raad voor cultuur
raad voor cultuur
raad voor cultuur

R.J. Schimmelpenningcklaan 3
postbus 61243
2506 AE Den Haag
telefoon +31(0)70 310 66 86
fax +31(0)70 361 47 27
e-mail cultuur@cultuur.nl
www.cultuur.nl

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
de heer dr. R.H.A. Plasterk
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

datum: 4 augustus 2008
uw kenmerk: MLB/M/26.481
ons kenmerk: med-2008.04948/2

onderwerp: advies Persbeleid

Geachte heer Plasterk,

In uw schrijven van 26 juni 2008[1] vraagt u de Raad zijn visie te geven op het (brede) persbeleid, dit met het oog op een komende brief van uw hand over dit onderwerp. De laatste persbrief, die expliciet op de geschreven pers gericht was, dateert van januari 2005. Hierin schetste toenmalig staatssecretaris Van der Laan de beperkingen voor overheidsbemoeienis met de per traditie zelfregulerende perssector.
Later in 2005 bracht de Raad voor Cultuur het advies *De publieke omroep voorbij* uit, waarin vanwege de convergentie van verschillende mediumtypen, in navolging van de WRR[2], gepleit werd voor een breed, mediumonafhankelijk, mediabeleid. Hierin stonden niet de verschillende mediumtypen centraal, maar de verschillende maatschappelijke functies die de media vervullen.
De Raad is overtuigd van de noodzaak van een integraal mediabeleid. Niet een beleid per mediumtype, maar een beleid gebaseerd op de instandhouding en stimulering van publieke functies zou in de toekomst centraal moeten komen te staan. Mede vanuit deze overtuiging formuleert hij in voorliggend advies concrete aanbevelingen voor het toekomstige pers- en mediabeleid. Deze aanbevelingen zijn eveneens gebaseerd op belangrijke ontwikkelingen die de perssector beïnvloeden. Naar de mening van de Raad hebben die ontwikkelingen implicaties voor het overheidsbeleid. De huidige instrumenten ter regulering van de perssector voldoen niet meer om de maatschappelijke functies die traditioneel door de geschreven pers verzorgd werden ook in de toekomst te waarborgen. De hieronder beschreven aanbevelingen zijn een stap in die richting. De achtergronden van en verdere toelichting op deze aanbevelingen vindt u in de bijlage.

---

[1] Met kenmerk MLB/M/26.481

[2] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Focus op functies* (Den Haag 2005).

Aanbevelingen

Het persbeleid is altijd terughoudend geweest. De overheid heeft zich tot nu toe -terecht- afstandelijk opgesteld ten aanzien van de private perssector. Gelet op de belangrijke maatschappelijke functies die de pers als waakhond van de democratie vervulde, was het beleid vooral gericht op het behouden en bevorderen van de externe pluriformiteit van een voorheen relatief statisch medialandschap. De afgelopen jaren is het medialandschap echter radicaal veranderd: verschillende mediumtypen convergeren, media commercialiseren, de schaarste in de ether verdwijnt en het mediagebruik van burgers verandert. Het huidige medialandschap is veel dynamischer dan voorheen en het is nog onduidelijk en moeilijk te voorspellen welke invloed de huidige ontwikkelingen precies zullen hebben op de pluriformiteit, kwaliteit en onafhankelijkheid van de verschillende media en de journalistiek. Het pers- en omroepbeleid is per traditie vooral gebaseerd op de bescherming van de externe pluriformiteit van het medialandschap. Gelet op de ontwikkelingen, bijvoorbeeld op het gebied van bedrijfsovernames en de concurrentie tussen media, zijn de risico's op dit vlak zeker niet verdwenen.
Een veranderend medialandschap vraagt om een andere rol van de overheid. Het overheidsbeleid moet niet langer gericht zijn op de verschillende mediumtypen afzonderlijk, maar op de maatschappelijke functies die het medialandschap als geheel vervult. De Raad adviseert de minister derhalve een integraal, mediumonafhankelijk beleid te formuleren. De overheid dient er zorg voor te dragen dat de functies die de geschreven pers traditioneel vervulde - nieuws, opinie en achtergrond - ook in de toekomst gewaarborgd blijven. Hierbij moet ze op gepaste afstand van de sector blijven, maar er niettemin scherp op toezien of en in welke mate de belangrijke maatschappelijke functies met de daaraan gekoppelde waarden in het geding komen. Juist in de huidige dynamiek van media en nieuws- en informatieaanbod is het van belang dat de overheid nauwlettend toeziet op plekken waar de pluriformiteit, kwaliteit en onafhankelijkheid van de nieuws, opinie en achtergronden in het geding komen. Wanneer deze functies in het gedrang komen moet de overheid niet schromen om te interveniëren – ook wanneer het om de perssector gaat. Op basis van deze overwegingen doet de Raad een aantal aanbevelingen voor zowel de lange als de korte termijn.

Aanbevelingen lange termijn

Monitoring

Momenteel zijn er diverse instanties die ieder voor zich bepaalde ontwikkelingen in het medialandschap 'monitoren', zoals het Commissariaat voor de Media, het Stimuleringsfonds voor de Pers en de Nieuwsmonitor. Om de effectiviteit van de monitoring te verbeteren is een bundeling van de verschillende activiteiten op zijn plaats. De Raad ziet in een nieuwe beleidssituatie een cruciale rol weggelegd voor een gezaghebbend monitororgaan. Dit orgaan moet zich afstandelijk en flexibel opstellen, met een scherp oog voor nieuwe ontwikkelingen in het medialandschap. Het is daarbij van groot belang dat dit monitororgaan een gezamenlijk en gedeeld instrumentarium ontwerpt op basis waarvan witte vlekken in de maatschappelijke informatievoorziening, zowel in het

aanbod als in het gebruik, kunnen worden vastgesteld als basis voor mogelijke publieke interventie. De exacte werkwijze en parameters van het monitororgaan moeten uiteraard nog worden uitgewerkt en ingevuld. Van belang is hierbij dat de overheid, wanneer ze vaststelt dat de media een aantal publieke functies, gebaseerd op relevante waarden, moeten vervullen, zich minder op beleid en regelgeving vooraf richt, meer ruimte laat aan maatschappelijke partijen en zich vooral beperkt tot toezicht en evaluatie achteraf, en pas ingrijpt op het moment dat er daadwerkelijk witte vlekken ontstaan op het gebied van maatschappelijk belangrijk geachte functies zoals nieuws, opinie en achtergrond.

Stimuleringsfonds voor de media

Vanuit de gedachte dat het in mediabeleid niet langer om mediumtypen gaat, maar om publieke functies is het aanbevelenswaardig dat het belangrijkste beleidsinstrument op dit terrein, het Stimuleringsfonds voor de Pers, zich samen met andere fondsen evolueert in de richting van een stimuleringsfonds voor de media. Dit fonds zou daar waar de maatschappelijke functies van de media in het geding komen de mediasector moeten kunnen ondersteunen. Dit mediafonds moet, in samenhang met andere fondsen[3], waardevolle initiatieven op het gebied van nieuws, opinie en achtergrond en van kunst en cultuur kunnen ondersteunen. Voor de omvorming van de bestaande fondsen in de richting van een mediafonds is evident politieke regie onontbeerlijk. Alleen bij een goed geregisseerde overgangssituatie, blijven de waardevolle elementen uit het bestaande media- en cultuurbeleid overeind.

Onderzoek naar overnames

Ondanks het feit dat de pers een private sector is, pleit de Raad ervoor dat, gezien de belangrijke maatschappelijke functie ervan, onderzoek plaatsvindt naar de risico's van overname door (buitenlandse) private partijen van maatschappelijk belangrijk geachte pers- en mediafuncties, en naar de mogelijkheden om in dit soort gevallen de ruimte voor toetsing en toezicht te versterken.

Aanbevelingen korte termijn

Mediawijsheid

De Raad wil nogmaals het belang van mediawijsheid benadrukken, zoals hij dat eerder heeft gedaan in het advies *Mediawijsheid. De ontwikkeling van nieuwe burgerschap* (juli 2005). De overheid heeft inmiddels verschillende activiteiten met betrekking tot mediawijsheid ontwikkeld. De Raad juicht dit toe, maar hij vindt wel dat deze te veel op de kinderen en jeugd zijn gericht. In een steeds groter wordend aanbod van media-inhouden en in een tijd waarin deze inhouden steeds commerciëler worden, acht de Raad het van belang dat alle burgers over voldoende kennis, vaardigheden en mentaliteit beschikken om alle informatie die zij via mediatot zich nemen, te kunnen wegen en beoordelen. Samenleving

[3] In het convergerende medialandschap bewegen de verschillende bestaande fondsen steeds meer naar elkaar toe. De fondsen hebben vanuit het verleden en vanuit verschillende tradities (mediabeleid en cultuurbeleid) verschillende uitgangspunten en werkterreinen, maar komen in de huidige ontwikkelingen dichter bij elkaar te staan of gaan elkaar overlappen. Zo verandert de naam van het Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties met de wijziging van de mediawet in Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Mediaproducties.

en democratie functioneren niet zonder mediawijsheid. Hierom pleit de Raad ervoor dat de innovatiegelden, die momenteel louter ten goede komen aan technische innovatie, ook ingezet kunnen worden voor het bevorderen van mediawijsheid.

Recht op antwoord

In een gemedialiseerde samenleving is het van belang dat er een zekere gelijkwaardigheid bestaat tussen mediaproducent en mediaontvanger. In samenhang met de eerder door de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling bepleite publieke verantwoording door media, pleit de Raad voor Cultuur daarom voor een recht op antwoord. Dit verplicht media-aanbieders ruimte te bieden aan lezers/kijkers die kunnen aantonen door een publicatie van het medium benadeeld te zijn. De Raad beveelt aan dit recht op antwoord te laten gelden voor alle Nederlandse media.

Redactionele onafhankelijkheid

De Raad uit zijn zorgen over de vermenging van commerciële en redactionele inhouden. Om de onafhankelijkheid te waarborgen is het van groot belang dat hier regelgeving voor wordt ontwikkeld. In het geval van journalistieke producten moet volstrekt duidelijk gemaakt worden - ook aan de gebruiker - aan welke media-uitingen wordt meebetaald door derde, al dan niet commerciële, partijen. Bij radio- en televisieprogramma's wordt reeds middels billboards vermeld wie er (mede) heeft betaald aan het programma. De Raad beveelt aan, indien er sprake is van inmenging in mediaproducten, ook voor de geschreven pers een vermelding te verplichten.

Raad voor de Journalistiek

Vooruitlopend op uw evaluatie van het drieluik zelfregulering, waar ook de Raad voor de Journalistiek deel van uitmaakt, stelt de Raad voor Cultuur dat de Raad voor de Journalistiek meer gezag moet krijgen in de perssector. Op zijn minst moeten uitspraken van de Raad voor de Journalistiek verschijnen in het medium waarover hij een oordeel uitspreekt. Een gezaghebbende Raad voor de Journalistiek moet zich, naast uitspraken naar aanleiding van klachten, ook over algemene kwesties van journalistieke onafhankelijkheid en kwaliteit uitspreken. De Raad voor Cultuur doet de suggestie te laten onderzoeken welke belemmeringen naar taak en samenstelling van de Raad voor de Journalistiek een dergelijke ontwikkeling in de weg staan.

Nieuwsmonitor

De Raad is van mening dat de Nieuwsmonitor een nuttig middel kan zijn. Het heeft veel tijd gekost om dit, in eerste instantie wetenschappelijke, instrument op te zetten en het zou de kans moeten krijgen om zich de komende jaren binnen aangescherpte condities te bewijzen. De Nieuwsmonitor moet in de toekomst mede een rol spelen in de monitoring van de functies nieuws, opinie en achtergrond.

De voorzitter van de Raad voor Cultuur is vanwege haar voorzitterschap van de Stichting Democratie en Media niet bij de totstandkoming van dit advies betrokken geweest.

Hoogachtend,

G.J. Hulshof
Waarnemend voorzitter

C.H. Weeda
Algemeen secretaris

Bijlage behorende bij het advies van de Raad voor Cultuur van 4 augustus 2008

Algemeen
In deze bijlagen worden de achtergronden van hierboven genoemd advies beschreven en toegelicht. Deze aanbevelingen komen onder andere voort uit de hieronder beschreven ontwikkelingen die zich de afgelopen jaren op het pers- en mediagebied hebben voorgedaan. Daarnaast zijn er verschillende relevante onderzoeken en bevindingen verschenen over veranderde en convergerende media, en over het daarmee samenhangend mediagebruik. Deze worden ook hieronder besproken. De Raad schetst voorts het huidige overheidsbeleid ten aanzien van de pers en beschrijft de belangrijke waarden van de pers: pluriformiteit, onafhankelijkheid en kwaliteit. Ten slotte gaat hij in op de functionele benadering van het pers- en mediabeleid.

1. Ontwikkelingen
In bedrijfsmatig en financieel opzicht is de krantensector de afgelopen jaren geconfronteerd met substantiële ontwikkelingen op technologisch en sociaal-cultureel gebied. Deze ontwikkelingen hebben, ongeacht of kranten hierop hebben ingespeeld, niet alleen de bedrijfstak wezenlijk veranderd, maar eveneens invloed gehad op de journalistiek. Hieronder volgt een korte schets van de omstandigheden en ontwikkelingen die vragen om een nieuwe visie op persbeleid.

Ontwikkelingen binnen de bedrijfstak
Al geruime tijd hebben kranten structureel te maken met dalende inkomsten en stijgende kosten. De stijgende kosten betreffen productie, distributie en personeel, en de noodzaak voor betaalde kranten tot de ontwikkeling van nieuwe platforms zoals het internet. De dalende inkomsten vloeien voortuit teruglopende lezersaantallen en de daarmee samenhangende terugloop van advertentie-inkomsten. De afgelopen twintig jaar zijn de oplages gedaald van 4,5 miljoen naar 3,7 miljoen.[4] Ook internationaal is deze neerwaartse trend zichtbaar. Zo zijn in Europa tussen 2002 en 2006 de oplages met 4,1 procent gedaald, en in de Verenigde Staten met 5,2 procent.[5] Ook het aantal dagbladondernemingen is afgenomen. De afgelopen twintig jaar heeft een halvering plaatsgehad. Bovendien zijn het minder uitgevers die een groter deel van de markt controleren. In Nederland beschikten de grootste drie uitgeverijen (Telegraaf Media Group, PCM Uitgevers en Koninklijke Wegener) in 2005 over een marktaandeel van 90 procent, terwijl twintig jaar eerder de grootste zes uitgeverijen nog maar zestig procent van de markt in handen hadden. Daarbij besteden uitgevers een steeds groter deel van het productie- en distributieproces uit. Het drukken van de krant en de bezorging is bij de drie grote concerns inmiddels ondergebracht in aparte bv's. Ook neemt het aantal zogenaamde 'kernkranten' af. De afgelopen jaren zijn vooral veel regionale kernkranten verdwenen.[6]

---

[4] Zie www.cebuco.nl. Eind juni 2008 werd bovendien bekend dat de totale oplage van betaalde kranten in het eerste kwartaal van 2008 2,5 procent lager was dan een jaar daarvoor.

[5] Stimuleringsfonds voor de Pers, *De krant doorgeklikt* (Apeldoorn 2007) p. 25.

[6] De term kernkrant wordt gehanteerd voor een krant met een unieke bovenregionale berichtgeving. Deze term en de cijfers zijn afkomstig uit: Commissariaat voor de Media, *Concentratie en pluriformiteit van de Nederlandse Media 2006* (Hilversum 2007).

Een belangrijk nieuw fenomeen in de krantensector vormen de gratis kranten die de afgelopen jaren een sterke marktpositie hebben verworven. Naast de betaalde dagbladen zijn er intussen vier gratis kranten (Metro, Sp!ts, De Pers en DAG). In tegenstelling tot de betaalde krant kennen deze wel stijgende oplages. Zo is tussen 2001 en 2006 de oplage van Sp!ts gegroeid van 325.000 naar 395.000, en die van Metro van 370.000 naar 460.000. De totale oplage van de gratis kranten is in 2007 gestegen naar ongeveer 1,8 miljoen, waarmee deze ruim vijftig procent van de nationale krantenmarkt uitmaken.
De perssector kenmerkt zich de afgelopen jaren verder door een trend waarbij steeds meer vanuit de vraag dan vanuit het aanbod gedacht wordt. Zo bieden kranten tegenwoordig flexibele abonnementen aan en is een aantal kranten overgestapt op het kleinere tabloidformaat (Trouw, Parool, AD, nrc.next en veel regionale kranten). Ook biedt een aantal de inhoud van de papieren krant aan via andere mediumtypen. Het beschikbaar stellen van crossmediale inhoud wordt steeds meer gebruikelijk. Zo biedt de Volkskrant via VK.tv online videoreportages aan en heeft nrc.next met Who's Next een eigen televisieprogramma op RTL 4. Ook zijn nieuwsberichten vaak gratis beschikbaar op de eigen website van kranten. De bezoekersaantallen van de websites van traditionele kranten zijn de afgelopen jaren flink toegenomen. Zo zijn er dagen waarop de website van de Telegraaf meer bezoekers heeft dan het aantal lezers van de papieren editie. In het eerste kwartaal van 2008 bereikten de dagbladensites gemiddeld 5,9 miljoen bezoekers per maand.[7] Bij de multimediale activiteiten en investeringen van kranten gaat overigens de kost nog steeds voor de baat uit. Winst wordt er nog niet mee gemaakt.
Dat de kranten en uitgeverijen puur Nederlands bezit zijn is steeds minder vanzelfsprekend geworden. De grote concerns hebben in de afgelopen jaren te maken gekregen met buitenlandse overnames. Zo heeft het Britse Mecom, dat eerder al twee Limburgse kranten overnam, inmiddels een meerderheidsbelang in Wegener, en is het Parool in 2003 overgenomen door het Vlaamse mediabedrijf De Persgroep. Het Britse APAX had een aandeel in PCM. Nadat APAX zich terugtrok, bleek het rendement voor de investeringsmaatschappij hoog, terwijl de schulden van PCM aanzienlijk bleken te zijn toegenomen. Kortom, de interesse van buitenlandse bedrijven voor Nederlandse krantenuitgevers is niet gering.

Sociaal-culturele en journalistieke ontwikkelingen
De positie van de perssector is de afgelopen decennia wezenlijk veranderd door een groeiende beeldcultuur. De opkomst van de televisie vormde daar de basis voor. Televisie is het meest gebruikte medium; in 2007 keek men er gemiddeld 186 minuten per dag naar.[8] Daarnaast stijgt het internetgebruik en wordt men steeds vaker omringd door schermen: op straat, in het openbaar vervoer, in winkels en in (fastfood)restaurants. Bovendien heeft nagenoeg iedereen zijn eigen scherm op zak in de vorm van een mobiele telefoon of een (hand)computer.
De vrijwel continue aanwezigheid en toegankelijkheid van de (nieuwe) media hebben gezorgd voor een veranderd mediagebruik door burgers. Met name jongeren halen hun

---

[7] Zie www.cebuco.nl
[8] Stichting KijkOnderzoek, *Jaarrapport 2007*. p. 19.

nieuws op een zelfgekozen moment van verschillende soorten media, zoals het internet en de mobiele telefoon, en zijn doorgaans niet bereid voor dit nieuws te betalen. De papieren betaalde krant speelt daarmee voor jongeren steeds minder een rol van betekenis. De lezer van betaalde kranten vergrijst. Jongeren tussen 15 en 29 jaar besteden maar twee procent van hun totale mediagebruik (221 minuten per dag) aan betaalde kranten. Bovendien vindt deze groep de papieren krant als nieuwsbron minder relevant, minder geloofwaardig en minder vermakelijk dan bijvoorbeeld televisie.[9] De gratis kranten worden wel goed door jongeren gelezen. Ook allochtonen lezen deze kranten vaker dan betaalde kranten.[10] Door technologische ontwikkelingen is nieuws tegenwoordig overal en is het via internet bovendien mogelijk nieuws te krijgen dat is toegesneden op de persoon (bijvoorbeeld via RSS-feeds). Kranten lijken de waarde van deze profilering en 'verniching' te zien en creëren via de website communities. Mensen, en jongeren in het bijzonder, zijn daarbij steeds meer gewend media interactief te gebruiken. Dit veranderende mediagebruik heeft gevolgen voor de papieren krant. Met name de kranten die zich nog richten op een breed publiek en een totaaloverzicht willen bieden van dat wat er in de wereld speelt, hebben te kampen met dalende oplagecijfers. De betaalde kranten die zich op specifieke doel- en mentaliteitsgroepen richten (bijvoorbeeld nrc.next en Het Financieele Dagblad) en de gratis dagbladen hebben juist te maken met stijgende oplages.
Door de moeilijkheden waar veel kranten de afgelopen jaren mee te maken hebben gehad (stijgende kosten en dalende inkomsten), bezuinigen uitgevers steeds meer op redacties.[11] Een recent voorbeeld hiervan is de aangekondigde ontslaggolf bij de redacties van de kranten van uitgever Wegener. Hiermee lijkt een trend ingezet te zijn waarbij kleine rompredacties ontstaan die aangevuld worden met freelancers. Het Commissariaat voor de Media schreef al in 2006: "Steeds meer nieuwsproducten worden door minder redacties en minder journalisten geproduceerd."[12] Door steeds kleiner wordende redacties neemt de druk op journalisten toe en zijn ze steeds minder goed in staat om journalistieke principes zoals het checken van feiten te handhaven. Journalisten worden zo steeds afhankelijker van persbureaus en van belanghebbenden die de pers gebruiken om hun eigen boodschap kwijt te kunnen, zoals persvoorlichters van overheden en bedrijven.[13]
Uit onderzoek van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) is gebleken dat de journalistiek en de politiek steeds meer onder invloed komen te staan van hypes. Deze

---

[9] Onderzoek van Robert Barnard in opdracht van de Christelijke Hogeschool Windesheim en de Stichting Krant in de Klas, met een financiële bijdrage van het Stimuleringsfonds voor de Pers, naar mediagebruik van jongeren.
[10] Motivaction onderzocht in samenwerking met TransCity in 2007 het mediabereik onder verschillende groepen allochtonen. Hieruit kwam naar voren dat Nederlandse kranten goed worden gelezen door allochtonen. Het onderzoek bevestigt eveneens de populariteit van de gratis dagbladen onder allochtonen. Dit blijkt ook uit een onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) naar het dagelijks leven van allochtone stedelingen.
[11] Zo moesten bij HDC Media in 2005 65 banen worden geschrapt; verdwenen door de fusie tussen het *AD* en regionale kranten 300 banen; en verdwenen in 2006 bij *Trouw* 20 banen (Stimuleringsfonds voor de Pers, *De krant doorgeklikt* p. 40,41).
[12] Commissariaat voor de Media, *Concentratie en pluriformiteit in de Nederlandse media 2005* (Hilversum 2006) 88.
[13] De Britse journalist Nick Davies schetst ook hoe het voor de journalisten steeds moeilijker wordt hun vak adequaat te beoefenen .In: *Flat Earth News* (Londen 2008).

problematiek is van grote invloed op de kwaliteit van de informatievoorziening.[14] De verhouding tussen burgers, media en overheid is aan het verschuiven. Factoren die hierbij een rol spelen zijn: een zich emanciperende burger (onder meer door de opkomst van het internet), een steeds commerciëler wordend medialandschap, een steeds informeler wordende verhouding tussen burgers en politiek en het feit dat politiek steeds meer als entertainment wordt beschouwd en gebracht. Daarnaast zijn politici meer dan voorheen afhankelijk van journalisten. Politici hebben media nodig om de aandacht van de burger te krijgen. Vanwege de grote hoeveelheid media en informatie in de huidige samenleving zullen politici snel met berichten naar buiten treden waarvan ze denken dat die interessant zijn voor journalisten. Journalisten zijn door de heviger geworden concurrentie op hun beurt voor een groot deel afhankelijk van het nieuws dat via politici tot ze komt en voelen zich gedwongen dat nieuws direct te plaatsen. Hierdoor ontstaat volgens de RMO een publiek debat dat zich door haast en concurrentie fixeert op schandalen en de korte termijn, en hierdoor aan kwaliteit inboet. Media zouden dan ook publieke verantwoording moeten afleggen. Vanwege de belangrijke positie van media in het publieke domein hebben zij namelijk ook een maatschappelijke verantwoordelijkheid. Op de wijze waarop media die invullen mag de samenleving hen aanspreken. Dit zal de relatie tussen burgers en media versterken en de media tegelijk aansporen tot zelfreflectie en innovatie wanneer mediaorganisaties zich actiever naar burgers verantwoorden.
De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) heeft eveneens kritiek op de wijze waarop journalisten en politici van elkaar afhankelijk zijn geworden. Via professionele communicatietechnieken proberen politici (en andere overheidsvertegenwoordigers) greep te krijgen op de berichtgeving in de media. De ROB is van oordeel dat de regering en het parlement zich onafhankelijker zouden moeten opstellen tegenover de media en dat de journalistiek transparanter zou moeten opereren.[15]

Naast de traditionele journalistiek ontwikkelen zich ook nieuwe vormen hiervan, zoals de burgerjournalistiek. Door de toegankelijkheid van het internet is het voor burgers eenvoudig geworden om via weblogs zelf journalistiek te bedrijven. Vooral in de Verenigde Staten speelt de burgerjournalistiek al een belangrijke rol in de politiek; in Nederland is die invloed veel geringer. Naast de burgerjournalistiek is er het, eveneens in de V.S. aangeslagen, zogeheten 'civic journalism' ontstaan, waarbij journalisten burgers meer centraal stellen in het journalistieke proces. *Civic journalism* gaat in tegen zowel te veel commercie als een te grote nadruk op de officiële politiek. Het uitgangspunt is een *civil society* waarin een centrale rol is weggelegd voor de burger. De journalist moet de burger niet alleen helpen om zich te informeren, maar hem ook aanzetten om meer actief betrokken te raken bij de publieke zaak.[16] In Nederland is vooral bij de regionale pers deze trend van *civic journalism* zichtbaar. Beide vormen van journalistiek (burgerjournalistiek en

---

[14] Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Medialogica: over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek* (Den Haag 2003).

[15] Raad voor het openbaar bestuur, *Politiek en media: pleidooi voor een LAT-relatie* (Den Haag 2003).

[16] James Fallows beweert in zijn boek *Breaking the news: how the media undermine American democracy* (1996): "Het is niet moeilijk aandacht te trekken met geweld, dood, roddel, corruptie, schandalen en ruzies, maar het degradeert het publiek tot toeschouwer en het werkt passiviteit of zelfs cynisme in de hand." In: Jansen, T. & N. Drok, 'Op zoek naar vertrouwen in de pers. Christen Democratische Verkenningen', Lente 2005, p. 27

civic journalism) impliceren een nieuw soort verhouding tussen de professional en de amateur. De vraag is wat deze ontwikkelingen betekenen voor de traditionele informatievoorziening. Vormt het een aanvulling op of deels een vervanging van de traditionele journalistiek, en wat betekenen deze ontwikkelingen voor de kwaliteit en onafhankelijkheid van de journalistiek?

2. Overheidsbeleid

Bemoeienis met de geschreven pers is altijd een moeilijk punt geweest. In Nederland is er - in tegenstelling tot het omroepbeleid waarin de overheid jaarlijks fors investeert- dan ook een bescheiden traditie op dit vlak.[17] Van oudsher is de gedachte achter het persbeleid dat de externe pluriformiteit van het medialandschap bewaakt moet worden. Daarvoor is in 1974 het Bedrijfsfonds voor de Pers opgericht. Dit fonds is in het leven geroepen om de pluriformiteit binnen de perssector in stand te houden en te bevorderen.[18] In de praktijk kwam het erop neer dat het fonds vooral dag- en opiniebladen met financiële problemen ondersteunde. Wegvallen van bestaande titels, zo was de veronderstelling, zou immers ten koste gaan van de diversiteit in het perslandschap. Vanuit de gedachte dat de externe pluriformiteit bewaakt diende te worden was het kranten ook niet toegestaan om zich te begeven op het terrein van de televisie en de radio (verbod op 'crossownership').
In de loop der jaren zijn echter steeds meer krantentitels opgegaan in grote concerns, waarmee ook de rol van het Bedrijfsfonds veranderde. Het Bedrijfsfonds mocht wettelijk gezien alleen steun bieden aan individuele persorganen en niet aan concerns. In de loop van de jaren tachtig ontving het Bedrijfsfonds een aantal keer dotaties (afkomstig uit de reclame-inkomsten van de publieke omroep) ten behoeve van de uitvoering van de Compensatieregeling voor Dagbladen. De Compensatieregeling is echter na 1989 niet meer toegepast.[19] Dotaties aan het fonds bleven vanaf dat moment achterwege omdat het vermogen waarover het fonds beschikte toereikend werd geacht om de opgedragen taken naar behoren uit te kunnen voeren. Nu is het punt bereikt dat het fonds bijna door zijn vermogen heen is, en zal er, op basis van de taken van het fonds, nog moeten worden bepaald in welke mate er sprake zal zijn van verdere financiering.
Tegenwoordig ondersteunt het fonds voornamelijk de diverse persorganen, minderhedenbladen, onderzoek ten behoeve van de bedrijfstak, en sinds kort ook informatieproducten op internet. Recentelijk zien de overheid en het Bedrijfsfonds zelf een steeds belangrijkere rol weggelegd voor het Bedrijfsfonds als bevorderaar van innovatie binnen de perssector. Daarom is de naam van het Bedrijfsfonds in 2007 gewijzigd in Stimuleringsfonds voor de Pers. Om zijn rol als aanjager van innovatie goed te kunnen vervullen vraagt het fonds in zijn rapport *De krant doorgeklikt. Innovatie en transformatie*

---

[17] Ook in veel andere landen is overheidsbemoeienis met de pers gering. De instrumenten die in Europese landen worden gebruikt variëren. In de Scandinavische landen wordt de perssector relatief fors ondersteund Zo hebben de kranten in Denemarken lagere posttarieven en een vrijstelling van de btw, wat oploopt tot een indirecte steun van € 135 miljoen. Daarnaast is er in Denemarken een persfonds en een 'Dagbladpers Financieringsinstituut' dat opgericht is om de economische situatie van de dagbladpers te verbeteren. In de Angelsaksische landen is de overheidssteun miniem.

[18] Naast het bevorderen van de pluriformiteit is ook het doen van onderzoek naar de perssector een wettelijke taak voor het fonds.

[19] Enkele jaren later is de regeling uit het Mediabesluit verwijderd.

in de dagbladpers (2007) een financiële bijdrage van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Overigens bestaat naast het Stimuleringsfonds voor de Pers tevens het - in omvang veel bescheidener - Fonds Bijzondere Journalistieke Projecten, dat subsidies verleent aan journalisten en auteurs voor de realisering van bijzondere en kwalitatief hoogwaardige journalistieke en andere non-fictie projecten.[20]
Een tweede overheidsinstrument om de perssector te reguleren, eveneens ter bevordering van de pluriformiteit en ter voorkoming van te grote opinieconcentraties, is de wetgeving met betrekking tot mediaconcentraties. Momenteel is deze vastgelegd in de Tijdelijke Wet Mediaconcentraties. Hierin staat onder andere dat het niet toegestaan is een mediaconcentratie tot stand te brengen indien 'het gebruikersmarktaandeel de grens van 35% op de gebruikersmarkt voor dagbladen overschrijdt'.[21] Daarnaast mag een mediabedrijf niet meer dan negentig procent van de gezamenlijke televisie-, radio- en dagbladenmarkt in bezit hebben. Wettelijk is ook vastgelegd dat het Commissariaat voor de Media de ontwikkelingen op de verschillende mediamarkten monitort en daarover jaarlijks rapporteert aan de minister van OCW. Het Commissariaat heeft daarnaast als wettelijke taak dat hij bij fusies en overnames op de mediamarkten voor dagbladen, radio en televisie de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) adviseert. In de Tijdelijke Wet Mediaconcentraties heeft eveneens de versoepelde regelgeving omtrent het *crossownership* zijn beslag gekregen. Krantenuitgevers hebben hierdoor de mogelijkheid eigendom te verwerven in de radio- en televisiemarkt en zich aldus multimediaal te ontplooien. De gedachte achter deze wetswijzigingen is dat in een veranderend medialandschap kranten meer mogelijkheden moeten krijgen om zich op andere mediumtypen te richten.

Naar aanleiding van de eerder genoemde adviezen van de RMO en de ROB is bovendien in 2004 het 'drieluik zelfregulering' geïntroduceerd. Het eerste element van dit drieluik bestond uit het versterken van de Raad voor de Journalistiek. Het tweede element was de oprichting van de NieuwsMonitor. Deze NieuwsMonitor is op initiatief van de sector zelf opgericht en wordt uitgevoerd door de Stichting Het Persinstituut. De NieuwsMonitor wordt gefinancierd door het Stimuleringsfonds voor de Pers, de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ) en de Nederlandse Dagblad Pers (NDP). Ook voor het derde initiatief, de oprichting van het Mediadebatbureau bij de NVJ, heeft de overheid financiële steun verleend. Dit bureau heeft als opdracht debatten te organiseren en te publiceren over journalistieke werkwijzen. Het ministerie van OCW heeft aangekondigd het drieluik te evalueren en de Kamer in de komende persbrief over de resultaten van deze evaluatie op de hoogte te brengen. De indruk van de Raad is dat de eerder aangekondigde versterking van de Raad voor de Journalistiek nog onvoldoende tot stand is gekomen. Ook het Mediadebatbureau heeft nog onvoldoende een rol gespeeld in het aanjagen van het debat over journalistieke kwaliteit. De Raad is van mening dat de Nieuwsmonitor een nuttig middel kan zijn en zal zijn waarde de komende jaren moeten bewijzen.

---

[20] Het Fonds Bijzondere Journalistieke Projecten ontvangt een meerjarige subsidie van OCW van ongeveer 420.000 euro.

[21] Artikel 2 eerste lid, Tijdelijke wet mediaconcentraties

3. Pluriformiteit, onafhankelijkheid en kwaliteit

Tot nog toe is het pers- en omroepbeleid vooral gericht geweest op het in stand houden en bevorderen van de externe pluriformiteit van het medialandschap. Nu het medialandschap volop in beweging is, roept dat de vraag op in hoeverre deze oude grondslag onder het mediabeleid nog gerechtvaardigd is. Digitale distributiekanalen vervangen langzamerhand de analoge; hierdoor is het veel eenvoudiger geworden voor partijen om toe te treden tot de mediamarkt. Het verdwijnen van schaarste in distributiekanalen heeft er dan ook voor gezorgd dat het media-aanbod de afgelopen jaren explosief gegroeid is. Dit is de pluraliteit (in termen van de hoeveelheid aanbieders en aanbod) van het media-aanbod ten goede gekomen.

Nieuws- en informatievoorziening vindt allang niet meer plaats louter via de traditionele media. Op het internet is een enorme hoeveelheid verschillende informatiebronnen te vinden die vaak toegesneden is op de interesses van specifieke groepen. Een toename van de pluraliteit impliceert overigens niet per definitie een toename van de pluriformiteit - of kwaliteit - van het media-aanbod. Zo heeft de commercialisering van het medialandschap grote invloed op de pluriformiteit en kwaliteit ervan. Enerzijds is de markt goed in staat de verschillende voorkeuren van de consument te bedienen; een blik in de tijdschriftenkiosk zegt wat dat betreft voldoende. Anderzijds kan commercialisering tevens homogenisering van het aanbod betekenen als de markt zich te veel concentreert en er weinig aanbieders zijn. Die homogenisering van het aanbod wordt verder vergroot, naarmate om bedrijfseconomische redenen de nieuws- en opiniërende functie van media onder druk komt te staan ten gunste van de meer amusemerende functies.

Een ander aspect van commercialisering is dat in de journalistiek redactionele en commerciële inhouden steeds meer met elkaar vervlochten raken.[22] Vooral bij de gratis kranten is de scheidslijn tussen commercie en journalistiek niet altijd helder, waarmee de onafhankelijkheid van de informatievoorziening onder druk komt te staan. Deze onafhankelijkheid kan eveneens onder druk komen te staan wanneer investeerders van buiten een te groot stempel op de Nederlandse krantenmarkt drukken. Zo is het mogelijk dat Nederlandse uitgevers via buitenlandse ondernemers geconfronteerd worden met een andere uitgeverscultuur. In ons land blijven redactie en commercie traditioneel gescheiden – denk aan het redactiestatuut - en het is hier ongebruikelijk dat uitgevers op de stoel van redactie en redacteuren zitten. Ook wanneer ondernemingen met een andere dan media-achtergrond eigenaar worden van een Nederlandse dagbladonderneming kan dit grote gevolgen hebben voor de kwaliteit van de nieuwsvoorziening. Dit gevaar dreigt vooral wanneer de overnemende partij niet a priori een nieuwsoriëntatie heeft, maar vooral een investeringsmaatschappij is, of wanneer er sprake is van een financieel minder gunstige situatie van dat bedrijf. De Raad sluit hierbij aan op het recente rapport van de WRR, *Sturen op infrastructuren* (2008), waarin deze pleit voor beschermende maatregelen tegen (buitenlandse) overname en privaat beheer van bedrijven met een publieke functie. In het rapport wordt onder andere geconcludeerd dat marktwerking in infrastructuren op lange

---

[22] Zie ook: Eva Adriana van Reijmersdal, *Audience reactions toward the intertwining of advertising and aditorial content* (Amsterdam 2007).

termijn ervoor kan zorgen dat duurzaamheid, toegankelijkheid en beschikbaarheid van die infrastructuren in het gedrang komt. De overheid heeft hier dan ook een belangrijke rol; die moet scherper toezien teneinde de publieke belangen beter te waarborgen. De Raad acht het van groot belang dat er platforms van voldoende omvang, kwaliteit en onderscheiden identiteit blijven bestaan ten behoeve van de publieke meningsvorming en culturele ontplooiing.

4. Functionele benadering

Het lijdt geen twijfel dat de geschreven pers ondanks teruglopende lezersaantallen nog altijd een belangrijke maatschappelijke functie vervult ten dienste van democratie en maatschappelijke meningsvorming. Het grootste deel van de journalisten is nog steeds te vinden bij kranten en de geschreven pers is in menig opzicht nog steeds de kraamkamer van de journalistiek. Veel van de berichtgeving die via de televisie tot ons komt, is gebaseerd op berichtgeving van krantenredacties waar veel kennis en expertise zit.
In 2005 bracht de Raad voor Cultuur zijn advies *De publieke omroep voorbij* uit. Daarin beschrijft de Raad hoe het bestaande omroepbeleid gebaseerd is op afzonderlijke mediumtypen en op historische redenen, zoals de schaarste van etherfrequenties. De Raad acht een dergelijk beleid per mediumtype echter niet langer adequaat: "Nu tekst, geluid en beeld meer en meer in combinatie voorkomen, ongeacht de distributie of inhoud, verdwijnt de ratio achter deze benadering en wordt het tijd voor een ander mediabeleid."[23] Het advies van de Raad was mede gebaseerd op het rapport *Focus op Functies*, waarin de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid pleit voor een functionele benadering van het medialandschap. Deze nieuwe benadering hangt samen met de ingrijpende veranderingen waarvoor de mediasector zich gesteld ziet: convergentie van verschillende mediumtypen, internationalisering en daarmee samenhangende vorming van mediaconcentraties, een explosie van het media-aanbod, een toename van concurrentie en commercialisering, en de toenemende mogelijkheden voor interactie.
In een snel veranderend medialandschap zouden niet langer de verschillende mediatypen, maar maatschappelijk belangrijke functies centraal moeten komen te staan. In *Focus op Functies* worden de twee functies benoemd die de geschreven pers traditioneel vervult: nieuws en opinie, en achtergrond. Voor de maatschappelijke meningsvorming die aan de basis staat van het functioneren van een democratische samenleving is het van belang dat met name aan deze twee functies op een goede manier gestalte wordt gegeven. Dat wil zeggen: op een kwalitatief hoogwaardige, onafhankelijke, en pluriforme[24] wijze, zowel voor wat betreft aanbod als afname.
Een belangrijke vraag is in hoeverre deze functies en de daarmee samenhangende waarden in het gedrang komen met de huidige en toekomstige ontwikkelingen in de krantensector.[25] Hierbij moet niet alleen gekeken worden of zich problemen voordoen aan de aanbodkant, ook de afnamekant is van groot belang. Ook wanneer de functies nieuws, opinie en achtergrond in goede handen zouden zijn bij de kranten, is dit van weinig betekenis als deze

---

[23] Raad voor Cultuur, *De publieke omroep voorbij.: De nieuwe rol van de overheid in het publieke domein* (Den Haag 2005) p.6

[24] Het begrip pluriformiteit kan onderverdeeld worden in interne(pluriformiteit binnen de afzonderlijke aanbieders) en externe pluriformiteit (pluriformiteit van het totale aanbod).

[25] De functies moeten niet opgevat worden als strikt van elkaar gescheiden.

kranten niet gelezen worden. Het is dan ook van groot belang dat goed gekeken wordt op welke manieren verschillende groepen nieuws, informatie en achtergrond tot zich nemen. Vooral nieuwe generaties en nieuwe Nederlanders gebruiken, zoals we gezien hebben, voor hun nieuws-, opinie- en achtergrondvoorziening nieuwe en andersoortige kanalen dan de traditionele.

Nieuws, opinie en achtergrond

De papieren krant als primair medium voor nieuwsvoorziening lijkt zijn langste tijd gehad te hebben. Nieuwsberichten zijn via het internet gratis te raadplegen, en het ontbreekt de geschreven pers aan de snelheid van het internet. De belangrijkste betekenis van de papieren krant is daarmee niet langer gelegen in het brengen van nieuws. Hierbij moet wel de kanttekening gemaakt worden dat er op het internet vaak geen tussenkomst is van redacties, zoals dat wel het geval is bij kranten. Mensen nemen nieuws op het internet op een veel snellere en directere manier tot zich. Dit impliceert dat de samenhang en duiding van het nieuws minder door journalisten, en meer door de burger zelf wordt gerealiseerd. Het is wel zo dat journalisten op krantenredacties niet alleen nieuws doorgeven, maar niet zelden middels onderzoek zelf ook nieuws maken. Voor arbeidsintensieve onderzoeksjournalistiek lijkt de rol van de traditionele journalist dan ook nog allesbehalve uitgespeeld.

De tweede functie die de geschreven pers traditioneel vervult, is het brengen van opinie en achtergrond. Het zwaartepunt lijkt met de huidige ontwikkelingen binnen het medialandschap steeds meer op deze functie komen te liggen. Bij de geschreven pers is meer dan bijvoorbeeld bij de televisie ruimte voor opinie en achtergrond. Zoals eerder al opgemerkt, zijn het vooral de kranten die zich op een duidelijke doelgroep of op een nichemarkt richten die geen of minder last hebben van dalende oplages. Juist kranten die nog als een ouderwets soort warenhuis een totaaloverzicht willen bieden van wat zich in de wereld afspeelt, hebben te kampen met dalende oplagecijfers. Kranten die zich splitsen in edities voor een specifiek deel van de markt en voor dat deelpubliek achtergronden, opinievorming en verdieping brengen doen het daarentegen beter. Voorbeelden van zo'n meer toegespitste koers bieden op het ogenblik, deels door historische omstandigheden en deels door bewust beleid, kranten als Het Financieele Dagblad, nrc.next en Trouw.[26]

De krant heeft hoe dan ook niet meer het monopolie op de maatschappelijke meningsvorming. Deze kan tegenwoordig via meerdere kanalen tot stand komen. Papieren kranten hebben online concurrentie gekregen van sites als Nu.nl en GeenStijl. Bovendien wordt de traditionele functie van opinie, achtergrond en meningsvorming ook vervuld door partijen die dit niet tot hun primaire taken rekenen. Kennisinstellingen en grote onderzoeks- en adviesbureaus als leveren met hun onderzoek en advies voor klanten steeds vaker tevens een belangrijke bijdrage aan de maatschappelijke meningsvorming.

---

[26] Juist deze kranten die zich richten op specifieke (mentaliteits)groepen hebben te maken met stijgende oplagecijfers. Zie HOI-jaarcijfers op www.hoi-online.nl.