februari 2010 tot en met 9 juni 2010, de periode tussen de val van het kabinet en de vervroegde verkiezingen voor de Tweede Kamer. In deze periode zijn onderwerpen gevolgd die op politieke en maatschappelijke controversen konden rekenen. Hierbij is gekeken naar de onderwerpen die in de ambtelijke heroverwegingen zijn benoemd en is vervolgens in kaart gebracht over welke onderwerpen de standpunten van de politieke partijen het meest uiteen liepen en welke onderwerpen op de aandacht van de media konden rekenen. Deze selectiecriteria zijn gebruikt om er zeker van te zijn dat er over de onderwerpen van onderzoek daadwerkelijk debat zou worden gevoerd, waarvan te verwachten viel dat een deel hiervan zich ook op internet zou afspelen.

#### *Methodische verantwoording kwantitatieve analyse*

In het kwantitatieve deel van de analyse zijn data verzameld over tien thema's die aan de orde kwamen bij de ambtelijke heroverwegingen in april 2010 en die op politieke controversen konden rekenen. Er is gekeken naar het aantal artikelen dat is verschenen in de landelijke dagbladen en grote regionale dagbladen (traditionele media) en naar het aantal artikelen (postings) op twintig belangrijke Nederlandse weblogs, fora en community sites (online media) die vaak fungeren als *gatekeepers* tussen online en offline media (zie bijlage 3 voor een overzicht). Daarnaast is geïnventariseerd hoe vaak er is gereageerd op de artikelen die online werden gepubliceerd.

#### *Keuze voor tien thema's*

In het kwantitatieve deel van het onderzoek staan de volgende tien thema's centraal:

1. AOW
2. asielbeleid
3. belastingen
4. bezuinigingen
5. hypotheekrenteaftrek
6. minister-president
7. ontwikkelingssamenwerking
8. rekeningrijden
9. studiefinanciering
10. financiering van het zorgstelsel

De keuze van de thema's is gebaseerd op de verschillen tussen de politieke partijen. Het uitgangspunt was dat voor de beleidsterreinen waarover politieke partijen het meest van mening verschilden, de aandacht in de media en bij het publiek het grootst was. Een overzicht van de standpunten van de politieke partijen over bovenstaande thema's staat in bijlage 2

#### *Onderzoekperiode*

De periode waarover we de berichtgeving in kaart hebben gebracht, loopt van 11 februari 2010 tot en met 9 juni 2010. Op 11 februari spraken de ministers Bos (PvdA) en Verhagen (CDA) elkaar in het openbaar tegen over het Uruzgan-dossier, waarmee de kans op nieuwe verkiezingen – en dus verkiezingscampagnes – zeer reëel werd. Op 9 juni vonden de verkiezingen plaats en waren de verkiezingscampagnes ten einde.

#### *Onderzoeksmethodiek*

Voor het kwantitatieve deel van dit onderzoek hebben we geïnventariseerd hoe vaak bepaalde thema's in de media werden besproken. Voor de traditionele media hebben we gebruikgemaakt van Meltwater News op internet. Via Meltwater News kan een database worden doorzocht met daarin alle nieuwsberichten, columns en krantenberichten die in landelijke en regionale media zijn verschenen, op basis van zoektermen die de gebruiker invoert. Alleen artikelen die zijn verschenen in landelijke en regionale dagbladen en artikelen op de websites van nationale nieuwszenders (radio en televisie) zijn meegenomen in het onderzoek.

Voor de berichtgeving op internet zijn we nagegaan hoeveel artikelen over de tien thema's zijn verschenen op de twintig belangrijkste weblogs, online communities en fora op het gebied van nieuws, actualiteit, opinie en politiek (zie bijlage 3 voor een overzicht en verantwoording van de selectie). Het bereik in termen van bezoekersaantallen op deze online plekken is relatief groot. Tevens vervullen de geselecteerde online omgevingen doorgaans de functie van *gatekeeper* op het gebied van nieuws en actualiteiten. Dat wil zeggen dat ze zowel oog hebben voor berichtgeving in traditionele media als voor discussies die spelen in kleinere, vaak themaspecifieke online omgevingen en dat ze snel informatie van A naar B kunnen verplaatsen.

Tegelijkertijd hebben we ook het aantal reacties op deze artikelen in kaart gebracht. Het aantal reacties zien we als een indicatie voor het belang dat internetgebruikers hechten aan een specifiek thema.

### Selectie

Voor het zoeken naar relevante artikelen hebben we per thema gebruik gemaakt van één of enkele onderscheidende zoektermen, zowel in de Meltwater-database als in de zoekmachines van de verschillende weblogs, communities en fora.

Tabel 3.1

### Gebruikte trefwoorden per thema

<i>onderwerpen</i>	<i>gebruikte zoektermen</i>
AOW	AOW
asielbeleid	asielzoeker / asielbeleid / vluchteling
bezuinigingen	heroverwegingen / ambtelijke werkgroep
belastingen	toptarief / inkomens
financiering zorgstelsel	zorgstelsel / financiering zorg
hypotheekrenteaf trek	hypotheekrenteaf trek / HRA / breekpunt
minister-president	premier+Rutte+Cohen+Wilders / premierschap
ontwikkelingssamenwerking	ontwikkelingssamenwerking
rekeningrijden	kilometerheffing / rekeningrijden
studiefinanciering	studiefinanciering / basisbeurs

Vervolgens hebben we per zoekresultaat bekeken of de thema's daadwerkelijk het centrale onderwerp van de berichtgeving vormden of dat ze slechts zijdelings of ter illustratie werden genoemd. In het laatste geval zijn de artikelen niet meegenomen in de analyse. Alleen artikelen die uitsluitend over één van de tien thema's gingen, zijn meegenomen. Van alle geselecteerde artikelen is vervolgens genoteerd hoeveel reacties van lezers het artikel heeft opgeleverd.

### *Methodische verantwoording kwalitatieve analyse*

De resultaten van de kwantitatieve analyse bieden inzicht in het belang dat traditionele media, online media en internetgebruikers toekennen aan tien thema's die aan bod kwamen tijdens de ambtelijke heroverwegingen en in de vraag in hoeverre de aandacht van traditionele media, online media en internetgebruikers samenhang vertonen. Het uitgangspunt in dit onder-

zoek is echter dat ook kleinere, meer specifieke online omgevingen en netwerken een rol spelen bij het beïnvloeden van het publieke debat over een specifiek thema. Aan de hand van een kwalitatieve, verdiepende analyse van zes actuele thema's zijn we op zoek gegaan naar de mechanismen die in dat proces een rol spelen.

#### *Caseselectie*

Voor de kwalitatieve analyse hebben we een selectie gemaakt uit de thema's die ook centraal staan in het kwantitatieve deel van het onderzoek, aangevuld met twee cases die geen onderwerp waren van de ambtelijke heroverwegingen, maar waarin internet wel een opvallende rol heeft gespeeld. Daarbij is gekeken naar de aard van de mobilisatiepogingen. Er is gekozen voor zowel cases waarbij de nadruk overwegend lag op actiemobilisatie (duurzame veeteelt, rekeningrijden) als voor cases waarbij vooral werd geprobeerd tot consensus te komen (ontwikkelingssamenwerking) of deze juist tegen te gaan (klimaat). De case over hypotheekrenteaftrek is toegevoegd, omdat (pogingen tot) actiemobilisatie niet manifest aanwezig waren, terwijl het thema wel een grote rol speelde in de periode die dit onderzoek beslaat.

##### *1. Rekeningrijden*

Rekeningrijden was vooral voorafgaand aan de verkiezingscampagne een veelbesproken onderwerp en een thema waarbij overheid, media, civil society en internet allemaal een uitgesproken rol speelden.

##### *2. Studiefinanciering*

Studiefinanciering is een van de thema's waarin amper samenhang naar voren is gekomen in de kwantitatieve analyse. Opmerkelijk, aangezien scholieren in november 2007 nog met succes hebben geprotesteerd tegen de 1040-urennorm en internet daarbij actief werd gebruikt om medestanders te mobiliseren.

##### *3. Hypotheekrenteaftrek*

De hypotheekrenteaftrek was een van de belangrijkste onderwerpen in de verkiezingscampagne, maar de rol van internet was marginaal. Online debat was er nauwelijks en geen van de betrokken actoren heeft actief ingezet op het benutten van internet om het politieke debat te beïnvloeden.

##### *4. Ontwikkelingssamenwerking*

Ontwikkelingssamenwerking is de tegenpool van de hypotheekrenteaftrek. Over dit onderwerp werd gedurende de verkiezingscampagne

wel online gediscussieerd, maar het onderwerp werd niet opgepikt in de traditionele media of binnen het politieke of overheidsdomein.

#### 5. *Duurzame veeteelt*

Het debat over duurzame veeteelt kreeg onlangs een impuls door een manifest van hoogleraren waarin de politiek werd opgeroepen maatregelen te nemen voor duurzame veeteelt, tegen de bio-industrie. Dat debat werd grotendeels online gevoerd.

#### 6. *Klimaat*

De klimaatdiscussie kreeg een impuls toen klimaatsceptici met enig succes de heersende consensus op dat terrein aanvielen. Daarbij werd intensief gebruikgemaakt van de mogelijkheden van internet.

Per case beschrijven we kort de historie en de context en bespreken we de belangrijkste actoren in het publieke debat. Daarbij kijken we verder dan de traditionele en online media die als bron zijn gebruikt voor de kwantitatieve analyses. Online plekken die een rol speelden in het publieke debat zijn geïdentificeerd door de trefwoorden per thema in te voeren in Google. Hierbij zijn dezelfde trefwoorden gebruikt als in de kwantitatieve analyse. Tot slot duiden we het verloop van de cases aan de hand van de theoretische concepten die zijn geïntroduceerd in hoofdstuk 2.

# 4

## *Kwantitatieve analyse*

In dit hoofdstuk geven we de resultaten van het onderzoek naar het aantal artikelen dat verscheen over de tien geselecteerde thema's in de traditionele en online media in de periode van 11 februari tot en met 9 juni 2010. Het aantal artikelen in traditionele media staat in dit hoofdstuk voor het aantal artikelen dat terug te vinden is op de websites van landelijke en regionale kranten, televisieprogramma's en radioprogramma's. Er is dus niet gekeken naar de gedrukte krant of naar televisie-uitzendingen of geluisterd naar radio-uitzendingen.

Om een indicatie te kunnen geven van de mate waarin een bepaald thema leeft onder internetgebruikers, is ook gekeken naar het aantal reacties op de online artikelen. Uit de kwantitatieve analyse moet blijken in hoeverre de berichtgeving in traditionele media en online media samenhangt en of de intensiteit van de berichtgeving samenhangt met het aantal reacties op de artikelen. Met andere woorden: er wordt nagegaan of de agenda's van traditionele media en van online media bezoekers van de grote nieuwssites met elkaar in de pas lopen of grote verschillen vertonen.

De tien onderzochte thema's worden hierna kort besproken. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk volgt een duiding van de resultaten op hoofdlijnen. De resultaten van de analyse per thema zijn ook uitgezet in grafieken. Deze grafieken zijn te vinden in bijlage 1 van dit rapport.

### 4.1 Resultaten kwantitatieve analyse per thema

#### *Thema 1: AOW*

De AOW was een van de meestbesproken onderwerpen in de onderzoeksperiode. Gemiddeld verschenen er 0,7 artikelen per dag in traditionele media en drie keer zo veel artikelen online: 2,1 per dag. De berichtgeving over dit thema was, vooral online, vrijwel continu.



Daarnaast waren er twee pieken in de berichtgeving zichtbaar. In de laatste week van maart, toen politieke partijen hun programma's presenteerden, was er een piek in het aantal artikelen over de AOW dat werd gepubliceerd, en naarmate 9 juni naderde, steeg het aantal artikelen en reacties opnieuw.

Uit de analyse blijkt dat gaten in de berichtgeving in de traditionele media door online media werden opgevuld. De berichtgeving in de traditionele media concentreerde zich rond 27 mei, de dag waarop bekend werd dat de sociale partners een akkoord over de AOW hadden gesloten, 2 maart, de dag dat de AOW controversieel werd verklaard, en in mindere mate 24 april, toen bekend werd dat het CDA de AOW-leeftijd versnelde naar 67 wilde verhogen. Online speelden op die momenten dezelfde onderwerpen, maar we zien dat deze onderwerpen over een langere periode werden 'uitgesmeerd'. Daarnaast werd het feit dat de PVV van de AOW een breekpunt maakte, online gedurende een week op diverse plekken becommentarieerd. De inhoud van de berichtgeving op de momenten dat de traditionele media zich stil hielden, liep zeer uiteen. Pas op het moment dat de PvdA haar verkiezingsprogramma wijzigde op het punt van de AOW en de sociale partners onderhandelden over een akkoord, liep de online en offline berichtgeving weer grotendeels parallel.

#### *Thema 2: Asielbeleid*

Het asielbeleid speelde een minimale rol in de verkiezingscampagne. Er verschenen over dit thema in de periode 11 februari 2010 tot en met 9 juni 2010 slechts 31 artikelen in de traditionele media. Online verschenen er meer artikelen en, net als bij de AOW, verspreid over een langere periode. Vergeleken met de AOW bleef het aantal echter beperkt (98 over asielbeleid tegen 244 over de AOW). Wel is het opvallend dat het gemiddelde aantal reacties per artikel relatief groot is, maar dat de reacties vooral te herleiden zijn naar een aantal piekmomenten. Uitschieters in reacties zijn afkomstig van het weblog [geenstijl.nl](http://geenstijl.nl), waar vrijwel per definitie tweehonderd reacties op een artikel worden geplaatst.

Die pieken in de berichtgeving en het aantal reacties hebben te maken met een uitspraak van de rechter die gemeentes verplichtte een uitgeprocedeerde asielzoeker onderdak te bieden (Utrecht, 7 april, en Rotterdam, 26 april) en de uitkomsten van onderzoeksbureau Nyfer naar de kosten van immigranten in Nederland (20 mei). Verder waren er op het gebied van

asielbeleid geen gebeurtenissen die een hausse aan berichtgeving opleverden in de traditionele of online media.

### *Thema 3: Belastingen*

De berichtgeving over belastingen is zeer beperkt, zowel in de traditionele media als in online media, en daarnaast nogal verspreid over de maanden van de onderzoeksperiode. Er valt ook inhoudelijk weinig samenhang te ontdekken tussen de berichtgeving op internet en de berichtgeving in de traditionele media. Alleen tegen het einde van de verkiezingscampagne is er een kleine piek te zien bij zowel de traditionele als de online media. Die piek vertaalt zich tevens in een toenemend aantal reacties op internet. Hoewel het niet met zekerheid af te leiden is uit de gevonden artikelen, hangt deze piek in aandacht waarschijnlijk samen met de debatten tussen de lijsttrekkers. Daarin speelden de hypotheekrente en de verdeling van de belastingdruk een prominente rol. Over het geheel genomen heeft het thema belastingen zowel in de traditionele als in de online media geen rol van betekenis gespeeld en was het doorgaans voor internetgebruikers geen aanleiding om te reageren.

### *Thema 4: Bezuinigingen*

De naderende bezuinigingen vormden het centrale thema van deze verkiezingscampagne. Voor deze studie is bij de analyse van de berichtgeving over dit thema echter uitsluitend gekeken naar de berichten die de bezuinigingsopgave zelf betroffen, dat wil zeggen: het debat over nut en noodzaak en de eventuele hoogte van het te bezuinigen bedrag. Artikelen met als thema bezuinigingen op een specifiek beleidsterrein zijn in deze analyse niet meegenomen.

Dat selectie criterium verklaart de enorme concentratie van berichtgeving rond 1 april, de dag waarop de ambtelijke werkgroepen hun voorstellen openbaar maakten. Vrijwel alle dagbladen en online media hadden aandacht voor de bezuinigingsvoorstellen. Ook het aantal reacties van lezers was zeer groot. Opvallend is dat de aandacht van de traditionele media zich na 2 april vooral richtte op specifieke beleidsterreinen, terwijl online nog het debat werd gevoerd over nut en noodzaak en de hoogte van het bedrag. Gezien het grote aantal reacties op online artikelen in de maand april was consensus over nut en noodzaak en de hoogte van het te bezuinigen bedrag dan nog niet bereikt. Dat hing naar alle waarschijnlijkheid

samen met de discussie die de politieke partijen op dat moment voerden (het was de periode waarin de partijprogramma's werden gepresenteerd) over de hoogte van het bedrag. Nut en noodzaak waren op dat moment voor de meeste partijen geen discussiepunt meer.

Vergeleken met de berichtgeving in traditionele media was de online berichtgeving over de bezuinigingen uiteenlopend. Waar dagbladen (noodgedwongen) een selectie maakten van de gebeurtenissen in de campagne, behandelden de online media een veel breder spectrum aan onderwerpen. Online media kozen daarbij, in ieder geval makkelijker dan traditionele media, partij. Zo moesten de vvd en het cda het doorgaans ontgelden op het weblog *dejoop.nl*, terwijl de PvdA en GroenLinks weinig pluimen kregen op *geenstijl.nl*.

Wat tot slot opvalt, is dat bij de bekendmaking van de plannen van de ambtelijke werkgroepen de traditionele media een dominante rol speelden. Online media reageerden op 1 en 2 april vooral op berichtgeving die afkomstig is van de traditionele media. Vanaf 3 april richtten de traditionele media zich echter vooral op de bezuinigingen op specifieke beleidsterreinen, terwijl de online berichtgeving en discussie over de hoogte van het te bezuinigen bedrag nog de hele maand april bleef doorlopen.

#### *Thema 5: Financiering zorgstelsel*

De financiering van het Nederlandse zorgstelsel is in de traditionele media en de geselecteerde online media amper aan bod gekomen. Van enige samenhang tussen de spaarzame berichten in traditionele media en online media is geen sprake. De 'piek' in de reacties op 8 april was vergeleken met pieken over andere thema's marginaal en werd veroorzaakt door reacties op een artikel op het aan *De Telegraaf* gelieerde *wuz*-forum en op een artikel in *NRC Handelsblad*. Opvallend is overigens dat ook rond 1 april de financiering van ons zorgstelsel in de media geen aanleiding voor berichtgeving of debat is geweest.

#### *Thema 6: Hypotheekrenteaftrek*

Het debat over de hypotheekrenteaftrek is pas medio maart losgebarsten in de media. Tot maart gold het onderwerp nog als een taboe, en dan vooral binnen de overheidsarena, maar met de presentatie van de verkiezingsprogramma's van D66 en GroenLinks in maart was het spel op de wagen. Linkse partijen kondigden aan de hypotheekrenteaftrek op de schop te

willen nemen; rechts reageerde door te stellen dat de hypotheekrenteaftrek bij hen ongewijzigd zou blijven. Vanaf dat moment was de hypotheekrenteaftrek een van de dominante thema's van de verkiezingscampagne.

Wat opvalt in het verloop van de berichtgeving is dat de aandacht voor dit onderwerp online achterbleef bij die in de traditionele media. Van de tien thema's die zijn onderzocht, schreven traditionele media het vaakst over de hypotheekrenteaftrek. In de online top 10 vinden we de hypotheekrenteaftrek pas op de zesde plaats terug. Ook het aantal reacties is relatief beperkt: eveneens de zesde plaats in vergelijking met het aantal reacties op andere thema's.

In de berichtgeving zijn desalniettemin twee pieken te onderscheiden: de eerste op het moment dat de verkiezingsprogramma's bekend werden, medio maart en begin april, en de tweede op het moment dat premier Balkenende namens het CDA de hypotheekrenteaftrek tot breekpunt verklaarde. Ook is het opvallend dat het aantal artikelen dat online over het thema verscheen weliswaar beperkt is en dat er relatief weinig op werd gereageerd, maar dat het aantal reacties van internetgebruikers tegelijkertijd vrijwel continu hetzelfde bleef (met een kleine dip in de eerste helft van mei).

#### *Thema 7: Minister-president*

Het debat over de toekomstige minister-president is weliswaar geen thema dat aan bod is gekomen bij de ambtelijke heroverwegingen, maar wel een thema waarover politieke partijen – per definitie – van mening verschillen. De discussie over dit thema is vooral online gevoerd. Slechts twee gebeurtenissen waren aanleiding voor meerdere dagbladen om over te berichten: het terugtreden van Wouter Bos en het naar voren schuiven van Job Cohen als partijleider en kandidaat-premier van de PvdA (12 maart), en de mogelijke voordracht van Neelie Kroes als kandidaat-premier voor de VVD (eind mei). Beide gebeurtenissen zorgden ook online voor pieken in de berichtgeving. Gezien het aantal reacties op de artikelen over deze onderwerpen was vooral de laatste gebeurtenis er een die de aandacht van burgers trok. Het gevolg van de machtswisseling bij de PvdA werd door voor- en tegenstanders van Cohen hevig bediscussieerd. Ook traditionele media sprongen gretig op het nieuws. De insteek daar verschilde enigszins van de insteek online. Er werd niet alleen over Cohen gesproken, maar vooral over de vraag wie de nieuwe premier werd: Cohen, Wilders of Balkenende? Later

in de campagne, vanaf begin mei, kwam Rutte meer in beeld bij zowel traditionele als online media.

Als we de berichtgeving inhoudelijk analyseren, zien we nog een verschil tussen traditionele en online media. Traditionele media berichten doorgaans over kandidaat-premiers in vergelijking tot elkaar of hun geschiktheid voor het ambt. Online was er meer aandacht voor de persoon achter de politicus. Welke insteek de grootste invloed heeft gehad op, bijvoorbeeld, het stemgedrag of de waardering van burgers, is aan de hand van deze resultaten niet te zeggen.

#### *Thema 8: Ontwikkelingssamenwerking*

In de verdeling bij dit onderwerp is in de eerste paar maanden een vertekening te zien. In februari viel het kabinet vanwege verschil van mening over de verlenging van de missie in Uruzgan. In de traditionele media kwam het woord ontwikkelingssamenwerking in die context weinig voor, omdat veel meer aandacht uitging naar de kabinetscrisis. Inhoudelijk werd het onderwerp nadrukkelijker besproken op internet, wat ook duidelijk terug te zien is in grafiek 8 in bijlage 1. Het aantal reacties op deze artikelen is relatief groot (gemiddeld meer dan op artikelen over de hypotheekrenteaftrek, bijvoorbeeld). Wel is er een daling waarneembaar naarmate de verkiezingscampagne vorderde. In de campagnes kwam het onderwerp sporadisch aan bod, maar werd het ondergesneeuwd door andere onderwerpen zoals de hypotheekrenteaftrek en de AOW. Hoewel de aandacht voor het thema weer toenam naarmate de campagnes op hun einde liepen, riep het thema op dat moment minder reacties van lezers op.

Wat opvalt in de berichtgeving over ontwikkelingssamenwerking is dat er vrijwel geen sprake is van samenhang tussen de berichtgeving online en de berichtgeving in traditionele media. Online werden de plannen van de PVV en de VVD om te korten op ontwikkelingssamenwerking door zowel voor- als tegenstanders uitgebreid bediscussieerd; in traditionele media vinden we weinig specifieke artikelen over dit onderwerp. Ontwikkelingssamenwerking is blijkbaar een thema dat online door linkse en rechtse weblogs en communities werd bediscussieerd, los van de berichtgeving in traditionele media. De aanleiding voor het debat over ontwikkelingssamenwerking was ook lang niet altijd afkomstig van de overheid, maar lag vaak bij nieuws en uitspraken van vertegenwoordigers van hulporganisaties, wetenschappers of opiniemakers.

### *Thema 9: Rekeningrijden*

Het thema rekeningrijden is opvallend. Dat komt doordat het thema uiteindelijk geen uitgesproken rol van betekenis heeft gespeeld tijdens de verkiezingscampagne, terwijl het in de periode tot aan de resultaten van de ANWB-enquete groot nieuws is geweest. Dit is ook terug te zien in de berichtgeving, en dan met name die op internet. Waar bij onderwerpen als de hypotheekrenteaftrek en de AOW de stroom aan berichten op internet aanhield, is bij rekeningrijden te zien dat het punt ook in de publieke opinie grotendeels werd uitonderhandeld.

De berichtgeving in online media en in traditionele media liep op dit thema dan ook vrijwel synchroon, zowel qua inhoud als qua aantal artikelen. In beide domeinen zijn drie aandachtspieken te onderscheiden: het moment waarop de kamer het dossier op de lange baan schoof (eind februari, begin maart), het moment waarop het CDA besloot voorlopig van de kilometerheffing af te zien (medio maart) en het moment waarop de ANWB de resultaten van zijn ledenenquête bekend maakte (eind maart).

Alle 'arena's' werden bij het thema rekeningrijden met elkaar vervlochten: burgers werden door media en politiek geraadpleegd en maakten op internet en via enquêtes hun mening kenbaar, politieke partijen reageerden op deze ontwikkelingen door hun standpunt actief uit te dragen (VVD) of aan te passen (CDA), en de nieuwe en traditionele media berichtten over actuele ontwikkelingen en namen opvallend uitgesproken standpunten in. In de kwalitatieve beschrijving van deze case blijkt zelfs dat de politiek internet actief heeft ingezet om burgers te informeren, te overtuigen en te mobiliseren.

### *Thema 10: Studiefinanciering*

Het thema studiefinanciering kwam pas na de voorstellen van de ambtelijke werkgroepen begin april enigszins (terug) in de actualiteit. Het mogelijk omgooien van het stelsel van studiefinanciering in een sociaal leenstelsel was daarbij het centrale discussiepunt. Toch zijn er relatief weinig berichten over dit thema verschenen. Vanaf april werd er actiever gereageerd op de berichtgeving, maar dat heeft uiteindelijk niet geleid tot een breed debat over de voors en tegens van een sociaal leenstelsel. De pieken in het aantal reacties in mei zijn ontstaan naar aanleiding van een artikel op [geenstijl.nl](http://geenstijl.nl), over een e-mail van de PvdA aan studenten over het omzetten van de studiefinanciering in een sociaal leenstelsel

(29 mei), en de oproep van studentenvakbonden aan het kabinet om uit te zoeken welke gevolgen de plannen voor een sociaal leenstelsel hebben voor moslimstudenten. Ook begin april was er online enige aandacht voor de studiefinanciering naar aanleiding van een onderzoek van de Landelijke Studenten Vakbond (LSVb) waaruit zou blijken dat 42% van de scholieren en mbo'ers niet doorstudeert als de studiefinanciering wordt afgeschaft.<sup>1</sup>

In de traditionele media zien we de aandacht iets toenemen naar aanleiding van demonstraties voor behoud van de studiebeurs (op 24 maart en 20 en 21 mei). Online werd daar echter niet over bericht of over gediscussieerd. De samenhang tussen de berichtgeving online en in traditionele media is al met al dus beperkt.

#### 4.2 Samenvattend

Doel van bovenstaande analyses is inzicht krijgen in de wijze waarop discussies die hun oorsprong vinden in de overheidsarena, aan bod komen in traditionele en online media en of er sprake is van enige samenhang tussen de berichtgeving in traditionele en online media en het aantal reacties van internetgebruikers. In de tabel hierna zijn de hierboven beschreven resultaten per thema op een rij gezet.

Tabel 4.1

De tien thema's onderling vergeleken op berichtgeving in traditionele en online media, het aantal reacties en de samenhang tussen de media

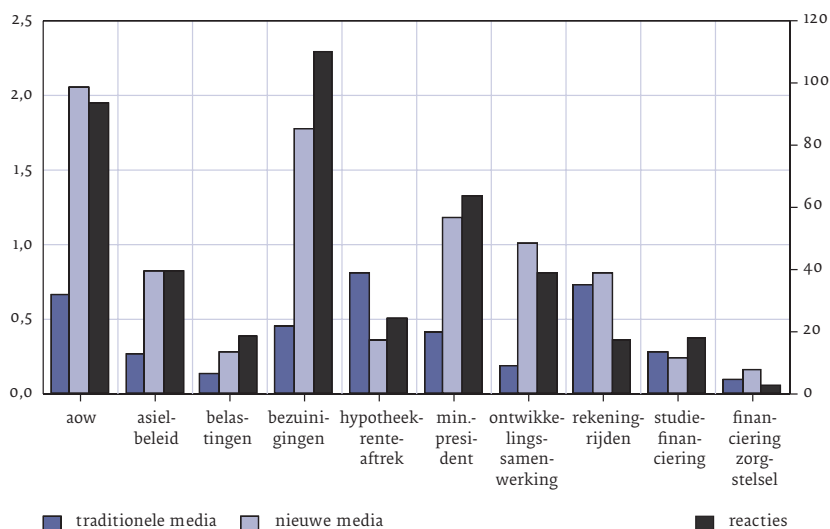
	<i>berichtgeving traditionele media</i>	<i>berichtgeving online media</i>	<i>reacties</i>	<i>mate van samenhang tussen traditionele en online media</i>
AOW	gefragmenteerde berichtgeving, met pieken	continue berichtgeving, met pieken	continue stroom aan reacties, met pieken	samenhang op piekmomenten
asielbeleid	gedeeltelijk gefragmenteerd, gedeeltelijk continue	continu, wisselende intensiteit	gepiekt	samenhang op piekmomenten
belastingen	gefragmenteerd	gefragmenteerd	beperkt, gefragmenteerd	samenhang op piekmomenten
bezuinigingen	piek rond 1 april, verder zeer gefragmenteerd	piek rond 1 april, daarna continue aandacht m.u.v. periode 27 april - 16 mei	continu, met pieken	samenhang ontbreekt, m.u.v. periode rondom 1 april
financiering	weinig aandacht, gefragmenteerd	weinig aandacht, gefragmenteerd	weinig aandacht	samenhang ontbreekt
zorgstelsel	gefragmenteerd	gefragmenteerd	continu, maar beperkt	samenhang ontbreekt
hypotheekrente	continu, m.u.v. periode 1 mei - medio mei	weinig aandacht, gefragmenteerd	continu, met piekmomenten	samenhang op piekmomenten
minister-president	gefragmenteerd, met piekmomenten	continu, met piekmomenten	continu, met piekmomenten	samenhang ontbreekt
ontwikkelings- samenwerking	gefragmenteerd	continu, met piekmomenten	continu, met piekmomenten	samenhang ontbreekt
rekeningen-rijden	tot eind maart met piekmomenten, daarna weinig aandacht	tot eind maart met piekmomenten, daarna weinig aandacht	weinig aandacht, enkele piekmomenten	veel samenhang tussen traditionele en online media
studie-financiering	gefragmenteerd, weinig aandacht	gefragmenteerd, weinig aandacht	gefragmenteerd, weinig aandacht	(inhoudelijke) samenhang ontbreekt



Van de tien onderzochte thema's blijkt dat de berichtgeving in traditionele media en online media bij vier thema's redelijk parallel loopt, namelijk bij belastingen, financiering zorgstelsel, rekeningrijden en studiefinanciering. Aan de overige thema's wordt óf in traditionele óf in online media significant meer aandacht besteed. Opvallend is dat de thema's waarover de berichtgeving parallel loopt, zonder uitzondering geen grote rol hebben gespeeld in de verkiezingscampagne. Bij de meestbesproken onderwerpen in de verkiezingscampagne – de AOW en de bezuinigingen (zie grafiek 4.1) – zijn het juist online media (bezuinigingen, AOW) die ervoor zorgden dat discussies blijven lopen. Ook in de periodes dat er in traditionele media geen aandacht was voor deze thema's, ging de online berichtgeving door.

Grafiek 4.1

Gemiddeld aantal artikelen per thema per dag in de traditionele en online media (linker verticale as) en het gemiddelde aantal reacties van internetgebruikers per thema per dag (rechter verticale as), in de periode 11 februari – 9 juni 2010



Naast de thema's AOW en bezuinigingen waren drie andere thema's online vrijwel continu het onderwerp van discussie, namelijk asielbeleid, ontwikkelingssamenwerking en de nieuwe minister-president. Aan deze thema's werd in traditionele media slechts zeer gefragmenteerd aandacht besteed, terwijl de online berichtgeving doorging en internetgebruikers relatief veel reageerden.

Een andere situatie deed zich voor tijdens de zogenaamde 'piekmomenten'. Zodra er groot of belangrijk nieuws te melden was over één van de thema's, zien we dat dit vrijwel meteen leidde tot pieken in de berichtgeving door zowel traditionele media als online media, en tevens in het aantal reacties van internetgebruikers. Traditionele media zetten op die momenten doorgaans de toon (zij beschikten immers over professionele redacties en journalisten ter plekke), waar vervolgens door online media op werd gereageerd.

#### *Uiteenlopende agenda's*

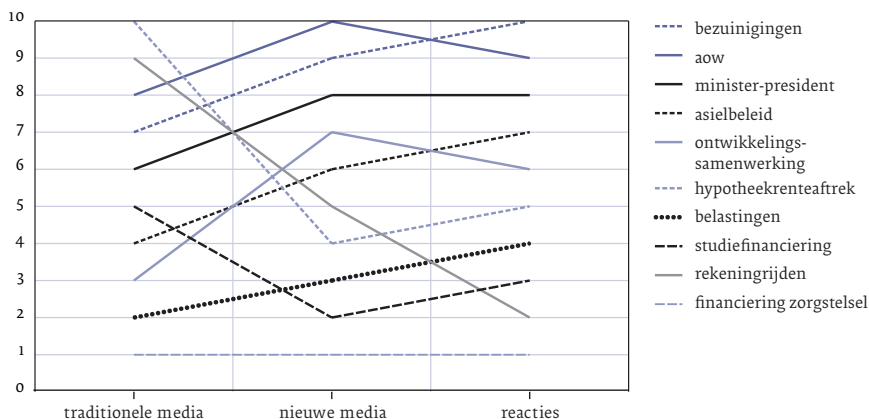
Bovenstaande resultaten indiceren dat de inhoudelijke agenda's van traditionele media en online media over een aantal thema's aanzienlijk uiteenlopen. De stelling dat online media in hun berichtgeving slechts reageren op traditionele media en er geen eigen agenda op na houden, is dan ook moeilijk vol te houden. In ieder geval kan worden geconstateerd dat de looptijd van het debat rondom bepaalde thema's in traditionele media en online media aanzienlijk kan verschillen, waarbij berichtgeving in online media gemiddeld gedurende een langere periode aanhoudt dan berichtgeving in traditionele media.

Aan de hand van het aantal artikelen dat is verschenen in traditionele media en online media is het mogelijk de thema's te prioriteren. Op die manier ontstaat inzicht in het relatieve belang dat traditionele media en online media hechten aan de tien thema's. Een dergelijke prioritering kan ook worden toegepast op het gemiddeld aantal reacties van internetgebruikers gemeten per dag op artikelen over de thema's die online verschenen. Op die manier ontstaat er globaal zicht op de mate waarin de agenda's van traditionele media, online media en internetgebruikers overeenkomen. In onderstaande grafiek staat weergegeven op welke plaats in de prioriteitenlijst van traditionele media, online media en internetgebruikers de thema's staan. Uit de grafiek blijkt dat het belang dat traditionele media en online media aan de diverse thema's hechten, uiteenloopt. De belangrijkste

thema's in de traditionele media – hypotheekrenteaftrek en rekeningrijden – vinden we online pas terug op de zesde en zevende plaats. De belangrijkste thema's voor online media – aow en bezuinigingen – komen in de traditionele media op de derde en vierde plaats. Men is het meer eens over de thema's die minder belangrijk zijn, zoals de financiering van het zorgstelsel en, in mindere mate, de belastingen. Opvallend is ook dat de verschillen tussen de online berichtgeving en de reacties van internetgebruikers relatief beperkt zijn. Alleen bij het thema rekeningrijden is het verschil groter dan één plaats in de rangschikking.

#### Grafiek 4.2

Prioritering van de tien thema's in traditionele en nieuwe media en in de reacties op berichtgeving



#### Conclusies

Bovenstaande resultaten van de kwantitatieve analyse leiden tot vier conclusies.

1) Alleen op piekmomenten is er sprake van samenhang in berichtgeving tussen traditionele en online media. Deze piekmomenten betreffen in de meeste gevallen ontwikkelingen binnen de arena's van de overheid of, in mindere mate, de civil society. Vaak zien we dat de traditionele media

op deze piekmomenten de toon zetten en dat er online vooral wordt gereageerd op de berichtgeving in kranten, televisie en radio.

2) Online berichtgeving houdt vaak langer aan dan berichtgeving in traditionele media. Een specifiek thema verdwijnt bij traditionele media eerder van de radar dan bij online media. Over de thema's AOW, asielbeleid, bezuinigingen en ontwikkelingssamenwerking blijven er online berichten verschijnen, terwijl er in traditionele media buiten de grote *news events* maar zeer beperkt over wordt geschreven.

3) De agenda's van traditionele media en online media lopen op belangrijke issues aanzienlijk uiteen. Online worden andere thema's belangrijk gevonden in de traditionele media. Waar in traditionele media en online wel relatieve overeenstemming over bestaat, is welke thema's er in het geheel niet toe doen, zoals in dit geval de financiering van het zorgstelsel.

4) De agenda's van online media en internetgebruikers vertonen meer overeenkomsten dan de agenda's van traditionele media en internetgebruikers. Deels is dat vanzelfsprekend, omdat internetgebruikers bij het reageren grotendeels afhankelijk zijn van online berichtgeving, maar tegelijkertijd zitten er wel degelijk verschillen in het belang dat online media en internetgebruikers aan een thema hechten. Daaruit blijkt dat de agenda van internetgebruikers niet een-op-een gelijkloopt met de agenda van online media.

Noot

- 1 Zie: "Afschaffen studiefinanciering leidt tot leegloop hoger onderwijs"  
<http://www.lsvb.nl/pers/afschaffen-studiefinanciering-le.html>

# 5

## *Kwalitatieve analyse*

In hoofdstuk 4 zijn de resultaten van de kwantitatieve analyse besproken. Uit deze analyse blijkt dat traditionele en online media slechts samenhangen op 'piekmomenten' en dat ze op andere momenten weinig overeenkomsten vertonen. Uit de kwantitatieve analyse blijkt echter weinig over de overige actoren die een rol spelen en over de invloed van kleinere online omgevingen. Ook zeggen harde data alleen niets over de rol die internet speelt bij het faciliteren of aanjagen van het publieke debat. In dit hoofdstuk reconstrueren we daarom zes cases waarbij internet een opvallende rol heeft gespeeld, bijvoorbeeld als platform voor debat of als middel om mensen te mobiliseren of issues op de politieke of maatschappelijke agenda te krijgen. Bij de beschrijving van deze casussen laten we zien welke mensen op internet een belangrijke rol als opiniemaker en *gatekeeper* hebben gespeeld, welke platforms zij daarvoor inzetten en hoe zij de discussie hebben beïnvloed in het algemene publieke debat. De zes casussen die in dit hoofdstuk worden gepresenteerd zijn:

- rekeningrijden
- studiefinanciering
- hypotheekrenteaftrek
- ontwikkelingssamenwerking
- duurzame veeteelt
- klimaatdebat na ontdekking fouten in IPCC-rapport

### 5.1 Case: rekeningrijden

#### *Historie*

Minister Eurlings van Verkeer en Waterstaat bood in november 2009 het wetsvoorstel Kilometerprijs aan de Tweede Kamer aan (TK 2009/2010).<sup>1</sup> Het wetsvoorstel regelt een andere manier van betalen voor de auto: niet

het bezit, maar het gebruik komt centraal te staan. In de samenleving ontstonden naar aanleiding van het wetsvoorstel diverse maatschappelijke initiatieven tegen invoering van het rekeningrijden. Zo startte zowel Charlie Aptroot (vvd) als Maurice van Ulden (Tocqueville Media / kritischeblik.nl i.o.) een petitie. Samen verzamelden ze bijna 300.000 handtekeningen. De ANWB besloot een enquête te houden onder zijn leden. Minister Eurlings gaf aan de uitkomst van de ANWB-enquête te zullen volgen. Als er geen draagvlak voor de invoering zou zijn, dan werd ervan afgezien. Na de val van het kabinet deed het CDA in haar verkiezingsprogramma afstand van het rekeningrijden maar ging nog wel op zoek naar een andere vorm van beprijzing op basis van gebruik.

#### *Online plekken*

Op internet werd op verschillende plekken over het wetsvoorstel gesproken. De meest in het oog springende sites waren twee petitie-sites: kilometerheffingnoway.nl (Aptroot) en kilometerheffing-nee.nl (Van Ulden). Aan beide websites werd ook een Hyvesgroep gekoppeld.

Op flitsservice.nl, een site die zichzelf omschrijft als 'Uw gids tegen zinloos geflits', werd op het forum uitvoerig gediscussieerd over het wetsvoorstel en de petitie. Van Ulden kondigde zijn petitie ook actief aan op het forum. Flitsservice.nl richt zich min of meer op dezelfde doelgroepen als de petitie: mensen die het oneens zijn met het verkeersbeleid van de overheid. Zo ontsluit de site actuele informatie over flitsers, maar ook informatie over apparaten waarmee men flitsers tijdig kan detecteren of kan verstoren (DetectorShop). Naast het geven van informatie stelt de website het flitsbeleid van de overheid in een negatief daglicht.

Ook de website van de ANWB gaf vanaf de aankondiging van de ledenraadpleging veel aandacht aan het wetsvoorstel Kilometerprijs. Op die site zijn meer dan 800 reacties verzameld.

Daarnaast kwam de discussie over het wetsvoorstel Kilometerprijs op allerlei andere websites aan bod: die van Natuur en Milieu, Computable, Cobouw, Xandernieuws en Automotive online.

### *De ontwikkeling van de case*

De petitie van Aptroot kreeg aanvankelijk meer aandacht van de reguliere media, maar verzamelde uiteindelijk minder handtekeningen. Aptroot was op 9 februari 2010 aanwezig bij de in ontvangstname van de petitie van Van Ulden. Daarin gaf hij aan dezelfde argumenten tegen het wetsvoorstel te hebben.

Een paar dagen nadat de petitie van Van Ulden door de Tweede Kamer als burgerinitiatief werd afgewezen, kondigde de ANWB aan (op 13 januari 2010) een ledenraadpleging te houden. Het zorgde voor een continuering van de aandacht (offline en online) voor het wetsvoorstel.

In het publieke debat manifesteerden alleen de tegenstanders zich. Dit is ook terug te zien in de media: die hadden rondom het wetsvoorstel Kilometerprijs vooral aandacht voor de tegenargumenten.

### *Theoretische duiding*

In deze casus zijn drie *gatekeepers* te onderscheiden. Dat zijn de twee initiatiefnemers van de petitiesites (Aptroot en Van Ulden) en de ANWB als initiatiefnemer van de ledenraadpleging. Het centrum van de aandacht in de media voor rekeningrijden verschoof begin 2010 van de twee petities naar de ANWB op het moment dat de Tweede Kamer de petities niet als burgerinitiatief wilde behandelen en de ANWB de ledenraadpleging aankondigde. Vanaf die tijd stond de ANWB in het centrum van de aandacht.

De twee petities zijn goede voorbeelden van actiemobilisatie. De initiatiefnemers wilden beiden zo veel mogelijk steunbetuigingen verzamelen om hun argumenten tegen het wetsvoorstel kracht bij te zetten. De ledenraadpleging was primair bedoeld als instrument voor de ANWB om te peilen welke argumenten zijn achterban van belang vond in de discussie rondom het wetsvoorstel Kilometerprijs. Op basis daarvan bepaalde de ANWB een beargumenteerd standpunt.

Bij beide petities kunnen twee frames worden onderscheiden. Het eerste frame is dat het wetsvoorstel een gevaar is voor de privacy van autorijders. Het 'kastje van Camiel', de 'camillograaf' of het 'stasikastje' registreert zo veel gegevens dat het zijn eigenlijke doel (betalen voor gebruik) voorbijschiet. Het duidelijkst is dat te zien bij de petitie van Van Ulden. Deze heeft als onderscript: 'Géén Big Brother bij mij in de auto.' Zo veel gegevens bijhouden kan niet anders dan uiteindelijk leiden tot allerlei misbruik, zo stelde Van Ulden.

Een tweede frame is dat het een oneerlijke vorm van 'kilometerheffen' en 'rekeningrijden' is. Iedereen zal meer moeten betalen om auto te rijden, en dit is niets anders dan een sluwe manier van de overheid om haar eigen kas te spekken, is de redenering.

Deze frames kwamen uiteindelijk op een interessante manier samen. De initiatiefnemers van de twee petitieën waren het grotendeels met elkaar eens en gebruikten ook dezelfde argumenten. De ANWB nam deze argumenten later over bij de ledenraadpleging, waarvan de resultaten eind maart 2010 bekend werden gemaakt. De argumenten van voorstanders van rekeningrijden (betalen voor gebruik in plaats van bezit en het terugdringen van files) verdwenen met het controversieel verklaren van het dossier door de Tweede Kamer naar de achtergrond. Het onderwerp was eind maart dan ook grotendeels uitbeargumenteerd en keerde nauwelijks terug in de politieke campagnes.

#### *Conclusie*

Zowel de initiatiefnemers van de twee petitieën als de ANWB zijn er op een opvallende manier in geslaagd gedurende een lange periode (november 2009-maart 2010) het wetsvoorstel Kilometerprijs in de belangstelling te houden. Door een slimme mix van het gebruik van offline en online media, actieve bemoeienis van politici (in dit geval de VVD) en de naadloze overname van de aandacht door de ANWB (en het opvallende ex post commitment van minister Eurlings aan de uitslag van die ledenraadpleging) werd het onderwerp in vier maanden tijd succesvol gedepolitiseerd en keerde het slechts in beperkte mate terug in de verkiezingscampagne.

## 5.2 Case: studiefinanciering

### *Historie*

In aanloop naar de verkiezingen veroorzaakten de plannen voor een sociaal leenstelsel veel onrust. Met name door de protesten van studenten leek het of dit onderwerp nieuw op de agenda stond, maar PvdA en ook GroenLinks pleitten al geruime tijd voor een sociaal leenstelsel. In 2003 stond de LSVB nog aan hun zijde, maar een halfjaar later was ook daar het enthousiasme voor dit nieuwe stelsel verdwenen. Het argument voor dit stelsel was in al die jaren dat de bakker of de slager niet mee hoeft te betalen aan de studie



van iemand die in zijn latere leven veel meer gaat verdienen dan deze slager of bakker. Begin 2010 kwam daar het argument bij dat studenten vinden dat de rekening van de crisis op deze manier bij hen wordt neergelegd, terwijl zij part noch deel hebben gehad aan het ontstaan van de crisis.

Tot voorjaar 2010 waren de Lsvb en het ISO (Interstedelijke Studenten Overleg) de grootste motor achter de protesten. De organisaties zaten op dit punt vanaf eind 2003 ook min of meer op dezelfde lijn. Begin 2009 kwam daar het platform Hoger Onderwijs Heeft Prioritet (НОHP) bij.

### *Online plekken*

Rond het thema studiefinanciering waren drie groepen online actief: voorstanders van aanpassing, tegenstanders en (neutrale) opiniemakers. Tegenstanders van de plannen om de studiefinanciering te hervormen maakten gebruik van eigen actiesites en daaraan gekoppelde petitie en actiepagina's op sociale netwerken. Zo lanceerde de SP de website [stufi-moetblijven.nl](http://stufi-moetblijven.nl). Op de site worden mensen uitgenodigd om zelf een actie op te zetten en om in ieder geval een petitie te tekenen. Begin juni 2010 was de petitie door ruim 17.000 mensen ondertekend. Op de site zelf is weinig interactie mogelijk, maar dat wordt ondervangen door de Facebookgroepen 'Plasterk moet van mijn studiefinanciering afblijven'<sup>2</sup> (bijna 2000 leden) en 'Stufi moet blijven'<sup>3</sup> (ruim 1500 leden) en een groep op Hyves: 'Stufi Moet Blijven!' (ruim 6000 leden in juni 2010). Daarnaast linkt de Facebookgroep 'Plasterk moet van mijn studiefinanciering afblijven' naar de site [studentendemonstratie.nl](http://studentendemonstratie.nl) van het actiecomité sos.

In de Facebook- en Hyvesgroepen zijn blogs geplaatst van Tweede Kamerlid Jasper van Dijk (SP). Verder is het bij het openen van deze websites meteen duidelijk dat de SP de drijvende kracht is achter deze websites. [Studentendemonstratie.nl](http://Studentendemonstratie.nl) is eigenlijk de site van Comité sos. Een van de mensen die met naam op deze site wordt genoemd is Chandar van der Zande.

Een volgende invloedrijke actor is de Lsvb. Deze vakbond startte de website [reddestufi.nl](http://reddestufi.nl). De actieaanpak van de vakbond is vergelijkbaar met die van de SP. Aan de website is tevens een petitie op [petities.nl](http://petities.nl) verbonden en een groep op Hyves met meer dan 7100 leden, onder wie ook de eerdergenoemde Chandar van der Zande. Vanuit de Lsvb is Jasmijn Koets betrokken bij de actie. De verwijzing naar de petitie verwijst niet naar de petitie van de SP, maar naar een petitie op [petities.nl](http://petities.nl) ([petities.nl/petitie/red-de-stufi](http://petities.nl/petitie/red-de-stufi)).

Ook de jongerenorganisatie van het CDA heeft opgeroepen op tot actie en het ondertekenen van een online petitie. Hier wordt verwezen naar de website van Lsvb. Op de site wordt de toezegging gedaan dat de handtekeningen die via deze website binnenkomen, worden toegevoegd aan de petitie van de Lsvb. Naast de voorzitter van het CDJA heeft ook toenmalig staatssecretaris Marja van Bijsterveldt laten horen dat ze vindt dat de studiefinanciering moet blijven.

De uitgesproken voorstanders van het sociaal leenstelsel waren allebei politiek angehaucht. Zowel de jongerenorganisatie van de VVD (JOVD) als die van D66 (JD) besteedden aandacht aan het thema. De nadruk lag hier echter minder op actie, maar meer op het online informeren en overtuigen. Daarnaast werd op een aantal online plekken gediscussieerd over het thema, bijvoorbeeld op [soggen.nl](http://soggen.nl) (StudieOntwikkendGedrag).

#### *De ontwikkeling van de casus*

Er zijn vier zaken die opvallen in deze casus.

1. Tot begin 2010 was er vanuit de studentenwereld eigenlijk geen ander geluid te horen dan dat het sociaal leenstelsel er niet moest komen.
2. Het zijn met name academische studenten die het voortouw hebben genomen in het opzetten van acties.
3. Vanaf het voorjaar van 2010 is de politiek zich nadrukkelijker in deze discussie gaan mengen en kwamen er ook andere standpunten voor het voetlicht. De jongerenorganisaties van VVD, D66, CDA en SP volgden daarbij de standpunten van hun moederpartij en brengen die actief onder de aandacht.
4. De uiteindelijke spin-off van deze actie in traditionele en online media is beperkt. Het thema studiefinanciering werd grotendeels overschaduwed door onderwerpen als de hypotheekrenteaftrek, de AOW-leeftijd en de bezuinigingen. In traditionele media was vooral aandacht voor de (slecht bezochte) studentendemonstraties in Amsterdam en Den Haag.

#### *Politieke inmenging*

Zoals hiervoor werd geschreven is de rol van de politieke partijen en hun jongerenorganisaties in aanloop naar de verkiezingen dominantier geworden in het debat rond dit onderwerp.

Opvallend is dat de Jonge Socialisten van de PvdA en DWARS van GroenLinks de grote afwezigen waren bij het actievoeren voor een ander stelsel. Op de sites van de twee jongerenorganisaties is ook niets te lezen over de studiefinanciering en het standpunt dat zij innemen.

#### *Effect van acties en protesten*

Op internet werd op zeer veel verschillende plaatsen discussie gevoerd over het leenstelsel. De discussie was enigszins gepolariseerd. Tegelijkertijd werd duidelijk dat mensen goed op de hoogte zijn van elkaars argumenten en die ook weerleggen.

De tegengeluiden waren massaler te horen. Enkele tienduizenden handtekeningen zijn gezet onder de petitie die aan dit onderwerp zijn gewijd. Het protest bleef echter beperkt tot digitale steunverlening aan de organisatoren van het protest. De demonstratie op 21 mei op het Museumplein in Amsterdam trok slechts 2000 demonstranten. Ondanks de geringe zichtbaarheid van de protesten bij het grote publiek hebben deze wel effect gehad: in verschillende debatten waarin gesproken werd over de toekomst van de studiefinanciering, nuanceerden vooral D66 en de PvdA hun standpunten.

#### *Aard van het debat*

De acties van de voor- en tegenstanders waren er vooral op gericht om hun standpunt duidelijk te maken en mensen ervan te overtuigen hun steun te betuigen en mee te doen met de protesten. Daarbij was de aanpak van alle tegenstanders hetzelfde: een eigen website gecombineerd met groepen op Facebook en Hyves en een twitteraccount. Op de eigen websites kon men meestal een petitie ondertekenen en op allerlei verschillende manieren de actie ondersteunen.

De voorstanders hadden ook een eigen website met ook daar verwijzingen naar groepen op Hyves en op Facebook, maar dat waren de 'standaard-groepen' van de jongerenorganisaties zelf.

Het online debat vond vooral plaats op de prikborden van de Hyves- en Facebookgroepen en op een enkel blog. De rol van de traditionele media bleef in deze casus beperkt tot feitelijke berichtgeving over de studentendemonstratie van 21 mei en enkele kleinere demonstraties in aanloop naar deze bijeenkomst op het Museumplein. Commentaren en analyses bleven

uit. Dagblad *De Pers* had wel aandacht voor de geringe actiebereidheid onder studenten.

### *Theoretische duiding*

We zien dat de sites op internet vooral waren gericht op actiemobilisatie. Hierbij gebruikten voor- en tegenstanders dezelfde tactieken, met dat verschil dat de tegenstanders meer actiegericht waren.

Daarnaast zien we dat er in de laatste maanden een derde frame werd toegevoegd aan de discussie. De voorstanders van een sociaal leenstelsel gebruiken al jaren als belangrijkste argument dat de bakker en de slager niet hoeven te investeren in de toekomstige topinkomens van studenten. Tegenstanders zetten daar tegenover dat met een sociaal leenstelsel de drempel om te gaan studeren wordt verhoogd. De afgelopen maanden is daar het frame bijgekomen dat een sociaal leenstelsel betekent dat de lasten van de economische crisis worden doorgeschoven naar een generatie die er niets aan kan doen. Dit argument is waarschijnlijk door de *sp* geframed bij het presenteren van haar actiewebsite begin maart.

In deze discussie is meer een sleutelrol weggelegd voor organisaties dan voor personen. De *LSvb* en het *ISO* wisselen ieder jaar van bestuur en daarmee wisselt ook ieder jaar de woordvoerder over dit onderwerp. Wel hebben deze organisaties, net als de politieke jongerenorganisaties, gemakkelijker toegang tot journalisten van traditionele media dan individuele actievoerders, omdat de kennis in de organisatie over actiestrategieën en perscontacten doorgaans behouden blijft. Individuen en/of nieuwe protestgroepen krijgen daardoor weinig kans om de debatarena te betreden. Een klein aantal mensen praat echter op meerdere plaatsen mee en lijkt actief te zijn geworden, omdat dit onderwerp hen aan het hart gaat.

Lieke Smits is in de campagneperiode bestuurslid van Rood, de jongerenorganisatie van de *sp*. Zij was ook kandidaat-raadslid voor de gemeente Delft. Uit wat er online over haar te vinden is, blijkt dat zij zich al geruime tijd inzet voor de belangen van studenten, variërend van studentenhuisvesting tot de kwaliteit van het onderwijs en studiefinanciering. Het is niet verbazingwekkend dat zij tegenstander is van een sociaal leenstelsel.

Ook Chandar van der Zande kwamen we op bijna alle relevante fora tegen. Van der Zande was voorzitter en medeoprichter van het Platform Hoger Onderwijs Heeft Prioriteit. Nu heeft hij de overstap gemaakt naar het Actiecomité *sos*. In bijna elke discussie over dit onderwerp heeft hij

een reactie achtergelaten: van discussies op de Facebookgroep van de sr tot het wat meer corporale soggen.nl. Het actiecomité sos behoort tot de tegenstanders van een sociaal leenstelsel. In de discussie laat Van der Zande met argumenten horen waarom hij vindt dat de studiefinanciering in de huidige vorm moet blijven.

Bas Jacobs, hoogleraar economie in Rotterdam, pleit al tien jaar voor een sociaal leenstelsel. Daarmee loopt hij al wat langer mee in deze discussie. De vvd, PvdA, D66 en in mindere mate GroenLinks hebben zijn voorstellen in enigerlei vorm overgenomen in hun verkiezingsprogramma. Op zijn eigen blog schreef hij in de aanloop naar de verkiezingen over de studiefinanciering en zijn voorkeur voor een sociaal leenstelsel (Jacobs 2010) en als opiniemaker lees en hoor je hem regelmatig in de traditionele media (als ex-columnist van opinieblad *De Groene Amsterdammer*, in gastoptredens in actualiteitenrubrieken op radio en tv, als deelnemer aan discussies op nrc.nl en als publicist voor de opiniepagina's van landelijke kranten).

Naast deze drie sleutelfiguren hebben Jasper van Dijk (Kamerlid sr) en Marja van Bijsterveldt (CDA, toenmalig staatssecretaris ocw) zich publiekelijk uitgesproken voor behoud van de studiefinanciering. Van Bijsterveldt was ook een van de sprekers bij de studentendemonstratie op 21 mei. Haar pleidooi werd daar echter niet geloofwaardig gevonden, omdat het CDA wel in haar verkiezingsprogramma heeft staan dat 'trage' studenten een hoger collegegeld moeten gaan betalen.

### *Conclusie*

Ondanks de inzet van relatief nieuwe mediavormen, zoals actiewebsites en actiepagina's op sociale netwerken, heeft het debat over de invoering van een sociaal leenstelsel zich vooral beperkt tot een beperkte groep studenten en scholieren en de jongerenorganisaties van politieke partijen. Dit terwijl de tegenstand relatief beperkt was en minder grof geschut heeft ingezet. Uiteindelijk bleek het thema niet interessant genoeg voor traditionele media om over te berichten of voor andere groepen in de samenleving om het op te pakken. De huidige economische omstandigheden (het nationale humeur) is de studenten mogelijk niet gunstig gezind. De heersende opinie bij het grote publiek is wellicht dat ook van deze groep een (financiële) bijdrage mag worden verwacht.

Ook kan worden gesteld dat het de tegenstanders niet is gelukt om een geschikt frame te vinden dat andere doelgroepen bij het thema betrok

waardoor het sociaal leenstelsel onderwerp kon worden van een breder debat, iets wat bij de 1040-urennorm wel is gelukt. Daar werd het frame 'ophokplicht' met succes gekoppeld aan het frame 'beroepseer' van docenten. Een succesvolle koppeling, omdat het onderwijsbeleid in die tijd al werd bekritiseerd.

### 5.3 Case: hypotheekrenteaftrek

#### *Historie*

De hypotheekrenteaftrek is een belastingmaatregel die is ingesteld in 1893. Dankzij de liberale minister van Financiën Nicolaas Pierson werd in dat jaar de eerste inkomstenbelasting in Nederland van kracht. Voortaan moest iedere Nederlander belasting betalen over het inkomen dat hij verdiende, inclusief de eventuele eigen woning. De kosten die de belastingbetaler moest maken om zijn inkomsten te verwerven, waaronder de hypotheekrente, mochten van het belastbare inkomen worden afgetrokken. Dat deze maatregel het eigen woningbezit stimuleert, was bij de invoering ervan geen overweging. Dat argument kwam pas na 1945 in zwang en wordt tot op de dag van vandaag ingebracht tegen voorstanders van afschaffing of uitfasering van de maatregel.

Hoewel de discussie over de hypotheekrenteaftrek rond iedere verkiezing de kop opsteekt en er in de afgelopen decennia al behoorlijk aan de maatregel is gesleuteld, durfde tot voor kort geen enkele politieke partij haar vingers te branden door voor volledige afschaffing ervan te pleiten, al dan niet op termijn. Vanuit de samenleving zijn er de afgelopen decennia eveneens vrijwel geen signalen gekomen dat een (grote) groep burgers de tijd rijp vond voor gefaseerde afschaffing.

Twee ontwikkelingen hebben eraan bijgedragen dat het thema in 2010 tijdens de verkiezingscampagne opeens wel prominent op de politieke agenda stond. De eerste is dat onder andere de politiek en deskundigen het erover eens werden dat de woningmarkt niet meer naar behoren functioneert: de prijs van woningen zou niet meer in verhouding staan tot de kwaliteit ervan en de hoge prijzen van huizen belemmeren de doorstroom van starters.

De tweede ontwikkeling is de huidige economische crisis en de bezuinigingsopgave die een van de directe gevolgen hiervan is. Verschillende

politieke partijen hebben zich als gevolg van deze bezuinigingsopgave op het standpunt gesteld dat er minimaal gekeken moet worden naar de mogelijkheden om te bezuinigen op de hypotheekrenteaftrek. Andere politieke partijen hebben ‘morrelen’ aan de hypotheekrenteaftrek echter tot taboe-onderwerp en tot een breekpunt bij coalitieonderhandelingen verklaard.

#### *Online plekken*

Wat allereerst opvalt bij het thema hypotheekrenteaftrek, is dat er online nagenoeg geen centrale, vanzelfsprekende plekken zijn waar het algemene publiek over de hypotheekrenteaftrek discussieert. De online discussie is gefragmenteerd en beperkt zich tot reacties op artikelen die worden gepubliceerd op de websites van traditionele media. Dit terwijl het thema toch een prominente rol heeft gespeeld in de afgelopen verkiezingscampagne, in het debat tussen politici en in de traditionele media (zie de resultaten in hoofdstuk 4). Een mogelijke verklaring is dat politieke partijen en belangorganisaties zelf ook in het duister tasten over het draagvlak voor hun standpunten bij de burger en het (nog) niet aandurven om burgers voor dit thema te mobiliseren. Het blijft echter de vraag waarom er ook weinig sprake is van gerichte bottom-up inmenging door bezorgde burgers met behulp van internet.

Wel zijn er relevante weblogs en fora waar professionals en wetenschappers met kennis van de huizenmarkt, hypotheekrente en economie elkaar treffen en met elkaar in debat gaan. Opvallend is dat veel van deze plekken – en deelnemers aan de discussies – een specifiek belang hebben. Zij zijn bijvoorbeeld vertegenwoordiger van een brancheorganisatie, expert op het gebied van hypotheeken of makelaar.

#### *De ontwikkeling van de casus*

Het publieke en politieke debat over de hypotheekrenteaftrek startte met een uitzending van Buitenhof op 21 maart 2010, waarin Buitenweg (GroenLinks) en Backer (D66) spraken over hun plannen met de hypotheekrenteaftrek. Beide partijen zijn het erover eens dat de maatregel aanpassing vergt. Op dat moment werd al duidelijk dat het onderwerp een belangrijk thema zou worden in de naderende verkiezingscampagne. Twee dagen na de Buitenhof-uitzending verklaarde de Vereniging Eigen Huis (VEH) dat de discussie over afschaffing van de hypotheekrenteaftrek op het slechtst denkbare moment kwam. Ook kondigde de VEH aan haar leden te

raadplegen in een online enquête. In de week die aan de verklaring van de VEH voorafging, hebben alle politieke partijen zich uitgesproken over hun standpunt over de hypotheekrenteaftrek. Onder andere CDA, PVV en VVD zeiden niet aan de maatregel te willen tornen; de linkerkant van het politieke spectrum wilde daarentegen de maatregel op termijn beperken of afschaffen.

Tegelijkertijd verschenen er in de traditionele media veel experts die ingingen op de voors en tegens van afschaffing. Hoewel weinig experts het standpunt innamen dat de politiek de hypotheekrenteaftrek ongemoeid moet laten, waren ze het er ook nagenoeg over eens dat acute afschaffing ongewenste effecten zou hebben en de aanpassingen van de hypotheekrenteaftrek gekoppeld moet worden aan andere maatregelen die ingrijpen in de woningmarkt.

Uit een onderzoek van de actualiteitenrubriek EenVandaag van 23 maart bleek tevens dat een meerderheid van de huizenbezitters, ook onder CDA en VVD-stemmers, vóór het aanpakken van de hypotheekrenteaftrek was. Een onderzoek van TNS NIPO in opdracht van *de Volkskrant* in dezelfde week gaf een vergelijkbaar beeld. Zelfs de resultaten van het onderzoek van de VEH, die eind mei bekend werden gemaakt, lieten zien dat huizenbezitters niet afwijzend staan tegenover aanpassing van de regeling.

In de kwantitatieve analyse van de deze casus werd al duidelijk dat het aantal artikelen over de hypotheekrenteaftrek weliswaar beperkt was, maar dat het debat door lezers wel degelijk werd gevoerd. Het aantal reacties op de artikelen was immers zeer groot gedurende een langere periode. Ook op vele andere plekken online gingen lezers de discussie aan of stelden vragen. Uit het onderzoek van de VEH bleek dan ook dat een groot deel van de kiezers de hypotheekrenteaftrek meenam in hun afweging bij het stemmen.

In de maand april bleven vooral de traditionele media aandacht besteden aan het thema. De standpunten van alle partijen werden becommentarieerd en hun partijprogramma's geanalyseerd. Experts kregen ruim baan om hun mening te geven over de financiële effecten van de verschillende plannen. In het begin van de maand mei zakte de aandacht even weg, maar daar kwam verandering in op het moment dat Balkenende eind mei de hypotheekrenteaftrek tot breekpunt verklaarde en hij Rutte opriep hetzelfde te doen (wat Rutte overigens weigerde). In de media werd deze actie van Balkenende hevig becommentarieerd door politiek analisten ('zeer risico-



vol') en economen ('onverstandig'). Online was er een grote piek zichtbaar in het aantal reacties van lezers.

### *Theoretische duiding*

Gedeeltelijke afschaffing van de hypotheekrenteaftrek – iets waar CDA en VVD niet aan willen – levert een behoorlijk bedrag op in tijden van bezuinigingen en ligt bij een meerderheid van de Nederlandse bevolking niet erg gevoelig. Het nationale humeur was de voorstanders van het aanpakken van de hypotheekrenteaftrek gunstig gezind. Die voorstanders – GroenLinks, PvdA en SP – hebben echter verzuimd het thema naar zich toe te trekken. Dat is opmerkelijk, aangezien de voorstanders het debat entameerden en ze de publieke opinie grotendeels mee hadden.

Het publieke debat over de hypotheekrenteaftrek is in de verkiezingscampagne blijven hangen in de zoektocht naar consensus, terwijl deze onder experts en burgers al lang was bereikt. Wat de linkse partijen, of andere voorstanders van aanpassing, hebben nagelaten, is de consensus om te buigen in daadwerkelijke actie. Er zijn vrijwel geen pogingen ondernomen om de voordelen van gedeeltelijke afschaffing op korte termijn – minder bezuinigen op andere posten bijvoorbeeld – onder de aandacht te brengen.

Wellicht onbewust is het frame dat tegenstanders van afschaffing gebruikten – afschaffing leidt nu tot onrust en wantrouwen in de woningmarkt en op langere termijn tot een daling van de huizenprijzen – niet vervangen door een frame dat een positieve uitwerking had voor voorstanders van afschaffing. Het enige *triggering event* was afkomstig van Balkenende, toen hij de hypotheekrenteaftrek tot breekpunt verklaarde. Het heeft hem uiteindelijk niet opgeleverd wat hij er waarschijnlijk mee voor ogen had, namelijk kiezers bij de VVD weghalen door te impliceren dat de hypotheekrenteaftrek bij het CDA in veilige(re) handen is.

### *Conclusie*

De discussie over de hypotheekrenteaftrek is uitgebreid gevoerd binnen de overheid, de media en de civil society. Wat daarbij echter opvalt, is dat er amper sprake leek te zijn van een verbinding tussen de verschillende arena's, vooral tussen de overheid en burgers. Hoewel burgers aangaven in meerderheid vóór het aanpakken van de hypotheekrenteaftrek te zijn, bleef de rechterzijde van het politieke spectrum tegen. Tegelijkertijd lukte het de

politieke voorstanders van aanpassing niet om de publieke opinie volledig achter zich te krijgen. Het ontbrak de voorstanders zagezegd aan doorslaggevende *triggering events* of aantrekkelijke frames om de potentiële winst in het debat binnen te halen.

#### 5.4 Case: ontwikkelingssamenwerking

##### *Historie*

Ontwikkelingssamenwerking vormt al decennialang een vast en principieel onderdeel in de begroting van de Nederlandse overheid. Doorgaans wordt rond de 0,8% van het bnp gereserveerd voor uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking. De verdeling van dat geld vindt plaats via drie kanalen. De Nederlandse overheid investeert in projecten via haar ambassades (bilateraal). Een ander deel van haar investeringen verloopt via multinationale organisaties als de Verenigde Naties en de Wereldbank (multilateraal). Een derde deel wordt uitgezet via het zogeheten Medefinancieringsstelsel (MFS) (civilateraal). Daarbinnen ontvangen niet-gouvernementele organisaties (ngo's), zoals OxfamNovib, ICCO en Cordaid, geld voor de duur van vijf jaar.

De afgelopen jaren is de discussie over nut en noodzaak van ontwikkelingssamenwerking in het algemeen gegroeid. Politiek rechts uit steeds meer kritiek op deze 'linkse hobby' en wenst een andere manier van besteding, verdeling, vermindering of zelfs afschaffing van deze uitgaven. Ook internationaal wordt een stevige discussie gevoerd over nut en noodzaak, niet zelden in ontvangende landen zelf. Ontwikkelingshulp zou individuen passief maken en zou langdurige afhankelijkheden scheppen. De meest prominente bepleiter van deze kritiek is Dambisa Moyo, een van de belangrijkste criticasters van de huidige westerse ontwikkelingshulp en afkomstig uit Zambia. Zij stelt dat er ondanks 70 jaar ontwikkelingssamenwerking in grote delen van de derde wereld geen merkbare verbeteringen zijn opgetreden (Moyo 2009).

Toenmalig minister Koenders van Ontwikkelingssamenwerking wendde deze kritiek aan om ontwikkelingssamenwerking te moderniseren. Hij pleitte onder meer voor meer samenwerking tussen organisaties, meer focus (thematisch en op landen gericht) en meer transparantie (waar gaat het geld naartoe en wat levert dat op?). De Nederlandse regering is dan

ook actief betrokken bij het realiseren van de Millenniumdoelen en internationale ambities op het vlak van transparantie (akkoorden van Accra) en dwingt ngo's tot meer samenwerking binnen het MFS.

#### *Online plekken*

Het online debat over ontwikkelingssamenwerking kent geen duidelijk centrum. Er zijn verschillende websites waarop zo nu en dan discussies ontstaan naar aanleiding van actuele gebeurtenissen. De meeste discussies over ontwikkelingssamenwerking vinden plaats in de beslotenheid van een groep betrokkenen in een doorgaans fysieke setting. Daarvan zijn meestal wel verslagen beschikbaar, maar daarop wordt niet of slechts in beperkte mate gereageerd. Op Hyves en LinkedIn ontbreken actieve groepen gericht op ontwikkelingssamenwerking. De meeste ngo's plaatsen op hun eigen website nieuws over ontwikkelingssamenwerking, veelal gekoppeld aan eigen projecten. Een aantal websites bieden exclusief actuele generieke informatie en beperkte mogelijkheden voor debat over ontwikkelingssamenwerking: [ncdo.nl](http://ncdo.nl), [oneworld.nl](http://oneworld.nl), [viceversa.nl](http://viceversa.nl), [upaid.nl](http://upaid.nl), [cossen.nl](http://cossen.nl), [politiek2015.nl](http://politiek2015.nl) (van NCDO), [isonline.nl](http://isonline.nl) (van BuZa), [1komma4miljard.nl](http://1komma4miljard.nl) en [lokaalmondiaal.net](http://lokaalmondiaal.net).

#### *De ontwikkeling van de case*

In 2010 deden zich ontwikkelingen voor die van invloed waren op de aandacht die ontwikkelingssamenwerking kreeg. Zo verscheen in januari 2010 een stevig advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (*Minder Pretentie, meer ambitie*) over de toekomst van ontwikkelingssamenwerking, gevolgd door een reactie in de vorm van een toespraak van de minister van Buitenlandse Zaken Bert Koenders.<sup>4</sup> Daarnaast zorgde de eerste ronde voor de nieuwe MFS (waarin o.a. veel meer eisen werden gesteld aan samenwerking) voor de nodige onrust bij organisaties voor ontwikkelingssamenwerking. In de berichtgeving over ontwikkelingssamenwerking in de onderzoeksperiode werd ten slotte veelvuldig gerefererd aan het kritische boek *De prijs van een slecht geweten* van Arend Jan Bokestijn (2009), ex-kamerlid voor de vvd. Zijn boek en de aansluitende serie debatten zorgden in de periode december 2009 en januari 2010 voor de nodige reuring over nut en noodzaak van ontwikkelingssamenwerking.

Het verschijnen van het WRR-rapport functioneerde in de praktijk als een soort verankering van de pittige en vaak ook emotionele en zeer

principiële discussies over ontwikkelingssamenwerking. De WRR bood een gedegen afweging gebaseerd op wetenschappelijke literatuur, internationale beleidsontwikkelingen en evaluaties van vele programma's en projecten van Nederlandse organisaties voor ontwikkelingssamenwerking. Het debat leek daarmee vóór de start van de verkiezingscampagne in grote mate al gevoerd te zijn.

#### *Theoretische duiding*

In deze cases komt een aantal belangrijke *triggering events* naar voren die zeer bepalend waren voor de manier waarop over het onderwerp werd gesproken. De drie kwamen hierboven al aan bod: het verschijnen van het boek van Arend Jan Bokestijn, het WRR-rapport en de eerste ronde van MFS II. Het eerste *triggering event* zette de discussie meteen op scherp. Het was een directe poging van een politicus om een beargumenteerde basis te bieden voor een zeer kritische houding tegenover het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van de afgelopen decennia. Tegelijkertijd bood het suggesties voor een alternatief. Het boek is een politiek-ideologisch gekleurd betoog voor een andere koers. De persoon van de schrijver was omstreden in de sector, waardoor naar aanleiding van zijn boek de nodige tegengeluiden klonken. Het WRR-rapport dat een paar maanden later verscheen (2010), bood een op een wetenschappelijke analyse gebaseerd advies voor wijziging van het Nederlandse beleid. Minister Koenders heeft in zijn reactie op het rapport<sup>2</sup> dan ook een groot aantal van de suggesties aangemerkt als waardevol en opvolgenswaardig. Koenders gaf ook aan in grote lijnen het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid al te moderniseren in de richting die de WRR voorstelde. Het derde *triggering event*, de eerste ronde van MFS II, omvatte in feite de eerste concretisering van dat nieuwe beleid. Organisaties voor ontwikkelingssamenwerking moesten al veel meer werk maken van samenwerking, een van de belangrijkste punten uit het boek van Bokestijn en de WRR. De MFS II vormde in feite een illustratie van het nieuwe ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Het feit dat daardoor enkele organisaties buiten de boot dreigen te vallen voor subsidie vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken, zorgde in de lente van 2010 voor onbegrip.

Opvallend in deze casus was dat er, ondanks de felle kritiek op het boek van Bokestijn (VVD), geen noemenswaardig collectieve reactie kwam. Ondanks de tamelijk principiële discussies over de toekomst van

ontwikkelingssamenwerking (en mogelijke bezuinigingen op de uitgaven) ontstond er geen spontaan initiatief vanuit de samenleving, noch vanuit betrokken organisaties voor ontwikkelingssamenwerking die zich uitspraken voor behoud van de 0,8%-norm. Er ontstonden geen manifesten, geen petitieën en geen manifestaties waarin een appel werd gedaan op de morele plicht om te blijven investeren in ontwikkelingssamenwerking. Die oproepen waren er wel, maar ze waren vooral afkomstig van losse organisaties voor ontwikkelingssamenwerking. Wellicht een duidelijke onderstreping van het ontbreken van voldoende samenwerking binnen de sector.

Rondom het thema waren twee dominante frames te onderscheiden. Enerzijds groeide een stevig frame waarin ontwikkelingssamenwerking werd afgeschilderd als een nutteloze 'linkse hobby' waar direct mee moest worden gestopt. Voorstanders probeerden dat frame te deframen door te argumenteren dat de resultaten van ontwikkelingssamenwerking nu eenmaal zeer lastig te zijn aan te tonen. Daaruit werd geconcludeerd dat je daarom niet zomaar kunt stellen dat het zinloos is. Aanvullend werd de discussie over nut en noodzaak gereframed door een sterk beroep op de morele verplichting om mensen in nood wereldwijd te helpen. De belangrijkste websites waarop dit gebeurde, waren [joop.nl](http://joop.nl) en [depers.nl](http://depers.nl). Aanvullend werd een groot deel van dit debat door professionals uit het veld gevoerd tijdens een groot aantal fysieke bijeenkomsten. De argumentatie van de WRR bood in die discussies de meest pragmatische 'oplossing' in het midden: ontwikkelingssamenwerking is een morele verplichting, maar we moeten ontwikkelingssamenwerking met elkaar wel veel kritischer en op haar resultaten durven te beoordelen.

### *Conclusie*

De discussie over ontwikkelingssamenwerking werd vooral gevoerd door politici, wetenschap en direct betrokkenen in het veld. De media en het publiek speelden een veel kleinere rol. Het onderwerp werd door de politiek (VVD) op de agenda gezet, werd verdedigd vanuit het veld (professionals) en vond uiteindelijk vanuit de wetenschap (WRR) een gulden middenweg. Desondanks bleef het onderwerp wel zijdelings terugkomen in de verschillende verkiezingsdebatten op televisie. Daarin was verrassend genoeg alleen de hoogte van het budget punt van discussie: afschaffen, halveren of behouden zoals het is. De door de WRR en Boekstijn en het veld zelf bepleite noodzaak tot modernisering ontbrak als discussiepunt.

## 5.5 Case: duurzame veeteelt

### *Historie*

De intensieve veehouderij kampt sinds de jaren tachtig in toenemende mate met een imago probleem. Door de optimalisatie van het agrarisch bedrijf zijn steeds minder mensen werkzaam als agrariër en raken steeds grotere groepen van de sector vervreemd. Een andere oorzaak die heeft bijgedragen aan het imago probleem is dat men dieren in de intensieve veehouderij in de loop der tijd vooral is gaan zien als productiemiddel en steeds minder als levend wezen.

Door tegenstanders van de intensieve veehouderij wordt deze sector dan ook vaak aangeduid als bio-industrie. De term bio-industrie is tegelijk ontstaan met veel dierenrechtenorganisaties en dierenwelzijnsorganisaties, veelal in de jaren tachtig en negentig. Deze organisaties hebben in de strijd tegen de bio-industrie al veel voor elkaar gekregen, zoals groepshuisvesting voor fokzeugen, de afschaffing van de legbatterij en het kistkalf in 2012, en verbetering van de transportomstandigheden voor dieren.

De gebrekkige aandacht voor het dierenwelzijn wordt door agrariërs nog vaak verdedigd met economische en wettelijke argumenten. De Nederlandse overheid en de Europese Unie voeren echter in toenemende mate een beleid om het welzijn van dieren in de intensieve veehouderij te verbeteren en een duurzame manier van veeteelt te stimuleren. Burgers en consumenten staan ook steeds kritischer ten opzichte van de intensieve veehouderij, iets wat duidelijk naar voren kwam in de discussies over de 'megastallen' in Noord-Brabant en in de case die we in deze paragraaf verder uitwerken: het manifest voor een duurzame veeteelt, dat bij publicatie door ruim 100 hoogleraren werd ondertekend en op 28 april 2010 werd gepubliceerd. Het initiatief voor het manifest is afkomstig van Roos Vonk, hoogleraar Sociale Psychologie aan de Radboud Universiteit in Nijmegen en voormalig voorzitter van Wakker Dier, en een aantal collega's. Zij vinden dat de noodzakelijke omslag in de sector te lang op zich laat wachten: 'Het Brabantse besluit [beperking van megastallen] illustreert de noodzaak van verandering en is het begin van een omslag. Dat is hoopgevend in het licht van de opmerkelijke stilstand in de afgelopen tien jaar.' Voormalig Rabo-topman Herman Wijffels adviseerde in 2001 immers al ingrijpende herstructureringen door te voeren in de intensieve veehouderij.

Hun oproep luidt dan ook: 'Wij, wetenschappers uit uiteenlopende disciplines, verbonden aan Nederlandse universiteiten als (emeritus) hoogleraar, zijn van mening dat de intensieve veehouderij moet worden gesaneerd en omgevormd tot een dier-, mens- en milieuvriendelijk systeem dat tegemoetkomt aan de natuur en behoeftes van alle levende wezens. Wij denken dat daartoe om te beginnen de plannen gerealiseerd moeten worden die tien jaar geleden al werden geformuleerd door o.a. Wijffels en Brinkhorst.'

Daaropvolgend formuleren zij tien algemene uitgangspunten die in hun visie richtinggevend moeten zijn bij de hervorming van de sector.

Tot het moment van publicatie werd er (online) wel geschreven en gediscussieerd over een duurzamere veehouderij, maar waren het vooral *the usual suspects* die veranderingen promootten (dierenwelzijnsorganisaties, de Partij voor de Dieren) of op de rem gingen staan (land- en tuinbouworganisaties, het CDA met minister Verburg van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit).

#### *Online plekken*

Het manifest werd op 28 april gepubliceerd in *NRC Handelsblad*. Alle grote landelijke media besteedden op 28 april en de dagen erna aandacht aan het initiatief. Naast het *NRC* onder andere *de Volkskrant*, Radio 1, *BNR Nieuwsradio*, *NOVA*, het *Reformatorisch Dagblad*, het *Agrarisch Dagblad*, *Vroege Vogels* en *Buitenhof*. Hier kwamen vooral de initiatiefnemers aan het woord.

Op het moment dat het manifest werd gepubliceerd, werd ook de website [duurzameveeteelt.nl](http://duurzameveeteelt.nl) gelanceerd. Op deze website konden sympathisanten kenbaar maken dat ze het manifest van de hoogleraren steunden. In twee maanden tijd hadden ruim 17.000 mensen, organisaties en bedrijven online laten weten het manifest te steunen. Toch vielen er ook vrijwel meteen tegengestelde geluiden te horen. Op [foodlog.nl](http://foodlog.nl) ontspon zich een grote discussie en ook op de websites van dagbladen als het *Agrarisch Dagblad* en het *Reformatorisch Dagblad* en op fora zoals [melkquotum.startpagina.nl/prikbord](http://melkquotum.startpagina.nl/prikbord) waren de eerste kritische geluiden te horen.

#### *Ontwikkeling van de case*

Na een vliegende start voor de initiatiefnemers, waarbij ze door vrijwel alle landelijke media werden uitgenodigd om het initiatief toe te lichten, nam de kritiek op het manifest en de hoogleraren toe. Die kritiek werd vooral

online geuit. Enigszins voorspelbaar was de kritiek uit de hoek van de agrariërs. Zij verweten de hoogleraren ivorentorengedrag en stelden dat het 'probleem' te eenzijdig werd neergezet en vonden de voorgestelde oplossingen te radicaal of niet realistisch.

De grootste discussie ontstond echter op foodlog.nl, onder een artikel van culinair journalist en programmamaker Wouter Klootwijk. Foodlog is in hun eigen woorden 'uitgegroeid tot een "hangplek" voor mensen die hun kennis over eten met elkaar en het publiek willen delen. Journalistiek, publicistisch en informatief. Scherp en met humor. Niemand hoeft te aarzelen om te reageren, maar kom niet met onzin.' In zijn artikel maakte Klootwijk korte metten met het manifest en de ondertekenaars ervan.

Zijn artikel leverde ruim 400, overwegend inhoudelijke, reacties op. Hoewel de aantallen voor- en tegenstanders elkaar redelijk in evenwicht hielden, riep het feit dat het manifest werd ondertekend door hoogleraren die niet deskundig zijn op het gebied van veeteelt, bij velen vragen op.

#### *Theoretische duiding*

Het vanzelfsprekende gezag van wetenschappers is, onder andere door de komst van de netwerksamenleving, geërodeerd. De argumenten van een boer met praktijkervaring werden in deze discussie vaak net zo hoog aangeslagen als die van een hoogleraar met overwegend theoretische kennis van de zaak.

Wat echter ook duidelijk wordt in deze casus, is dat hoogleraren relatief eenvoudig een podium krijgen of kunnen creëren om hun verhaal te houden. Waar toch behoorlijk wat kritische geluiden vielen te beluisteren in de reacties op weblogs, kwamen die uiteindelijk maar mondjesmaat naar boven in de traditionele media. De belangrijkste actoren met kritiek op het manifest, zoals Wouter Klootwijk, waren blijkbaar niet bij machte (of van zins) om hun visie op het manifest bij het grote publiek onder de aandacht te brengen en de schakelfunctie te vormen tussen datgene wat er online werd gezegd en geschreven enerzijds en traditionele media als de krant, televisie en radio anderzijds.

Wat initiatiefneemster Roos Vonk waarschijnlijk goed heeft aangevoeld, is dat burgers en consumenten zich zorgen maken om ziektes die (mogelijk) samenhangen met de intensieve veehouderij en er steeds meer van overtuigd raken dat deze manier van vlees consumeren op de lange termijn niet vol te houden is. Ook de aantasting van de leefomgeving door



de intensieve veehouderij, bijvoorbeeld door de bouw van megastallen, roept kritiek op.

Het grote verschil tussen de voorstanders van het manifest en diegenen die er bedenkingen bij hebben, kan worden teruggevoerd op het verschil tussen actiemobilisatie en consensusmobilisatie. Het manifest heeft duidelijk tot doel om de politiek tot actie te bewegen. Het is dan ook primair aan de politiek gericht. De steunbetuigingen zijn ingezet om het manifest van extra gewicht te voorzien. Vonk stelt dan ook: 'Als de politiek er niets mee doet, maken we er gewoon een burgerinitiatief van. De 20.000 steunbetuigingen die daarvoor nodig zijn, hebben we al bijna binnen aan reacties via de site [www.duurzameveeteelt.nl](http://www.duurzameveeteelt.nl).' Daarmee stelde ze eigenlijk dat ze verwachtte dat het nationale humeur haar initiatief op dat moment gunstig gezind was, met de discussie rondom de megastallen en de uitbraak van de Q-koorts als *triggering events* nog vers in het geheugen van het publiek.

De groep met bedenkingen tegen het manifest nam de inhoud van het manifest zelf echter als uitgangspunt en bekritiseerde in de reacties de validiteit van de argumenten en daarnaast de kennis en kunde van de betrokken hoogleraren. Dat kan worden gezien als een poging om het frame van de betrokken, slimme en oprecht bezorgde elite te ontcrachten. Het gebrek aan toegang tot invloedrijke media zorgde er echter voor dat die boodschap het grote publiek niet direct bereikte.

### *Conclusie*

In deze case is duidelijk te zien dat toegang tot traditionele media in het voordeel van een initiatiefnemer werkt zodra deze uit is op actiemobilisatie. Het is voor tegenstanders in dat geval zeer moeilijk om een tegenbeweging op gang te krijgen, zeker als er onder tegenstanders nog geen sprake is van consensus over het feit dat er een tegenactie moet worden ondernomen.

De redenering gaat waarschijnlijk ook andersom op: traditionele media hebben een voorkeur voor initiatieven en gebeurtenissen die een actie-element in zich dragen. Activiteiten die gericht zijn op consensusmobilisatie, halen niet de voorpagina van de krant en hebben daarom op korte termijn weinig effect op het beeld dat burgers van een bepaald issue hebben.

## 5.6 Case: klimaat

### *Historie*

Het klimaatdossier staat sinds de jaren zeventig op de maatschappelijke agenda. Belangrijke aanleiding voor de verontrusting over klimaat vormde het rapport *De grenzen aan de groei* van de Club van Rome (1972), waarin – voor het eerst – een verband werd gelegd tussen economische groei en de negatieve gevolgen hiervan voor het milieu. Inzichten uit de wetenschappelijke wereld leidden in die tijd tot het opzetten van actiegroepen in Nederland. Milieudefensie bijvoorbeeld is op 6 januari 1971 opgericht als de Raad voor de Milieudefensie en nam in 1972 de huidige naam aan. Ook Greenpeace zag in 1971 in Canada het levenslicht, allereerst onder de naam Don't Make a Wave Committee.

Vanaf de jaren tachtig, toen de overheid de ideeën van de milieubeweging steeds meer inkapselde in haar beleid, veranderde ook de maatschappelijke tegenbeweging. Het heeft ertoe geleid dat het milieu- en klimaatdossier in de jaren negentig en in het begin van de eenentwintigste eeuw door de grote meerderheid van de Nederlandse bevolking enerzijds wordt gezien als een probleem waar iets aan moet gebeuren, maar anderzijds als een beleidsmatig issue. Maatschappelijke beroering is er niet of nauwelijks.

In het nieuwe decennium wordt de milieuproblematiek weer uiterst actueel. In 2006 bracht Al Gore *An Inconvenient Truth* uit. In deze Amerikaanse documentairefilm over de opwarming van de aarde stelt Al Gore, voormalig vicepresident van de Verenigde Staten, dat het klimaat door menselijk toedoen sterk aan het veranderen is. Met mogelijk dramatische gevolgen.

De opvatting dat de opwarming van de aarde plaatsvindt door menselijk toedoen, wordt echter steeds vaker publiekelijk aangevochten. Zo presenteerden de 'klimaatseptici' in maart 2007 een tegendocumentaire onder de naam *The Great Global Warming Swindle*, die een groot aantal wetenschappelijke inzichten over de opwarming van de aarde ter discussie stelt. In 2009 ontstond de nodige reuring rond slordigheden in een rapport van het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), het klimaatpanel van de Verenigde Naties.

In online en offline media werd een felle campagne gevoerd, waarbij de vragen over de toestand van het klimaat scherp werden neergezet en uitver-

groot. Dat had effect: in mei 2010 stelde onderzoeksbureau TNS NIPO vast dat:

- 52% van de bevolking wil dat Nederland in Europa vooroploopt bij het terugdringen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot (dit bleek uit een peiling van TNS NIPO in opdracht van *de Volkskrant*).
- slechts 22% bereid is boer bij de vis te doen en andere doelen ondergeschikt wil maken aan CO<sub>2</sub>-reductie.

#### *Online plekken*

Begin 2010 ontstond er op internet steeds meer discussie over het klimaat. In de eerste week van februari was er brede aandacht voor in de media. Op online plekken als [telegraaf.nl](http://telegraaf.nl), [elsevier.nl](http://elsevier.nl) (onder meer in de column van Simon Roozendaal), [volkskrant.nl](http://volkskrant.nl), [nujj.nl](http://nujj.nl) en andere werd breeduit gediscussieerd over de status van het IPCC, de opmerkingen van toenmalig minister Cramer van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de gevolgen voor de te nemen klimaatmaatregelen. Ook op Twitter werd veel gediscussieerd. In de tweets was er afwisselend felle stellingname vóór dan wel felle stellingname tegen het IPCC-rapport.

#### *Landelijke media*

Er bestaat duidelijk een wisselwerking tussen online en offline media. Naar aanleiding van een opinieartikel van Wouter van Dieren, Jan Paul van Soest en Eric-Jan Tuininga in de papieren *NRC Handelsblad* (Van Dieren et al. 2010) werd er online doorgediscussieerd. Het leverde bijna 50 reacties op de website van *NRC* op. De reacties waren genuanceerd en uitvoerig onderbouwd, maar er was kritiek op de verdedigende toon die de auteurs bezigden. Ook op de site [telegraaf.nl](http://telegraaf.nl) werd fors gereageerd; daar was het merendeel van de reacties negatief van aard.

De foutjes in het klimaatrapport van het IPCC leverden gedurende de maanden februari en maart felle online reacties op. Vooral tegenstanders van de opwarmingsthese lieten van zich horen. Opvallend daarbij is dat een aantal spelers elkaar zeer effectief de bal toespeelde. Het gaat dan om [elsevier.nl](http://elsevier.nl), [telegraaf.nl](http://telegraaf.nl), [climategate.nl](http://climategate.nl) en [dagelijksestandaard.nl](http://dagelijksestandaard.nl).

#### *Ontwikkeling van de case*

Opvallend is echter ook dat er feitelijk maar een klein aantal actoren actief was. De belangrijkste zijn Simon Roozendaal ([elsevier.nl](http://elsevier.nl)), Rypke Zeilmaker,

Hajo Smit (beiden [climategate.nl](http://climategate.nl)), Hans Labohm ([dagelijksestandaard.nl](http://dagelijksestandaard.nl)) en een tweetal journalisten van [telegraaf.nl](http://telegraaf.nl). Andere actoren – wat meer aan de zijlijn – zijn Paul Luttikhuis ([nrc.nl](http://nrc.nl)), en een enkele journalist op [volkskrant.nl](http://volkskrant.nl) en [trouw.nl](http://trouw.nl). Feitelijk spelen zes – samenhangende – thema's een rol: draaide Jones nu wel, of toch niet? (thema 1); mogen wetenschappers (dus ook IPCC) fouten maken? (thema 2); beoordeling van oud-minister Cramer, beoordeling van minister Huizinga (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer), de rol van het openbaar bestuur (thema 3); de invalshoek(en) in de klimaatkritische media (die al dan niet onderbelicht blijven), de status van het IPCC (thema 5); en de rol van de massamedia in het klimaatdebat (thema 6).

Het zijn de klimaatsceptici die elkaar effectief de bal toespeelden: online verwezen ze voortdurend naar elkaars stukken en blogs. Dat zorgde er bijvoorbeeld voor dat de sceptici hoog in de Google-rankings verschenen. En op enkele momenten constateerde *De Telegraaf* dat er online veel 'gedoe' is rond klimaat. Dat daarbij zeer aan 'kringverwijzing' werd gedaan, werd niet vermeld.

De status van de wetenschappelijke wereld en de overheid was in het geding. Op [trouw.nl](http://trouw.nl) werd – neutraal – gemeld dat Robbert Dijkgraaf (president van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen) zich over de klimaatrapportage zou buigen. Op andere plekken werd wel stelling genomen. De klimaatsceptici verweten vooral de wetenschappelijke wereld ivorentorengedrag, vonden dat het 'probleem' te eenzijdig werd belicht en beoordeelden de voorgestelde oplossingen als te radicaal of niet realistisch. Zo besteedde ook [climategate.nl](http://climategate.nl) aandacht aan de commissie-Dijkgraaf. Vooral op [telegraaf.nl](http://telegraaf.nl) zijn veel reacties te vinden van enkele honderden boze Nederlanders die alles wat naar overheid, kabinet, wetenschap of maatschappijkritische organisatie riekt met de spreekwoordelijke grond gelijk wilden maken.

Tot slot: opvallend is in deze case hoe online en offline media elkaar versterken. Toen PvdV-kamerlid en klimaatscepticus Richard de Mos in *de Volkskrant* een opiniestuk mocht schrijven,<sup>6</sup> leverde dat online een geweldige golf aan reacties op. De insteek van het artikel was dat het demissionaire kabinet ervoor moet zorgen dat de 'alarmisten' zich rustig moeten houden. Op het artikel werd in de loop van één week 340 keer gereageerd.

#### *Theoretische duiding*

Ook in deze case is duidelijk dat het vanzelfsprekende gezag van wetenschap-

pers, onder andere door de komst van de netwerksamenleving, is geërodeerd. De twijfel aan de kennis, expertise en onafhankelijkheid van de wetenschap haalde meteen het belangrijkste argument onderuit van de groep die gelooft in de menselijke invloed op de klimaatverandering. Het belangrijkste (en enige) frame van deze groep – ‘Er moet nu actie worden ondernomen, willen we de volgende generaties niet opzadelen met onoplosbare problemen’ – bestaat namelijk bij de gratie van wetenschappelijke kennis. Als deze kennis in twijfel wordt getrokken, heeft dat immers directe negatieve consequenties voor de toepasbaarheid van het frame.

Al vrij snel in de discussie rond de betrouwbaarheid van de onderzoeken van het IPCC werd het voorstel gedaan om het Planbureau voor de Leefomgeving contraonderzoek te laten doen (naar de betrouwbaarheid van het Nederlandse deel van het IPCC-rapport). Dat leidde tot boze reacties.

Daar waar in andere casussen voor wetenschappers de toegang tot de (landelijke) media relatief eenvoudig is, maakt deze casus duidelijk dat de klimaatsceptici hun eigen online podia uitkiezen en niet of nauwelijks geïnteresseerd zijn in andermans mening. Op het moment dat minister Cramer in *De Wereld Draait Door* aanschoof om tegengas aan de sceptici te geven, gooide dat feitelijk alleen maar olie op het vuur.

De schakelfunctie tussen datgene wat er online werd gezegd en geschreven en traditionele media als de krant, televisie en radio is in deze casus vooral verdeeld naar kamp. De klimaatsceptici hebben het ‘nationale humeur’ vele malen beter ingeschat: in tijden van economische crisis is het alloceren van grote budgetten voor toekomstige dreiging niet populair. Het is al snel een ‘linkse hobby’ (effectief frame) van ‘vooringenomen wetenschappers en linkse politici’.

### Conclusie

In deze case is duidelijk te zien dat toegang tot traditionele media niet in alle gevallen in het voordeel werkt van een partij, als de initiatiefnemer vooral uit is op framing. Dan draait het vooral om veel medestanders werven in eigen kring. Tegenstanders van klimaatsceptici worden door deze wijze van framing in het defensief gedrukt: de voormalige *communis opinio* wordt ter discussie gesteld en dát is het ‘nieuws van de dag’. Diederik Samsom, milieuwoordvoerder in de Tweede Kamer voor de PvdA en overtuigd van menselijke invloed op de opwarming van de aarde, ging in de talkshow van Pauw en Witteman in debat met scepticus Richard de Mos

over De Mos' definitie van het klimaatprobleem. Samsom had in die discussie iets uit te leggen; De Mos niet, hij was de 'aanvaller'.

## 5.7 Samenvattend

Allereerst blijkt uit de analyses dat kleinere online omgevingen, zoals Hyves, petitesites, Facebookpagina's, actiesites, weblogs en fora, *individueel* zelden een doorslaggevende rol spelen in het publieke debat over een kwestie. Het bereik van een Facebookpagina, een reactie of een artikel op een weblog is daar simpelweg te beperkt voor. Het wordt echter interessant als meerdere kleine online omgevingen met elkaar in contact komen en elkaar op inhoud vinden, zoals het geval is bij de cases rekeningrijden en klimaat. Verschillende frames kunnen binnen die omgevingen worden 'getest' en aan elkaar worden gekoppeld en als voedingsbodem en argumentenbak dienen voor volgende fases in het proces van publieke meningsvorming.

Echter, niet in alle geanalyseerde cases is er sprake van invloed van kleinere online omgevingen op de publieke meningsvorming. Zo zien we dat het debat over de hypotheekrenteaftrek wordt gevoerd door de politiek en de wetenschap, en dat over de studiefinanciering door de politiek en intermediaire (jongeren)organisaties. Bij andere casussen speelt internet eveneens amper een rol (hypotheekrenteaftrek) of slechts een rol als zendinstrument voor eerder ingenomen standpunten en genomen beslissingen (studiefinanciering). Het effect op consensus- en actiemobilisatie is in deze cases minimaal.

In iedere case zijn *gatekeepers* te identificeren die informatie uit de ene arena met succes inbrengen in de andere arena. Arend Jan Bokestijn legde als Tweede Kamerlid voor de vvd verbindingen tussen de overheidsarena, de media-arena en de internetarena. Informatie van relatief kleine weblogs van klimaatsceptici vond via [elsevier.nl](http://elsevier.nl), [telegraaf.nl](http://telegraaf.nl) en [nrc.nl](http://nrc.nl) de weg naar de traditionele media en de overheid. Charlie Aptroot zocht via internet steun voor zijn standpunt over rekeningrijden en bracht die met succes in de politieke arena in, waarna de ANWB via een internetpeiling van grote invloed was op het standpunt van minister Eurlings. Daaruit kan worden geconcludeerd dat informatie van kleinere online omgevingen niet altijd 'direct' via grotere online omgevingen van invloed kan zijn op het verloop van het publieke debat, maar dat die ook 'indirect' via *gatekeepers* uit de overheidsarena en via de civil society een rol kan spelen.

Opvallend afwezig binnen grote én kleine online omgevingen zijn vertegenwoordigers van de overheid (op enkele politici na). De overheid heeft zich in geen enkele van de onderzochte cases actief gemengd in het online debat. De overheid beperkt zich in alle gevallen tot het 'neutraal' aanbieden van informatie via overheidswebsites of het communiceren van standpunten, opvattingen en opinies via de politieke arena (direct) of via traditionele media (indirect).

#### *Noten*

- 1 Naast 'kilometerprijs' circuleren allerlei andere termen: 'kilometerheffing', 'rekeningrijden', 'kastje van Camiel', 'camillograaf', 'Stasikastje' enzovoort.
- 2 <http://www.facebook.com/group.php?gid=282945228458>
- 3 <http://www.facebook.com/pages/Stufi-Moet-Blijven/120011031358377>
- 4 <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2010/02/10/minder-pretentie-meer-ambitie.html>
- 5 <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2010/02/10/minder-pretentie-meer-ambitie.html>
- 6 [http://opinie.volkskrant.nl/artikel/show/id/5244/Klimaataarmisten,\\_kom\\_tot\\_rust!//page/8](http://opinie.volkskrant.nl/artikel/show/id/5244/Klimaataarmisten,_kom_tot_rust!//page/8)

# 6

## Conclusies

Doel van het onderzoek is om inzicht te geven in de omvang van de publieke discussies op internet en in de mechanismen die in dergelijke discussies een rol spelen. De centrale vraag daarbij is hoe internet het proces van publieke meningsvorming beïnvloedt. Vijf hypothesen waren leidraad voor dit onderzoek. In dit hoofdstuk nemen we ze nogmaals onder de loep.

### *Hypothese 1*

#### *Netwerksamenleving*

*Actoren die zich online verenigen rondom actuele thema's verenigen ('communities lite'), hebben steeds meer invloed op het proces van publieke meningsvorming doordat zij internet steeds effectiever weten in te zetten.*

In de online analyses die we voor dit onderzoek hebben uitgevoerd, zien we dat er een continue stroom aan reacties is op het nieuws, maar dat deze reacties niet altijd gericht zijn op het overtuigen van anderen met een afwijkende mening. Vaak zijn de reacties doelloos en richtingloos. Tegelijkertijd maakt de som van deze reacties wel duidelijk wat het vigerende nationale humeur is rondom het betreffende thema. Niet ieder thema heeft de potentie om tot een nationaal issue uit te groeien. Bij de casussen die in dit onderzoek zijn bestudeerd, zien we dat het pamflet van de hoogleeraren aansloot bij het nationale humeur rond wetenschap. Deze collectieve gemoedstoestand (het humeur) lijkt namelijk te zijn dat wetenschappers zich in een ivoren toren bevinden en weinig tot geen oog hebben voor de praktische kennis in de samenleving. Ook rond het thema klimaat deed het er niet of nauwelijks toe dat de 'tegenstanders' geen aantoonbare kennis van het betreffende onderwerp hadden.

Via internet weten burgers zich snel en gemakkelijk te organiseren. De casussen over ontwikkelingssamenwerking, rekeningrijden, studiefinanciering, klimaat en duurzame veeteelt illustreren dit. Op het moment dat



de actiebereidheid binnen deze communities groot genoeg was (micro-mobilisatie), werd deze vertaald in concrete activiteiten of een evenement (mesomobilisatie) met andere belanghebbenden en organisaties. Deze gebeurtenissen waren vervolgens voor de traditionele media aanleiding om over te berichten en die berichten lokten op hun beurt weer online reacties uit. Hierbij valt op dat de gekozen actiestrategieën daadwerkelijk agenderend werkten en dat de media meegingen in het door de actievoerders gekozen frame.

Het mechanisme dat op deze manier ontstaat – communityvorming op basis van gedeelde interesses, overtuigingen en doelen leidt tot actie en (soms) reactie en daardoor tot versterkte communityvorming – zorgt voor een permanente, online ‘veenbrand’. Deze kan opblazen zodra er in de buitenwereld – dus binnen het domein van de overheid, civil society of de media – iets gebeurt wat de community op een of andere manier raakt. Het feit dat deze communities dynamisch en grotendeels virtueel zijn, maakt ze onvoorspelbaar en lastig in te schatten voor media, overheid en niet-aangehaakte burgers.

### *Hypothese 2*

*Veranderende verhoudingen tussen overheid, media en civil society  
Het publieke debat is door internet opgerekt, gefragmenteerd en zichtbaarder  
geworden.*

Online berichtgeving vindt vaak over een langere periode plaats dan berichtgeving in traditionele media. Een specifiek thema verdwijnt bij traditionele media eerder van de radar. Over de thema's AOW, asielbeleid, bezuinigingen en ontwikkelingssamenwerking blijven er online berichten verschijnen, terwijl er in traditionele media buiten de grote *news events* maar zeer beperkt over wordt geschreven. Er is dus online sprake van een maatschappelijk debat over een langere periode.

Door de reacties op artikelen op online media is het nationale humeur zichtbaarder geworden. Veranderende sentimenten rondom klimaat, intensieve veehouderij, ontwikkelingssamenwerking en asielbeleid zijn door de online discussies hierover sneller te doorgronden.

Maar deze discussies vinden wel op verschillende online plekken plaats. Hierdoor is er ook sprake van een gefragmenteerd debat. Deze fragmentatie valt op in de discussie over hypotheekrenteaftrek, waar er nog geen

dominante plekken aan te wijzen zijn. Het debat is kortstondig op een veelheid aan sites gevoerd, maar nergens ontstond een community die ook tot actie is overgegaan. In andere discussies zien we deze fragmentatie eveneens, maar daar staat ook regelmatig een opinieleider op om de discussie naar zich toe te trekken en een community op te bouwen met medestanders, zoals te zien was in de discussie over ontwikkelingssamenwerking waarin Arend Jan Bokestijn zich ontwikkelde tot opinieleider. Waarom deze beweging zich de ene keer wel voordoet en de andere keer niet, is lastig te verklaren.

Een neveneffect van de discussies op internet is dat gezag in eigen kring en onder gelijkgestemden langzamerhand de plaats inneemt van traditionele hiërarchische gezagsverhoudingen, zoals valt af te lezen uit de klimaatdiscussie. Het simpele feit dat meer dan 90% van alle wetenschappers de ‘opwarmingstheorie’ aanhangt, is voor de gemiddelde burger geen doorslaggevend argument. Eenzelfde constatering valt af te leiden uit de analyse van het thema duurzame veeteelt, waarbij in reacties op het manifest van hoogleraren hun kennis en kunde ter discussie worden gesteld door actoren zonder vergelijkbare wetenschappelijke achtergrond. Overheden, maar ook wetenschappers, artsen, journalisten en gezagsdragers, worden op die manier steeds vaker uitgedaagd. Gezag is niet langer vanzelfsprekend.

### *Hypothese 3*

#### *Relatie tussen online media en traditionele media (1)*

*De berichtgeving in online media volgt de berichtgeving in traditionele media.*

Uit de analyses blijkt dat de agenda's van traditionele media en online media over belangrijke issues aanzienlijk uiteenlopen. Online worden andere thema's belangrijk gevonden dan in de traditionele media. Ontwikkelingssamenwerking en asielbeleid zijn voorbeelden van thema's waar online relatief veel discussie over is, maar de aard en omvang van deze discussies vinden we in veel mindere mate terug in de traditionele media. In de traditionele media en online media is wel relatieve overeenstemming over welke thema's er in het geheel niet toe doen, zoals in dit onderzoek de financiering van het zorgstelsel.

Alleen op piekmomenten is er sprake van samenhang in berichtgeving tussen traditionele en online media. Denk bijvoorbeeld aan de publicatie

van het manifest van hoogleraren tegen de intensieve veehouderij, die ervoor heeft gezorgd dat het onderwerp (en het manifest) online breed wordt bediscussieerd. Piekmomenten betreffen in de meeste gevallen ontwikkelingen binnen de arena's van de overheid of, in mindere mate, de civil society. Vaak zien we dat de traditionele media op deze piekmomenten de toon zetten en dat er online vooral wordt gereageerd op de berichtgeving in kranten en op de televisie en de radio. Soms is een piekmoment het startpunt voor een nieuwe community.

#### *Hypothese 4*

##### *Relatie tussen online media en traditionele media (2)*

*Grote nieuwssites en -weblogs fungeren als verbinding tussen de internetarena en de overige arena's (media, overheid en civil society).*

Uitgangspunt van dit onderzoek was dat specifieke online omgevingen bij actuele thema's een brugfunctie kunnen vervullen tussen de internetarena en de traditionele media, maar ook naar de overheid en de civil society. Deze online omgevingen zijn de grotere nieuws- en actualiteitsites en -blogs die veel aandacht hebben voor berichtgeving in de traditionele media, maar tegelijkertijd ook op de hoogte zijn van actuele gespreks- onderwerpen in kleinere, meer specifieke online omgevingen. Grote online omgevingen zijn doorgaans invloedrijk in hun eigen netwerk, maar weten ook de verbinding met andere (offline) netwerken te leggen. Uit dit onderzoek blijkt dat ook op internet individuen belangrijk blijven. Grote online omgevingen zoals *telegraaf.nl* en *elsevier.nl* worden wel gebruikt als platform, maar het zijn de mensen die uiteindelijk de rol van *gatekeeper* vervullen. Zij bepalen of en waar informatie wordt gedeeld en brengen eventueel nieuwswaardigheden onder de aandacht van journalisten. Ook hier is de discussie over het klimaat illustratief. Lezers hebben vrij massaal gereageerd op *elsevier.nl* en *telegraaf.nl*, maar het zijn vijf journalisten en bloggers die de discussie op internet telkens opnieuw hebben aangejaagd en verlengd.

In alle cases die kwalitatief zijn beschreven, hebben *gatekeepers* de rol van aanjager en verbindende factor gespeeld. Daarbij framen of reframen de *gatekeepers* ook de discussie. Roos Vonk deed dat met een pamflet voor duurzame veeteelt, Arend Jan Boekestijn met zijn pleidooi voor minder geld

naar ontwikkelingssamenwerking, Charlie Aptroot en Maurice van Ulden met hun petitie tegen rekeningrijden en de Lsvb en het ISO met reddestufi.nl.

Of hun acties ook van invloed waren op het publieke debat, hangt in grote mate af van de contacten die er waren met de traditionele media. En van de vraag in hoeverre journalisten het nieuwswaardig vonden. Zo is het studenten en betrokken politici niet gelukt om van de discussie over de toekomst van de studiefinanciering een breed maatschappelijk debat te maken. De randvoorwaarde ‘contact met traditionele media’ was op papier wel aanwezig, maar het thema studiefinanciering drong niet door tot de kolommen van de kranten. Een verklaring hiervoor kan zijn dat het nationale humeur de voorvechters van de studiefinanciering in de huidige vorm niet gunstig gezind was. Uit meerdere analyses blijkt dat de aansluiting van een casus bij het nationale humeur een redelijk ongrijpbare, maar wel cruciale factor van betekenis is. Dat lijkt hét verschil te maken tussen een discussie in de marge of een breed maatschappelijk debat.

#### *Hypothese 5*

#### *Internetlogica*

*Met de komst van internet is er een nieuw soort medialogica ontstaan die vooralsnog verstopt zit onder het complexe samenstel en -spel van overheid, civil society en media, maar wel manifest kan worden gemaakt.*

De hoofdconclusie van dit onderzoek is dat dé internetlogica (vooralsnog?) ontbreekt. Dat is niet verwonderlijk, aangezien de traditionele, voorspelbare driehoeksrelatie tussen overheid, media en burger met de komst van internet – als actor en dimensie – gecompliceerder is geworden. Internet heeft er enerzijds aan bijgedragen dat vele meningen en thema’s gemakkelijk(er) hun weg naar gelijkgestemden vinden. Anderzijds heeft het medium eraan bijgedragen dat op het eerste oog ‘bijtende’ attitudes goed samen kunnen gaan. Bij wijze van voorbeeld: in de klimaatdiscussie is de klassieke links-rechtstegenstelling vervangen door een discussie over thema’s. ‘Links’ is overtuigd van de opwarming van de aarde, terwijl ‘rechts’ zich zorgen maakt over plastic in de oceanen en de CO<sub>2</sub>-uitstoot. Dat zou ertoe kunnen leiden dat beide ‘kampen’ elkaar ergens in het midden zouden kunnen vinden. Niets is echter minder waar: rond het thema opwarming is sprake van een zeer sterke polarisatie. Internet maakt helder dat er rond het beleidstopic klimaat veel verschillende vormen van ‘zorgen’, ‘oplossingen’ en ‘oorzaken’ mogelijk zijn,

die niet logisch te koppelen zijn aan een klassiek links-rechtsdebat. Dat draagt mogelijk bij aan toenemende fragmentatie.

Internet is een nieuwe arena voor het publieke debat. Deze arena is toegevoegd aan het traditionele samenspel van overheid, media en civil society, waardoor het aantal mogelijke (combinaties van) beïnvloedingsrelaties die een rol spelen in het publieke debat rond een thema, aanzienlijk is toegenomen. Deze nieuwe constellatie is echter nog zo pril dat er geen rode draad is te identificeren die alle onderzochte thema's omvat, in alle contexten opgaat, voorspellingen mogelijk maakt, eenduidig is of helderheid verschaft. De vraag is gerechtvaardigd of een dergelijke dwingende logica er in de toekomst wel zal zijn.

De fragmentatie waarbij internet een belangrijke rol heeft gespeeld, heeft immers ook betrekking op internet zélf. Internet is een perpetuum mobile van meningen en informatie, door interactie gevoed. Het medium 'internet' fragmenteert en raakt in diezelfde beweging gefragmenteerd. Dat leidt tot meer complexiteit en onvoorspelbaarheid. Internet is dus zowel een oorzaak van toenemende maatschappelijke fragmentatie als de belangrijkste aanjager van dat proces.

Op metaniveau laat deze studie zien dat er in het huidige maatschappelijke debat nieuwe spelregels worden uitgetoetst, dat er geknaagd wordt aan reputaties en dat er getwijfeld wordt aan de waarde van (vrijwel) alles. Tegelijkertijd is er online en offline sprake van een hunkering naar nieuwe sociale vormen, contacten en uitwisseling van kennis. In het bijna nog embryonale stadium van de huidige netwerksamenleving is sprake van heftige groeistuipe en – prepuberale – erupties. Het omzetten van die hunkering naar wat stabielere, nieuwe maatschappelijke verbanden en betekenissen is slechts een kwestie van tijd.

# Literatuur

- Bekkers, V.J.J.M., H.J.G. Beunders, A.R. Edwards en R.F.I. Moody (2009). *De virtuele lont in het kruisvat. Welke rol spelen de oude en nieuwe media in de micromobilisatie van burgers en hun strijd om politieke aandacht?* Den Haag: Lemma.
- Boomen, M. van den (2007). Van gemeenschap via webnetwerk naar datawolk. In: J. Steyaert en J. de Haan (red.), *Jaarboek ICT en samenleving 2007: Gewoon digitaal*, p.129-148. Amsterdam: Boom.
- Bovens, M.A.P. (2000). *De vierde macht revisited*. Oratie uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in de bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht op 13 september 2000. <http://www.usg.uu.nl/download/oratiedef%20nieuwe%20instellingen2.pdf>
- Bovens, M.A.P. (2003). *De digitale republiek: democratie en rechtsstaat in de informatiemaatschappij*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Castells, M. (1996). *The Information Age: economy, society and culture*. Jg. 1: *The rise of the network society*. Oxford: Blackwell.
- Club van Rome (1972). *De grenzen aan de groei*. Amsterdam: Het Spectrum.
- Dieren, W. van, J.P. van Soest en E.-J. Tuininga (2010). Een rare voetnoot, een verkeerd citaat... Zie je wel, de aarde warmt niet op! In: *NRC Handelsblad*, 6 februari 2010.
- Duyvendak, J.W. en M. Hurenkamp (2004). *Kiezen voor de kudde. Lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- Frissen, P.H.A. (2002). *De staat - een drieluik*. Amsterdam: De Balie.
- Jacobs, B. (2010). *Waarom we een sociaal leenstelsel moeten hebben*. Geraadpleegd in mei 2010. <http://basjacobs.wordpress.com/2010/04/16/waarom-we-een-sociaal-leenstelsel-moeten-hebben/>
- Michels, A.M.B. en A.J. Meijer (2003). Horizontalisering van bestuur: een vraag om nieuwe vormen van publieke verantwoording. In: *Bestuurswetenschappen*, jg. 57, nr. 4, p. 329-347. Zie: [http://www.usg.uu.nl/download/Bestuurswetenschappen%20\(juli%202003\)1.pdf](http://www.usg.uu.nl/download/Bestuurswetenschappen%20(juli%202003)1.pdf)
- Mos, R. de (2010). Klimaatalarmisten, kom tot rust! In: *de Volkskrant*, 25 februari 2010
- Moyo, D.F. (2009). *Doodlopende Hulp. Waarom ontwikkelingshulp niet werkt en wat er wel moet gebeuren*. Amsterdam: Contact.

- RMO (2003). *Medialogica: Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Terpstra, P.R.A. (2003). Managementstaat of 'enabling state'? In: *Bestuurswetenschappen*, jg. 57, nr. 4, p. 348-353.
- TK (2009/2010). *Regels voor het in rekening brengen van een gebruiksafhankelijke prijs voor het rijden met een motorvoertuig (Wet kilometerprijs)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009/2010, 32216, nr. 2.
- Wellman, B. en K. Hampton (1999). Living Networked in a Wired World. In: *Contemporary Sociology*, jg. 28, nr. 6.
- WRR (2010). *Minder Pretentie, meer ambitie. Ontwikkelingshulp die verschil maakt*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

*Geraadpleegde websites*

<http://www.meltwater.com/products/meltwater-news/media-monitoring/>  
Pleidooi voor een duurzame veehouderij. Einde aan de georganiseerde onverantwoordelijkheid. [http://www.duurzameveeteelt.nl/volledige\\_pleidooi](http://www.duurzameveeteelt.nl/volledige_pleidooi)

## Bijlage 2

### Geraadpleegde deskundigen

Dhr. dr. C.E. Aalberts	Universiteit Antwerpen, Antwerpen/ Erasmus Universiteit, Rotterdam
Dhr. Y. Aboulghit	Gendo, Amsterdam
Dhr. drs. K. Beek	Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Den Haag
Dhr. dr. K. van Beek	Ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag
Dhr. dr. A. Benschop	Universiteit van Amsterdam, Amsterdam
Mw. drs. E.E. Berkhuijsen	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag
Dhr. drs. D. van Berlo	Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie/ Ambtenaar 2.0/ Pleio, Den Haag
Dhr. ir. R. Blad	Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Den Haag
Mw. drs. A.L. Bremer	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Den Haag
Dhr. prof. dr. M. Deuze	Indiana University, Bloomington, us
Dhr. dr. H.O. Dijstelbloem	Universiteit van Amsterdam, Amsterdam
Dhr. dr. A. van Dixhoorn	Universiteit Gent, Gent
Dhr. prof. dr. W.A. Dolfsma	Rijksuniversiteit Groningen, Groningen
Dhr. dr. A.R. Edwards	Erasmus Universiteit, Rotterdam
Mw. prof. dr. V.A.J. Frissen	Center for Public Innovation/ Erasmus Universiteit, Rotterdam Amsterdam
Dhr. R.V. Gonggrijp	Amsterdam
Dhr. S. van Grieken	Het Nieuwe Stemmen, Groningen
Dhr. prof. mr. H.R. van Gunsteren	Universiteit Leiden, Leiden



Dhr. dr. J. de Haan	Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag
Dhr. dr. G.J. Heimeriks	Universiteit Utrecht, Utrecht
Dhr. drs. C. van 't Hof	Rathenau Instituut, Den Haag
Dhr. drs. N. Huijbregts	XS4ALL, Amsterdam
Mw. drs. S.W.F. Huijs	Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Den Haag
Mw. dr. A. Idenburg	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag
Mw. dr. J. de Jong	Ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag
Dhr. drs. A. Kamphuis	Gendo, Amsterdam
Mw. drs. H. van Kempen	Ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag
Dhr. drs. M.A.G. Leenaars	Internet Society Nederland, Den Haag/stichting NLnet, Amsterdam
Dhr. dr. G. Lovink	Institute of Network Cultures/ Universiteit van Amsterdam, Amsterdam
Dhr. J. Maas	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Den Haag
Dhr. dr. A.J. Meijer	Universiteit Utrecht, Utrecht
Dhr. dr. D. Oegema	Universiteit van Amsterdam, Amsterdam
Dhr. S.L. Okhuijsen	Sargasso/Itude, Bunnik
Dhr. dr. G. van Oenen	Eramus Universiteit, Rotterdam
Dhr. drs. P. Olsthoorn	Journalist
Dhr. drs. A. Ponsioen	Politiek Online, Den Haag
Mw. prof. dr. J.E.J. Prins	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag/ Universiteit van Tilburg, Tilburg
Mw. dr. S. Radstake	Centre for Society and Genomics, Nijmegen
Mw. G.D. Roethof	Onafhankelijke journalist (voorheen nos ombudsman)

Dhr. prof. dr. R.A. Rogers	Universiteit van Amsterdam, Amsterdam
Dhr. drs. R. Rouw	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Den Haag
Dhr. mr. drs. B. van der Sloot	Instituut voor Informatierecht, Amsterdam
Dhr. prof. dr L. Soete	UNU- MERIT Universiteit Maastricht, Maastricht
Dhr. drs. M. van der Staden	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag
Dhr. ir. J. Vis	Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Den Haag
Dhr. drs. B.G.M. de Waal	Rijksuniversiteit Groningen, Groningen/ Universiteit van Amsterdam, Amsterdam
Mw. dr. T. Witschge	Cardiff University, Cardiff
Dhr. prof. dr. P. Winsemius	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag
Mw. prof.dr. S. Wyatt	Universiteit Maastricht, Maastricht

# Overzicht van uitgebrachte publicaties

## Adviezen

### *Vierde raadsperiode 2009-2012*

- 49 De nieuwe regels van het spel. Internet en publiek debat. (2011)
- 48 Migratiepolitiek voor een open samenleving. (2011)
- 47 Nieuwe ronde, nieuwe kansen. Sociale stijging en daling in perspectief. (2011)
- 46 Polariseren binnen onze grenzen. (2009)
- 45 De wijk nemen. Een subtiel samenspel van burgers, maatschappelijke organisaties en de overheid. (2009)

### *Briefadviezen:*

- Bevrijdend kader voor de jeugdzorg. (2011)
- Sociaal bezuinigen. (2010)
- De toekomst van de bestuurlijke inrichting. (2010)
- Terug naar de basis. (2010)
- Briefadvies wmo. (2009)

In samenwerking met de rvz. Investeren rondom kinderen. (2009)

### *Derde raadsperiode 2005-2008*

- 44 De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte. (2008)
- 43 Tussen flaneren en schofferen. Een constructieve aanpak van het fenomeen hangjongeren. (2008)
- 42 Vormen van democratie. Een advies over democratische gezindheid. (2007)
- 41 Straf en zorg: een paar apart. Passende interventies bij delictplegers met psychische en psychiatrische problemen. (2007)
- 40 Inhoud stuurt de beweging. Drie scenario's voor het lokale debat over de WMO. (2006)
- 39 Ontsnappen aan medialogica. Tbs in de maatschappelijke beeldvorming. (2006)

- 38 Verschil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat. (2005)
- 37 Niet langer met de ruggen naar elkaar. Een advies over verbinden. (2005)
- 36 Lokalisering van maatschappelijke ondersteuning. Voorwaarden van maatschappelijke ondersteuning. (2005)

In samenwerking met de rvz. Versterking voor gezinnen. (2008)

Tweede Raadsperiode 2001-2004

- 35 Eenheid, verscheidenheid en binding. Over concentratie en integratie van minderheden in Nederland. (2005)
- 34 Ouderen tellen mee. Advies aan de Themacommissie Ouderenbeleid van de Tweede Kamer. (2004)
- 33 Mogen ouderen ook meedoen. (2004)
- 32 Toegang tot recht. (2004)
- 31 Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte. (2004)
- 30 Verschil in de verzorgingsstaat. Over schaarste in de publieke sector. (2004)
- 29 Humane genetica en samenleving. Bouwstenen voor een ander debat. (2004)
- 28 Europa als sociale ruimte. Open coördinatie van sociaal beleid in de Europese Unie. (2004)
- 27 Hart voor Europa. De rol van de Nederlandse overheid. (2003)
- 26 Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek. (2003)
- 25 De handicap van de samenleving. Over mogelijkheden en beperkingen van community care. (2002)
- 24 Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid. (2002)
- 23 Geen woorden maar daden. Bijdrage aan het normen- en waardendebat. (2002)
- 22 Werken aan balans. Een remedie tegen burn-out. (2002)
- 21 Educatief centrum voor ouder en kind. Advies over voor- en vroegschoolse opvang. (2002)
- 20 Levensloop als perspectief. Kanttekeningen bij de Verkenning Levensloop. Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen. (2002)

- 19 Van uitzondering naar regel. Maatwerk in het grotestedenbeleid. (2001)
- 18 Aansprekend opvoeden. Balanceren tussen steun en toezicht. (2001)
- 17 Instituties in lijn met het moderne individu. De Sociale Agenda 2002-2006. (2001)
- 16 Kwetsbaar in kwadraat. Krachtige steun aan kwetsbare mensen. (2001)

In samenwerking met ACVZ. Inburgering. (2003)

In samenwerking met ROB. Etniciteit, binding en burgerschap. (2001)

In samenwerking met de Onderwijsraad. Samen naar de taalschool. (2001)

*Eerste raadsperiode 1997-2000*

- 15 Ver weg en dichtbij. Over hoe ICT de samenleving kan verbeteren. (2000)
- 14 Van discriminatie naar diversiteit. Kanttekeningen bij de Meerjarennota Emancipatiebeleid 'Van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid'. (2000)
- 13 Wonen in de 21e eeuw. (2000)
- 12 Alert op vrijwilligers. (2000)
- 11 Ongekende aanknopingspunten. Strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur. (2000)
- 10 Aansprekend burgerschap. De relatie tussen organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers. (2000)
- 9 Nationale identiteit in Nederland. (1999)
- 8 Arbeid en zorg. Reactie op de kabinetsnota 'Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg'. (1999)
- 7 Integratie in perspectief. Advies over integratie van bijzondere groepen en van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder. (1998)
- 6 Verantwoordelijkheid en perspectief. Geweld in relatie tot waarden en normen. (1998)
- 5 Uitsluitend vrijwillig!? Maatschappelijk actief in het vrijwilligerswerk. (1997)
- 4 Kwaliteit in de buurt. (1997)
- 3 Werkloos toezien. Activering van langdurig werklozen. (1997)
- 2 Stedelijke vernieuwing. (1997)
- 1 Vereenzaming in de samenleving. (1997)

In samenwerking met de RVZ. Gezond zonder zorg. (2000)

In samenwerking met de rvz. Verslavingszorg herijkt. (1999)  
In samenwerking met de rvz. Zorgarbeid in de toekomst. (1999)  
In samenwerking met de Onderwijsraad. Voorschools en buitenschools.  
(1998)

## Onderzoeken

Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland. N. de Boer en J. van der Lans. (2011)  
De weg omhoog. Een analyse van het vertoog over sociale mobiliteit in regeringsbeleid. M. van der Steen, R. Peeters en M. Pen. (2010)  
Naar een open samenleving? Recente ontwikkelingen in sociale stijging en daling in Nederland. J. Tolsma en M.H.J. Wolbers. (2010)  
Je voelt het gewoon. een onderzoek naar schoolkeuze en segregatie in Amsterdam-Noord. D. Zeldenrijk. (2010)  
Indicatiestelling: omstreden toegang tot zorg. J. van der Meer (2010)  
Uit de koker van. Praktijken van verkokering en ontkokering. RMO/VOM (red.)(2010)  
Stem geven aan verankering. RMO (red.). (2009)  
Beperkt maar niet begrensd. RMO (red.). (2009) Webpublicatie.  
Bericht van de werkvloer. J. van der Meer. (2009) Webpublicatie.  
Polarisatie. Bedreigend en verrijkend. RMO (red.). (2009)  
Verkenning participatie: Arbeid, vrijwillige inzet en mantelzorg in perspectief. RMO (red.). (2008)  
Levensvraagstukken: de sociale context van ongewenste zwangerschappen en van ondraaglijk en uitzichtloos lijden. (2008)  
30 Plannen voor een beter Nederland. De sociale agenda. K. van Beek en Y. Zonderop (red.). (2006)  
Opbrengsten van sociale investeringen. I. Doorten en R. Rouw (red.). (2006)  
Eigen verantwoordelijkheid: bevrijding of beheersing? R. Ossewaarde. (2006)  
Democratie voorbij de instituties. Vooronderzoek van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. (2006)  
Horizontale verantwoording bij ZBO's en agentschappen. T. Schillemans. (2005)  
Tussen zorgen en begrenzen. Over de aanpak van delictplegers met psychi(atri)sche problemen. D. Graas en R. Janssens. (2005)

- Gezin anno nu. M. Distelbrink, N. Lucassen en E. Hooghiemstra. (2005)  
Tussen vangnet en trampoline. Over de inzet van publieke middelen voor  
participatie en zekerheid. H. Adriaansens, K. van Beek en R. Janssens.  
(2005)
- Preventiebeleid. Een verkennende achtergrondstudie. R. Torenvlied en  
A. Akkerman. (2005)
- Over insluiting en vermindering. Twee essays over segregatie en integratie.  
J. Uitermark en J.W. Duyvendak; P. Scheffer. (2004)
- “Nee, ik voel me nooit onveilig”. Determinanten van sociale  
veiligheidsgevoelens. H. Elffers en W. de Jong. (2004)
- Ouderen en maatschappelijke inzet. K. Breedveld, M. de Klerk en J. de Hart.  
(2004)
- Financiële prikkels voor werknemers bij uittreding. I. Groot en A. Heyma.  
(2004)
- Sociale veiligheid vergroten door gelegenhedenbeperking: wat werkt en wat  
niet? K. Wittebrood en M. van Beem. (2004)
- Inburgering. Educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en  
samenleving. (2003)

Publicaties van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling zijn te down-  
loaden via [www.adviesorgaan-rmo.nl](http://www.adviesorgaan-rmo.nl)