

## Nieuws en markt





Amsterdam, oktober 2013  
In opdracht van NDP Nieuwsmedia

## Nieuws en markt

Welvaartseconomische analyse van de rol van de overheid

Barbara Baarsma  
Rob van der Noll  
Ward Rougoor



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

*SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.*

SEO-rapport nr. 2013-53

ISBN 978-90-6733-721-2

Copyright © 2013 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

## Samenvatting en conclusies

*Hoe staat de nieuwsvoorziening ervoor in Nederland en wat is vanuit welvaartseconomisch perspectief de rol voor de overheid? Dit rapport concludeert dat nieuws dat onvoldoende door de markt wordt geproduceerd, financiële bijdrage behoeft. Het betreft journalistieke producties die baten genereren door mensen te informeren over bestuur en samenleving zonder deze baten privaat te kunnen innen. Het onderzoek kan wegens gebrek aan informatie over de maatschappelijke baten niet vaststellen hoe omvangrijk de benodigde financiële bijdrage is. Wel is duidelijk dat de huidige voorkeursbehandeling voor de kanalen tv en radio middels de publieke omroep daarbij ongewenst is.*

Nieuws in de krant heeft door de opkomst van internet moeite om advertentie-inkomsten aan te trekken. Hierdoor staat het verdienmodel voor journalistieke nieuwsproducties (verslaggeving met duiding en onderzoeksjournalistiek) onder druk. De veronderstelling is dat deze vorm van informatie belangrijk kan zijn voor het functioneren van democratie en bestuur en maatschappelijke baten oplevert. De markt genereert mogelijk te weinig journalistieke nieuwsproducties. Er is in die gevallen een rol voor de overheid om middelen beschikbaar te stellen, zonder differentiatie tussen tv, print, radio of internet. De huidige financiële bijdragen aan de publieke omroep en pers zijn niet specifiek genoeg gericht op de beleidsdoelstellingen voor nieuws en passen niet goed bij het pluriforme medialandschap. Het risico van het huidige systeem is dat het de consumptiebeslissingen van gebruikers en productiebeslissingen van nieuwsproducenten verstoort. Deze verstoring werkt door in de mate waarin innovaties tot stand kunnen komen en daarmee in de mate waarin nieuwsproductie ook in de toekomst aan de (veranderende) behoeften van nieuwsconsumenten kan blijven voldoen.

Dit rapport stelt voor middels gerichte aanvragen financiële bijdragen toe te kennen aan producenten van journalistieke nieuwsproducties waarvan de maatschappelijke baten groter zijn dan de private (inbare) baten. Gegeven de trend van convergentie zal de markt naar verwachting niet voorzien in voldoende onderzoeksjournalistieke producties en verslaggeving met duiding. Dit marktfalen zal naar verwachting vooral spelen bij producties met een relatief kleine markt (zoals verslaggeving over kleinere regio's).

### **De gatekeeper verliest zijn monopoliepositie**

Voor de opkomst van internet waren kranten *gatekeepers* tussen adverteerders en lezers. Op deze tweezijdige markt hadden lezers weinig alternatieven voor nieuws en hadden adverteerders weinig alternatieven voor het bereiken van de lezers. De krant had het makkelijk maar door nieuws op internet, *smartphones* en tv verloor de krant haar riant positie. Elke week kijkt de gemiddelde Nederlander nu naar gemiddeld zeven tv-uitzendingen, leest hij 2,6 kranten en bezoekt hij 2,7 keer een website voor nieuws. Tweederde van de Nederlanders consumeert dagelijks nieuws, 89% van de Nederlanders informeert zich wekelijks over het nieuws. Internationaal gezien is de nieuwsconsumptie hoog. Het meest gebruikte nieuwsproduct is het NOS Journaal.

De oplage van Nederlandse landelijke dagbladen daalde met 24% tussen 2001 en 2011. De inkomsten uit advertenties zijn gedaald van 1049 miljoen euro in 2001 naar 336 miljoen euro in 2012, een daling van 70%. Als gevolg hiervan wordt nog slechts 29% van de totale omzet van dagbladen behaald middels advertenties, in 2001 was dit nog meer dan de helft. Het aandeel van

de totale netto advertentiebestedingen dat door dagbladen wordt ontvangen is tussen 2000 en 2009 gedaald van 46% naar 23%. Met name de toegenomen advertentiebestedingen op internet zijn hier debet aan.

### **Digitalisering ontbundelt ‘kaal’ nieuws van duiding en achtergrond**

De productie van nieuws begint bij een gebeurtenis of persbericht. Journalisten verrijken deze input in meer of mindere mate met onder andere hoor en wederhoor, achtergrond, opinie, duiding en feitencheck. Journalistiek verrijkt nieuws kan ook zonder extern signaal beginnen, met een vermoeden of idee op de redactie. De waardeketen eindigt met verspreiding via diverse distributiekanaalen aan nieuwsconsumenten. ICTs (internet, mobiel dataverkeer, camera's in *smartphones*) hebben het mogelijk gemaakt om deze klassieke waardeketen met journalisten, redacties en openbaring op een vaststaand moment te omzeilen. Iedereen kan nu nieuws brengen en consumptie kan *on demand*. Het *onverrijkte* of kale nieuws is relatief goedkoop te maken en te verspreiden.

Verrijking van nieuws en het initiëren van onderzoek zijn daarentegen relatief duur en het (private) rendement soms onzeker. Investing in bijvoorbeeld onderzoeksjournalistiek gaat, net als andere R&D, gepaard met onzekerheid en weglekkende baten (*spill-overs*). Tijdens het uitzoekwerk is niet bekend of een *lead* een *scoop* zal worden. Als het onderzoekswerk al tot een *hit* leidt, lekken de baten gedeeltelijk weg naar andere mediabedrijven die het originele nieuwsbericht overnemen en vervolgerichtgeving publiceren. Als het onderzoekswerk helemaal geen hit oplevert, heeft het graven en spitten mogelijk wel een tuchtigend effect op bestuurders in overheid of bedrijfsleven gehad. Ook dan kunnen de maatschappelijke baten hoger zijn dan de inbare baten.

Het verdienmodel voor *verrijkt* nieuws lijkt onder druk te staan. Dit is echter nauwelijks te staven met cijfers. Het aantal journalisten (crossmediaal en inclusief freelancers) is in een decennium gedaald met naar schatting ongeveer 20%. Het aantal zelfstandige dagbladen met een eigen hoofdredactie is in dezelfde periode gedaald van 36 naar 30. Over onderzoeksredacties bij andere media is helaas geen informatie beschikbaar. Lokale en regionale onderzoeksjournalistiek en verslaggeving worden door de kleinere afzetmarkt als eerste getroffen door de afnemende inkomsten. Het percentage inwoners dat in de woonplaats keuze heeft uit twee of meer regionale kranten is gedaald tot 16 procent; online nieuwsmedia laten daarentegen een toename zien.

### **Nieuws bevordert participatie in de samenleving en functioneren van het bestuur**

Waarom zou de overheid zich bezighouden met nieuws? Op het eerste gezicht lijkt er geen aanleiding toe: productie en verspreiding van (onverrijkt) nieuws kan goedkoop geschieden en vindt op grote schaal plaats. Consumenten hebben de beschikking over een uitbundig en gevarieerd nieuwsmenu. In het kader van dit onderzoek waarin de rolverdeling markt en overheid centraal staat, gaat het om nieuws dat onvoldoende door de markt wordt voortgebracht. De veronderstelling daarbij is dat nieuws een bijdrage kan leveren aan het functioneren van democratie en bestuur en het blootleggen van maatschappelijke misstanden. Om deze functie te vervullen dient nieuws beschikbaar, feitelijk juist en onafhankelijk te zijn. De bijdrage aan het functioneren van democratie en bestuur wordt vervuld door verrijking van nieuws tot journalistieke nieuwsproducties (verslaggeving met duiding en onderzoeksjournalistiek).

### **Waarom zou de markt dit niet kunnen?**

Waarom zou de markt niet 'als vanzelf' betrouwbare en onafhankelijke onderzoeksjournalistiek genereren? Kan de markt de afname van de gatekeeper positie en advertentie-inkomsten opvangen? Kan de gebruiker meer opbrengsten genereren voor nieuws, in ruil voor minder reclame? Kenmerken van nieuws waardoor de markt zou kunnen falen zijn: de kostenstructuur, informatieasymmetrie en positieve externe effecten. Deze laatste categorie wil zeggen dat de maatschappelijke baten van nieuwsconsumptie hoger zijn dan wat de individuele consument wil betalen. Het private rendement voor de nieuwsproducent schiet dan tekort om het maatschappelijk wenselijke niveau van verrijkt nieuws te produceren. Wanneer de productiekosten hoger zijn dan de private baten, maar lager dan de maatschappelijke baten, is een financiële bijdrage van de overheid gewenst. In de praktijk zal deze voorwaarde geoperationaliseerd moeten worden naar concrete criteria.

### **Financiering van omroepverenigingen en taakomroepen leidt tot marktverstoring**

De huidige overheidssteun is eenzijdig gericht op omroepen. De taakomroep NOS had in 2012 een budget van 170 miljoen euro voor nieuwsvoorziening en overige taken (o.a. sport). Een gedeelte van het budget voor omroepverenigingen wordt ook aangewend voor nieuws en onderzoeksjournalistiek. Het Stimuleringsfonds voor de Pers heeft daarentegen slechts 2,3 miljoen euro beschikbaar voor stimulering van journalistiek. Producties waarvoor de markt structureel faalt hebben structureel te laag rendement en komen niet in aanmerking bij het fonds. Commerciële omroepen of printbedrijven die bijv. een documentaire zonder innovatieve aspecten willen maken, vallen ook buiten de boot. Deze scheiding naar kanalen is niet gebaseerd op welvaartseconomische overwegingen. Door de activiteiten van de publieke omroep op internet concurreren publiek en privaat gefinancierde nieuwsproducenten met elkaar. Consumenten gebruiken alle kanalen tegelijkertijd en de bekostiging van de publieke omroep leidt daardoor tot marktverstoring.

De genoemde bedragen zijn historisch zo gegroeid; er zit geen inschatting achter van de maatschappelijke baten ten opzichte van de private baten en de productiekosten. Omdat die gegevens nagenoeg onbekend zijn, is in het bestek van dit onderzoek niet te zeggen welke omvang het overheidsbudget moet hebben. Het feit dat privaat gefinancierde nieuwsproducenten op dit moment ook journalistieke nieuwsproducties produceren zonder subsidie doet wel vermoeden dat meer dan nu het geval is zonder subsidie geproduceerd kan worden.

### **Ideaaltypische rol voor de overheid**

Dit rapport schetst vijf randvoorwaarden voor de ideaaltypische rol voor de overheid. Een financiële bijdrage moet ten eerste distributieplatform neutraal zijn; differentiatie naar tv, internet, radio en print sluit niet aan bij de beleidsdoelstellingen, het marktfalen, herverdeling of paternalisme. Differentiatie leidt daarentegen wel tot verstoringen, zoals oneerlijke concurrentie. Ten tweede dienen alle producenten in aanmerking te komen, zolang aan inhoudelijke eisen wordt voldaan. Een voorkeursbehandeling voor publieke omroepen verstoort de concurrentie en remt toetreding van nieuwe spelers en innovatie. Financiële bijdragen van de overheid moeten ten derde gericht zijn op producties die zonder financiële bijdrage niet of niet door voldoende partijen worden aangeboden. Dit lijkt een open deur, maar de praktijk laat zien dat ook producties worden gesubsidieerd waarvoor de markt niet faalt. Ten vierde moet de onafhankelijkheid en betrouwbaarheid van het nieuwsproduct geborgd zijn. De uitdaging voor de overheid is om op

afstand te blijven omwille van de onafhankelijkheid van het nieuwsproduct en tegelijkertijd alleen bijdragen te geven aan producenten die nieuws maken dat feitelijk juist is en niet wordt beïnvloed door commerciële belangen. Tot slot moet het publiek gefinancierde nieuwsproduct toegankelijk zijn; alleen als een nieuwsbericht beschikbaar is en mensen het – technisch en financieel gezien – kunnen lezen, horen of bekijken kan het nieuwsproduct een bijdrage leveren aan het functioneren van democratie en bestuur.

### **Transitie naar ideaaltypisch eindbeeld**

De hierboven geschetste overwegingen betekenen dat de huidige bekostiging van de publieke omroep voor nieuwsproductie dient te worden afgeschaft. Daarvoor in de plaats zou een budget komen dat op een non-discriminatoire manier gelden beschikbaar stelt voor elke producent van journalistieke nieuwsproducties waarvan (1) de maatschappelijke baten groter zijn dan de private baten en (2) deze baten privaat niet kunnen worden geïnd. Nieuwsproducenten kunnen aanvragen doen voor verslaggeving (inclusief duiding) van bijvoorbeeld een raadsvergadering in een kleine gemeente en voor onderzoeksjournalistieke projecten. De gunningscriteria kunnen worden gespecificeerd door een door de overheid ingestelde doch op afstand geplaatste en onafhankelijke commissie van deskundigen. Onderdeel van die criteria is de verhouding maatschappelijke baten versus productiekosten.

Naast financiële bijdragen zijn andere maatregelen denkbaar, zoals een fonds om onderzoeksjournalisten bij te staan die in hun onderzoek juridische bijstand nodig hebben, een verlaagd btw-tarief voor digitale nieuwsproducties en het voeren van een bevorderingsstrategie voor nieuwsproductie met hoge maatschappelijke baten door nieuwsbedrijven zelf.

Dit zou betekenen dat het onderscheid tussen publieke en private nieuwsproducenten verdwijnt. Er ontstaat een veelheid aan nieuwsproducenten (van grote productiehuisen tot individuele journalisten). De pluriformiteit neemt toe doordat de kansen voor nieuwe nieuwsproducenten toenemen. Zo zullen waarschijnlijk meer nichespelers met een bepaalde specialisatie op de markt terecht kunnen. Ook kunnen eenvoudiger nieuwe producten en distributiemodellen bestaan door samenwerking tussen tv, print, radio en internet. Vernieuwing is nodig zodat de nieuwsproducenten ook in de toekomst tegemoet kunnen komen aan de voortdurend veranderende behoeften van de nieuwsconsument. De samenwerking bij innovaties wordt nu nog belemmerd door publieke bekostiging van radio en tv.

### **Aanvullend beleid nodig in transitiefase**

Het onttrekken van overheidsgeld bij de publieke omroep leidt waarschijnlijk tot neveneffecten voor de andere taken van de publieke omroep, zoals vermaak, cultuur en sport. Hier is in de transitiefase beleid voor nodig. Het voorliggende onderzoek is beperkt tot de productie en consumptie van nieuws. Het functioneren van de publieke omroep na aanpassing en herverdeling van het budget voor nieuws valt daarmee buiten dit onderzoek. Duidelijk is wel dat als nieuwsprogramma's niet langer met generieke financiële bijdragen door publiek gefinancierde omroepen worden gemaakt, dat dit een overgang van publieke omroepen naar een systeem met publieke netten die een programmeerfunctie hebben versnelt. In dit systeem zouden productiehuisen meedingen naar een plekje in die programmering.



## Summary and conclusions

*What is the state of news provision in the Netherlands and what is the government's role from an economic perspective? This report concludes that news production which cannot be adequately generated by the market should be eligible for government funding. The news in question concerns journalistic productions that create value by keeping people informed of developments in government and society but are unable to generate sufficient monetary returns. A lack of information on these societal benefits prevented the researchers from ascertaining the level of financial support that would actually be required. This study concludes however, that the preferential treatment currently enjoyed by TV and radio via the public broadcasting service is undesirable.*

The rise of the internet has made it increasingly difficult for newspapers to finance news from advertisements. Accordingly, the business model for journalistic news productions (interpretative reports and investigative journalism) is under pressure. It is assumed that these productions may be important for the workings of democracy and government and beneficial to society at large. The market may not be generating enough journalistic news productions. In that case, the government should step in by making resources available that do not distinguish between TV, print, radio and internet. The current financial support for the public broadcasting service and the press is not in line with the policy objectives for news and does not reflect the multiformity of the media landscape. In the current system the consumption decisions of users and the production decisions of news producers are at risk of distortion. This, in turn, would have an adverse knock-on effect on innovation and undermine the ability of news producers, now and in the future, to meet the changing consumer needs.

This report proposes that financial support be provided for producers of journalistic news that generates societal benefits that exceed private monetary returns. Given the trend towards convergence, it is unlikely that the market will be able to create sufficient output in investigative journalism and interpretative reports. This market failure will impact primarily on productions with a relatively small audience (such as reports about smaller regions).

### **The gatekeeper loses its monopoly position**

The number of independent daily newspapers with their own editorial staff fell from 36 in 2001 to 30 in 2012. In the pre-internet era newspapers were the 'gatekeepers' between advertisers and readers. In this two-sided market readers had very few alternative sources of news and advertisers had very few alternative channels for reaching the readers. Newspapers had it easy, but they were gradually dislodged from their dominant position by news on TV, internet and smartphones. Every week the average Dutch citizen watches approximately seven TV broadcasts, reads 2.6 newspapers and visits a news website 2.7 times. Two thirds of Dutch citizens consume news every day, 89% catches up once a week. From an international perspective news consumption in the Netherlands is high. The most popular news product is *NOS Journaal*.

Dutch national newspapers saw a 24% decline in circulation between 2001 and 2011. Income from advertising plunged from 1,049 million euros in 2001 to 336 million euros in 2012, a drop of 70%. As a result, advertising accounted for a mere 29% of the total turnover of daily papers, compared with more than 50% in 2001. The newspapers' share of the total net expenditure on

advertising fell from 46% to 23% between 2000 and 2009, largely because of the shift to internet advertising.

### **Digitization strips ‘bare’ news from interpretation and background**

News production usually starts with an event or a press release. This basic input is then enhanced by journalists who add other angles, background, opinion, interpretation and fact-checking. But journalistically enhanced news need not always begin with an external signal; it can also stem from an editorial insight or idea. The value chain ends with dissemination of news to consumers through a range of channels. ICTs (internet, mobile data traffic, cameras in smartphones) have enabled people to circumvent this classic value chain of journalists, editors and revelations at fixed times. Anyone can turn up with news nowadays and consumption is on demand. Unenhanced ‘bare’ news is relatively cheap to make and distribute.

News enhancement and investigation are, on the other hand, relatively expensive and the – private – return is not always assured. Uncertainty and spill-overs limit the return on investment in investigative journalism – as is the case for any other type of R&D. It is unforeseeable when the investigations are underway whether a lead will actually turn into a scoop. If the work delivers a hit, the benefits will to some extent spill over to other media businesses who will run with the original story and follow it through. If it does not deliver a hit, all that digging may still have a deterrence effect on government officials or company executives. The societal benefits exceed the monetary returns to the investor in that case.

The business model for enhanced news seems to be under pressure. The number of journalists (cross-media and including freelancers) fell by an estimated 20% within a decade. Because of the limited market size, local and regional investigative journalism is first to feel the effects of the diminishing revenues. In 2013 only 16% of the population has two or more regional daily papers available. The data to analyse whether other media compensate for this decline is unfortunately limited. No information is available on the number of independent editorial offices in non-print businesses.

### **News stimulates participation in society and government performance**

Why should the government concern itself with news? At first glance, there seems to be no reason why it should: after all, (unenhanced) news can be produced and distributed cheaply on a large scale. Consumers can choose from a plentiful and varied news menu. This study, which focuses on the role of the government, deals with news that is not sufficiently generated by the market. The underlying assumption is that news can contribute to the workings of democracy and government and the exposure of societal wrongs. To fulfil this role, news must be available, factually correct, and impartial. The contribution to the workings of democracy and government lies in enhancement, which turns news into journalistic productions (interpretative reporting and investigative journalism).

#### **Why can’t the market provide this?**

Why can’t the market generate reliable and independent investigative journalism as ‘a matter of course’? Can the market make up for the decline in the gatekeeper role and advertising income? Can the user generate more revenue for news in exchange for less advertising? The cost structure,

asymmetrical information and positive externalities may cause market failure. Essentially, positive externalities arise when the societal benefits of news consumption are greater than what the individual consumer is willing to pay. The private return for the news producer is then too low to produce news at a socially desirable level. When the production costs exceed the private return but are lower than the societal benefits, financial support from the government is required. In practice this concept will have to be translated into concrete criteria.

### **Funding for public broadcasting leads to distortions**

The current government funding goes one-sidedly to public broadcasters. In 2012 the NOS was allocated a budget of 170 million euros to report news and cover certain other areas (including sport). Part of the budget for other public broadcasters is also reserved for news and investigative journalism. The Netherlands Press Fund, on the other hand, has a mere 2.3 million euros available to encourage journalism. Commercial broadcasters or print organizations that, say, want to make a documentary miss the boat. This emphasis on public broadcasting bears no relation to welfare economic arguments. The internet activities of public broadcasters imply that publicly and privately funded news producers compete with one another. Consumers are using all the channels at the same time and the funding for public broadcasting companies therefore distorts competition.

The above-mentioned subsidies have developed over the years; they are not based on an assessment of societal benefits compared with private benefits and production costs. As such data are unknown, this report cannot analyse the appropriate size for the government budget. The fact that, at present, privately funded news producers are also making journalistic news productions without a subsidy does, however, give rise to the expectation that more unsubsidized productions could be made than is currently the case.

### **Ideal model for the government**

This report outlines five conditions that need to be in place for the government to assume the ideal role. The financial support must be neutral with regard to distribution platforms; preferential treatment for TV, radio, internet or print is not in line with the policy objectives and does not address market failures, redistribution or paternalism. Effectively, differentiation is disruptive as it leads to, amongst others, unfair competition. Second, all producers should be eligible for funding – provided they meet the requirements. A preferential treatment of broadcasting institutions reduces competition, new entry and innovation. Third, government funding must target productions that, without financial support, would not be offered at all or, at least, not offered by enough parties. This may seem self-evident but experience has shown that subsidies have also been granted to productions which are not subject to market failure. Fourth, the independence and reliability of the news product must be guaranteed. The challenge facing the government is to maintain its distance in such a way that it can safeguard the independence of the news product while providing funding only for producers who make news that is factually accurate and uninfluenced by third-party interests. Fifth, publicly funded news products must be accessible; only if a news item is accessible – technically and financially – and people can read, hear or watch it, can it contribute to the workings of democracy and government.

### **Transition to the ideal model**

The considerations outlined above imply that the system under which public broadcasters exclusively receive funding for news production should be reduced. Instead, a budget should be created which makes non-discriminatory funding available for every maker of journalistic news in which (1) the societal cost-benefit ratio is favourable and (2) the societal benefits cannot be cashed in privately. News producers could submit funding applications for reporting (including interpretative reports) on, for example, council meetings in small municipalities, and for investigative projects. The allocation criteria can be formulated by an independent committee of experts set up by but distanced from the government.

There are other measures that could be adopted besides financial support; for example, a fund for investigative journalists who need legal assistance, lower rates of VAT for digital news productions, more scope for private-public partnerships at regional level as long as the ideal situation has not been reached, and sharper awareness at management of journalistic news productions that can generate significant societal benefits.

The proposed model would end the distinction between publicly and privately funded news producers and allow a wide diversity of news producers to emerge (from large production houses to individual journalists). Multiformality will increase as opportunities for new news products grow. More niche players with a specialization may be able to enter the market. New products and distribution models will get a chance to develop through collaborations between TV, print, radio and internet. Innovation is crucial if news producers are to continue to meet the changing consumer needs in the future. Collaborations to generate innovations are currently being hampered by government funding for radio and TV.

### **Supplementary policy needed in the transition phase**

The withdrawal of public funding will probably impact on other areas covered by the public broadcasters such as entertainment, culture and sport. Supplementary policy will therefore be needed in the transition phase. This report looks only at the production and consumption of news and does not explore the functioning of public broadcasters after the news budget has been reviewed and redistributed. It is clear, however, that the withdrawal of generic subsidies for news programmes will trigger a faster changeover from a system of public broadcasting to a system of public networks with a programming function in which production houses would compete for a place.

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting en conclusies .....</b>	<b>i</b>
<b>Summary and conclusions .....</b>	<b>v</b>
<b>1 Inleiding.....</b>	<b>1</b>
<b>2 Nieuws in vogelvlucht .....</b>	<b>5</b>
2.1 Wat is nieuws?.....	5
2.2 Van gebeurtenis naar consument, de keten van nieuws .....	6
2.3 Productie en consumptie in cijfers .....	11
2.4 Conclusies.....	15
<b>3 Maatschappelijke functie nieuws .....</b>	<b>17</b>
3.1 Inleiding .....	17
3.2 Onafhankelijk nieuws .....	18
3.3 Pluriform en gevarieerd nieuws .....	18
3.4 Kwalitatief en hoogwaardig nieuws.....	19
3.5 Toegankelijk en betaalbaar nieuws .....	19
<b>4 Ontwikkelingen en trends .....</b>	<b>21</b>
4.1 Inleiding .....	21
4.2 Ontwikkelingen in media- en nieuwsconsumptie .....	22
4.3 Ontwikkelingen in media- en nieuwsaanbod.....	23
4.4 Samenvattend.....	26
<b>5 Vormgeving overheidsbeleid .....</b>	<b>29</b>
5.1 Huidig beleid voor nieuws .....	29
5.2 Marktfalen en de beleidsdoelstellingen .....	34
5.3 Economische beleidsanalyse.....	39
5.4 Naar een ideaaltypische rol voor de overheid .....	43
<b>Literatuur .....</b>	<b>57</b>



# 1 Inleiding

*From a public policy perspective, the likely reduction in investigative, enterprise and beat reporting represents a serious source of concern (Atbey et al., 2013, p. 2)*

*Hoe staat de nieuwsvoorziening ervoor in Nederland en wat is vanuit welvaartseconomisch perspectief de rol voor de overheid? Dit rapport analyseert de maatschappelijke functie van nieuws en of beleid nodig is om die maatschappelijke functie te vervullen.*

De markt voor nieuwsvoorziening verandert in rap tempo. Digitalisering maakt dat nieuws steeds sneller toegankelijk is en verspreid kan worden. De productie van nieuws komt steeds meer los te staan van de distributiekkanalen waarlangs nieuws wordt geconsumeerd (Newman, 2011). De verschuivingen tussen die kanalen zijn fors: mensen lezen minder papieren kranten, kijken vaker uitgesteld televisie en halen het nieuws vaker van internet. De presentatie van het nieuws verandert daardoor ook van alleen geschreven tekst of alleen bewegend beeld naar combinaties daarvan. Tegelijkertijd gaan er geluiden op dat de journalistiek in zwaar weer verkeert, zoals het citaat hierboven aangeeft. In Nederland wordt er volop gedebatteerd over de toekomst van de journalistiek. In veel landen wordt er in het maatschappelijke debat gewaarschuwd voor een afname in verslaggeving en onderzoeksjournalistiek. Dit roept niet zelden de vraag op welk beleid de overheid zou moeten voeren. Deze ontwikkelingen vormen de aanleiding voor dit onderzoek dat aan het debat een frisse en rationele bijdrage wil leveren. De volgende onderzoeksvragen staan daarom centraal in dit rapport:

1. *Wat zijn de maatschappelijke doelen van nieuwsvoorziening?*
  - a. *Wat is nieuws?*
  - b. *Hoe staat de nieuwsvoorziening ervoor?*
  - c. *Waarom is nieuws belangrijk in maatschappelijk opzicht?*
2. *In hoeverre is overheidsbeleid benodigd om deze maatschappelijke doelen te bereiken?*
3. *Hoe zou dit overheidsbeleid kunnen worden vormgegeven?*

Bij al deze drie onderzoeksvragen wordt historisch gegroeid beleid en regelgeving losgelaten: het startpunt is de spreekwoordelijke tekentafel. De eerste onderzoeksvraag behandelt de vraag wat nieuws is, hoe de nieuwsvoorziening ervoor staat en waarom nieuws belangrijk is. De tweede onderzoeksvraag analyseert of er een rol voor overheidsbeleid is bij nieuwsvoorziening, gegeven de productie en distributie van nieuws door private partijen. Het uitgangspunt in dit rapport is dat alleen daar waar de maatschappelijke doelen zonder overheidsinmenging niet worden bewerkstelligd door marktpartijen, er een rol voor de overheid kan ontstaan. Of die rol ook moet worden vervuld, hangt af van de kosten en de baten van dat ingrijpen. Het gaat hier niet alleen om euro's: ook andere maatschappelijke waarden die zich moeilijker in geld laten uitdrukken, zoals de waarde van nieuws voor het democratisch proces en bestuur (in de literatuur vaak aangeduid met *citizenship*), hebben hierin een plaats.

De derde onderzoeksvraag schetst op basis van welvaartseconomische inzichten een ideaaltypisch beeld van het overheidsbeleid. Omdat het huidige beleid niet van de ene op de andere dag kan

worden gewijzigd, geeft dit rapport een toekomstbeeld op hoofdlijnen, met contouren waar het beleid aan zou moeten voldoen. Deze contouren volgen uit toepassing van economische inzichten die erop gericht zijn de (breed gedefinieerde, dus meer dan euro's) totale welvaart te verhogen. De concrete invulling en uitvoering binnen deze contouren van het beleid en het transitiepad zijn onderwerpen voor toekomstig onderzoek.

Enkele onderwerpen die grotendeels buiten het bestek van dit onderzoek vallen zijn het kwantificeren van de maatschappelijke baten van nieuws, het beleid voor nieuws in andere landen, het verdienmodel voor nieuwsbedrijven en herverdeling van welvaart. De gevolgde onderzoeksmethode is literatuuronderzoek, aangevuld met enkele achtergrondgesprekken met experts werkzaam bij onder andere Cebuco, het Commissariaat voor de Media, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, NDP Nieuwsmedia, RTL Nederland en de Universiteit van Amsterdam. In het literatuuronderzoek is zowel academische literatuur uit binnen- en buitenland als beleidsliteratuur bestudeerd. Voorts zijn databestanden gebruikt om de consumptie en productie van nieuws te beschrijven. Box 1.1 hieronder geeft omschrijvingen voor een aantal voor dit onderzoek centrale begrippen. De uitleg achter deze begrippen komt in de hoofdtekst terug.

#### Box 1.1 Veelvoorkomende begrippen

**Convergentie** betekent dat de substitueerbaarheid tussen de mediaplatformen hoog is. Dit blijkt uit het feit dat veel content van tv, radio en print ook op internet is te krijgen.

**Externe effecten** Economen spreken van externe effecten wanneer de consumptie- of productiebeslissing van de ene persoon, effecten heeft op anderen zonder dat die effecten worden meegewogen door de beslisser. Ook: ongeprijsde bij-effecten.

**Inbare baten** zie private baten

**Maatschappelijke baten** zijn het totaal aan baten die voortvloeien uit een activiteit en dit totaal kan hoger zijn dan de baten die toekomen aan de nieuwsconsument zelf. Maatschappelijke baten zijn inclusief baten die moeilijk in geld zijn uit te drukken.

**Marktfalen** treedt op wanneer marktwerking niet tot de maatschappelijk gewenste uitkomst leidt.

**Nieuws** Actuele informatie die is bewerkt door een journalist en onafhankelijk is.

**Onderzoeksjournalistiek** is kritische en diepgravende journalistiek. Kritisch wil zeggen dat de journalistiek niet slechts fungeert als doorgeefluik of bewerker van 'nieuws' dat er al is, maar dat nieuws wordt gemaakt dat er anders niet zou zijn geweest. Diepgravend wil zeggen dat substantiële eigen journalistieke inspanning is verricht, hetzij in kwantitatieve zin, hetzij in kwalitatieve zin, hetzij een combinatie daarvan. Hierbinnen kunnen drie soorten onderzoeksjournalistiek worden onderscheiden, die elkaar kunnen overlappen: schandalen blootleggen (onthullingsjournalistiek), toetsing van beleid en functioneren van de overheid, bedrijven en andere organisatie en signaleren van (sociale, politieke, psychosociale, financiële, etc.) trends.

**Overheidsfalen** treedt op wanneer de maatschappelijke kosten van overheidsingrijpen hoger zijn dan de maatschappelijke baten van dat ingrijpen.

**Positieve externe effecten** treden op wanneer de maatschappelijke baten van consumptie hoger zijn dan de private baten.

**Private baten** van productie/consumptie zijn de baten die de producent/consument zich kan toe-eigenen.

**Publieke belangen** zijn maatschappelijke belangen waarvoor de overheid de verantwoordelijkheid op zich neemt. Er kan sprake zijn van een publiek belang als de markt faalt.

Bron: SEO Economisch Onderzoek



Het doel van het onderzoek is tot inzicht te komen over wat een betere rolverdeling is tussen de markt en de overheid als het gaat om nieuwsvoorziening via schermen, audio en print (omroepen, kranten, internet en andere media). De rolverdeling die nu bestaat is historisch gegroeid en zou er waarschijnlijk anders uitzien als uitgaande van de huidige sterk dynamische omgeving een ordening zou worden opgesteld. Ook zijn de maatschappelijke doelstellingen in de loop van de tijd waarschijnlijk gewijzigd.

### Klankbordgroep

Ten bate van het onderzoek is een klankbordgroep ingesteld, bestaande uit: Tom Nauta (NDP Nieuwsmedia, voorzitter van de klankbordgroep), Marjolein van der Linden (RTL Nederland), Jeroen Smit (Rijksuniversiteit Groningen), Frank Volmer (Telegraaf Media Groep) en Herman Wolswinkel (NDP Nieuwsmedia).

De leden van de klankbordgroep hebben achtergrondinformatie en praktijkkennis ingebracht tijdens verschillende besprekingen. Door de klankbordgroep is ook commentaar geleverd op de opzet van het rapport en de onderzoeksvragen. SEO heeft de informatie en commentaren van de klankbordgroep naar eigen inzicht al dan niet verwerkt in het rapport. De leden van de klankbordgroep kunnen niet op de inhoud van het rapport aangesproken worden en dragen daarvoor geen enkele verantwoordelijkheid. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het rapport ligt volledig bij SEO Economisch Onderzoek.

### Opbouw rapport

Dit rapport bestaat naast deze inleiding uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 geeft de benodigde definities, afbakening van het onderzoek en een schets van de productie en consumptie van nieuws in Nederland. Hoofdstuk 3 beschrijft de maatschappelijke functies en doelstellingen voor nieuws. Hoofdstuk 4 schetst de recente ontwikkelingen op de nieuwsmarkt. Hoofdstuk 5, ten slotte, geeft een welvaartseconomische analyse van de optimale rol van de overheid in nieuwsvoorziening.



## 2 Nieuws in vogelvlucht

*Hoe staat het nieuws ervoor in Nederland? Tweederde van de Nederlanders informeert zich dagelijks en 89 procent wekelijks over het nieuws. De nieuwsconsumptie is verspreid over distributieplatformen en is internationaal gezien hoog. Het aantal onafhankelijke dagbladredacties neemt echter af, evenals het aantal (dagblad)journalisten.*

Paragraaf 2.1 bakent af en geeft een definitie van ‘nieuws’ om te zorgen dat de lezer en auteurs het over hetzelfde begrip hebben. Paragraaf 2.2 schetst vervolgens de bedrijfstak voor nieuwsproductie en de relevante actoren op de markt. Paragraaf 2.3 geeft een bondig overzicht van de productie en de consumptie van nieuws in de afgelopen jaren. Paragraaf 2.4 concludeert en sluit af.

### 2.1 Wat is nieuws?

Nieuws laat zich niet gemakkelijk definiëren. Om de rol van de overheid te analyseren, kiest dit rapport voor een karakterisering op basis van de informatie die wordt overgedragen. Het distributiekanaal of de verschijningsvorm is dus niet van belang. Nieuws begint met een gebeurtenis en of een gebeurtenis ‘nieuws’ wordt hangt af van hoe hoog journalisten en redacties de nieuws-waarde van de gebeurtenis inschatten. De nieuws-waarde van een bericht kan per doelgroep of maatschappij verschillen, en is bovendien afhankelijk van de heersende tijdgeest. Daarnaast spelen de actualiteit van het bericht, de gevolgen voor de maatschappij, de populariteit van het onderwerp, de reputatie en omvang van de nieuwsbrenner en het overige nieuwsaanbod een rol.

Journalisten en redacties produceren het nieuws. Na analyse en bewerking wordt een bericht verspreid. Nieuwsredacties worden door het Commissariaat voor de Media (2006) omschreven als ‘*producenten van nieuwscontent en bestaan uit één of meerdere redacteuren die zich bezighouden met garing, verwerking, selectie, samenstelling en presentatie van nieuwsberichten.*’ De definitie van nieuws die gebruikt wordt door Schwarz (2013) is overeenkomstig: ‘*Informatie die door journalistieke redacties wordt vergaard, geverifieerd, verklaard en verspreid*’. In deze definitie kan een bericht dus enkel nieuws worden door tussenkomst van een journalist. Het Commissariaat voor de Media (2009) sluit hier bij aan en definieert nieuws als informatie die ‘*... actueel, universeel, professioneel bewerkt en op alle Nederlanders gericht*’ is.

Door onder andere technologische ontwikkelingen vervagen de grenzen tussen nieuws en andere content steeds meer. Zo is het voor de nieuwsconsument nu mogelijk tegelijkertijd ‘nieuwsproducent’ te zijn. Denk bijvoorbeeld aan het openbaar maken van zelfgemaakte videobeelden of het bijhouden van een blog of een sociaal-netwerkpagina. De definities van nieuws in de literatuur beschouwen de journalistieke redactie echter als onderscheidend en laten zogenaamde *user generated content* erbuiten. Een tweede onderscheid is nieuw nieuws en de verspreiding van bestaand nieuws. Het *doorlinken* naar nieuwsberichten, bijvoorbeeld via Twitter, of de nieuwsservice van Google, *Google News*, is door het ontbreken van een nieuwsredactie enkel nieuwsverspreiding, geen nieuwsproductie. Niet al het nieuws is dus nieuws.

Een laatste onderscheid dat van belang is - voor de kosten en baten van nieuwsproductie - is de mate waarin een nieuwsproduct journalistiek is verrijkt. Dit rapport verstaat onder journalistieke verrijking de journalistieke arbeid die is aangewend voor de vervaardiging van het nieuwsproduct, zoals onderzoek, analyse en hoor- en wederhoor. Een onderzoeksjournalistiek artikel of documentaire heeft een hoge mate van verrijking, terwijl een Reuters bericht dat zonder veel aanpassing wordt gepubliceerd niet tot nauwelijks verrijkt is.

De door dit rapport gekozen brede werkdefinitie van nieuws luidt: *Onafhankelijke informatie die actueel is*. Figuur 2.1 laat zien hoe nieuws vervolgens is op te delen in (nagenoeg) onverrijkt nieuws enerzijds en journalistiek verrijkt nieuws anderzijds. Dat laatste is weer op te delen in verslaggeving (incl. duiding) en onderzoeksjournalistieke producties. Binnen de brede definitie van nieuws ligt in dit onderzoek de nadruk op journalistiek verrijkt nieuws. De reden hiervoor is dat juist het verrijkte nieuws in zwaar weer lijkt te verkeren en om beleidsaandacht vraagt.

**Figuur 2.1 Een typering van nieuws**



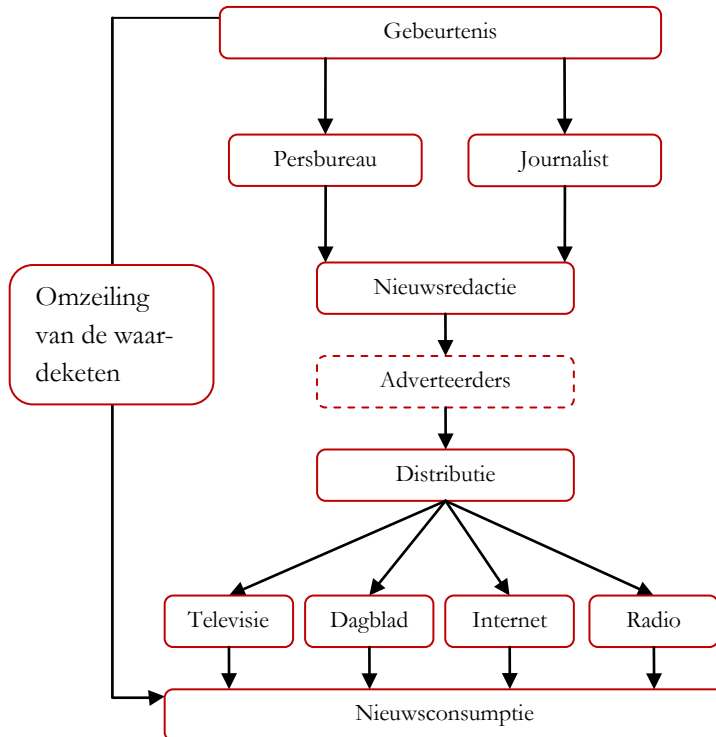
Bron: SEO Economisch Onderzoek.

## 2.2 Van gebeurtenis naar consument, de keten van nieuws

### De waardeketen van nieuwsproductie

Net als ieder ander goed wordt nieuws geproduceerd binnen een bedrijfskolom bestaande uit mensen en bedrijven met ieder hun eigen functie. Het beginpunt van de productieketen is een nieuwswaardig feit in de breedste zin van het woord. De gebeurtenis is de grondstof die gebruikt wordt bij productie van nieuws en kan ook een eerder uitgebracht nieuwsproduct of juist een vondst door de journalist zijn. Helemaal onderaan de keten staan de diverse distributiemedia en de nieuwsconsument. Figuur 2.2 geeft een versimpelde weergave van de waardeketen van nieuwsproductie.

Figuur 2.2 De waardeketen van nieuwsproductie bestaat uit tal van samenwerkende organisaties



Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van (Rutten et al., 2011).

Een gebeurtenis kan via twee kanalen op de nieuwsredactie terecht komen; via een persbureau of een aan de redactie verbonden journalist. Ook kan het voorkomen dat een organisatie een (pers)bericht direct aan een redactie stuurt. Persbureaus produceren nieuwsberichten voor nieuwsorganisaties. De nieuwsorganisaties zijn vervolgens vrij deze berichten over te nemen, aan te passen of te voorzien van extra achtergrond of duiding. Naast het nieuws dat persbureaus leveren, hebben nieuwsorganisaties ook eigen journalisten en verslaggevers tot hun beschikking. Beide kanalen worden in praktijk vaak naast elkaar ingezet. Op de nieuwsredactie wordt de informatie verwerkt tot een volwaardig nieuwsbericht voor in een dagblad of op televisie, radio, internet of een applicatie voor een smartphone of tablet.

Technologische ontwikkelingen, met name de opkomst van het internet, hebben hun weerslag gehad op de waardeketen van het nieuws. Voor een bedrijf is het nu bijvoorbeeld mogelijk een persbericht te plaatsen op de eigen website. Hiermee omzeilt het bedrijf de waardeketen van de nieuwsproductie; het nieuwsfeit wordt direct beschikbaar gesteld voor consumptie zonder tussenkomst van persbureau, journalist of redactie. *User generated content*, bijvoorbeeld in de vorm van een (nieuwswaardig) filmpje omzeilt op vergelijkbare wijze de waardeketen. In de figuur is deze mogelijkheid aangegeven met de pijl die gebeurtenis en consumptie direct met elkaar verbindt.

Er ontstaan steeds meer kanalen om het nieuws *an sich* te verspreiden, ook zonder tussenkomst van journalisten of nieuwsredacties. Dit heeft zijn weerslag op de rol van journalist en redactie. De traditionele media verliezen haar rol als nieuwsbrenner (Smit, 2013). De functie van journalis-

ten verschuift; het bedrijven van onderzoeksjournalistiek, het geven van duiding en het waarborgen van waarheidsgetrouwe verslaggeving wordt relatief belangrijker.

### **Persbureaus**

ANP en Novum zijn de grootste persbureaus en voorzien vanuit die rol de grote nieuwsredacties van nieuwsberichten. ANP is in de jaren dertig voortgekomen uit de gedeelde behoefte aan nieuwsvoorziening bij de Nederlandse dagbladpers. Novum is in 1999 ontstaan uit meerdere kleinere persbureaus en richt zich op de landelijke nieuwsvoorziening. Hiermee is het de voornaamste concurrent van ANP. GPD is per 1 januari 2013 opgeheven. Lange tijd was GPD het derde grote persbureau van Nederland. GPD was een samenwerkingsverband van regionale dagbladen en richtte zich van oudsher vooral op regionale nieuwsvoorziening. Deze functie is nu grotendeels overgenomen door de Wegener Persdienst. Nederland kent verder meer dan 200 eenmansbedrijfjes die in opdracht van derden teksten of foto's aanleveren (Rutten et al. 2011). De functies van persbureaus zijn als volgt op te sommen (Rutten et al., 2011):

1. Het verzamelen en verspreiden van feiten
2. Het bepalen van de nieuwsagenda
3. Controleren en valideren van nieuws
4. Alarmeren van nieuwsredacties
5. Optreden als vangnet zodat alle belangrijke nieuwsfeiten worden opgemerkt
6. Het leveren van nieuws in tekstuele én audiovisuele vorm

Persbureaus verdienen geld middels een abonnementsmodel. Nieuwsbedrijven sluiten een abonnement af op een bepaalde nieuwsdienst en ontvangen gedurende de contractperiode alle berichten van de nieuwsdienst.

### **Nieuwsbedrijven op de diverse nieuwsmarkten**

De Nederlandse dagbladen-, televisie-, radio- en internetmarkt voor nieuwsvoorziening wordt bediend door meerdere nieuwsbedrijven. Tabel 2.1 toont een overzicht van de voornaamste Nederlandse nieuwskanalen en de nieuwsbedrijven die deze kanalen beheren. Omdat de markt erg dynamisch is, is dit overzicht naar verwachting niet compleet.

Voor de meeste nieuwsbedrijven geldt dat ze actief zijn op meer dan één distributieplatform. Daarnaast leveren nieuwsbedrijven vaak ook meerdere merken op hetzelfde platform. Zo is de Telegraaf Media Groep (TMG) met de Telegraaf, de Spits, Metro en enkele regionale dagbladen o.a. actief op het distributieplatform dagbladen.

Tabel 2.1 Nieuwsproducten per nieuwsbedrijf (niet uitputtend)

Nieuwsbedrijf	Dagbladen	Opiniebladen	Televisie	Radio	Internet
Audax Publishing		HP/De Tijd			hpdetijd.nl
De Correspondent					decorrespondent.nl
De Groene Amsterdammer		De Groene Amsterdammer			Groene.nl
De Persgroep	De Volkskrant Trouw AD dagbladen Het Parool				Volkskrant.nl Trouw.nl AD.nl parool.nl
Erdee Media Groep	Reformatisch Dagblad				Refdag.nl
FD Mediagroep	Het Financieele Dagblad			BNR Nieuwsradio	fd.nl en bnr.nl
Koninklijke BDU Uitgevers	Barneveldse Krant				Barneveldsekrant.nl
Mecom (Wegener)	Div. regionale dagbladen				Div. regionale nieuwssites
Mountain Media	De Pers (tot 2011)				Depers.nl
NDC/VBK de uitgevers	Div. regionale dagbladen				Div. Regionale nieuwssites
Nedag Beheer	Nederlands Dagblad				nd.nl
NRC Media	NRC Handelsblad nrc.next				NRC.nl
Omroep- en taakverenigingen			NOS Journaal Pownews Nieuwsuur NOS op 3 De vijfde dag Eenvandaag Vandaag de dag	Radio 1 Radio 5 Regionale publieke omroepen	NOS.nl en programmasites
PCM Uitgevers	DAG (tot 2008)				Dag.nl
Reed Business		Elsevier			Elsevier.nl
RTL			RTL Nieuws RTL Z Nieuws Editie NL		RTLnieuws.nl RTL.nl
Sanoma			Hart van Nederland		Nu.nl Zie.nl
SDU Uitgevers	De Nederlandse Staatscourant				
Telegraaf Media Groep	De Telegraaf Sp!ts Metro Div. regionale dagbladen				Telegraaf.nl spitsnieuws.nl Metro Div. regionale nieuwssites
The Post Online					thepostonline.nl
Weekbladpers Tijdschriften		Vrij Nederland			vn.nl
Diversen (nieuwssites en weblogs)					Z24 Blog.nl Geenstijl.nl
Diverse (soms platformneutrale) productiehuisen			TVBV		Follow the Money

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van Commissariaat voor de Media (2012).

## Nieuwsredacties en journalisten

Een nieuwsbedrijf heeft een of meerdere onafhankelijke nieuwsredacties. Nieuwsredacties zijn een voornamelijk schakel in de nieuwsvoorziening. De vergaring, selectie, samenstelling en presenta-

tie van nieuwsberichten heeft invloed op de manier waarop het publiek wordt geïnformeerd. De journalistiek vervult een maatschappelijke functie. Om die reden zijn diverse gedragscodes opgesteld die de journalistieke werkwijze omschrijven. De Code van Bordeaux uit 1954 geldt als internationale standaard voor de wijze waarop journalisten hun functie uitoefenen. De leidraad van de Raad voor de Journalistiek is hier mede op gebaseerd. De code bestaat uit negen artikelen en luidt<sup>1</sup>:

1. Eerbied voor waarheid en voor het recht van het publiek op waarheid is de eerste plicht van de journalist.
2. Bij het nakomen van deze plicht zal de journalist opkomen voor de volgende twee beginselen: vrijheid in verantwoord bijeenbrengen en publiceren van nieuws, en het recht van faire commentaar en kritiek.
3. De journalist doet zijn berichtgeving alleen berusten op feiten waarvan hij de bron kent. Hij zal wezenlijke informatie niet achterwege laten en geen documenten vervalsen.
4. Bij het verkrijgen van nieuws, foto's en documenten zal hij op faire wijze te werk gaan.
5. Hij zal bereid zijn elke verstreckte informatie die schadelijk onnauwkeurig blijkt, op royale wijze recht te zetten.
6. Hij zal het beroepsgeheim in acht nemen ten aanzien van de bron van in vertrouwen verkregen informatie.
7. De journalist zal zich bewust zijn van het gevaar van door media verspreide discriminatie, en zal al het mogelijk doen om discriminatie te voorkomen, gebaseerd op, o.a., ras, sekse, seksuele geaardheid, taal, godsdienst, politieke of andere meningen en nationale of sociale afkomst.
8. Hij zal als ernstige journalistieke vergrijpen beschouwen: plagiaat, laster, smaad, belediging en ongegronde beschuldigingen; het aanvaarden van steekpenningen, in welke vorm ook, tot het verrichten of het achterwege laten van enige publicatie.
9. Iedere journalist die deze aanduiding waardig is, beschouwt het als zijn plicht bovenstaande beginselen oprecht in acht te nemen. Met inachtneming van de algemene wetgeving van zijn land zal hij in beroepszaken slechts de rechtspleging van zijn vakgenoten erkennen; hij verwerpt elke tussenkomst van overheidspersonen of anderen.

Gemiddeld zijn een kleine zestig redacteuren werkzaam op een nieuwsredactie. Voor televisie en dagbladen geldt dat redacties gemiddeld groter zijn. Radio- en internetredacties zijn kleiner en bestaan gemiddeld uit tien tot vijftien journalisten (Commissariaat voor de Media, 2006). Naast eigen journalisten wordt door nieuwsredacties ook veel gebruik gemaakt van freelance journalisten. Een freelance journalist kan voor diverse redacties tegelijkertijd werken. Het Commissariaat voor de Media (2006) schat dat ongeveer 13% van de journalisten op freelance basis werkt. Hierbij moet opgemerkt worden dat een toename van het aantal freelance journalisten is waargenomen. Het is dus mogelijk dat het percentage freelancers in de afgelopen jaren hoger is komen te liggen. Bakker et al (2011) spreken van 40% in 2010, hierin zijn ook freelance fotografen opgenomen, zie ook Figuur 2.4.

---

<sup>1</sup> [www.nvj.nl/ethiek/code-van-bordeaux](http://www.nvj.nl/ethiek/code-van-bordeaux)



## 2.3 Productie en consumptie in cijfers

### Consumptie van nieuws

Nieuwsconsumptie vindt plaats via verschillende distributieplatformen: kranten, opiniebladen, nieuwsuitzendingen op radio en televisie, websites en apps. Tabel 2.2 geeft de nieuwsconsumptie weer via de diverse kanalen. Omdat de cijfers niet op dezelfde manier vergaard zijn, is het niet mogelijk kanalen onderling te vergelijken. Wel is het mogelijk *per kanaal* de ontwikkelingen over de tijd te zien.

Tabel 2.2 Nieuwsconsumptie via diverse distributieplatformen

	2008	2009	2010	2011	2012	Ontwikkeling
Landelijke Dagbladen (gemiddeld bereik %)	36,5	36,7	35,7	34,9	33,5	-
Gratis Dagbladen (gemiddeld bereik %)	21,4	20,4	19,2	18	14,7	-
Regionale Dagbladen (gemiddeld bereik %)	33,9	33,7	33	31,6	29,9	-
Digitale dagbladen (totale oplage x 1.000)	n.b.	n.b.	91	92	102	+
Opiniebladen (Gemiddeld bereik %)	3,50	3,27	2,80	2,53	2,63	-
Radio landelijk (weekbereik %)	21,7	21,7	23,4	23,2	21,5	=
Radio regionaal (weekbereik %)	24,4	23,5	23,1	22	20,5	-
Televisie (Gemiddelde Kdh x 1.000)	1066	1119	1202	1203	1149	=
Websites (gem. maandbereik per site %)	13,6	16	16,6	16,3	16,3	=
Apps	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	+

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van HOI, NOM Print Monitor, RAB, SKO en STIR.

Het bereik van dagbladen (landelijk, regionaal en gratis) neemt geleidelijk af. De digitale editie groeit, maar niet voldoende om voor de dalende papieren oplage te compenseren. Ook opiniebladen<sup>2</sup> laten een dalende oplage zien. Landelijke radio (Radio 1, radio 5 en BNR) houdt ongeveer hetzelfde gesommeerde bereik, terwijl regionale radio (Regionale publieke omroepen) een lichte daling laat zien. De gemiddelde kijkdichtheid van nieuwsprogramma's<sup>3</sup> op televisie fluctueert licht maar vertoont geen duidelijke stijgende of dalende trend. Voor nieuwsconsumptie via internet is gekeken naar het gemiddelde bereik (dus per website) van de grootste tien nieuwswebsites. Het bereik groeit tot 2010 en stabiliseert daarna. Deze stabilisatie, of zelfs lichte afname, heeft waarschijnlijk te maken met de toegenomen nieuwsconsumptie via apps. Hierover zijn helaas geen cijfers bekend.

Veel mensen combineren de diverse distributieplatformen (Van der Wurff en Schönbach, 2012). Ongeveer de helft van de Nederlandse bevolking kijkt dagelijks naar nieuws of actualiteit op televisie. 39 procent leest dagelijks een krant en 38 procent bekijkt het nieuws op internet (Van der Wurff en Schönbach, 2012). Teletekst en radio volgen met respectievelijk 30 en 28 procent. Sociale media worden door 14 procent dagelijks gebruikt ten behoeve van nieuwsconsumptie. Op een gemiddelde dag wordt van ongeveer drie verschillende nieuwsmedia gebruik gemaakt. Trilling

<sup>2</sup> Elsevier, HP/De Tijd en Vrij Nederland

<sup>3</sup> NOS Achtuurjournaal, RTL Half acht nieuws, Hart van Nederland, Editie NL en EenVandaag.

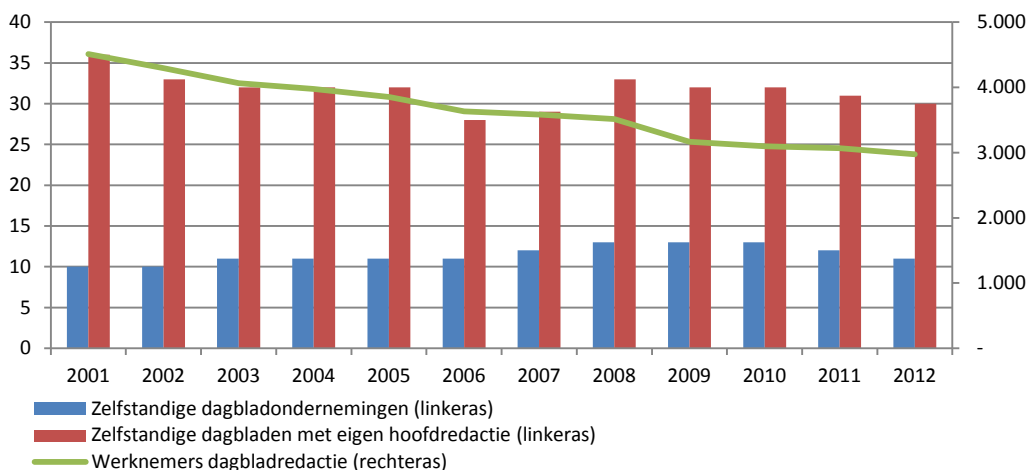
en Schönbach (2012) beschrijven op basis van enquêtegegevens de gemiddelde nieuwsconsumptie per week. Elke week kijkt de gemiddelde Nederlander naar zeven televisie nieuwsuitzendingen, leest hij 2,6 kranten en bezoekt hij 2,7 keer een nieuwswebsite. Daarnaast luistert hij 1,8 dagen per week naar radionieuws en wordt teletekst 1,3 dagen per week geraadpleegd. Op deze manier krijgt twee derde van de Nederlanders dagelijks een overzicht van het nieuws te zien. 11% van de Nederlandse bevolking volgt helemaal geen nieuws.

Internationaal gezien consumeert Nederland relatief veel nieuws. Volgens Eurobarometer 65 (Europese Commissie, 2006) kijkt 90% van de Nederlandse bevolking elke dag, of meerdere keren per week naar televisienieuwsuitzendingen. Voor nieuws in de krant en op de radio gaat het om respectievelijk 74% en 66%. Hiermee ligt de nieuwsconsumptie hoger dan de Europese gemiddelden voor televisie (87%), kranten (52%) en radio (56%). Nieuwsconsumptie via internet is destijds helaas niet gemeten. Recenter gegevens zijn er over kranten (Commissariaat voor de Media, 2013): Nederland behoort binnen Europa tot de top-10 wanneer het gaat om het gebruik van kranten.

### Productie van nieuws

Nieuwsproductie is primair in handen van nieuwsredacties en journalisten. Er bestaat geen centrale registratie van het aantal nieuwsredacties of de werkgelegenheid van journalisten. De enige uitzondering hierop is de dagbladsector. Figuur 2.3 geeft het aantal zelfstandige dagbladondernemingen, zelfstandige redacties en het aantal werknemers (geen fte) van nieuwsredacties weer.

**Figuur 2.3 Het aantal personen werkzaam op dagblad nieuwsredacties neemt af**



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van gegevens van NDP Nieuwsmedia en Timeos pensioendiensten (2013).

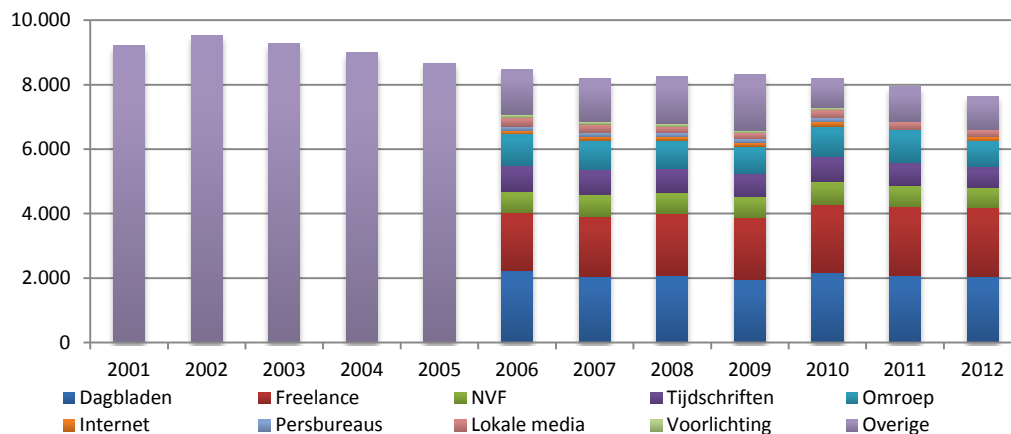
Sinds 2001 is het aantal personen werkzaam op een dagbladredactie afgenomen van ongeveer 4500 naar iets minder dan 3000. Hiervan is ongeveer de helft, iets meer dan 1500 journalisten, werkzaam bij regionale dagbladen (Timeos pensioendiensten, 2013). Cijfers voor het aantal werkzame freelance journalisten zijn niet beschikbaar. Wel wordt aangenomen dat de flexibele schil rondom de redactie is toegenomen. Omdat het hier gaat om het aantal personen en niet om full time equivalenten (fte) is het niet duidelijk of het hier gaat om een over- of onderschatting van de

daadwerkelijke werkgelegenheid. Om de vertaalslag te maken naar *nieuwsproductie* is tevens informatie nodig over de productiviteit van journalisten. De benodigde productiviteitscijfers zijn helaas niet beschikbaar. Zonder deze cijfers is het niet mogelijk in te schatten welke gevolgen de afgenomen werkgelegenheid heeft gehad voor de nieuwsproductie.

Het aantal zelfstandige dagbladondernemingen schommelt rond de tien. Het aantal zelfstandige dagbladen met een eigen hoofdredactie vertoont een dalende trend. In 2012 zijn er 30 zelfstandige redacties ten opzichte van 36 in 2001. In 1995 waren dit er 39. Deze afname kan deels verklaard worden door fusies en overnames.

Figuur 2.4 geeft het aantal leden van de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ) weer. Bij gebrek aan betere cijfers kan het ledenaantal worden gebruikt als indicatie van de productiecapaciteit van de journalistiek. Lidmaatschap van NVJ kost geld, ongeveer 0,9% van het bruto jaarincome. Verder wordt als voorwaarde gesteld dat minimaal 50% van het inkomen gegenereerd wordt uit journalistieke werkzaamheden.<sup>4</sup> Er kan dus verondersteld worden dat enkel professionele journalisten lid zijn. Voor de periode 2006-2012 geeft de figuur tevens inzicht in de onderlinge verhoudingen van dagblad-, omroep- en internetredacties. Ook het aantal freelance leden is geregistreerd.

**Figuur 2.4 Het aantal leden van Nederlandse Vereniging van Journalisten is iets gedaald.**



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Nederlandse Vereniging van Journalisten (2013).

Het ledental van NVJ is afgenomen van een hoogtepunt van 9530 in 2002 naar 7651 in 2012, een afname van ongeveer 20%. Het grootste deel van deze afname vindt plaats in de periode 2002-2007.<sup>5</sup> Daarbij hebben ook ledenwerving van NVJ en de generieke teruglopende organisatiegraad van vakbonden een invloed op de ledenaantallen maar daarmee niet perse op het daadwerkelijke aantal journalisten. NVJ schat dat er in Nederland tussen de tienduizend en vijftienduizend journalisten werkzaam zijn. Bovendien is sprake van een daling van het aantal 'zuivere' journalisten (Prenger et al., 2010).

<sup>4</sup> [www.nvj.nl/lidmaatschap/gewoon-lidmaatschap-nvj/](http://www.nvj.nl/lidmaatschap/gewoon-lidmaatschap-nvj/)

<sup>5</sup> Omdat het ook hier gaat om mensen, en niet om fulltime equivalenten, zegt de ontwikkeling van het ledental niet noodzakelijk iets over de werkgelegenheid in de sector.

In 2012 zijn ruim 26% van de leden verbonden aan een dagblad. Ten opzichte van het aantal leden werkzaam bij de omroep (10%), tijdschrift (8%) of internetredactie (2%) beschikken dagbladen dus over relatief veel journalisten. Het aantal freelancers is gestegen van 1798 in 2006 naar 2142 in 2012. De trendmatige toename van het aantal freelancers lijkt hiermee te zijn bevestigd. Voorlichters, werknemers van persbureaus en lokale media maken een relatief klein deel van de leden uit. De categorie NVF in Figuur 2.4 verwijst naar NVF lidmaatschap dat bedoeld is voor nieuwsfotografen. In 2012 zijn ruim 600 fotografen lid.

### Lokaal en regionaal nieuws

Naar aanleiding van de bevindingen van de commissie Brinkman in 2009 heeft het Stimuleringsfonds voor de pers een serie onderzoeken naar nieuwsvoorziening in de regio laten uitvoeren. Kik et al. (2012) signaleren een afname van het traditionele regionale nieuwsaanbod (omroep en print). Per 100 huishoudens worden op dit moment 23 regionale kranten verspreid, in 2000 waren dit er 35. Deze ontwikkeling wordt gedreven door een teruglopende oplage, 25% krimp sinds 2000, en daaruit voortkomende bezuinigingen en fusies. Verder ging het om een kwalitatieve inhoudsanalyse van de regionale online nieuwsberichten gericht op lokaal beleid, de rol van zogenoemde *hyperlocals* en de mate waarin regionale berichtgeving voldoet aan de regionale nieuwsbehoefte (Kik en Landman, 2013). Hieronder worden in Box 2.1 de conclusies van de diverse studies weergegeven.

#### Box 2.1 Nieuws in de regio: onderzoeken van het Stimuleringsfonds voor de Pers

##### Nieuwsaanbieders in de regio

- Het aantal offline-nieuwsmedia is in de periode 2005-2012 met 7% afgenomen.
- Online nieuwsmedia laten daarentegen een sterke toename zien. 44% in de periode 2010-2012.
- Verhoudingsgewijs voorzien online nieuwsmedia vaker in geaggregeerd nieuws. Van de gemiddeld 7 unieke online nieuwsmedia per gemeente produceert slechts 0,5 zelfstandig nieuws. De overige 6,5 zijn online versies van printmedia en omroepen.

##### Online nieuwsberichten

- 17% van de regionale berichtgeving gaat over lokaal beleid. Het betreft een nulmeting, vergelijking met het verleden is daardoor niet mogelijk.
- Online berichtgeving over lokaal beleid is vooral afkomstig van omroepen (33%), regionale dagbladen (27%) en weekbladen (26%). Zelfstandige websites met zelfgeproduceerd nieuws (*hyperlocals*) zijn verantwoordelijk voor 14% van de berichtgeving.

##### Hyperlocals

- Er zijn in Nederland 350 zelfstandige websites met zelfgeproduceerd nieuws (*hyperlocals*) met 123 verschillende eigenaren.
- Beleid ten aanzien van lokale nieuwssites zou minder gericht moeten zijn op het bedenken, ontwikkelen en in de markt zetten van nieuwe (innovatieve) initiatieven maar veel meer op het aanpassen, doorontwikkelen en verbeteren van bestaande modellen, met name op bedrijfsmatig en technisch gebied.

##### Nieuwswaardering in de regio

- Het aantal nieuwstitels per 10.000 inwoners is niet bepalend voor het bereik. Een beperkt aantal titels kan een groot bereik genereren.
- Zonder extra middelen kan met iets meer vakmanschap beter worden beantwoord aan de wensen van de gebruikers.

Bron: (Kik et al., 2012) en (Kik en Landman, 2013).

Ook de Mediamonitor van 2013 door het Commissariaat voor de Media (Commissariaat voor de Media 2013) signaleert dat de regionale journalistiek onder grote druk staat. Het percentage inwoners dat in de woonplaats keuze heeft uit twee of meer regionale kranten is gedaald van ongeveer 30 procent in 2000 naar 16 procent in 2013.

## 2.4 Conclusies

Nieuws laat zich definiëren als actuele informatie die is bewerkt door een journalist en onafhankelijk is. De journalistieke verrijking die wordt toegevoegd aan ‘de grondstof’ (bijv. een persbericht) loopt uiteen van nagenoeg geen (‘kaal’ nieuws) tot hoor- en wederhoor, feitencheck, achtergrondinformatie en onderzoek (journalistiek verrijkt nieuws).

Nieuwsconsumptie vindt plaats via diverse distributieplatformen. De toename in het aantal platformen heeft gezorgd voor verschuivingen van oude naar nieuwe platformen. De *totale* nieuwsconsumptie lijkt op peil te zijn gebleven in de afgelopen jaren en is internationaal gezien hoog. Aan de productiezijde is moeilijk in te schatten of er meer dan wel minder nieuws geproduceerd wordt, nieuws is immers niet eenvoudig te ‘tellen’. Het aantal zelfstandige dagbladen met een eigen hoofdredactie vertoont een dalende trend, en ook het aantal werknemers van dagbladredacties neemt af. Lidmaatschapscijfers van de NVJ geven aanleiding te denken dat de afgenomen werkgelegenheid bij de dagbladen niet gecompenseerd wordt door groeiende redacties elders. Omdat de cijfers van NVJ niet dekkend zijn is het niet mogelijk hier meer duidelijkheid over te krijgen. Het aantal zelfstandige journalisten dat opereert zonder lidmaatschap van de NVJ is een belangrijke onbekende. Het aanbod van regionale dagbladen laat een sterke concentratie zien met als gevolg dat in veel gemeenten slechts een regionale krant beschikbaar is.

In hoofdstuk 4 wordt dieper ingegaan op de onderliggende oorzaken van deze ontwikkelingen en in hoeverre deze zorgwekkend zijn.



## 3 Maatschappelijke functie nieuws

*Wat zijn de maatschappelijke doelstellingen voor nieuws? Onderzoeksjournalistiek en verslaggeving informeren over maatschappelijke misstanden en dragen bij aan het functioneren van bestuur en democratie. Onderzoeksjournalistiek en verslaggeving moeten daarom beschikbaar, onafhankelijk en feitelijk juist zijn.*

Wat is het maatschappelijk belang van nieuws? En welke doelstelling voor overheidsbeleid gericht op de borging van publieke belangen van nieuws komt daar uit voort?<sup>6</sup> In paragraaf 3.1 worden kort de maatschappelijke functies van nieuws beschreven op basis van beleidsdocumenten van de overheid en wetenschappelijke literatuur. Dit levert vier beleidsdoelstellingen op die in paragraaf 3.2 tot en met 3.5 afzonderlijk worden toegelicht.

### 3.1 Inleiding

Nieuws en nieuwsvoorziening hebben diverse maatschappelijke functies. Beschikbaarheid van informatie is van belang bij het vormen van een mening omtrent maatschappelijke vraagstukken. Dit stelt mensen in staat actief te participeren in de democratie. Witschge et al. (2010) omschrijven deze maatschappelijke functie van nieuwsvoorziening als volgt:

*“The media, in all its forms, is a key factor in enabling citizen participation in public debate, increasing effective public engagement with government and other public institutions, expanding the public sphere and the range and type of voices within it and, ultimately, enhancing democracy. This is particularly relevant in relation to news media.”*

Naast de informerende en opiniërende functies dient nieuwsvoorziening tevens een onderzoeks- en een controlerende functie. De onderzoeksfunctie omhelst het ‘naar boven’ halen van zaken zodat deze kunnen worden meegenomen in de maatschappelijke discussie. Hierbij kan gedacht worden aan journalistiek onderzoek naar de impact van beleid of het identificeren van nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen of problemen. De controlefunctie houdt in dat journalisten het politieke proces transparant maken. Hier gaat een afschrikwekkende functie vanuit; de politiek weet dat ze in de schijnwerpers staat. Daarnaast is het mogelijk achteraf gevolgen te verbinden aan onwenselijk gedrag.

#### **Van doelstellingen naar functies**

De overheid heeft een aantal doelstellingen geformuleerd met betrekking tot het media-aanbod. Naast nieuws zijn deze doelstellingen dus bijvoorbeeld ook van toepassing op entertainment en kunst en cultuur. Desalniettemin bieden de mediadoelstellingen aanknopingspunten voor de doelstellingen die verbonden kunnen worden aan nieuwsvoorziening specifiek. De mate waarin deze doelstellingen direct van toepassing zijn op nieuwsvoorziening hangt af van de raakvlakken die bestaan met de diverse maatschappelijke functies die nieuwsvoorziening heeft.

<sup>6</sup> Hoofdstuk 5 gaat nader in op het verschil tussen maatschappelijke en publieke belangen. Publieke belangen zijn maatschappelijke belangen die de overheid (mede) moet borgen omdat de markt faalt bij het borgen ervan.

De huidige overkoepelende doelstelling voor wat betreft het media-aanbod wordt in de uitwerking van het regeerakkoord door het ministerie van OCW als volgt geformuleerd (Kamerstukken IIc):

*“Het kabinet wil een onafhankelijk, gevarieerd en hoogwaardig media-aanbod waarborgen, toegankelijk voor alle lagen van de bevolking. Belangrijk is een brede programmering, die onderscheidend is en een groot bereik heeft, ook in het digitale domein.”*

Hieruit is een viertal kerndoelstellingen te destilleren welke in de rest van dit hoofdstuk verder geanalyseerd en geconcretiseerd worden:

1. Onafhankelijkheid
2. Pluriformiteit en verscheidenheid
3. Hoogwaardig en kwalitatief
4. Toegankelijkheid

## 3.2 Onafhankelijk nieuws

Een onafhankelijke nieuwsvoorziening is een voorwaarde om eigen meningsvorming en maatschappelijke participatie van burgers te bewerkstelligen (WRR, 2005). Een burger moet er vanuit kunnen gaan dat het nieuws zoals het gebracht wordt klopt en niet is beïnvloed door belanghebbenden. Een nieuwsconsument is in veel gevallen niet op de hoogte van de door de nieuwsproducent gemaakte keuzes in de selectie, productie en bewerking van nieuws. Hierbij speelt verder dat nieuwsproducenten vaak gebruik maken van berichten die door derden (andere nieuwsmedia of pr-bureaus) zijn geproduceerd. Als gevolg hiervan is de consument slechts in beperkte mate in staat de eventuele gekleurde van een bericht juist in te schatten.

Een extra complicerende factor in deze beoordeling is dat onafhankelijk nieuws gebracht kan worden vanuit een bepaalde visie of denkwijze. Zo kan het zijn dat linkse media anders berichten over een bepaald thema dan rechtse media. De consument heeft hierin de keuze vanuit een bepaalde visie het nieuws te ontvangen. Zolang de consument deze keuze inziet en het nieuws niet van buitenaf door belanghebbenden wordt beïnvloed, is sprake van een onafhankelijke nieuwsbron. Onafhankelijk is dus niet hetzelfde als objectief of neutraal. Een nieuwsproducent kan partij kiezen zonder zijn onafhankelijkheid te verliezen.

De onafhankelijkheid van nieuws kan door zowel de overheid als adverteerders en aandeelhouders in gevaar worden gebracht. Een te grote (financiële) afhankelijkheid van de overheid kan de controlerende functie van de journalistiek beperken. Voor commerciële partijen geldt dat een grote afhankelijkheid van adverteerders, distributeurs dan wel de aandeelhouder de onafhankelijkheid van het nieuws kan schaden.

## 3.3 Pluriform en gevarieerd nieuws

Pluriformiteit en variatie van het nieuwsaanbod dienen ervoor te zorgen dat het aanbod aansluit op de heterogene vraag (Appelman et al., 2005). Met betrekking tot een pluriform aanbod draagt de WRR (2005) verschillende mogelijke interpretaties aan. Allereerst kan gestreefd worden naar



pluriformiteit van aanbieders. Een groot aantal verschillende aanbieders wordt dan geprefereerd boven slechts een beperkt aantal gelijksoortige aanbieders. Ten tweede kan pluriformiteit van het aanbod van een bepaalde aanbieder worden verwacht. Een individuele aanbieder biedt dan een breed en gevarieerd aanbod aan. Een derde, meer overkoepelende, visie op pluriformiteit richt zich op de variatie (toon, niveau, genre) van het aanbod in het algemeen. De pluriformiteit van aanbieders en de pluriformiteit van het aanbod van individuele aanbieders bepalen uiteindelijk gezamenlijk de totale variatie in het aanbod. Vanuit het oogpunt van de consument is deze laatste definitie van pluriformiteit het meest nuttig.

Binnen het bredere mediabeleid verwijst pluriformiteit vaak naar variatie in genres. De WRR (2005) onderscheidt hier bijvoorbeeld nieuwsvoorziening, opinievorming en achtergrond, vermaak, kunst en cultuur, specifieke informatievoorziening en commerciële uitingen. Binnen het genre nieuwsvoorziening kan pluriformiteit nog een andere betekenis hebben. Zo is het mogelijk het nieuws vanuit verschillende visies of denkwijzen te brengen. Ook is het onderscheid tussen nationaal, internationaal en regionaal nieuws van belang. Idealiter wordt het nieuws op diverse niveaus belicht. Een nieuwsconsument kan vervolgens de nieuwsbron die het beste aansluit op zijn of haar voorkeuren selecteren.

### 3.4 Kwalitatief en hoogwaardig nieuws

Kwaliteit van het nieuwsaanbod kan op verschillende manieren worden beoordeeld. Kwaliteit is subjectief. De mate waarin iets wordt beoordeeld als zijnde kwalitatief of hoogwaardig is afhankelijk van individuele voorkeuren. Individuele voorkeuren zijn onderhevig aan sociaal maatschappelijke ontwikkelingen en bovendien niet altijd in lijn met hetgeen maatschappelijk wenselijk wordt geacht (Appelman et al., 2005). Het is daarom nuttig kwaliteit gerichter te definiëren.

In plaats van te spreken van kwaliteit, een subjectief begrip waar al snel een waardeoordeel aan verbonden wordt, is het waarschijnlijk beter te spreken van betrouwbaar. Het gaat daarbij niet alleen om het eindproduct, maar ook de wijze waarop dit eindproduct tot stand is gekomen. Hoogwaardig nieuws is betrouwbaar, maatschappelijk relevant en wordt vergaard met in achtname van de journalistieke code (zie paragraaf 2.2). Dat wil bijvoorbeeld zeggen dat de journalist de privacy van betrokkenen respecteert, hoor en wederhoor toepast en zich onthoudt van discriminatie of laster.

Ten slotte kunnen kwaliteit of betrouwbaarheid ook worden opgevat als de mate waarin aan de andere doelstellingen, onafhankelijkheid, toegankelijkheid en pluriformiteit, wordt voldaan.

### 3.5 Toegankelijk en betaalbaar nieuws

Toegankelijkheid betekent dat een ieder toegang moet hebben tot nieuwsvoorziening. De eerste stap om dit te bereiken draait om beschikbaarheid. Nieuws moet überhaupt gemaakt worden en beschikbaar worden gesteld. Daarna gaat toegankelijkheid een rol spelen. Het beschikbare nieuws moet toegankelijk worden gemaakt voor het publiek. Toegankelijkheid kan vervolgens worden uitgesplitst in technologische toegankelijkheid, financiële toegankelijkheid en de mate waarin een persoon technisch in staat is gebruik te maken van het beschikbare aanbod.

Bij technologische toegankelijkheid speelt bijvoorbeeld het hebben van een televisie- of internetaansluiting. Technologische ontwikkelingen hebben de brede beschikbaarheid van (nieuws)media in de afgelopen decennia sterk verhoogd. Via internet is veel nieuws ‘gratis’ beschikbaar, een internetverbinding is echter wel een noodzakelijke voorwaarde. Financiële toegankelijkheid is van belang wanneer een prijs wordt gevraagd voor nieuws. Hierbij is het enerzijds van belang dat er voldoende markt is voor nieuws zodat nieuwsaanbieders een kwalitatief hoogstaand aanbod kunnen bieden. Anderzijds kan een te hoge prijs een drempel vormen waardoor de feitelijke toegankelijkheid en beschikbaarheid afnemen.

De derde manier waarop toegankelijkheid een rol speelt, is in de mate waarin mensen nuttig gebruik kunnen maken van het aanbod. Hierbij is het van belang dat het aanbod voldoende aansluit op de mogelijkheden en vaardigheden die mensen tot hun beschikking hebben. Toegankelijkheid is hierin dus direct verbonden met pluriformiteit. Het nieuwsaanbod is alleen toegankelijk op het moment dat het voldoende aansluit bij de behoeften en sociale capaciteiten van de nieuwsconsument.

## 4 Ontwikkelingen en trends

*Het traditionele onderscheid tussen tv, radio en internet wordt steeds minder belangrijk voor nieuwsconsumenten en nieuwsmakers. Kranten verliezen advertentie-inkomsten door digitalisering en fragmentatie op de advertentie- en gebruikersmarkt. Dit leidt momenteel tot concentratie van met name het regionale nieuwsaanbod.*

Staat de maatschappelijke functie onder druk? Zijn er aanwijzingen dat de beschikbaarheid van journalistieke onderzoeksproducties of verslaggeving momenteel of op de korte termijn te kort zal gaan schieten? Hoofdstuk 2 liet de cijfers zien: hoe vaak nieuws wordt geconsumeerd en hoeveel journalisten, redacties en nieuwsbedrijven nieuws maken. De mate waarin nieuwsproducties beschikbaar, onafhankelijk en feitelijk juist zijn kon niet worden gemeten of geëvalueerd. Dit hoofdstuk schetst ontwikkelingen en trends. Na een korte inleiding (paragraaf 4.1) wordt ingegaan op de ontwikkelingen aan de vraag- (paragraaf 4.2) en aanbodzijde (paragraaf 4.3) van nieuws. De belangrijkste ontwikkelingen worden nader toegelicht en gekoppeld aan de mogelijke bedreigingen voor de maatschappelijke doelstelling. Paragraaf 4.4 concludeert en sluit af.

### 4.1 Inleiding

De nieuwssector maakt roerige tijden door. Nieuwsvoorziening digitaliseert, commercialiseert en internationaliseert. Er is sprake van veranderende nieuwsconsumptiepatronen met gevolgen voor nieuwsredacties, nieuwsconsumenten, overheid en maatschappij. Sommige van deze veranderingen zijn relatief geleidelijk en daar kan in enige mate op worden geanticipeerd. Andere hangen samen met technologische ontwikkelingen waarvan de uitwerking lange tijd onzeker is geweest. Deze ontwikkelingen zijn niet inherent goed of slecht en bieden uitdagingen, maar net zo goed kansen voor de sector. Wanneer echter niet voldoende wordt ingespeeld op het veranderende medialandschap kan de maatschappelijke functie van nieuwsvoorziening op de tocht komen te staan.

Ontwikkelingen in media en nieuwsvoorziening kunnen worden ingedeeld in trends die hun weerslag hebben op het aanbod van nieuws en trends die met name het gebruik van en de vraag naar nieuws beïnvloeden. Ontwikkelingen in vraag en aanbod hebben vanzelfsprekend een bepaalde overlap en kunnen dus strikt gezien niet volledig los van elkaar worden gezien.

De diverse trends worden gedreven door sociaal-culturele processen, technologische ontwikkelingen en concurrentieverhoudingen op de mediamarkt. De door de WRR (2005), Appelman et al. (2005), het Commissariaat voor de Media (2006), de Tijdelijke Commissie innovatie en toekomst pers (2009), Huysmans en De Haan (2010), Kamerstukken (IIa en IIb, 2009-2010), en Rutten et al. (2011) in de literatuur beschreven trends worden hieronder nader toegelicht en voorzien van economische duiding.

## 4.2 Ontwikkelingen in media- en nieuwsconsumptie

Technologische ontwikkelingen en de veranderingen aan de aanbodzijde hebben hun weerslag op de manier waarop nieuws geconsumeerd wordt. Smartphones en tablets maken het mogelijk dat nieuws in toenemende mate onderweg wordt geconsumeerd, mediaconsumptie wordt steeds mobieler. Nieuwsvoorziening is daarbij in veel gevallen *on demand*, in plaats van op gezette tijden (zoals een papieren ochtendkrant of tv). Het verschil tussen nieuws in de krant of op televisie en nieuws op internet is dat websites sneller en vaker kunnen worden geactualiseerd. Nieuwsvoorziening is daarmee continu geworden. Consumenten consumeren nieuws waar en wanneer ze dit het beste uitkomt. Een onderdeel hiervan is dat consumenten steeds beter in staat zijn hun eigen *nieuwsmenu* samen te stellen. Hierbij speelt bovendien dat niet alle nieuwsconsumenten gebruik maken van de nieuwe mogelijkheden. Het mediagebruik van verschillende generaties divergeert hierdoor en zorgt voor verdere fragmentatie van (oude) doelgroepen. Ook hebben consumenten met *social media* de mogelijkheid gekregen op een interactieve wijze nieuws te consumeren

De mate waarin gebruik wordt gemaakt van alle nieuwe mogelijkheden verschilt van persoon tot persoon. Generaliserend kan gesteld worden dat oude gewoonten maar mondjesmaat veranderen. Nieuwe generaties groeien op met andere nieuwsbehoeften en consumptiepatronen. Op termijn zullen deze consumptiepatronen steeds meer de overhand gaan nemen.

Tabel 4.1 geeft een bondig overzicht van de in de literatuur omschreven trends en geeft een indicatie van de impact op de nieuwsvoorziening. De mogelijkheden van *on demand* consumptie en de toenemende mate waarin het nieuwsmenu wordt geïndividualiseerd hebben de grootste uitwerking op de nieuwsvoorziening en worden als zodanig hieronder apart behandeld.

**Tabel 4.1 Trends in media- en nieuwsconsumptie**

Trend	Relevant voor nieuwsvoorziening?
Individualisering en fragmentatie van nieuwsconsumptie	++
Mobiele media	+
<i>On demand</i> consumptie vervangt lineaire consumptie	++
Divergerend mediagebruik van verschillende generaties	=
<i>Sociale media</i> en toenemende interactie tussen consumenten	+

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van: WRR (2005), Appelman et al. (2005), het Commissariaat voor de Media (2006), de Tijdelijke Commissie innovatie en toekomst pers (2009), Huysmans en De Haan (2010), Kamerstukken (IIa en IIb), en Rutten et al. (2011).

### **Nieuwsconsumptie *on demand***

Er bestaan steeds meer mogelijkheden voor nieuwsconsumptie *on demand*. Consumptie van televisie of radio-uitzendingen kan worden uitgesteld tot een geschikt moment. Het achtuurjournaal kan ook om negen uur worden teruggekeken. Daarnaast is steeds meer sprake van een cultuur van non-stop nieuwsvoorziening. Dit heeft duidelijke voordelen voor de nieuwsconsument die ten alle tijden het laatste nieuws tot zijn beschikking heeft. Het voorzien in deze mogelijkheden stelt de journalistiek echter wel voor bepaalde uitdagingen.

Er bestaat een spanningsveld tussen de ‘snellere’ journalistiek aan de ene kant en de ‘achtergrond’ journalistiek anderzijds. Dit is de complexere wereld die zich kenmerkt door een overvloed aan ruwe informatie. De ontwikkeling op het gebied van communicatietechnologie betekent dat er naast het vinden van informatie, ook een belangrijke uitdaging ligt in het selecteren en bewerken ervan. De extra mogelijkheden van consumenten en bedrijven om zelf ‘nieuws’ te genereren, bijvoorbeeld via persberichten, speelt ook mee. Een journalist moet uit deze overvloed aan informatie het meest relevante halen, dit controleren op juistheid en nieuwswaarde en zorgen dat het nieuws naar buiten wordt gebracht, het liefst voordat de concurrentie dit doet.

Dit spanningsveld wordt verder versterkt door de commerciële en financiële druk die wordt ervaren op (sommige) nieuwsredacties. De International Federation of Journalists (2010) noemt behalve het probleem van *speed over accuracy* ook gebrekkig verifiëren van bronnen, bureaujournalistiek, de verhoogde werkdruk van (freelance) journalisten en het vervagen van de lijn tussen journalistiek en adverteren als trendmatige bedreigingen voor de journalistiek.

### Individualisering en fragmentatie

Consumenten kunnen kiezen uit een breed aanbod van dag- en opiniebladen, websites, apps, televisie- en radioprogramma's. Zo wordt een steeds meer verpersoonlijkte nieuwsvoorziening gerealiseerd en wordt nieuwsconsumptie steeds meer vraaggedreven. Wederom biedt dit de nieuwsconsument meer mogelijkheden zijn nieuwsconsumptie af te stemmen op de persoonlijke nieuwsbehoefte. Nieuwsmediabedrijven worden geconfronteerd met sterk veranderde consumptiepatronen.

Het advertentiemodel waar veel nieuwsmedia van afhankelijk zijn, is gebaseerd op schaarste van mediakanalen en een monopolie op informatievoorziening (Smit, 2013). Met het internet verdwijnt deze schaarste van mediakanalen. Bovendien leidt individualisering van de nieuwsconsumptie tot fragmentatie van voor adverteerders belangrijke doelgroepen. Adverteerders zijn nog steeds in staat de beoogde doelgroep te bereiken, de nieuwsmedia zijn echter niet langer het noodzakelijke tussenkanaal. Meer distributiekkanalen, individualisering en fragmentatie in nieuwsconsumptie leiden op deze manier tot afnemende advertentie-inkomsten en lagere winsten bij nieuwsproducenten.

## 4.3 Ontwikkelingen in media- en nieuwsaanbod

Het medialandschap, en in het verlengde daarvan de nieuwsvoorziening kenmerkt zich in toenemende mate door internationalisering van aanbod en aanbieders. Technologische ontwikkelingen maken de wereld ‘kleiner’ en hebben hun weerslag op de manier waarop nieuws wordt gemaakt en aangeboden. Parallel hieraan is sprake van toenemende concurrentie en commercialisering. Voor nieuwsvoorziening komt dit het meest direct tot uiting in de horizontale concentratie van aanbieders. Door redacties van verschillende (regionale) kranten, of zelfs van verschillende nieuwskanalen (BNR nieuwsradio en het Financieele Dagblad) te laten samenwerken kunnen kostenvoordelen behaald worden.

Crossmedialisering en convergentie van media is het verschijnsel dat de diverse nieuwskanalen steeds meer in elkaar overlopen. Dit speelt bij aanbieders die vaak meerdere nieuwskanalen be-

dienen met (min of meer) hetzelfde nieuws, maar ook bij de *content* zelf. Digitale dagbladen met mogelijkheden voor audio en video en de interactieve mogelijkheden die sociale netwerken bieden zijn voorbeelden van het samensmelten van verschillende traditioneel gescheiden media- of nieuwskanalen. De digitalisering van het mediaaanbod heeft met name grote gevolgen gehad voor de gedrukte media. Ze worden geconfronteerd met dalende oplages en advertentie-inkomsten. De huidige nieuwsmarkt en de afhankelijkheid van advertentiegelden bemoeilijkt de exploitatie en stelt uitgevers van gedrukte media voor de uitdaging nieuwe betaalmodellen te ontwikkelen.

Tabel 4.2 vat de beschreven trends kort samen en geeft een indicatie van de impact op de nieuwsvoorziening. Digitalisering ten koste van gedrukte media, crossmedialisering en de concentratie van nieuwsmedia-aanbod hebben de grootste impact op de nieuwsvoorziening en worden hierna apart toegelicht.

**Tabel 4.2 Trends in media- en nieuwsaanbod**

Trend	Relevant voor nieuwsvoorziening?
Crossmedialisering en convergentie van media	++
Digitalisering ten koste van gedrukte media	++
Toenemende concurrentie en commercialisering	+
Internationalisering en concentratie van aanbod en aanbieders	++
Zoektocht naar nieuwe verdienmodellen	+

Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van: WRR (2005), Appelman et al. (2005), het Commissariaat voor de Media (2006), de Tijdelijke Commissie innovatie en toekomst pers (2009), Huysmans en De Haan (2010), Kamerstukken (IIa en IIb), en Rutten et al. (2011).

### Teruglopende advertentie-inkomsten bij kranten

Nieuwsproductie wordt voor een belangrijk deel gefinancierd middels advertentieverkoop. In de VS zijn de advertentie-inkomsten voor kranten gedaald met 47% tussen 2005 en 2009 (FCC, 2011). Het aandeel van kranten in de Amerikaanse advertentiebestedingen is gedaald van ongeveer 36% in 1949 tot ongeveer 12% in 2009 (Varian, 2010). Deze daling zette al (ruim) voor de opkomst van het internet in. Deze analyse geldt ook voor Nederland, al is de daling hier in de periode 2005-2010 minder sterk dan in de VS.<sup>7</sup>

Tabel 4.3 laat zien hoe de totale netto advertentiebestedingen verdeeld zijn over de verschillende mediatypen. In vergelijking met de VS hebben dagbladen in het verleden, en nu nog steeds, een groter aandeel van de totale advertentiebestedingen weten aan te trekken. Voor dagbladen geldt dat de link tussen advertentiebestedingen en nieuwsproductie het sterkst is, omdat vergeleken met bijvoorbeeld televisie of internet een groter deel van de inhoud bestaat uit nieuws.

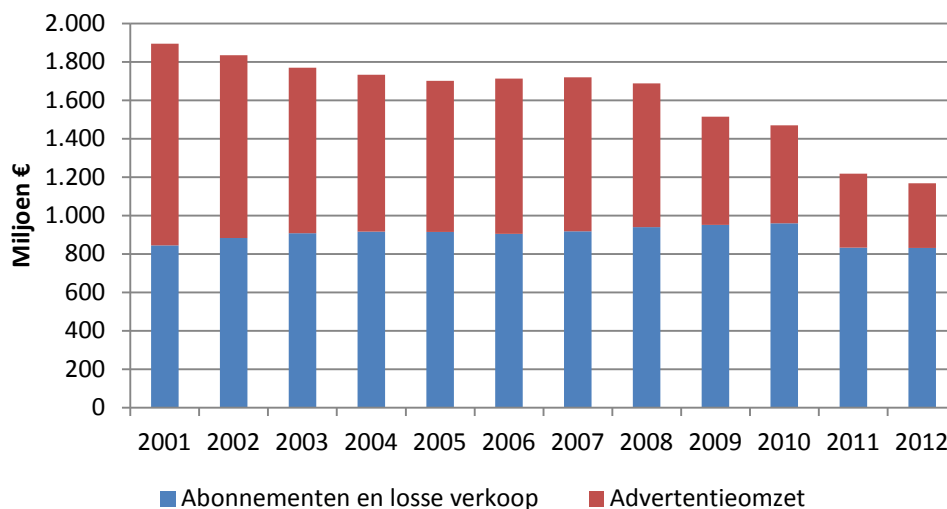
<sup>7</sup> Ook de advertentie-inkomsten voor tv en radio lopen terug. Omdat deze teruggang niet specifiek is te koppelen aan nieuwsaanbod op tv en radio gaan we er hier niet nader op in. Uit cijfers van SPOT blijkt dat de reclameomzet op internet in de eerste helft van 2013 is gestegen met 20% tot 6 miljoen euro.

**Tabel 4.3 Dagbladen ontvangen relatief minder advertentie-inkomsten**

Netto advertentie-bestedingen (%)	1990	2000	2009
Dagbladen	59%	46%	23%
Publiekstijdschriften	15%	16%	10%
Televisie	22%	29%	29%
Radio	4%	9%	8%
Internet	-	-	29%

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Niewold et al. (2010) p. 19.

De tabel laat zien dat sinds 1990 een steeds kleiner aandeel van de totale advertentiebestedingen naar dagbladen gaat. Een oorzaak hiervan zijn de teruglopende oplagen en toenemende concurrentie van andere mediakanalen. Historische cijfers<sup>8</sup> laten zien dat de daling van de oplage al halverwege de jaren 90 is ingezet. De opkomst van het internet heeft deze trend waarschijnlijk verder versterkt. Als gevolg hiervan zijn dagbladondernemingen meer afhankelijk geworden van inkomsten uit abonnementen en losse verkoop. Deze ontwikkeling wordt weergegeven in Figuur 4.1.

**Figuur 4.1 Abonnementen en losse verkoop worden steeds belangrijker in de dagbladsector**

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van NDP Nieuwsmedia (2012, 2013).

In 2001 kwam het grootste deel van de omzet voort uit advertenties. In 2012 is dit aandeel teruggelopen naar 29%. De inkomsten uit advertenties zijn gedaald van 1049 miljoen euro in 2001 naar 336 miljoen euro in 2012, een daling van 70%. Het oude verdienmodel komt hierdoor onder druk te staan. Aan de ene kant zijn dagbladen afhankelijker geworden van abonnementsgelden, terwijl tegelijkertijd de oplagen teruglopen. Het lagere bereik vertaalt zich vervolgens weer in verder teruglopende advertentie-inkomsten. Op termijn kan deze vicieuze cirkel door de tweezijdigheid van de markt gevolgen hebben voor de kwaliteit van de nieuwsvoorziening. Tot op heden zijn initiatieven van dagbladen in de vorm van digitale edities, (gratis) online nieuws en overige e-commerce activiteiten niet voldoende geweest om de teruglopende advertentie-inkomsten uit de

<sup>8</sup> Op basis van Cebuco.

papieren editie te compenseren (NDP Nieuwsmedia, 2013). Sterker nog, het gratis aanbieden van nieuws via het internet lijkt het ontwikkelen van een verdienmodel op internet te frustreren.

### **Crossmedialisering en convergentie van media**

Mediamarkten zijn volgens sommige studies de afgelopen decennia steeds verder gecommercialiseerd (WRR, 2005). Deze ontwikkeling wordt deels toegeschreven aan een toename van het aantal buitenlandse spelers op de markt en de komst van het internet. Digitalisering en het internet verhefven de concurrentie op de mediemarkt. De voorheen veelal gescheiden markten van pers en omroep komen steeds dichterbij elkaar te staan. Een krant wordt al lang niet meer noodzakelijk op papier uitgegeven en om het (radio)journaal te bekijken of beluisteren is niet langer een televisie- of radiotoestel nodig. Al deze nieuwsproducten zijn naast elkaar beschikbaar op internet. Zo concurreren *telegraaf.nl* en *rtlnieuws.nl* meer direct met elkaar en met andere nieuwssites als *nos.nl* en *nu.nl*. Daarbij begeven de nieuwsbedrijven zich steeds meer op ‘elkaars’ terrein, zo heeft de Telegraaf naast nieuwsberichten ook veel video- en geluidsmateriaal online beschikbaar. De met subsidies gefinancierde aanwezigheid van de NOS op internet heeft bovendien geleid tot frustratie bij andere media-aanbieders en een discussie in de Tweede kamer over de rol van de publieke omroep op internet.<sup>9</sup>

### **Concentratie van aanbod en aanbieders**

Digitalisering leidt tot meer nieuwskanalen en een bredere verspreiding van nieuws. Indirect bestaat echter het gevaar dat de nieuwsproductie verschaalt en het beschikbare aanbod inboet aan pluriformiteit. Deze dreiging is het meest acuut voor het regionale nieuwsaanbod, zie hoofdstuk 2. Het komt vaker voor dat het regionale nieuws nog maar door één regionaal dagblad wordt gebracht. Het teruglopende bereik van traditionele media wordt goedgemaakt door een grote beschikbaarheid van nieuws online. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat het online nieuws zelden afwijkt van het nieuws uit de traditionele bron. De online alternatieven bieden dus beperkt originele content, terwijl ze wel het bereik en de advertentie-inkomsten van de traditionele media kapen (Kik et al., 2012). Op de wat langere termijn is het naar verwachting met name in dunbevolkte gebieden niet rendabel om regionale nieuwsvoorziening overeind te houden. Dit geldt voor alle media (radio, print, tv en internet), maar waarschijnlijk het sterkst voor dagbladen omdat die lijden onder de kleine schaal waardoor abonnementsgelden en advertentie-gelden onvoldoende financiële basis geven.

De landelijke dagbladsector kampt met veel van dezelfde problemen, maar kan zich door de grotere schaal en het grotere bereik en de door persbureaus gegenereerde nieuwsstroom vooralsnog beter staande houden.

## **4.4 Samenvattend**

Voor de opkomst van internet waren kranten gatekeepers tussen adverteerders en lezers. Op deze tweezijdige markt hadden lezers weinig alternatieven voor nieuws en hadden adverteerders weinig alternatieven voor het bereiken van de lezers. De krant had het makkelijk maar door nieuws op internet, smartphones en tv verloor de krant haar riant positie.

<sup>9</sup> Kamerstukken (II) 32 827 Toekomst mediabeleid Nr. 41.



De oplage van Nederlandse landelijke dagbladen daalde met 24% tussen 2001 en 2011. De inkomsten uit advertenties zijn gedaald van 1049 miljoen euro in 2001 naar 336 miljoen euro in 2012, een daling van 70%. Als gevolg hiervan wordt nog slechts 29% van de totale omzet van dagbladen behaald middels advertenties, in 2001 was dit nog meer dan de helft. Het aandeel van de totale netto advertentiebestedingen dat door dagbladen wordt ontvangen is tussen 2000 en 2009 gedaald van 46% naar 23%. Met name de toegenomen advertentiebestedingen op internet zijn hier debet aan.

Lokale en regionale onderzoeksjournalistiek en verslaggeving wordt door de kleinere afzetmarkt als eerste getroffen door de afnemende inkomsten. Het verdienmodel voor dit nieuws lijkt onder druk te staan.



## 5 Vormgeving overheidsbeleid

*De productie van nieuws heeft een financiële bijdrage wanneer de markt onvoldoende onderzoeksjournalistiek voortbrengt. Hetzelfde geldt voor verslaggeving met duiding voor een relatief klein publiek. Een onderscheid tussen tv, print, radio en het internet is hierbij ongewenst. De geldstromen die nu voor nieuwsvoorziening naar de publieke omroep (m.n. omroepverenigingen, NOS en NTR) vloeien, kunnen hiervoor ingezet worden.*

Welk beleid zou de overheid voor nieuws idealiter moeten voeren? Dit rapport gaat voor deze vraag terug naar de tekentafel en beantwoordt de vraag welke maatschappelijke doelen van nieuws uit hoofdstuk 3 niet worden gerealiseerd als de overheid geen beleid voert gericht op nieuwsvoorziening. Input voor deze analyse is de beleidseconomische literatuur, met name de verkenning van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) naar het Nederlandse mediabeleid uit 2005 (en de voorstudies in het kader daarvan, met name: Appelman et al., 2005). De analyse in deze literatuur wordt geactualiseerd en aangevuld. Alvorens plaats te nemen achter de tekentafel beschrijft paragraaf 5.1 het huidige beleid en het bijbehorende overheidsfalen. Vervolgens wordt aan de tekentafel geanalyseerd wat er misgaat als de overheid zich niet zou bemoeien met nieuwsvoorziening. Paragraaf 5.2 beschrijft het marktfalen: waar marktwerking en private productie niet volstaan om de maatschappelijke doelstellingen te verwezenlijken. Paragraaf 5.3 geeft de hoofdpunten van de beleidsanalyse van de WRR weer en zoomt in op de onderdelen die rijp zijn voor een update. De actualisatie van de conclusies van deze eerdere analyse geschiedt mede op basis van de recente ontwikkelingen die in de voorgaande hoofdstukken zijn geschetst.

Tot slot geeft paragraaf 5.4 een synthese van voornoemde onderdelen resulterend in de ideaaltypische vormgeving van overheidsbeleid. Hierbij wordt de welvaartseconomische benadering gebruikt, gericht op verhoging van de maatschappelijke (breed gedefinieerde) welvaart. Deze methode laat politieke motieven (zoals o.a. herverdeling en behartiging van deelbelangen) buiten beschouwing, maar maakt het wel mogelijk het welvaartsverlies van dergelijke politieke motieven te identificeren.

### 5.1 Huidig beleid voor nieuws

*Het huidige beleid is distributieplatformspecifiek en gericht op voorziening via publieke omroepen. Het beleid veroorzaakt marktverstoring.*

Middels het omroep- en persbeleid oefent de Nederlandse overheid invloed uit op het mediaveld en de nieuwsvoorziening. De in hoofdstuk 3 beschreven doelstellingen geven weer waar de overheid op mediagebied naar streeft. Wanneer de overheid van mening is dat het mediaaanbod dat de markt biedt niet voldoet aan de gestelde doelstellingen heeft ze een aantal beleidsinstrumenten tot haar beschikking (Lijesen & Shestalova, 2007):

1. Regulering (wet- en regelgeving);
2. Financiële instrumenten (belastingen en subsidies);

### 3. Publieke voorziening (publieke omroepen).

In praktijk zet de overheid alle drie deze instrumenten in ten behoeve van de mediadoelstellingen. Zo bestaat voor omroepen regelgeving met betrekking tot het uitzenden van reclame en bescherming van minderjarigen. Ook zijn eisen gesteld met betrekking tot het tonen van Nederlandse en Europese producties. Via het Stimuleringsfonds voor de Pers zijn gelden beschikbaar voor innovatie-, exploitatie- en onderzoeksprojecten waar de journalistiek van kan profiteren. Het meest zichtbare overheidsinstrument is het publiek gefinancierde omroepbestel voor televisie en radio. De Mediawet 2008 omschrijft de publieke mediaopdracht als volgt:

*“Het op landelijke, regionaal en lokaal niveau verzorgen van publieke mediadiensten door het aanbieden van media-aanbod op het terrein van informatie, cultuur, educatie en verstrooiing, via alle beschikbare aanbodkanalen.”*

In het mediabesluit 2008 wordt vervolgens concreet gemaakt wat er op het gebied van nieuwsvoorziening verwacht wordt van de taakomroepen NOS en NTR. Behalve de dagelijkse nieuwsvoorziening gaat het om verslaggeving van parlementaire aangelegenheden, feest- en gedenkdagen evenals sportverslaggeving, achtergrondinformatie en beschouwingen, alsmede voorzieningen ten behoeve van speciale doelgroepen. Vanuit deze taakopdracht wordt op de publieke omroep relatief veel informatieve programmering uitgezonden, zie Tabel 5.1. In hoeverre het hierbij gaat om kwalitatief hoogstaande onderzoeksjournalistiek of verslaggeving die niet door de markt wordt voortgebracht, is in het bestek van dit onderzoek niet na te gaan. Wel is duidelijk dat de publieke omroep meer zendtijd dan de commerciële zenders besteedt aan programma's op het gebied van kinder- en muziekprogramma's, terwijl bij informatie, sport en amusement eerder sprake is van overlap. Dit is het gevolg van het totaalpakket van programma's dat de publieke omroep aanbiedt; behalve informatie, cultuur en educatie wordt ook amusement geprogrammeerd. Met deze brede programmering streeft de publieke omroep er naar haar aantrekkelijkheid te verhogen.

**Tabel 5.1 De publieke omroep zendt relatief veel informatieve programma's uit**

% zendtijd, 2009	Publieke zenders	RTL zenders	SBS zenders
Informatie	54,0	33,2	31,7
Fictie	12,4	43,8	57,7
Amusement	14,5	16,4	7,3
Sport	9,9	6,2	2,7
Muziek	3,2	0,2	0
Kinderen	6,1	0,3	0,7
Totaal	100	100	100

Bron: Kamerstukken IIb.

De manier waarop de overheid haar beleidsinstrumenten inzet verschilt sterk per platform. Er bestaat geen publieke pers zoals er een publieke omroep bestaat en op internet bestaat de rol van de overheid vooral uit websites van de publieke omroepen.<sup>10</sup> Het budget van de landelijke publieke media-instellingen in 2012 is 777 miljoen euro.<sup>11</sup> Aan de NOS, waar de voornaamste

<sup>10</sup> De Staatscourant, in papieren (tot 2009) dan wel digitale editie, wordt uitgegeven door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en richt zich strikt op het verspreiden van officiële bekendmakingen.

<sup>11</sup> Jaarverslag NPO 2012.

nieuwstaak ligt, is in 2012 een budget van 170 miljoen euro toegekend.<sup>12</sup> In het mediabesluit zijn de verwachtingen op het gebied van nieuwsvoorziening door de NOS omschreven (zie de opdrachtschrijving hierboven). De pers wordt daarentegen vooral middels ad hoc beschikbaar gestelde financiële bijdragen gesteund, waarvan het Stimuleringsfonds voor de Pers het belangrijkste onderdeel is. In 2012 was voor het Stimuleringsfonds voor de Pers een budget van het ministerie van OCW ter hoogte van 2,3 miljoen euro beschikbaar. Hieruit is voor 1,4 miljoen euro aan bijdragen verstrekt aan vernieuwende projecten, onderzoeken en regionale samenwerking.<sup>13</sup> Voorts zijn er nog andere, kleinere, fondsen, bijvoorbeeld het Fonds Bijzondere Journalistieke Projecten. In 2011 was de bijdrage van het ministerie van OCW aan dit fonds 458.877 euro.

Consumenten combineren print, omroep en internet voor de samenstelling van het nieuwsmenu, maar het mediabeleid behandelt de achterliggende aanbieders niet gelijkwaardig. De toekomstbestendigheid van het platformgerichte mediabeleid is al meermalen in twijfel getrokken. WRR (2005) geeft een uitgebreide uiteenzetting van dit probleem, zie paragraaf 5.3 voor een bespreking van de inzichten van dat rapport. De volgende paragraaf koppelt de in Hoofdstuk 4 beschreven bedreigingen en mogelijk marktfalen aan het overheidsbeleid om te komen tot een ideaaltypische rol van de overheid. Niet alleen de markt kan falen, ook de overheid kan met haar ingrijpen falen. Zo beïnvloedt de overheid met de hypotheekaf trek de woningmarkt. Dit heeft in de praktijk geleid tot sterk gestegen huizenprijzen waardoor de woonlasten per saldo niet omlaag zijn gegaan (wat wel het doel was van de regeling, om daarmee eigen woningbezit te stimuleren). De hypotheekrenteaf trek is daarmee een voorbeeld van overheidsfalen. De meest in het oog springende vorm van overheidsfalen op de markt voor nieuws, is de verstoring van de markt als gevolg van de bekostiging van de publieke omroep.

### Marktverstoring en overheidsfalen

Er is sprake van marktverstoring wanneer privaatgefinancierde en publiekgefinancierde nieuwsproducenten (als onderdeel van een publiekgefinancierde omroep) met elkaar concurreren. Nieuwsvoorziening is een zogenoemde tweezijdige markt. Nieuwsproducenten bevinden zich nadrukkelijk tussen adverteerders en nieuwsconsumenten in. Beide groepen worden bediend en eventuele marktverstoring beïnvloedt zowel de advertentiemarkt als de markt voor nieuwsconsumptie. De vraag die daarom aan de orde is, is in hoeverre consumenten en adverteerders de producten van de publieke omroep en andere nieuwsproducten substitueerbaar vinden. Alleen dan is immers sprake van onderlinge concurrentiedruk en kan de markt verstoord worden en een welvaartsverlies ontstaan als gevolg van overheidsingrijpen.

Trilling (2013) onderzoekt welke nieuwsproducten (zogenoemde *outlets*) mensen gebruiken. Van alle nieuwsproducten staat het NOS Journaal bovenaan: 82% van de populatie gebruikt deze outlet minstens eenmaal per week, gevolgd door radionieuws (73%), RTL Nieuws (68%) en Hart van Nederland (57%). Een belangrijk resultaat is dat mensen veel verschillende outlets combineren. Van de bezoekers van nos.nl bekeek 35% ook telegraaf.nl. 70% van de bezoekers van nos.nl keek naar RTL Nieuws. Dit *multi-homing* suggereert dat substitutie tussen news outlets beperkt is en dat de verschillende alternatieven ook complementair aan elkaar worden gebruikt. Desalniettemin blijft het aannemelijk dat mensen die tijd besteden op NOS.nl minder tijd (dan ze anders

---

<sup>12</sup> Jaarverslag NOS 2012.

<sup>13</sup> Stimuleringsfonds voor de Pers Jaarverslag 2012, p. 36.

hadden gedaan) besteden op vergelijkbare outlets. Er is met andere woorden hoogstwaarschijnlijk sprake van concurrentie tussen publiekgefinancierde en privaatgefinancierde nieuwsproducenten.

De tweede markt die bediend wordt door nieuwsproducenten is de advertentiemarkt. Het afbakenen van de submarkt 'advertenties geplaatst bij nieuwsproducten' is niet mogelijk in het bestek van dit onderzoek. Onderzoek door de Bond van Adverteerders (2010) onder haar eigen achterban geeft wel inzicht in de visie van adverteerders ten opzichte van de publieke omroep als geheel. Wanneer de mogelijkheid om bij de publieke omroep te adverteren verdwijnt, zal 80,4% van het budget ten goede komen aan de commerciële zenders. Vanuit het oogpunt van adverteerders vormen commerciële zenders daarmee het beste alternatief voor STER-reclame. Internet (7,8%), radio (4,1%), tijdschriften (3,9%) en dagbladen (0,4%) zijn minder geschikte alternatieven. Verder verwacht 90% van de respondenten dat het wegvallen van STER-reclame de advertentietarieven bij commerciële zenders zou verhogen. Uit dezelfde enquête komt naar voren dat 22% van de adverteerders verwacht via andere kanalen dezelfde doelgroepen te kunnen bereiken. Dit suggereert dat een groot deel van de adverteerders overige mediakanalen niet ziet als perfecte substituten voor STER-reclame. Desalniettemin is de verwachting dat commerciële partijen meer advertentieruimte zouden verkopen, tegen hogere tarieven, wanneer adverteren bij de publieke omroep niet tot de mogelijkheden zou behoren. Overigens kan het wegvallen van STER-reclame op de publieke omroep de concurrentie om kijk- en luistercijfers beïnvloeden, omdat kijkers en luisteraars mogelijk liever reclamevrij kijken en luisteren. Verlies aan marktaandeel kan de stijging van advertentie-inkomsten dan ondermijnen.

Naar aanleiding van een aantal klachten over de financiering van de publieke omroep schrijft de Europese Commissie (2010) het volgende:

*“De jaarlijkse financiering van de publieke omroepen verleent hen een financieel voordeel, dat hun positie versterkt ten opzichte van particuliere aanbieders van omroepdiensten die hun activiteiten moeten financieren door middel van commerciële activiteiten. Publieke en particuliere omroepen concurreren met elkaar op het gebied van kijkcijfers. Aangezien de kijkdichtheid bepalend is voor de advertentieprijs, heeft een stijging van het kijkersaandeel van de publieke omroep ten nadele van hun particuliere concurrenten rechtstreekse gevolgen voor de reclame-inkomsten van de commerciële omroepen.”*

Juridisch wordt de publieke omroep als Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB) onder bepaalde voorwaarden niet gezien als staatssteun. Zoals hierboven omschreven betekent dit echter niet dat publiek gefinancierde media geen gevolgen hebben voor commerciële partijen in de markt. Ook Appelman et al. (2005) concluderen dat er sprake is van marktverstoring.

Vanuit een economisch oogpunt is overheidsingrijpen in nieuwsvoorziening alleen geoorloofd wanneer het marktfalen dat optreedt groter is dan het efficiëntieverlies als gevolg van overheidsfalen en de daarmee geassocieerde marktverstoring. Met andere woorden, de overheid moet alleen ingrijpen wanneer aannemelijk is dat het middel niet erger is dan de kwaal. De in Groot-Brittannië ontwikkelde Public Value Test (PVT) is in staat deze afweging te maken. Een uitgebreide beschrijving wordt gegeven in Michalis (2012). Ook de Europese Commissie (2010) onderschrijft het belang van een dergelijke ex ante toetsing:

*“Een afdoende ex ante toetsing is belangrijk, zeker met een publieke taakopdracht die zo ruim geformuleerd is als in artikel 2.1 van de mediawet. Zonder een afdoende voorafgaande toetsing zouden overheidsmiddelen kunnen worden gebruikt om nagenoeg alle soorten diensten te financieren die ook maar enigszins te maken hebben met bewegende beelden en geluid. De Commissie deelt dan ook de bezorgdheid van de klagers, met name de Nederlandse vereniging van dagbladuitgevers, waarvan de leden een levensvatbaar bedrijfsmodel voor online diensten moeten ontwikkelen of anders de mediamarkt moeten verlaten.”*

Op dit moment is de beschreven ex ante toets enkel van toepassing bij de introductie van nieuwe mediadiensten.<sup>14</sup> Karen Donders bespreekt en vergelijkt de toepassing van de toets in het Verenigd Koninkrijk, België en Nederland (Donders, 2011). Vergeleken bij het VK bevat de Nederlandse toets weinig analyse. Hoe marktfalen en overheidsfalen zich in het huidige beleid tot elkaar verhouden, wordt niet met terugwerkende kracht geëvalueerd. Op het gebied van nieuwsvoorziening is nog minder onderzoek verricht. Wel vergroot de breed geformuleerde taakopdracht van de NOS het *risico* op overheidsfalen. Het zo gericht mogelijk ondervangen van marktfalen door enkel nieuwsproducties waarin door de markt niet wordt voorzien te subsidiëren, geniet vanuit een welvaartseconomisch oogpunt de voorkeur.

### **Overheidsfalen door kosten van belastingheffing**

Het verstrekken van financiële bijdragen is niet gratis. Het uitgeven van een euro aan subsidie kost meer dan een euro. Het gaat dan niet over de kosten van de Belastingdienst en de administratieve lasten van het invullen van belastingformulieren, maar over de remmende werking die belastingheffing op de economie kan hebben. Een subsidie wordt betaald uit belastinggeld en het heffen van belasting werkt versturend op de economie.

Belastingheffing kan drie versturende gevolgen hebben:

- Ten eerste kunnen consumenten minder goederen kopen, waardoor het nut (het welzijn) daalt.
- Ten tweede zijn goederen en diensten duurder voor de gebruiker dan voor de producent, denk aan btw, accijns, regulerende heffingen, etc. Mensen en bedrijven maken hierdoor andere keuzes over hoeveel en welke goederen en diensten worden aangeschaft.
- Ten derde wordt de keuze tussen werk en vrije tijd beïnvloed. In beginsel wordt werken minder aantrekkelijk.

Door deze veranderende keuzes van mensen is er een welvaartsverlies. Dit welvaartsverlies vormt de kost van belastingheffing. De kosten van een extra eenheid overheidsmiddelen zijn dus groter dan 1. Bas Jacobs (2008) becijferde dat – uitgaande van de huidige situatie – voor iedere euro die de overheid extra wil herverdelen de maatschappij ongeveer de helft inlevert als welvaartsverlies. De gemiddelde kosten van herverdeling zijn lager dan de marginale kosten ervan, maar nog steeds aanzienlijk: namelijk tien tot vijftien procent. Het gaat in het geval van de subsidie aan de publieke omroep om een herverdeling van belastingbetalers die geen publieke omroep kijken naar mensen die dat wel doen. Deze kosten dienen te worden meegenomen bij de afweging om nieuwsproductie wel of niet te subsidiëren.

<sup>14</sup> Kamerstuk 21501-34 nr. 142.

## 5.2 Marktfalen en de beleidsdoelstellingen

*Wanneer nieuws aan de markt wordt overgelaten kunnen specifieke economische kenmerken marktfalen veroorzaken. Hierdoor komen de maatschappelijke doelstellingen in gevaar.*

Commerciële nieuwsvoorziening leidt niet noodzakelijk tot voldoende beschikbaarheid van onafhankelijk journalistiek verrijkt nieuws dat feitelijk juist is. Veranderende omstandigheden, denk bijvoorbeeld aan technologische ontwikkelingen of een commerciële medialandschap hebben hun weerslag op het functioneren van de markt. Een digitaal medialandschap werkt crossmedialisering in de hand, vermindert de schaarste van distributiekkanalen en draagt bij aan nieuwe manieren van nieuwsproductie en consumptie. Deze paragraaf analyseert hoe de in hoofdstuk 4 omschreven ontwikkelingen uitwerken op het functioneren van de markt en wat dit betekent voor de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen. Het denkkader in Box 5.1 is gebruikt bij het afwegen van de rol van de markt en de overheid. Een voordeel van de welvaartseconomische benadering is dat het mogelijk is politieke argumenten als paternalisme en herverdeling te scheiden van economische argumenten.

### Box 5.1 Publiek en maatschappelijk belang in een notendop

Er zijn maatschappelijke en publieke belangen. Publieke belangen zijn maatschappelijke belangen die de overheid (mede) moet borgen. Er kan sprake zijn van een publiek belang als de markt faalt.

Marktfalen hangt samen met een gebrek aan concurrentie en informatieproblemen; de informatie is onbekend of er zijn te weinig prikkels om informatie te openbaren. Ook kan marktfalen samenhangen met ongeprijsde neveneffecten van productie en consumptie (externe effecten) en goederen en diensten waar mensen niet op individuele basis voor willen betalen, zoals publieke goederen. Voorts kan een publiek belang spelen bij prohibitief hoge transactiekosten waardoor welvaartsverhogende transacties niet van de grond komen. Bijvoorbeeld wanneer mensen die wonen in de buurt van Schiphol schadevergoeding willen ontvangen ter compensatie voor geluidshinder. Luchthaven en bewoners zouden het waarschijnlijk best eens kunnen worden als ze met elkaar om tafel zouden zitten, echter de schadevergoeding komt niet tot stand omdat het te duur is om een dergelijk overleg te organiseren. Publiek belang is echter meer dan falende markten.

Een publiek belang kan ook ontstaan als gevolg van politieke motieven: welvaart herverdelen of paternalisme. Nadeel is echter dat deze motieven per definitie subjectief zijn: ze zijn doorgaans niet met welvaartseconomische argumenten te onderbouwen.

Zoals gezegd: er kan sprake zijn van een publiek belang als de markt faalt, maar het hoeft niet. Overheidsingrijpen om het publiek belang te borgen is alleen aan de orde als de baten van haar ingrijpen opwegen tegen de kosten in termen van welvaart.

Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Uit eerder onderzoek is bekend dat ‘nieuws en opinie’ economisch bijzonder is in ten minste vier opzichten (zie Nahuis et al. 2005):

1. Relatief hoge vaste kosten en lage distributie kosten;
2. Hoge informatieasymmetrie;
3. Weglekkende baten van productie;



#### 4. Externe effecten van consumptie.

Deze vier kenmerken kunnen marktfalen veroorzaken en worden daardoor vaak opgevoerd als motivatie voor overheidsingrijpen. Hieronder wordt elk van deze kenmerken toegelicht. Hierbij is steeds van belang vast te stellen in hoeverre het betreffende kenmerk verandert als gevolg van ontwikkelingen in het medialandschap, en wat de gevolgen hiervan zijn voor de in Hoofdstuk 3 omschreven doelstellingen.

**Tabel 5.2 Kenmerken van nieuws en marktfalen**

Kenmerken van 'nieuws en opinie'	Bedreiging voor maatschappelijke doelstelling
1. Relatief hoge vaste kosten en lage distributie kosten	Schaalvoordelen waardoor concentratie van aanbieders kan ontstaan
2. Hoge informatieasymmetrie	Onafhankelijkheid en andere aspecten van kwaliteit zijn niet zichtbaar voor de gebruiker
3. Weglekkende baten van productie	Producent kan maatschappelijke baten niet innen waardoor te weinig wordt geproduceerd
4. Externe effecten van consumptie	Consument houdt geen rekening met bredere positieve effecten van nieuwsconsumptie op samenleving waardoor te weinig wordt geconsumeerd

Bron: SEO Economisch Onderzoek en Nahuis et al. (2005).

#### **Relatief hoge vaste kosten en lage distributie kosten**

Nieuws is een informatiegoed: de productiekosten gaan nauwelijks omhoog als er meer consumenten gebruik van maken. Dit is duidelijk voor digitale kanalen, maar ook de inhoud van gedrukte pers kan relatief goedkoop vermenigvuldigd worden. Het bedienen van de tweede abonnee kost veel minder dan het bedienen van de allereerste abonnee. Immers voor de allereerste abonnee moet de gehele redactie worden opgezet, het bedienen van de tweede abonnee bestaat alleen uit druk- en bezorgkosten.

De combinatie van hoge vaste kosten en lage distributiekosten creëert schaafeffecten: op kleine schaal opereren is niet lonend, omdat de vaste kosten dan maar over weinig gebruikers kunnen worden uitgesmeerd. Ook kan deze kostenstructuur toetredingsdrempels opwerpen: een nieuwkomer in bijv. dagbladenland moet eerst een redactie en naamsbekendheid organiseren.

Daarnaast was lange tijd ook sprake van een schaarste in distributiekkanalen, er kon maar een beperkt aantal radio en televisiekanalen worden bediend. Met de komst van het internet zijn de mogelijkheden van distributie gegroeid. Schier oneindige distributiemogelijkheden, in combinatie met lagere kosten en een hogere beschikbaarheid van informatie maakt dat de toetredingsdrempels lager zijn geworden. De klassieke nieuwsmedia hebben hun *gatekeeper* functie verloren en worden geconfronteerd met nieuwe concurrenten. De dagbladpers is daarbij een hybride model (papier en digitale aanwezigheid) gaan gebruiken met als gevolg extra kosten. Het is moeilijk gebleken winst te maken op het digitale nieuws (Smit, 2013).

Digitalisering en de verandering van kostenstructuur lijken in eerste instantie de pluriformiteit van het aanbod ten goede te komen. Een voorwaarde hiervoor is wel dat nieuwe toetreders ook met eigen nieuwsproducties een nieuw product leveren. De relatie tussen het aantal aanbieders (pluraliteit) en de diversiteit van het nieuws (pluriformiteit) is overigens niet eenduidig. In eerste

instantie lijkt het aantal aanbieders een positief effect te hebben op de diversiteit. Voor iedere afzonderlijke media-aanbieder is het echter aantrekkelijk zich te richten op de grootst mogelijke sub-markt (WRR, 2005). Een grotere markt maximaliseert immers het bereik en daarmee de advertentie-inkomsten. Hierdoor bestaat het risico van homogenisering van het aanbod. Er ontstaat een overschot van een bepaald type nieuws (bijvoorbeeld nieuws met een hoge sensatiewaarde), terwijl een kleinere markt voor special interest journalistiek onderbediend blijft. Dit risico blijft bestaan in het geval van betaalde media. De hoge vaste kosten die gemoeid zijn met een kwalitatief hoogstaand aanbod kunnen gemakkelijker terugverdiend worden met producten die ‘de massa’ het hoogste waardeert dan met nieuwsproducten die slechts een selecte groep aanspreken. Een lager aantal aanbieders, met ieder verschillende kanalen om op uit te zenden, leidt daardoor mogelijk tot een hogere pluriformiteit. Een aanbieder kan dan op meerdere kanalen een divers aanbod bieden en tegelijkertijd een zo groot mogelijke markt bedienen (Nahuis et al., 2005). Wel is het zo dat bij een lager aantal aanbieders het reputatiemechanisme minder goed werkt en hierdoor neemt het risico op aantasting van de onafhankelijke berichtgeving toe.

De toegankelijkheid van nieuws is naar alle waarschijnlijkheid toegenomen. Het ongelijke speelveld dat ontstaat doordat klassieke media met hun ‘oude’ kostenstructuur en bijhorende verdienmodel concurreren met nieuwe online concurrenten heeft vooral gevolgen voor de kwaliteit van de nieuwsvoorziening. Onderzoeksjournalistiek is kostbaar en levert niet altijd iets op. Voor verslaggeving van bijvoorbeeld een gemeenteraadsvergadering geldt dat de afzetmarkt, en dus het verdienpotentieel, vaak klein is. Zonder *gatekeeper* functie bestaat het risico dat redacties op deze activiteiten bezuinigen en zich meer gaan richten op de productie van sneller en minder verrijkt en dus goedkoper nieuws.

### **Hoge informatieasymmetrie**

De consument heeft weinig zicht op de juistheid van de informatie in het nieuwsbericht, en op de onafhankelijkheid van de berichtgeving. “Is deze berichtgeving waarheidsgetrouw?”, kan men zich afvragen. Het persbureau heeft daar veel beter zicht op. Ook na het lezen van het krantenartikel kan de consument niet goed beoordelen wat de kwaliteit van de inhoud was. Het is een vertrouwensgoed. In een vrije markt is het reputatiemechanisme daarom van belang. Nieuwsmedia, of het nu gaat om het NOS Journaal, het NRC Handelsblad, radio 1 of nu.nl hebben een reputatie te verdedigen. Hierbij gaat het niet alleen om het geven van correcte informatie, maar ook om diepgang, politieke duiding en alle andere facetten die bepalen hoe het nieuws gebracht wordt. Deze reputatie is een belangrijke succesfactor en dient als voornaamste prikkel tot onafhankelijkheid voor commerciële nieuwsbrengrers.

Het online nieuws is sneller en beperkt daarmee de tijd die journalisten hebben om hun verhaal te controleren. Er is niet langer een vast moment van distributie, distributie is onmiddellijk (Smit, 2013). Om de consument op een hoger tempo van nieuws te voorzien wordt door nieuwsbedrijven gebruik gemaakt van voorverpakte content van persbureaus, pr- berichten of andere media. Voor Nederland (Commissariaat voor de Media, 2009b; Hijmans et al., 2009) en België (Leuven en Raeymaeckers, 2011) is onderzoek gedaan naar nieuwsbronnen en de kwaliteit van de journalistiek. Voor twee Belgische kwaliteitskranten geldt dat in 36% van de onderzochte nieuwsartikelen gebruik wordt gemaakt van door persbureaus en pr aangeleverd materiaal. Uit onderzoek naar de berichtgeving van de Volkskrant, het AD, het NRC Handelsblad en De Gelderlander blijkt dat

in 11% van de gevallen gebruik wordt gemaakt van een persbureau. Daarnaast zijn in 21% van de gevallen sporen van voorverpakte informatie zichtbaar. Onderzoek door het Commissariaat voor de Media (2009b) bevestigt deze resultaten. Bovendien wordt voor de periode 2006-2008 een trend gevonden waarbij steeds meer gebruik wordt gemaakt van persberichten. Het gebruik van voorverpakt materiaal op zich hoeft geen probleem te vormen voor de journalistieke integriteit en onafhankelijkheid. Er schuilen echter wel bepaalde risico's in. Hijmans et al. (2009) verwoorden deze risico's als volgt:

*“In de dagbladen tekent zich een patroon af dat de audiovisuele media al langer kenmerkt: nieuws is in toenemende mate wat iemand – van de man in straat tot de autoriteit – van een actueel onderwerp vindt. (...) Als pr-informatie over opiniepeilingen en ander onderzoek – veelal via het ANP – de krant haalt, gebeurt dat vaak zonder dat de redactie er kritisch naar heeft gekeken. Dit ondanks het feit dat redacties dankzij de onmiddellijke beschikbaarheid van onderzoeksinformatie beter dan ooit zijn toegerust om die te filteren en op betrouwbaarheid en geldigheid te wegen. Zodra zich politiek groot nieuws aandient, laten redacties zich niet alleen duidelijk leiden door geregisseerde politieke reacties; in hun analyses maken zij de dominante reacties ook tot de hunne. De conformistische neiging van redacties maakt hen des te vatbaarder voor pr-boodschappen vanuit de politiek.”*

Zoals gezegd is de nieuwsconsument niet goed in staat te differentiëren tussen nieuws dat volgens de journalistieke code is geverifieerd en nieuws dat in een eerder stadium als niet bevestigd bericht is gepubliceerd. Hergebruik van content en decentralisatie van nieuwsvoorziening, via blogs of Twitter, verhogen de informatieachterstand van de gebruiker. In veel gevallen is (de reputatie van) de oorspronkelijke zender onbekend.

Wanneer de inkomstenbron van nieuwsproducenten afhankelijker wordt van adverteerders, en minder van betalende consumenten, zoals bij veel online nieuwsmedia, bestaat nog een additioneel risico. Een commerciële nieuwsproducent met een grote afhankelijkheid van adverteerders ontvangt meer prikkels om tegemoet te komen aan de wensen van de adverteerder. Wederom is de nieuwsconsument niet goed in staat in te schatten wat de overwegingen van de nieuwsproducent zijn geweest bij het maken van het nieuws. In het geval van de publieke omroep bestaat ondanks de grote overheidsbijdrage een vergelijkbaar risico, omdat deze omroep ook afhankelijk is van de advertentie-inkomsten (STER). Daarnaast levert de sterke afhankelijkheid van overheidsfinanciering een ander risico op. Wanneer financiering en redactie niet voldoende gescheiden worden kan de onafhankelijkheid van het nieuws ten opzichte van de overheid ter discussie komen te staan. Informatieasymmetrie brengt vooral risico's met zich mee ten opzichte van de onafhankelijke berichtgeving.

### **Weglekkende baten van productie**

Wanneer een nieuwsitem is geproduceerd en 'verkocht' aan één gebruiker, is het vaak lastig om te voorkomen dat andere consumenten er ook mee 'aan de haal gaan', al dan niet met tussenkomst van een andere nieuwsaanbieder. Dit geldt mogelijk iets minder sterk voor de gedrukte pers, het doorgeven van digitale content is immers gemakkelijker en massaler. Wanneer consumenten vooral onbetaald meeliften op de kranten, dreigt het probleem dat de kosten niet kunnen worden terugverdiend. In het ergste geval blijft de productie van nieuws en opinie dan beneden het maatschappelijk optimum: welvaartsverhogende producties (d.w.z. producties waarvoor geldt dat de

maatschappelijke baten hoger zijn dan de maatschappelijke kosten) komen niet tot stand omdat de producent de baten niet kan innen.

Niet-uitsluitbaarheid is vooral een gevolg van de keuzes die gemaakt zijn door nieuwsproducenten en de verwachting dat online nieuws op termijn volledig door advertenties kon worden gefinancierd. De mogelijkheden om consumenten uit te sluiten zijn immers toegenomen, denk aan betaal-tv of betaalmuren op internet. De voornaamste uitdaging is dan ook consumenten te verleiden tot het betalen voor nieuwscontent. De kans hierop is het grootst wanneer kwalitatief hoogstaande en unieke content wordt aangeboden, het ‘platte’ nieuws is immers vrij beschikbaar met als gevolg een lage betalingsbereidheid.

Niet-uitsluitbaarheid geldt niet alleen voor de al dan niet geoorloofde verspreiding van consument naar consument. De baten van onderzoeksjournalistiek lekken gedeeltelijk weg naar andere mediabedrijven. Indien bijv. NRC Handelsblad een grote vondst doet, kunnen andere mediabedrijven zoals bijv. NOS datzelfde nieuws brengen, daarop voortborduren of verdieping en vervolg aan het verhaal te geven. Ook bestaat het risico dat aggregatiediensten profiteren van nieuws dat wordt gemaakt door nieuwsredacties (Tijdelijke Commissie innovatie en toekomst pers, 2009). Google News heeft geen journalisten of redacteuren in dienst en produceert geen nieuws, maar is toch in staat consumenten een nieuwsoverzicht te bieden. Andersom hebben nieuwsredacties maar weinig profijt van de ‘doorverwijzingen’ die ze bijvoorbeeld vanuit Google News krijgen (Tijdelijke Commissie innovatie en toekomst pers, 2009).

Hier valt een parallel op te tekenen met innovaties: van innovaties is bekend dat ze voordelen creëren voor *andere* innovators die vervolginnovaties doen. Dit weglekken van baten staat in de economische theorie bekend als een *spill-over*: hierdoor kan een innovator niet alle maatschappelijke baten innen met soms een tekort aan innovatie als gevolg. Spill-overs geven een legitimatie voor de subsidiëring van R&D.

### Externe effecten van consumptie

Economen spreken van externe effecten wanneer de consumptie van de ene persoon, effecten heeft op anderen zonder dat die anderen hierover meebeslissen of ervoor worden betaald (negatieve externe effecten) of belast (positieve externe effecten).<sup>15</sup> Een diepgravend onderzoeksjournalistiek artikel over een politiek onderwerp draagt bijvoorbeeld bij aan het functioneren van de democratie, de maatschappelijke discussie of het aan de kaak stellen van misstanden. Economen spreken in dat geval van positieve externe effecten van consumptie. Zelfs het produceren van een dergelijk artikel, nog los van de consumptie ervan, kan positieve externe effecten sorteren omdat door het afschrikwekkende effect ervan de waakhondfunctie van de journalistiek wordt vervuld.

Negatieve externe effecten zijn de reden dat sommige producten (bijvoorbeeld sigaretten) te veel worden geconsumeerd vanuit welvaartseconomisch gezichtspunt: de beslissing om te roken veroorzaakt schade voor anderen zonder dat die anderen daarvoor worden gecompenseerd. Producten met positieve bij-effecten (onderwijs) worden juist te weinig geconsumeerd.

---

<sup>15</sup> Een andere term is ongeprijsd bij-effect.

Er bestaat een discrepantie tussen de voorkeuren van de individuele consument (of de grootste groep consumenten) en de voorkeuren van de samenleving als geheel. Van der Wurff en Schönbach (2012) vermelden dat door Duitse en Amerikaanse nieuwsconsumenten enerzijds gevraagd wordt om meer kwaliteit, onafhankelijkheid en serieuze berichtgeving, terwijl anderzijds de schandaalpers onverminderd populair blijft.

De externe effecten die verbonden zijn aan gedegen onderzoeksjournalistiek en verslaggeving zijn niet veranderd. Wat wel veranderd is, is de mogelijkheid deze activiteiten te kruissubsidiëren met inkomsten uit andere bron. Varian (2010) stelt dat kranten nooit veel advertentiegeld hebben verdiend aan nieuws *an sich*. De kostbare productie van kwaliteitsjournalistiek werd betaald met inkomsten uit personeelsadvertenties, reclame bij het reiskatern en overige thematische informatie. Veel van deze inkomsten zijn inmiddels losgekoppeld van de krant en hebben hun eigen online aanwezigheid, denk aan bijvoorbeeld marktplaats.nl, funda.nl, of monsterboard.nl.

De positieve externe effecten van de productie en consumptie van onderzoeksjournalistiek bestaan nog steeds, de mogelijkheid van nieuwsproducenten de kosten hiervan te dekken met inkomsten uit andere content is weggefallen. Deze ontkoppeling maakt dat het marktfalen verbonden aan externe effecten meer aan oppervlakte is gekomen. De individuele baten voor een consument zijn lager dan de maatschappelijke baten met als gevolg een lager dan optimale consumptie en een lager dan optimale betalingsbereidheid. Dit zet met name de kwaliteit van de nieuwsvoorziening onder druk.

### Concluderend

Het medialandschap blijft zich ontwikkelen. In sommige gevallen vermindert de digitalisering het risico op marktfalen, bijvoorbeeld door lagere distributieschaarste en toetredingsdrempels. Voor producties met een relatief kleine advertentie- en gebruikersmarkt en relatief hoge bijeffecten wordt het risico juist vergroot. Gegeven de trend van convergentie zal de markt naar verwachting niet voorzien in voldoende onderzoeksjournalistieke producties en verslaggeving met duiding. Dit marktfalen zal naar verwachting vooral spelen bij producties met een relatief kleine markt (zoals verslaggeving over kleinere regio's). Machtige adverteerders hebben daarnaast een mogelijk negatief effect op de onafhankelijkheid van de nieuwsvoorziening. Met name op het gebied van betrouwbaarheids- en onafhankelijkheidswaarborging blijft dus een rol voor de overheid bestaan in de zin dat financiële middelen beschikbaar zijn om de 'onrendabele top' bij nieuwsproducties te dekken.

## 5.3 Economische beleidsanalyse

*Uit de literatuur blijkt dat distributieplatformspecifiek beleid tot ongewenste sturing van de nieuwsmarkt leidt.*

De WRR liet in 2005 een economische analyse uitvoeren naar de optimale vormgeving van het mediabeleid (Appelman et al., 2005). Media werden daarin opgedeeld in vier contentgroepen: nieuws & opinie, kunst & cultuur, vermaak en specifieke informatie. Het doel van dit hoofdstuk is om op basis van de ontwikkelingen die geschetst zijn in de voorgaande hoofdstukken, de analyse van de WRR te actualiseren, aan te vullen en waar mogelijk verder uit te werken. Hieronder

worden daartoe vijf hoofdpunten van de WRR-studie voor de contentgroep nieuws & opinie weergegeven.

### 1. Opdeling beleid naar distributiekanaal is niet efficiënt

Het historisch gegroeide beleid met verschillen tussen de distributiekanaalen tv, radio, print en internet sluit niet langer aan op de realiteit. Er zijn tussen distributieplatformen geen essentiële verschillen in marktfaalen of paternalistische overwegingen die aanleiding vormen om kanaalspecifiek beleid te voeren. Distributieplatform-specifiek beleid leidt daarentegen wel tot ongewenste neveneffecten:

*Een bekend voorbeeld van een dergelijke verstoring vormt de subsidie voor radio en tv via de publieke omroepen versus de afwezigheid van subsidie voor kranten en tijdschriften. Dit onderscheid is historisch gegroeid, maar leidt nu – gegeven de mogelijkheden tot substitutie tussen media – tot een sturing van de mediamarkt die niet gebaseerd is op efficiëntieoverwegingen of op paternalistische motieven. (Appelman et al. 2005, p. 40)*

Beleid gericht op content in plaats van het distributieplatform is daarom te prefereren. Identieke content (bijv. nieuws & opinie) wordt dan in principe identiek gereguleerd en gestimuleerd, ongeacht het distributiekanaal. De indeling naar type content hangt af van de economische kenmerken en daarin hanteert de WRR de bovengenoemde indeling naar vier contentgroepen. Voor nieuws & opinie zijn de economische kenmerken als volgt verwoord:

*Nieuws & opinie kenmerken zich door relatief grote (positieve) externe effecten met betrekking tot het democratisch proces. Of er voldoende pluriform aanbod totstandkomt, hangt vooral af van de schaalvoordelen in relatie tot de omvang van de markt. [...] Deze mogelijkheden zijn beperkt door de beperkte geografische reikwijdte en het belang van actualiteit van dit type content. Veel nieuws heeft alleen lokaal relevantie, en informatie met een internationaal karakter moet vaak worden vertaald naar de lokale context. Door het vluchtige karakter van de informatie kunnen de productiekosten alleen in een korte periode worden terugverdiend. (Appelman et al. 2005, p. 40)*

### 2. Hiërarchie van beleid: distributieplatform-beleid alleen als het niet anders kan

De studie geeft op basis van welvaartseconomische overwegingen een hiërarchie van beleid. Het beleid dat lager in de hiërarchie staat, komt alleen in aanmerking wanneer het beleid dat hoger staat niet volstaat om de maatschappelijke doelstellingen voor nieuws te verwezenlijken (Appelman et al. 2005, p. 45). Naarmate men afzakt in dit rijtje is de kans op overheidsfaalen en dus op welvaartsverlies groter:

1. First best: Voorwaardenscheppend beleid;
2. Second best: Beleid gericht op content;
  - a. Eisen of verboden (denk aan de goede smaak, de bescherming van kinderen en reclame)
  - b. Geboden (verplicht aanbod, zoals minimum aan cultuur of Europese productie)
  - c. Stimuleren van bepaald aanbod met subsidies
3. Als het niet anders kan: beleid per distributiekanaal.

Beleid gericht op content is dus alleen aan de orde wanneer voorwaardenscheppend beleid niet voldoet om de maatschappelijke doelstellingen te behalen. Belangrijke onderdelen van het voorwaardenscheppend beleid zijn het auteursrecht en het mededingingsrecht. Dit beleid is in de discussie over nieuws relatief onomstreden. Geboden en bekostiging zijn ingewikkelder en kampen met overheidsfalen: inhoudelijke inmenging moet worden vermeden en het risico bestaat dat de overheid het verkeerde aanbod stimuleert, dat wil zeggen niet het aanbod met positieve externe effecten dat niet door de markt – zonder financiële bijdrage – wordt voortgebracht. Ook de onafhankelijkheid van de informatie kan in het geding komen. Een methode om dit risico te verkleinen is om een uitvoerende instantie op afstand van de politieke macht te plaatsen.

### 3. Beleid voor nieuws & opinie: positieve externe effecten van kwaliteit

De belangrijkste aanleiding en motivatie van beleid voor nieuws & opinie zijn de positieve externe effecten die zijn verbonden aan de consumptie ervan. Voor een goed functionerende samenleving is een aanbod van nieuws dat pluriform, onafhankelijk, toegankelijk en betrouwbaar (de WRR noemt dat: kwalitatief hoogstaand) is van belang. In hoeverre kan vrije marktwerking dit opbrengen? De volgende tabel vat de beleidsopties uit de WRR-studie samen.

**Tabel 5.3** Beleidsdoelstellingen en beleidsopties in WRR-studie (pp. 48-49)

Doelstelling voor nieuws & opinie	Probleemanalyse en beleidsopties
Pluriformiteit & verscheidenheid	Door afgenomen distributieschaarste en het grote aantal nieuwsproducten geen probleem. Concentratie van aanbieders wordt in toom gehouden door het mededingingsrecht (voorwaardenscheppend beleid)
Onafhankelijkheid	Zelfregulering (redactiestatuten, etc).
Kwalitatief hoogstaand	Risico dat marktwerking niet voldoende kwaliteit voortbrengt. Een 'kwaliteitsstandaard' is nodig. Hoe hoger de substitueerbaarheid hoe lager de noodzaak voor kanaalbeleid.

Bron: Appelman et al. (2005).

De auteurs concluderen dat het grootste risico in een vrije markt voor nieuws en opinie is dat kwalitatief hoogstaand nieuws niet wordt gemaakt en in mindere mate de onafhankelijkheid ervan. De belangrijkste beleids optie is daarom toezien op een effectieve werking van het reputatiemechanisme. Zelfregulering en het in stand houden van een 'standaard' zijn hierin elementen en *"Daar waar kwaliteit aanwijsbaar een kostbare aangelegenheid is, kan in het uiterste geval worden gekozen voor gerichte subsidies die deze kosten dekken."* (Appelman et al., 2005, p. 49). De auteurs maken overigens niet duidelijk *of en hoe de overheid* die 'kwaliteitsstandaard' in stand zou moeten houden. Bovendien blijft het begrip kwaliteit in dit verband problematisch omdat het subjectief is. In dit rapport spreken we daarom van betrouwbaar en onafhankelijk nieuws.

### 4. Beleid per distributiekanaal alleen waar substitutiemogelijkheden beperkt zijn

Vervolgens bespreken de auteurs specifiek beleid voor de platformen krant, internet en televisie en radio. Specifiek beleid is alleen nodig zo lang de substitutiemogelijkheden tussen de verschillende kanalen nog beperkt zijn. Ook is de constatering dat *"Televisie is echter ook, tot op beden, het enige medium dat bijna iedereen bereikt"* van belang in deze analyse. Verder zijn de volgende punten in Appelman et al. (2005, p. 51) rijp voor actualisatie in het voorliggende onderzoek:

- Beleid voor televisie en radio is gebaseerd op historische gronden. Televisie was lange tijd het enige medium dat bijna iedereen bereikt. Dit is nu niet meer het geval. Interventie zou zich vooral moeten richten op kwaliteit (in de zin van betrouwbaarheid en onafhankelijkheid);
- Een publieke voorziening voor kranten ligt niet voor de hand. Kwaliteit staat bij de vrije krantenmarkt nauwelijks onder druk, zo schrijft de WRR in 2005. Deze constatering gaat niet meer op: print heeft het moeilijk nu steeds meer consumenten geen krant (meer) lezen.

Een aantal constatering uit de studie van Appelman et al. (2005) blijft actueel:

- De verstoring die de publieke voorziening via tv met zich meebrengt zou moeten worden geminimaliseerd. Marktverstoring ontstaat omdat het de publieke omroepen is toegestaan geld te stoppen in internetprojecten die direct concurreren met commerciële aanbieders;
- De bepalingen in de mediawet die *cross-ownership* beperken zijn overbodig, zelfs schadelijk omdat ze welvaartsverhogende innovaties in de weg staan. Verdere *cross-media* consolidatie kan volstaan met toetsing aan het mededingingsrecht.

### 5. Beleid voor tv en radio: kleinere publieke omroep

Alleen wanneer de substitutiemogelijkheden tussen de verschillende platforms tekortschiet, is specifiek beleid per platform aan de orde. De studie bespreekt voor televisie en radio vier beleidsopties voor wat betreft nieuws & opinie:

- Het huidige systeem van publieke omroepen;
- Publieke Omroep Light (POL)
- Programmasubsidies;
- Geen beleid.

Tabel 5.4    **Beleidsopties voor nieuws indien beleid specifiek voor tv aan de orde is**

Optie	Voordelen	Nadelen
Huidige Publieke omroep	Vertegenwoordigt verschillende groepen uit de maatschappij Zet een minimumstandaard voor nieuws Doet in grote lijnen wat economisch gezien wenselijk is: directe subsidie om programma's te maken en te distribueren	Onvoldoende duidelijk wat niet door de markt wordt voortgebracht Weinig gericht, publieke omroep biedt totaalpakket Marktverstoring en overlap van programmering met 'commerciëlen'
Publieke omroep light	Sterk gericht op nieuws, kunst en cultuur, beperkt marktverstoring Zet minimumstandaard voor nieuws Lagere kosten dan huidige publieke omroep	Nog steeds enige verstoring (t.o.v. commercieel nieuws) Geen sandwich-formule, daardoor mogelijk lager bereik
Programmasubsidies	Zeer gericht, alleen content waarin de markt niet voorziet Lagere kosten (wanneer minder wordt geproduceerd)	Risico de verkeerde programma's te subsidiëren (niet gericht op positieve externe effecten die niet door de markt worden voortgebracht) Risico dat overheid zich bemoeit met programma-inhoud Risico dat content niet wordt uitgezonden (case: Nieuw Zeeland)
Geen beleid	Geen verstoring	Risico dat onvoldoende kwaliteit wordt geproduceerd

Bron: Appelman et al. (2005).



## Samenvattend

De analyse van de WRR uit 2005 concludeert dat specifiek beleid per distributieplatform niet past bij de overheidsdoelstellingen en tot inefficiënties en marktverstoring leidt. In plaats daarvan valt contentbeleid te prefereren, gericht op producties met positieve externe effecten (in termen van de WRR: kwalitatief hoogwaardig) die onvoldoende door de markt worden voortgebracht. Gerichtte financiële bijdragen ten behoeve van een aanbod dat een ‘kwaliteitsstandaard’ in de markt zet is vanuit welvaartseconomisch perspectief wenselijker.

Alleen als het niet anders kan, is specifiek beleid per distributiekanaal aan de orde, zo stelt de WRR. De voornaamste redenen die de WRR aanstipt voor specifiek kanaalbeleid zijn: beperkte substitutiemogelijkheden tussen de distributiekanaalen, dat tv het enige medium is dat nagenoeg iedereen bereikt en dat bij kranten de kwaliteit niet onder druk lijkt te staan. Voor veel van deze omstandigheden is gebleken dat ze niet meer actueel zijn.

Onder deze (verouderde) voorwaarden kan specifiek beleid voor tv gerechtvaardigd zijn.<sup>16</sup> De door de WRR besproken opties zijn in dat geval: de huidige publieke omroep, een kleinere publieke omroep (gericht op programma’s die niet door de markt worden voortgebracht) en programmasubsidies die via een transparant mechanisme (waaronder aanbesteding) voor elke producent beschikbaar komen.

## 5.4 Naar een ideaaltypische rol voor de overheid

*De ideaaltypische ondersteuning door de overheid discrimineert niet naar distributiekanaal of producent, werkt niet marktverstoring en is gericht op onderzoeksjournalistiek en verslaggeving met duiding van maatschappelijke thema’s met een relatief klein publiek.*

Appelman et al. (2005) concluderen dat distributieplatformspecifiek beleid inefficiëntie en marktverstoring teweegbrengt. De inefficiëntie wordt veroorzaakt door de sturing van consumenten en producenten van nieuws. Marktverstoring ontstaat doordat publiekgefinancierde en private spelers zich op hetzelfde terrein begeven. Beter is het om gericht een financiële bijdrage te verstrekken voor producties die welvaartsverhogend zijn, maar zonder die financiële bijdrage niet door private producenten worden voortgebracht, dus ongeacht of het platform tv, radio, print of internet is. Onder bepaalde condities kan distributieplatformspecifiek beleid gerechtvaardigd zijn. Deze condities zijn dat de substitueerbaarheid tussen de verschillende kanalen laag is en dat televisie het enige platform is dat bijna alle mensen bereikt.

---

<sup>16</sup> Een andere reden voor publieke bekostiging van de omroep die wel wordt genoemd, zijn de hoge vaste kosten om de infrastructuur op te zetten. Dit argument geldt sterker als er meer omroepen naast elkaar de markt op gaan, want dan kunnen de kosten mogelijk niet terugverdiend worden. De overheidsbekostiging is dan eerder het gevolg van een politieke keuze, bijvoorbeeld omdat betaald tv niet acceptabel wordt geacht. Dat was echter niet het geval in Nederland. Op dit moment zijn de vaste opzetkosten gemaakt en is er geen reden voor bekostiging om de infrastructuur op te zetten van de (publieke) omroep.

Wat betekent deze analyse uit 2005 voor het beleid van morgen? Hoofdstuk 2 heeft laten zien dat de substitueerbaarheid tussen de mediaplatformen zeer hoog is, wat ook blijkt uit het feit dat veel content van tv, radio en print ook op internet is te krijgen (convergentie). Ook de constatering dat televisie het enige medium is met bijna volledig bereik is achterhaald – de penetratie van het internet is bijna volledig – van alle personen in de leeftijd 12-75 jaar heeft 94% internet in 2012 (CBS). Dit betekent dat kan worden volstaan met contentbeleid, zonder opdeling naar distributieplatform. In de beleidshiërarchie die hierboven in paragraaf 5.3 is geschetst (gerangschikt van voorwaardenscheppend beleid tot specifiek beleid per distributieplatform), is het niet nodig verder te gaan dan optie 2c (financiële bijdrage van de overheid voor content).

In dat geval kan onder bepaalde voorwaarden – die hierna rond figuren 5.1 en 5.2 aan de orde komen – sprake zijn van een financiële bijdrage van de overheid op programmaniveau, niet op organisatieniveau zoals nu het geval is bij publieke omroeporganisaties. Een ander verschil met de huidige situatie is dat elke televisie-nieuwsproducent in aanmerking kan komen voor de bijdrage – dus niet alleen de huidige publieke omroeporganisaties – mits aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan. Hieronder volgen vijf randvoorwaarden die de ideaaltypische rol voor de overheid vorm geven.

### **Distributieplatform neutraal**

Het onderscheid tussen distributiekkanalen vervaagt. Consumenten halen nieuws van tv, internet, radio, de krant, of *social media*. De toegankelijkheid van deze kanalen is voor alle consumenten groot, er wordt geswitcht en van meerdere kanalen tegelijkertijd gebruik gemaakt (*multi-homing*). Nieuwsredacties zijn ook op meerdere kanalen actief; zij distribueren hun producties in bijna alle gevallen (ook) digitaal. De historisch gegroeide differentiatie van beleid en subsidie naar tv en radio enerzijds en overig anderzijds sluit niet langer aan op deze realiteit. Het onderscheid kan ongewenste gevolgen hebben: een sturing van de nieuwsvoorziening die niet gebaseerd is op maatschappelijke welvaart of paternalistische motieven maar enkel op historie.

De voorkeursbehandeling van tv en radio (althans voor zover aangeboden door taakomroepen en omroepverenigingen) volgt niet uit de analyse van marktfalen. De kostenstructuur, informatieasymmetrie, en externe effecten van onderzoeksjournalistiek hangen niet af van de distributietechniek. Voor niet-uitsluitbaarheid geldt misschien zelfs dat tv- en radioproducties daar minder last van hebben, omdat met betaalmuren individueel afgerekend kan worden. Dat zou suggereren dat tv- en radioproducties makkelijker door de markt zijn voort te brengen (en dus *minder* overheidsbijdragen behoeven).

Het onderscheid naar distributieplatformen in het huidige beleid laat zich ook niet motiveren door de beleidsdoelstellingen. De verwezenlijking van onafhankelijkheid, pluriformiteit & verscheidenheid, kwaliteit en toegankelijkheid in de nieuwsvoorziening hangt niet samen met het distributieplatform.

### **Open voor alle producenten**

In de ideaaltypische situatie staat overheidssteun open voor alle nieuwsproducenten die zich ervoor kwalificeren. In het huidige beleid zijn de routes voor financiële overheidsbijdragen voor nieuwsproductie beperkt: (1) het oprichten van een omroepvereniging of kwalificeren als taakom-

roep volgens de Mediawet en (2) een subsidieaanvraag bij het Stimuleringsfonds voor de Pers of soortgelijk ander fonds indienen. Voor de tweede route geldt dat het budget ad hoc wordt herzien en niet voor alle nieuwsprojecten openstaat.<sup>17</sup> Structureel onrendabele journalistiek komt niet in aanmerking voor ondersteuning van het Stimuleringsfonds voor de Pers. Juist waar door marktfalen het private rendement structureel te laag is, biedt het fonds dus geen soelaas. Dit betekent dat taakomroepen en omroepverenigingen het ‘alleenrecht’ hebben op het leeuwendeel van de overheidssteun. Journalisten kunnen geen financiële bijdrage ontvangen voor traditionele verslaggeving zonder vernieuwing in bijv. een gemeente. Een printbedrijf dat audiovisuele onderzoeksjournalistiek wil maken zonder innovatieve aspecten (bijv. een nieuwsprogramma), lijkt ook buiten de boot te vallen.

Het voordeel van openstelling van overheidssteun voor alle kwalificerende nieuwsproducenten is dat er naar verwachting meer efficiëntieprikkels en meer variatie in het publiekgefinancierde aanbod gaan ontstaan. De Nederlandse Nieuwsmonitor onderzocht de pluriformiteit in de nieuws- en actualiteitenprogramma's van de publieke omroep. Een van de conclusies is dat veel programma's van de publieke omroep op het moment van grote gebeurtenissen *en masse* dezelfde onderwerpen behandelen. De vraag die de onderzoekers stellen is in hoeverre we zitten te wachten op een groot aantal actualiteitenprogramma's (Nederlandse Nieuwsmonitor 2012).

Om concurrentie effectief te laten werken, moet er op gelijke voet kunnen worden geconcurrereerd. Dus: publieke omroepen mogen ook reclame uitzenden tijdens een film, of niemand mag dat. En: niet alleen radio 1 mag een muziekje draaien maar ook BNR als ze dat willen. En *last but not least*: de platformspecifieke steun maakt plaats voor platformneutraliteit in de financiële ondersteuning van nieuwsproductie. In omroepeland betekent dit dat niet langer omroepen worden bekostigd, maar dat individuele programma's van productiehuisen een financiële bijdrage kunnen ontvangen als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan.

Het weghalen van de financiële schotten betekent dat beter kan worden samengewerkt tussen platforms. Non-discriminatoire overheidssteun zet de deur open voor innovaties, zoals crossmediale producties. Zo kunnen een radioproducent en krantenredactie samenwerken bij de productie van nieuws, of een tv-producent en een internetredactie.

Er wordt wel aangegeven dat een hybride stelsel – met zowel publiek gefinancierde omroepen als privaat gefinancierde omroepen – beter is voor de bijdrage aan het transparant maken van het democratisch proces dan een louter privaat gefinancierd stelsel (zie bijvoorbeeld Iyengar et al. (2010) en Soroka et al. (2000)). Opvallend genoeg wordt dit argument nooit ingebracht als het gaat om print (die markt bestaat in Nederland uit privaatgefinancierde aanbieders). Deze discussie valt verder buiten het bestek van dit onderzoek en is er ook niet relevant voor, omdat in de voorgestelde ordening nog steeds sprake is van een (deels) publiekgefinancierde nieuwsvoorziening, maar dan platformonafhankelijk en op programma- in plaats van organisatiebasis.

---

<sup>17</sup> Zie de voorwaarden in de Quicksan van het fonds op <http://www.persinnovatie.nl/9778/nl/quickscan>, geraadpleegd op 2 oktober 2013.

### **Gericht op producties die zonder financiële bijdrage niet tot stand zouden komen**

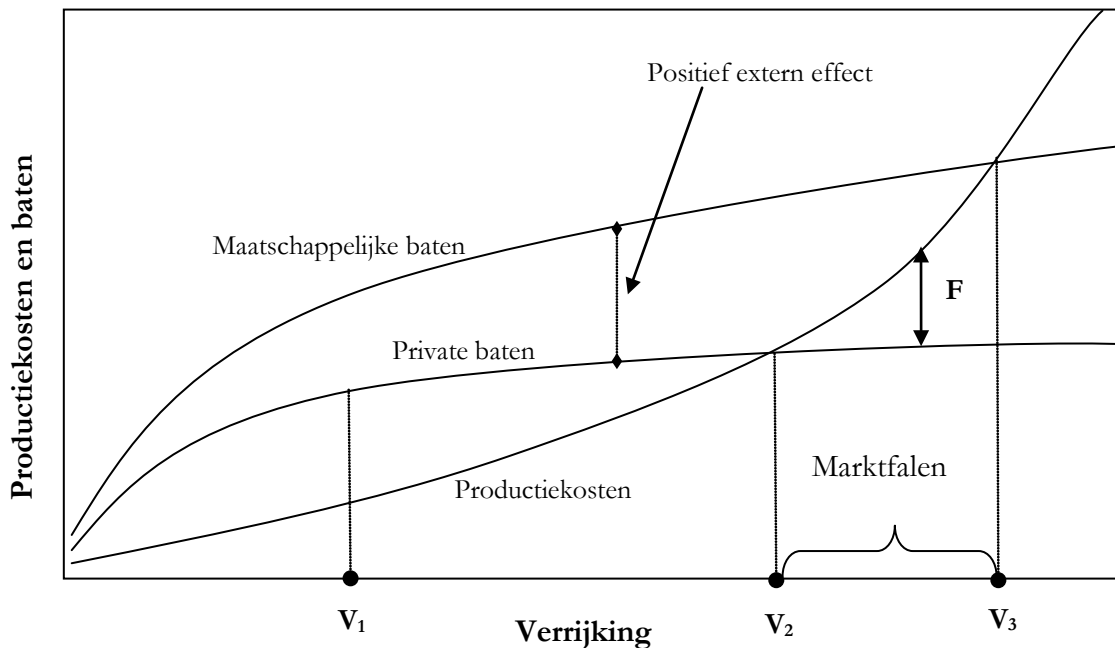
Veel nieuwsproducten kunnen goed zonder financiële bijdrage tot stand komen. Consumenten hebben behoefte aan nieuws en zullen daar in veel gevallen voor willen betalen. Op advertentiemarkten ‘verkoop’ consumenten daarnaast hun aandacht aan adverteerders en dit levert ook inkomsten voor nieuwsmakers op. Door digitalisering is het ‘kale nieuws’ relatief goedkoop te vergaren en te verspreiden waardoor de noodzaak voor overheidssteun kleiner is geworden.

Dit beeld gaat niet op voor onderzoeksjournalistiek: investeringen in onderzoeksjournalistiek hebben een onzeker rendement en andere nieuwsbedrijven kunnen meeliften op een nieuwsverhaal dat veel consumenten interesseert (een hit). De maatschappelijke baten van een dergelijk nieuwsverhaal zijn hoog, maar omdat het eenvoudig verspreid kan worden zijn de private baten die een producent kan innen relatief laag.

In het algemeen zijn de maatschappelijke baten van onderzoeksjournalistiek hoog, omdat het bijdraagt aan het functioneren van de democratie en het bestuur en de burger ook informeert over maatschappelijke misstanden. Alleen het onderzoek zelf, dus zonder publicatie, kan deze functie al vervullen. Wanneer deze maatschappelijke baten van consumptie de private baten van de consument overstijgen, zal de consument niet genoeg willen betalen om het maatschappelijk gewenste niveau van onderzoeksjournalistiek af te nemen.

Figuur 5.1 illustreert het marktfalen dat ontstaat als gevolg van positieve externe effecten. Op de horizontale as staat de mate van verrijking bij nieuwsproductie (van weinig naar veel); op de verticale as staan de productiekosten, de private (dus inbare) baten en de maatschappelijke baten. Verrijking betekent in dit verband het toevoegen van onderzoeksjournalistieke input. De maatschappelijke baten zijn hier de som van de individuele baten en de positieve externe effecten. Het positieve externe effect is in de figuur aangeduid met een streepje tussen de private en maatschappelijke baten. Nieuws met weinig verrijking is kaal nieuws, dit staat aan de linkerkant van het spectrum gepositioneerd (links van  $V_1$ ). Onderzoeksjournalistiek kenmerkt zich juist door een hoge mate van verrijking en staat gepositioneerd op de rechterkant van het spectrum (rechts van  $V_2$ ).

Figuur 5.1 Verrijking van nieuws en marktfalen



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Elk afzonderlijk nieuwsproduct neemt in theorie een positie in op de horizontale as. De productiekosten van een nieuwsproduct nemen toe met de mate van verrijking. Over de baten is weinig bekend, maar het is aannemelijk dat zowel de private baten als de maatschappelijke baten toenemen met de mate van verrijking. Een naar winst strevende producent zou een voorkeur hebben voor een product op punt  $V_1$ , waar het verschil tussen private baten en kosten maximaal is.

Wanneer de productiekosten hoger zijn dan de private baten (hierbij gaat het om inkomsten uit gebruikers en aan bereik gekoppelde advertentie-inkomsten), is het niet meer lonend om het nieuwsproduct te maken. Deze situatie treedt op wanneer de verrijking hoger is dan  $V_2$ . In het gebied tussen  $V_2$  en  $V_3$  zijn de maatschappelijke baten hoger dan de productiekosten: voor deze gevallen is een financiële bijdrage gewenst. Wanneer de productiekosten hoger zijn dan de maatschappelijke baten is het niet efficiënt om de activiteit te financieren met belastinggeld. Dit gaat op bij verrijking hoger dan  $V_3$ . Alleen de producties tussen  $V_2$  en  $V_3$  (gemarkeerd met 'marktfalen') dienen voor overheidssteun in aanmerking te komen.

In deze analyse zijn de kosten van belastingheffing nog niet meegenomen (zie paragraaf 5.1 onder het kopje 'Overheidsfalen door kosten van belastingheffing'). Het is alleen welvaartsverhogend om een nieuwsproduct te ondersteunen met bedrag  $F$  wanneer de kosten gemoeid met belastingheffing lager zijn dan het surplus tussen de maatschappelijke baten en de productiekosten. Dit surplus neemt af tussen  $V_2$  en  $V_3$ : project  $V_2$  verdient de voorkeur boven project  $V_3$ .

De benodigde financiële bijdrage is gelijk aan het gat tussen de kosten en de private baten (in figuur 5.1 is dit voor een productie tussen  $V_2$  en  $V_3$  aangeduid met  $F$ ). Met een financiële bijdrage gelijk aan  $F$  speelt de producent in principe *break-even*. Het gaat dus niet om een 100%-financiering van de productiekosten. Een deel van de kosten kunnen immers wel uit private baten

vergoed worden middels advertentie-inkomsten of bijv. abonneegelden. Bovendien is het uit het oogpunt van onafhankelijkheid beter om meer dan één financieringsbron te hebben.

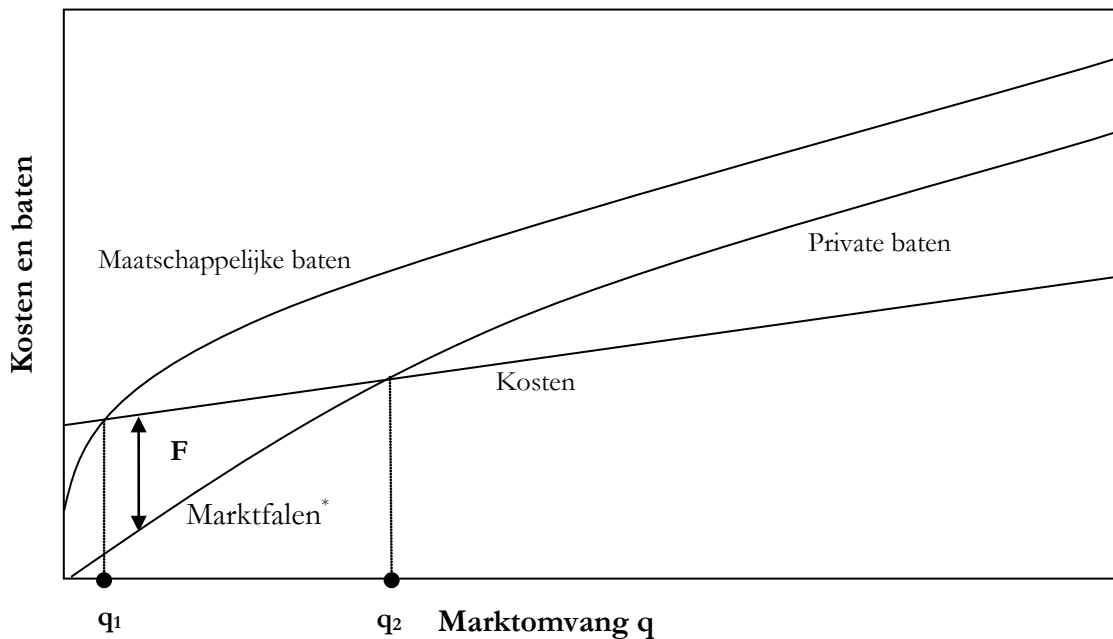
Naast marktfalen veroorzaakt door de positieve externe effecten van journalistieke verrijking kan overheidssteun vanuit welvaartseconomisch perspectief ook wenselijk zijn wanneer de markt faalt als gevolg van schaalvoordelen. In Figuur 5.2 wordt dit probleem geschetst. Op de horizontale staat de marktomvang: de exploitatiebasis bestaande uit adverteerders en gebruikers die inkomsten genereren. Bij een lage marktomvang rond  $q=0$  zijn de private baten nihil. Bij stijgende  $q$  nemen zowel de inkomsten uit gebruikers als de advertentie-inkomsten toe, waardoor deze curve een stijgend verloop heeft.

De marktomvang kan volgen uit het gebied waarover verslaggeving wordt gedaan: de gemeente Amsterdam heeft voor verslaggeving een grotere marktomvang dan de gemeente Maassluis. De maatschappelijke baten kunnen daarentegen ook bij relatief lage marktomvang aanzienlijk zijn: het controleren van de overheid in Maassluis bevordert de democratie en houdt bestuurders scherp, net als dat in een grotere gemeente als Amsterdam het geval is. Zelfs wanneer  $q=0$  kan verslaggeving met duiding en onderzoeksjournalistiek dus maatschappelijke baten genereren. De curve maatschappelijke baten geeft dit verband weer.

Vanwege de kostenstructuur heeft een nieuwsproduct met een kleine marktomvang al te kampen met forse kosten, die vanwege de distributietechniek niet sterk stijgen met het aantal gebruikers van het nieuwsproduct. De kosten die worden gemaakt bij  $q=0$  staan in de economie bekend als 'vaste kosten', de toename in kosten veroorzaakt door een stijging van het aantal gebruikers van  $q$  naar  $q+1$  staan bekend als 'marginale kosten'. De curve 'Kosten' geeft weer dat nieuws wordt gekenmerkt door relatief hoge vaste kosten en relatief lage marginale kosten.

Pas bij een marktomvang die groter is dan  $q_2$  wordt het lonend voor een marktpartij om het nieuwsproduct te gaan produceren. Lokale en regionale projecten met een exploitatiebasis die kleiner is dan  $q_2$  kampen dus met schaalnadelen en komen niet tot stand. Een financiële overheidsbijdrage voor producties tussen  $q_1$  en  $q_2$  (ter grootte van het verschil tussen de kosten en de private baten, aangegeven met  $F$ ) kan in dat geval gewenst zijn, om de welvaartswinst (namelijk het verschil tussen de maatschappelijke baten en de kosten van nieuwsproductie) te kunnen realiseren. Deze welvaartswinst moet wel groter zijn dan de kosten van belastingheffing (niet afgebeeld) om op een positief kosten-baten saldo van overheidsingrijpen te komen.

Figuur 5.2 De afzetmarkt voor nieuws en schaalvoordelen



Bron: SEO Economisch Onderzoek. \*Schaalvoordelen leiden niet altijd tot marktfalen. Alleen wanneer door positieve externe effecten de maatschappelijke baten boven de productiekosten liggen kan er sprake zijn van marktfalen.

De schaalvoordelen kunnen er ook toe leiden dat slechts één enkele speler de markt bedient. Neem bijv. een nieuwsproduct met een marktomvang van  $2q_2$ , dus tweemaal de omvang  $q_2$ . Wanneer een speler deze markt als monopolist bedient, kan er een positief rendement behaald worden (de private baten liggen ruim boven de kosten). Wanneer echter een concurrent zou toetreden en beide partijen de hoeveelheid  $q_2$  zouden bedienen (dus fifty-fifty verdeling van het aantal abonnees), zou er geen winst meer behaald kunnen worden. Het is dan aannemelijk dat er geen toetreding plaatsvindt en slechts een aanbieder een markt met een omvang gelijk aan  $2q_2$  bedient.

Zou de overheid in een dergelijk geval een financiële bijdrage moeten inzetten om het aantal aanbieders te verhogen van één naar twee? Hieraan zijn voor- en nadelen verbonden. Ten eerste werkt in een monopoliesituatie het concurrentiemechanisme niet (indien sprake is van potentiële toetreding kan er in een monopoliepositie wel sprake zijn van concurrentiedruk), waardoor de betrouwbaarheid en onafhankelijkheid van de nieuwsvoorziening mogelijk in gedrang komen. Zo wordt wel gezegd dat het NOS Journaal 'beter' is geworden nadat er concurrentie ontstond, en dat andersom de concurrenten (waaronder het RTL Nieuws) 'betere kwaliteit' leveren omdat er een NOS Journaal is. Dit geeft aan dat concurrentie bevorderlijk kan zijn voor de kwaliteit en vernieuwing. Ten tweede is het maar zeer de vraag of er daadwerkelijk sprake is van een monopolie: gegeven de convergentie en substitutie tussen platformen en nieuwsproducten kan er ook vanuit andere nieuwsproducten concurrentiedruk uitgaan op de 'monopolist'. Ten derde is een belangrijk nadeel dat de financiële overheidsbijdrage voor de tweede speler waarschijnlijk ten koste zou gaan van het verdienmodel van de eerste speler. Het heeft daarom de voorkeur om de financiële ondersteuning voor *beide* bedrijven op de markt op gelijkwaardige (non-discriminatoire) wijze beschikbaar te maken.

### **Borging onafhankelijkheid en kwaliteit**

In de ideaaltypische rol van de overheid dient de overheid zich niet te bemoeien met de inhoud (omwille van de onafhankelijkheid). Tegelijkertijd dient het nieuws waarvoor een financiële bijdrage wordt toegekend feitelijk juist en betrouwbaar te zijn. Zowel bij toekenning van de financiële bijdrage als achteraf kan hier toezicht op worden gehouden. De precieze uitwerking is onderwerp voor verder onderzoek. Het is goed voorstelbaar dat een voorwaarde voor toekenning van de financiële bijdrage is dat de producent in de geest van de code van Bordeaux (zie paragraaf 2.2) werkt.

### **Borging toegankelijkheid**

Het nieuws waar een financiële bijdrage voor wordt toegekend dient beschikbaar te komen voor het publiek. Door het nieuwsproduct (minimaal) op internet beschikbaar te stellen (indien van toepassing *on demand*) kan hier aan voldaan worden. Het is niet gezegd dat dat per se gratis moet zijn. Immers: omdat alleen de onrendabele top met overheidsgeld wordt afgedekt, betekent dit dat er ook privaat geld bij moet. Dat kan met advertentie-inkomsten, maar ook met een betaalsoort, worden verdiend. Er zouden dan eisen kunnen worden gesteld aan de hoogte van de betaling om zo de toegankelijkheid te borgen. Een andere eis zou kunnen zijn dat de nieuwsproductie op een toegankelijk tijdstip wordt uitgezonden (dus niet om 12 uur 's nachts of overdag).

### **Huidige overheidssteun voor nieuws bij de publieke omroep anders verdelen**

De hierboven geschetste contouren betekenen dat de huidige overheidssteun die voor nieuwsproductie wordt toegekend aan de omroepverenigingen en de taakomroepen op een non-discriminatoire manier beschikbaar moeten komen voor elke producent van nieuws. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen structurele nieuwsvoorzieningen (zoals een dagelijks tv-journaal of de verslaggeving van raadsvergaderingen in een kleine gemeente) en incidentele voorzieningen op initiatief van de subsidieaanvrager, i.c. journalist. De structurele voorziening kan ook een 'kwaliteitsstandaard' in de markt zetten die commerciële aanbieders zullen proberen te evenaren. Voor de incidentele behoefte aan budget voor een enkele onderzoeksjournalistieke productie kan een financiële bijdrage worden toegekend na toetsing van de subsidieaanvraag aan diverse criteria (zie box 5.2).



Naast het geven van financiële steun zijn nog andere maatregelen beschikbaar om journalistieke nieuwsproducties te ondersteunen. Een voorbeeld is een fonds om onderzoeksjournalisten bij te staan die in hun onderzoek juridische bijstand nodig hebben. Dat kan nodig zijn als journalisten tijdens hun onderzoek op personen of instanties stuiten die het onderzoek met juridische middelen trachten te dwarsbomen. Van belang is dan wel dat de journalist in kwestie kan aantonen dat hij heeft gewerkt volgens een vooraf opgestelde gedragscode, bijvoorbeeld conform de Code van Bordeaux. Een tweede voorbeeld is het verlagen van het btw-tarief voor digitale nieuwsproducties. Nu vallen papieren dagbladen en tijdschriften wel onder het verlaagde tarief, maar digitale producties niet. Dat is vreemd, omdat de reden om een papieren nieuwsmedium onder het verlaagde tarief te plaatsen ook geldt voor de digitale nieuwsmedia. Een derde voorbeeld dat in de transitiefase naar de ideaaltypische situatie kan worden toegepast, is het verruimen van de mogelijkheden voor samenwerking op regionaal niveau tussen de regionale publieke omroep en andere (private) mediabedrijven, zoals ook reeds beschreven door Inge Brakman in haar rapport over regionale media centra (Brakman, 2011). Hetzelfde geldt voor de landelijke publieke omroep.

Om nieuwsproductie met hoge maatschappelijke baten te bevorderen, is niet alleen de overheid de aangewezen partij; nieuwsproducenten kunnen ook zelf een bevorderingsstrategie voeren. Zo zou door nieuwsbedrijven meer gewicht kunnen worden toegekend aan journalistieke nieuwsproducties boven kaal nieuws en andere berichtgeving. In het ideaaltypische eindbeeld ontstaat meer ruimte voor onder meer onderzoeksjournalistiek. Dit rapport heeft echter geen zicht op de huidige interne aansturing van nieuwsbedrijven. Om in te kunnen schatten hoeveel ruimte er nodig en beschikbaar is, dient inzichtelijk te zijn wat in grote lijnen de productiviteit van individuele journalisten is. Deze informatie zou intern in het kader van bijvoorbeeld functionering- en beoordelingsgesprekken kunnen worden verzameld. Dit onderwerp valt verder buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

## **Uitvoering en transitie naar eindbeeld**

Hoe kan de ideaaltypische overheidsrol bereikt worden? De vijf hierboven geschetste randvoorwaarden zijn:

1. Distributieplatform neutraal;
2. Open voor alle producenten;
3. Gericht op het corrigeren van marktfalen;
4. Bevordert onafhankelijkheid van overheid en adverteerders en feitelijk juiste berichtgeving;
5. Het nieuwsproduct dient beschikbaar te komen voor het publiek (toegankelijkheid).

Het onttrekken van overheidsgeld bij de publieke omroep leidt waarschijnlijk tot neveneffecten voor de andere taken van de publieke omroep, zoals vermaak, cultuur en sport. Hier is in de transitiefase beleid voor nodig. Het voorliggende onderzoek is beperkt tot de productie en consumptie van nieuws. Het functioneren van de publieke omroep na aanpassing en herverdeling van het budget voor nieuws valt daarmee buiten dit onderzoek. Duidelijk is wel dat als nieuwsprogramma's niet langer met generieke financiële bijdragen door publiek gefinancierde omroepen worden gemaakt, dat dit een overgang van publieke omroepen naar een systeem met publieke netten die een programmeerfunctie hebben versnelt. In dit systeem zouden productiehuisen meedingen naar een plekje in die programmering. Het functioneren van de gehele publieke om-

roep (dus ook los van nieuws) na aanpassing en herverdeling van het budget voor nieuws is een onderwerp voor vervolgonderzoek.

Welke stappen zijn nodig om het ideaaltypische toekomstbeeld te bereiken en hoe kan er concreet uitvoering aan worden gegeven? Ten eerste zou een ‘commissie van wijzen’ die op afstand staat van de overheid belast moeten zijn met de uitvoering van de regeling, om beïnvloeding door de overheid te minimaliseren. Ten tweede moet worden nagedacht hoe de inhoudelijke toetsing plaatsvindt: vooraf, achteraf of een combinatie hiervan? Ten derde is de termijn van belang: krijgt een producent de ruimte om te experimenteren en te investeren of wordt er juist relatief snel een nieuwsproduct verwacht? Box 5.2 hieronder geeft een aantal meer specifieke criteria voor de selectie van projecten.

#### Box 5.2 Welke initiatieven komen in aanmerking voor een financiële bijdrage?

Hieronder staat, mede op basis van Figuren 5.1 en 5.2, een overzicht met mogelijke criteria die de commissie van wijzen kan hanteren om de subsidieaanvragen te beoordelen. Dit zijn slechts denkrichtingen, verder onderzoek is nodig om hier verder invulling aan te geven. Het gaat steeds om criteria op basis waarvan aannemelijk kan worden gemaakt dat (1) de maatschappelijke baten groter zijn dan de maatschappelijke kosten en (2) de private baten tekort schieten waardoor de productie niet privaats tot stand komt.

In Figuren 5.1 en 5.2 zijn deze criteria uitgewerkt: een journalistieke verrijking tussen  $V_2$  en  $V_3$  of een marktomvang tussen  $q_1$  en  $q_2$ . De financiële bijdrage dient niet hoger te zijn dan het verschil tussen de kosten en de private baten, aangegeven met het bedrag  $F$ .

- Relatief kleine afzetmarkt: lokaal of regionaal bestuur;
- Moeite om advertentie-inkomsten aan te trekken: bereik is laag of onzeker;
- Moeite om gebruikersinkomsten aan te trekken: de bereidheid om te betalen is laag;
- Voorinvestering benodigd, uitkomst van journalistiek werk is onzeker: onbekend of het zoekwerk tot een interessante uitkomst gaat leiden;
- Gericht op informatieachterstand van burgers: informatie die mensen niet via andere weg hadden kunnen krijgen;
- Journalistiek gericht op overheid, bedrijfsleven of andere belangrijke systeemfuncties in de samenleving: draagt bij aan functioneren van democratie en openbaar bestuur (controleren overheid), concurrentie (controleren bedrijven) en het aan de kaak stellen en wegnemen van maatschappelijke misstanden;
- In geval van een hit, kunnen de baten weglekken: aannemelijk dat in het geval van succes andere mediabedrijven (gratis) profiteren van het onderzoekswerk.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Uitgangspunten voor een financiële bijdrage voor nieuwsproducten zijn dat het platformneutraal moet gebeuren en er bovendien geen financiële bijdrage moet zijn voor producties die door de markt zelf voortgebracht worden. Appelman et al. (2005) noemen de optie om programma's aan te besteden. In Nieuw Zeeland zijn hier ervaringen mee opgedaan, zie Box 5.3.

Aan platformneutraliteit wordt in Nieuw Zeeland niet voldaan. Hierbij moet worden opgemerkt dat het systeem in Nieuw Zeeland functioneert als alternatief voor de publieke omroep en dus niet specifiek gericht is op de content.

Wat betreft het type content bestaat er een uitdaging enkel de *juiste* content te subsidiëren. Omdat lang niet altijd objectief vast te stellen is, zeker niet door een buitenstaander, aan welke producties behoefte bestaat, genieten ideeën vanuit de markt de voorkeur boven een door een Commissie van Wijzen uitgedachte lijst met wenselijke nieuwsproducties waarop nieuwsproducenten dan kunnen inschrijven. Of vervolgens een financiële bijdrage wordt verstrekt is afhankelijk van de vraag of wordt voldaan aan de in paragraaf 5.4 uiteengezette criteria.

### Box 5.3 Casus Nieuw Zeeland

In Nieuw Zeeland is gekozen voor het oprichten van een fonds, genaamd NZ On Air, dat specifieke programmagenres subsidieert. Het gaat om content voor televisie, radio en internet, de dagbladpers kan dus niet meedingen naar subsidie. NZ On Air is opgericht na liberalisering van de publieke omroep in 1988. De oude publieke omroep is opgegaan in twee staatsbedrijven voor radio (RNZ) en televisie (TVNZ). De radio-omroep ontvangt nog steeds financiering vanuit de overheid. Van TVNZ wordt echter verwacht dat ze zichzelf financiert middels advertenties. In eerste instantie was zelfs niet langer sprake van een publieke taakopdracht voor RNZ en TVNZ. In 2003 is men hierop teruggekomen en overgegaan op een hybride financiering van TVNZ waarbij de omroep voor een kleine deel direct overheidssubsidie ontvangt maar nog steeds hoofdzakelijk afhankelijk is van advertentieinkomsten. TVNZ, RNZ en de overige omroepen kunnen aanvragen doen bij NZ On Air voor het maken van programma's in genres als kunst en cultuur, documentaires, nieuws en *special interest*. In 2011 werd voor NZ \$127 miljoen (ongeveer euro75 miljoen) aan subsidies verstrekt<sup>18</sup>.

Het experiment met programma-specifieke subsidies in Nieuw Zeeland kan niet direct vertaald worden naar de Nederlands beleid. Ten eerste zijn de gegeven subsidies niet platformneutraal; er zijn geen subsidiemogelijkheden voor journalistieke producties in dagbladen. Daarnaast is het is het voornaamste kritiekpunt op NZ On Air dat het niet heeft niet kunnen voorkomen dat programma's, ondanks subsidie, niet gemaakt worden. Of dat deze programma's worden uitgezonden op een tijdstip waarop het bereik laag is (TNO, 2005).

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Wanneer blijkt dat er witte vlekken ontstaan en dat er voor een bepaald type producties helemaal geen financiële bijdragen worden aangevraagd (en er dus ook geen producties gerealiseerd worden), kan als alternatief worden gekozen om voor bepaalde nieuwsproducties aanbestedingsprocedures te starten. Gezien de hiermee gemoeid zijnde administratieve en organisatorische lasten geniet dit echter niet de voorkeur.

Het valt daarom aan te bevelen om in de eerste plaats te kiezen voor een systeem waarin een financiële bijdrage wordt toegekend naar aanleiding van aanvragen van marktpartijen. Het initiatief ligt dus bij nieuwsproducenten die bij een bepaalde productie voorzien dat sprake is van een onrendabele top. Het kan daarbij ook gaan om een reeks van producties, het gaat dus niet louter om een enkele productie. Pas als blijkt dat op deze manier de nieuwsproductie achterblijft bij de maatschappelijke doelen, kan worden gekozen voor een systeem waarin de commissie van wijzen aanbestedingen uitschrijft.

<sup>18</sup> NZ On Air annual report 2011.

Om de onafhankelijkheid te borgen en overcompensatie te voorkomen (uit Figuur 5.2 volgt dat een deel van de baten doorgaans *privaat inbaar* is, er is een onrendabele top<sup>19</sup>), is het verstandig om geen 100% dekkende financiële bijdrage te verschaffen. Dit voorkomt ook dat winstgerichte nieuwsproducenten de bijdrage als *cash cow* inzetten.<sup>20</sup>

Bovenstaande zou betekenen dat het onderscheid tussen publieke en private nieuwsproducenten verdwijnt. Er ontstaat een veelheid aan nieuwsproducenten (van grote productiehuisen tot individuele journalisten). De pluriformiteit neemt toe doordat de kansen voor nieuwe nieuwsproducenten toenemen. Zo zullen waarschijnlijk meer nichespelers met een bepaalde specialisatie op de markt terecht kunnen. Ook kunnen eenvoudiger nieuwe producten en distributiemodellen bestaan door samenwerking tussen tv, print, radio en internet. Vernieuwing is nodig zodat de nieuwsproducenten ook in de toekomst tegemoet kunnen komen aan de voortdurend veranderende behoeften van de nieuwsconsument. De samenwerking bij innovaties wordt nu nog belemmerd door publieke bekostiging van radio en tv.

### Samenvattend

Omdat nieuwsproductie tot maatschappelijke baten kan leiden die uitgaan boven de private baten, moeten nieuwsproducenten een aanvraag voor een financiële bijdrage kunnen indienen bij een op afstand van de overheid geplaatste commissie die op basis van een aantal vooraf duidelijk gestelde en zo objectief mogelijke criteria de aanvraag beoordeelt en eventueel toekent. De criteria zijn bedoeld om alleen die producties te financieren die grote maatschappelijke baten hebben, maar die op de markt niet terugverdiend kunnen worden. Andere criteria zijn gericht op de betrouwbaarheid (bijvoorbeeld de code van Bordeaux), toegankelijkheid (bijvoorbeeld het uitzendtijdstip en de vindbaarheid op internet) en onafhankelijkheid (bijvoorbeeld ook andere financieringsbronnen naast de subsidie).

Het is overigens zonder nader onderzoek naar de maatschappelijke kosten en baten niet te zeggen hoeveel de totale subsidie zou moeten zijn. SEO beveelt aan om meer inzicht te verkrijgen in de maatschappelijke effecten van nieuwsconsumptie.

Concurrentie blijft bestaan, omdat duidelijk is dat het instrument werkt (het RTL nieuws is beter door het NOS journaal en andersom, en hetzelfde geldt voor de verschillende kranten en andere nieuwsmidia). Ook het instrument van overheidssteun blijft bestaan, maar wordt gericht ingezet ten bate van *alle* platforms.

Er is literatuur die wijst op positieve effecten van concurrentie binnen een hybride systeem. De literatuur maakt niet inzichtelijk of deze positieve effecten van een hybride systeem samenhangen met concurrentie en publieke subsidiëring *an sich* of dat het noodzakelijk is om een publiek gefi-

<sup>19</sup> Dat zal alleen niet het geval zijn als een onderzoeksjournalistieke project uiteindelijk onvoldoende resultaat blijkt op te leveren om tot publicatie over te gaan. In andere gevallen kan de productie tegen betaling beschikbaar worden gesteld aan nieuwsconsumenten (vaak via een distributieplatform waar ook advertentie-inkomsten worden gerealiseerd).

<sup>20</sup> Er wordt wel gesteld dat een belangrijk verschil tussen de publiek gefinancierde omroep en de *privaat* gefinancierde mediabedrijven is dat de eerste niet winstgedreven zijn. Bij deze vergelijking dienen meer aspecten in overweging te worden genomen dan alleen het verschil in winststreven, die overigens buiten het bestek van dit onderzoek vallen: de kostenefficiëntie van een publiek gefinancierde omroep versus *privaat* gefinancierde mediabedrijven en de kosten van belastingheffing die nodig zijn voor de publieke financiering.

nancierde speler te hebben. Het is aan te bevelen om te monitoren of het nieuwe financieringsstelsel van nieuws goed werkt in termen van onafhankelijkheid, betrouwbaarheid, toegankelijkheid en pluriformiteit.

Met het platform-onafhankelijk worden van de steunverlening is dus nog altijd sprake van publiek gefinancierde nieuwsproducties. Er is echter niet langer sprake van een hybride systeem met enerzijds privaat gefinancierde nieuwsproducenten en anderzijds publiek gefinancierde nieuwsproducenten. Er wordt immers per productie bijgedragen (dat kan ook een reeks zijn zoals een journaal of een politiek programma) en niet meer per organisatie gefinancierd.



## Literatuur

Agerbeek, M. (2011), Een nieuwe impuls voor onderzoeksjournalistiek; Kansen voor onderzoeksjournalistiek bij media in Nederland en Vlaanderen, Amsterdam: Beter Blaadje, in opdracht van de Vereniging van Onderzoeksjournalisten (VVOJ).

Appelman, M., M. Dijk, van R. Nahuis, B. Vollaard en D. Waagmeester (2005). Een economisch vooronderzoek ten behoeve van de WRR-studie naar de media, in: Van de Donk W., Broeders, D., & Hoefnagel, F., (2005) Trends in het medialandschap, Vier verkenningen, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Athey, Susan, Emilio Calvano, Joshua Gans (2013). The Impact of the Internet on Advertising Markets for News Media. NBER Working Paper No. 19419, September 2013.

Bakker, P., Bosch, K., Duurloo, M., & Kok, B. (2011). Kansen voor journalist.nl, de afronding. Hogeschool Utrecht/journalist.nl Lectoraat Cross Media Content & Kwaliteitsjournalistiek, mei 2011.

Bond van Adverteerders (2010). Dagbladen en tijdschriften profiteren nauwelijks van wegvallen STER. Persbericht 18 januari 2010.

Brakman, Inge (2011). Regionale Media Centra. Adviesrapport, juli 2011.

Commissariaat voor de Media (2006). Nieuwsredacties

Commissariaat voor de Media (2009a). Het nieuws op 18 juni 2009.

Commissariaat voor de Media (2009b). Over Nieuws en het ANP.

Commissariaat voor de Media (2012). Mediamonitor mediamarkten en mediabedrijven 2011. Juni 2012.

Commissariaat voor de Media (2013). Mediamonitor; Mediabedrijven en mediamarkten 2012-2013, september 2013.

Tijdelijke Commissie innovatie en toekomst pers (2009). De volgende Editie. Den Haag, 23 juni 2009.

Donders, K. (2011). Superficial Harmonisation Versus One-Size-Fits All: The Implementation of European State Aid Principles in Flanders and the Netherlands. *Journal of Media Law*, 3(2), pp. 237–61.

Europese Commissie (2006). Eurobarometer 65. Public Opinion in the European Union. Spring 2006.

Europese Commissie (2010). Steunmaatregel E 5/2005 (ex NN 170b/2003) – Jaarlijkse financiering van de Nederlandse publieke omroep – Nederland. Brussel, 26.1.2010, C(2010)132.

Federal Communications Commission (2011). The information needs of communities; the changing media landscape in a broadband age. Report by Steven Waldman and the Working Group on Information Needs of Communities, July 2011.

Hijmans, E., Buijs, K., & Schafraad, P., (2009). Nieuwsbronnen en de kwaliteit van de journalistiek. Een verkennende analyse van binnenlandse nieuwsonderwerpen in vier Nederlandse dagbladen, in: Ummelen, B. (2010). Journalistiek in Diskrediet. AMB: Diemen, 2009.

HOI (2013). Opvraagmodule oplage.

Huysmans, F. & Haan, de J., (2010). Alle kanalen staan open. De digitalisering van mediagebruik. Het culturele draagvlak deel 10. SCP-publicatie 2010/25. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

International Federation of Journalists (2010). Journalism in touch with the Future. Brussels, 2010.

Iyengar, S., Curran, J., Lund, A. B., Salovaara-Moring, I., Hahn, K. S., & Coen, S. (2010). Cross-National versus individual-level differences in political information: a media systems perspective. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 20(3), 291-309.

Jacobs, B. (2008), *De prijs van gelijkheid*, Amsterdam: Bert Bakker.

Kamerstukken IIa, 2009-2010, 32 033, nr. 4.

Kamerstukken IIb, 2009-2010, bijlage bij 35 511, nr 7.

Kamerstukken IIc, 2012-2013, 33 444-VIII, nr. 29.

Kik, Q., Bakker, P., Buijs, L., & Katz, J., (2013). Een aanbodsanalyse van de positie van nieuwsvoorziening in de regio anno 2012. Stimuleringsfonds voor de Pers.

Kik, Q. & Landman, L. (2013). Nieuwsvoorziening in de regio. Studies voor het Stimuleringsfonds voor de pers /S39. AMB Diemen, 2013.

Leuven, van S., & Raeymaeckers, K. (2011). Churnalism in de Vlaamse pers? Een studie van het gebruik van aangeleverd nieuws in twee Vlaamse kwaliteitskranten.

Lewis, J., Williams, A., & Franklin, B., (2008). Four Rumours and an Explanation. Political economic account of journalists' changing newsgathering and reporting practices. *Journalism Practice*, Vol 2, Issue 1, 2008.



Lewis, J., Williams, A., Franklin, B., & Mosdell, N. (2006) *The Quality and Independence of British Journalism. Tracking the changes over 20 years.* Cardiff School of Journalism, Media and Cultural Studies.

Lijesen, M., & Shestalova, V. (2007). *Public and private roles in road infrastructure: An exploration of market failure, public instruments and government failure.* CPB document No 146, June 2007.

Michalis, M. (2012). *Assessing the British Public Value Test: Benefits, limitations and challenges ahead.* International Journal of Media & Cultural Politics, Volume 8-1.

Nahuis, R., Appelman, M., Dijk, van M. et al. (2005) *Onderweg naar morgen: Een economische analyse van het digitaliserende medialandschap.* CPB Document No 78, februari 2005.

NDP Nieuwsmedia (2012). *Jaarverslag 2011.* Amsterdam, juni 2012.

NDP Nieuwsmedia (2013). *Jaarverslag 2012.* Amsterdam.

Nederlandse Nieuwsmonitor (2012). *Diversiteit & pluriformiteit in medialand? Nieuws en actualiteiten 2011, 20 maart 2012.*

Nederlandse Vereniging van Journalisten (2013). *Diverse jaarverslagen.*

Newman, N. (2011). *Mainstream Media and the Distribution of News in the Age of Social Discovery*, Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism.

Niewold, B., Werf, van der B., Punt, B., *Onderzoek naar mediabestedingen in Nederland.* TNS NIPO/Nielsen, 28 mei 2010.

Nom Printmonitor 2008-2012.

Prenger, M., Valk, van der L., Vree, van F., Wal, van der L. (2010) *Gevaarlijk spel De verhouding tussen pr & voorlichting en journalistiek.* AMB Diemen 2010

RAB (2013). *NLO Analysetool.*

Rutten, P., Slot, M., Schoonhoven, van B., & Koops, O., (2011). *Zijn de persbureaus te verslaan? De positie van Nederlandse persbureaus in de nieuwsketen.* TNO-rapport, augustus 2011.

Schwarz F.L. (2013). *Nieuwswijsheid. De onmisbare schakel in de relatie tussen journalisten en nieuwsgebruikers.* Zwolle: Hogeschool Windesheim, 2013 (verwacht).

SKO (2013). *Kijkcijfers.*

Smit, J. (2013). *Op eigen benen: verbinden + verdiepen = verheffen + verdienen.* Uitgeschreven versie van de oratie van Jeroen Smit, hoogleraar journalistiek RUG, 14 mei 2013.

Soroka, S., Andrew, B., Aalberg, T., Iyengar, S., Curran, J., Coen, S., & Tiffen, R. (2000). Auntie Knows Best? Public Broadcasters and Current Affairs Knowledge. *Communication Research*, 50, 46-70.

STIR (2013). STIR Webmeter 2008-2012.

Timeos Pensioendiensten (2013). Aantallen geregistreerde journalisten. Aangeleverd via NDP Nieuwsmedia.

Trilling, D. (2013). Following the news: patterns of online and offline news consumption. Proefschrift, Universiteit van Amsterdam, 4 juni 2013.

Trilling, D., & Schönbach, K., (2012). Skipping current affairs: The non-users of online and off-line news. *European Journal of Communication* 2013 28: 35.

TNO (2005). Quick Scan Beleid publieke omroep in Europa, Nieuw Zeeland en de Verenigde Staten. TNO-rapport STB-04-39

Varian, H. (2010). Newspaper Economics. Google, 13/03/2010.

Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2005). Focus op functies: Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Witschge, T., Fenton, N. & Freedman, D., (2010). Protecting the News: Civil Society and the Media. *Geopolitics, History, and International Relations*, issue: 2/2010: 31-72.

Wurff, van der R., & Schönbach, K., (2012). Publieke verwachtingen van journalistieke accountability. Hoe denken Nederlanders over de verantwoordelijkheid van de journalistiek?. ASCoR, Amsterdam, 5 juni 2012.





# seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . [www.seo.nl](http://www.seo.nl)