

Vergaderjaar 2011–2012

31 777

Persbeleid

Nr. 26

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 december 2011

Hierbij doe ik uw Kamer een tweetal documenten toekomen: een onderzoek naar de positie van Nederlandse persbureaus in de nieuwsketen en een adviesrapport inzake Regionale Media Centra.¹ Beide documenten vloeien voort uit het advies van de commissie-Brinkman met betrekking tot het (brede) persbeleid.²

Zijn de persbureaus te verslaan?

De positie van Nederlandse persbureaus in de nieuwsketen.³

De commissie-Brinkman signaleerde dat persbureaus onder toenemende druk staan en adviseerde een onderzoek te doen naar de toekomst van het Algemeen Nederlands Persbureau (ANP). Een focus op het ANP-alléén is niet verstandig, omdat naast het ANP ook Novum en GPD (en nog een aantal kleinere persbureaus) actief zijn op de Nederlandse markt. Gelet op de belangrijke rol van persbureaus voor de nieuws- en informatievoorziening heb ik dit onderzoek verbreed naar een analyse van Nederlandse persbureaus in de nieuwsketen, waarbij uiteraard ruim aandacht wordt geschonken aan de drie grote persbureaus die op de Nederlandse markt actief zijn: ANP, Novum en GPD. Het onderzoek schetst ook de situatie in diverse Europese landen en werkt drie cases nader uit: België, Oostenrijk en Zweden.

Bestaanszekerheid minder vanzelfsprekend

Het rapport stelt vast dat de bestaanszekerheid van Nederlandse persbureaus minder vanzelfsprekend is geworden. Dat is terug te voeren op een aantal ontwikkelingen:

- door de loskoppeling van ANP van de Nederlandse dagbladsector is de relatie met deze belangrijke groep afnemers verzakelijkt;
- scherpe concurrentie tussen ANP en Novum leidt tot lagere tarieven;
- nieuwsmedia voelen zich minder afhankelijk van persbureaus: nieuws is alomtegenwoordig, vaak online beschikbaar in een *split-second*;

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² *De volgende editie*, adviesrapport van de Tijdelijke Commissie Innovatie en Toekomst pers onder leiding van mr.dr.s. L.C. Brinkman (2009).

³ Rapport opgesteld door TNO, in opdracht van het ministerie OCW, augustus 2011.

- krantenconcerns zijn in omvang sterk gegroeid; met hun grote redacties overwegen zij *insourcing*: zelf het nieuws gaan produceren i.p.v. af te nemen van een persbureau.

Aparte positie van Nederland

Buiten Nederland is er geen enkel land in Europa waar mediabedrijven geen directe of indirecte betrokkenheid bij eigendom of beheer van een nationaal persbureau hebben. Ook de concurrentieverhoudingen op de Nederlandse markt van persdiensten zijn uniek: nergens is sprake van twee persbureaus die concurreren op de nationale nieuwsmarkt, zoals in ons land het geval is.

Ook is de concentratie op de Nederlandse dagbladmarkt uitzonderlijk hoog, waardoor de positie van de Nederlandse nationale persbureaus ten opzichte van hun afnemers relatief zwak is. Waar concerns als Wegener/Mecom, de Telegraaf Media Groep en de Persgroep door hun marktpositie kunnen dreigen met het *insourcen* van de nieuwsfunctie, is dat voor dagbladuitgevers in bijvoorbeeld Zweden nauwelijks een reële optie omdat ze daarvoor de schaalgrootte missen.

Vergelijking met andere Europese landen

Het rapport besteedt ook aandacht aan de situatie rond persbureaus in andere Europese landen en schetst met name een uitvoerig beeld van de situatie in drie Europese landen: België, Oostenrijk en Zweden. Zo blijkt o.a. dat in ongeveer de helft van de Europese landen de overheid direct of indirect de nationale persbureaus steunt dan wel op grote schaal de afnemers van persdiensten, bedrijven in de nieuwsector, ondersteunt. Niet alleen de publieke omroepen krijgen overheidssubsidie, ook de kranten worden door veel overheden gesteund. Voor Nederland geldt dat in aanmerkelijk mindere mate.

Persbureaus elders in Europa worden ook geconfronteerd met druk op de tarieven van hun diensten. Zij passen hun prijzen aan, maar maken ook werk van diversificatie en innovatie.

Rol van de overheid

Het rapport stelt – terecht – vast dat de rol van de Nederlandse overheid in het perswezen aanzienlijk kleiner is dan in het omroepdomein. Het beperkt zich, naast generieke zaken als een laag btw-tarief voor printmedia en auteurswetgeving, tot specifieke steunmaatregelen voor persorganen, via het Stimuleringsfonds voor de Pers.

Ik voeg hieraan toe, dat deze terughoudende rol van de overheid op het terrein van printmedia is gebaseerd op het feit dat die media van oudsher actief zijn als private ondernemingen, bedrijfsmatig geëxploiteerd worden en gericht zijn op het maken van winst. Bovendien dient de overheid zich op grond van het in de Grondwet vastgelegde recht op vrije meningsuiting op gepaste afstand te houden van de printmedia. Om die reden vindt eventuele financiële steun vanuit de overheid aan persorganen plaats via het Stimuleringsfonds voor de Pers (een zelfstandig bestuursorgaan dat zijn wettelijke basis heeft in de Mediawet 2008) en heeft die steunverlening altijd een *tijdelijk* karakter, teneinde ook maar de schijn te vermijden dat het gesteunde persorgaan afhankelijk zou kunnen zijn van de overheid.

Het rapport noemt vier invalshoeken voor overheidsinterventie op de markt van persbureaus, maar geeft daar meteen ook de tegenargumenten bij.¹

- Er is scherpe concurrentie tussen ANP en Novum. Wanneer één van hen zou verdwijnen, zou dat aanleiding kunnen zijn voor overheids-

¹ De onderzoekers benadrukken dat het doen van concrete aanbevelingen over te nemen beleidsmaatregelen geen deel uitmaakte van de opdracht voor deze studie. Zij doen dan ook geen aanbevelingen in die richting.

aandacht (NMa) om «aanmerkelijke marktmacht» te voorkomen. De onderzoekers merken op dat overheidsinterventie in dat geval niet voor de hand ligt: zij verwijzen naar de dominante positie die het ANP tientallen jaren heeft gehad, zonder dat dit leidde tot grote problemen. Bovendien zijn door digitalisering alternatieve vormen van nieuwsgaring ontstaan die de positie van een eventuele monopolist kunnen en zullen verzwakken.

- Wanneer grote mediabedrijven kiezen voor *insourcing* van de nieuwsfunctie, dreigt gevaar dat kleine(re) partijen worden afgesloten van toegang tot nieuwsdiensten. De onderzoekers vragen zich af of de markt dan nog groot genoeg is om een volwaardig persbureau in stand te houden.
- Nieuws heeft een *public good* karakter. Productie van nieuws dreigt steeds moeilijker te worden omdat sluitende exploitatie daarvan een alsmaar zwaardere opgave is. Iedereen kan nieuws delen zonder kosten in deze digitale era. Dat kan leiden tot verschraving van het nieuwslandschap.
- In het kader van de overheidszorg voor een goede nieuwsvoorziening zou het ondersteunen van een nationaal persbureau kunnen passen. De onderzoekers wijzen erop dat Nederland twee «nationale» persbureaus heeft: ANP en Novum. Dat maakt overheidssteun erg lastig uit oogpunt van *level playing field*.

Conclusie

Het rapport biedt een uitgebreide en grondige analyse van de positie van de (grote) persbureaus in de Nederlandse nieuwsketen, schetst de ontwikkelingen die van invloed zijn op heden en toekomst van deze bureaus en geeft een helder beeld van persbureaus in diverse Europese landen, met name België, Oostenrijk en Zweden.

De invalshoeken voor overheidsinterventie op de markt van persbureaus die de onderzoekers noemen, zijn weliswaar interessant in het maatschappelijk (en politiek) debat rond persbureaus in Nederland, maar vormen voor mij geen aanleiding om de al tientallen jaren bestendig gehanteerde gedragslijn – een afstandelijke en terughoudende rol van de overheid bij de nieuwsvoorziening – te heroverwegen. Ik voel mij in die houding gesterkt door het feit dat de onderzoekers zelf bij elk van de vier invalshoeken voor overheidsinterventie ook meteen de nadelen en tegenargumenten van zo'n interventie aangeven.

Regionale Media Centra¹

De commissie-Brinkman adviseerde om een bundeling van regionale journalistieke krachten mogelijk te maken, aangezien de journalistieke nieuws- en informatievoorziening in de regio onder aanzienlijke en toenemende druk staat. De commissie meende dat een verruiming van de (media)wettelijke mogelijkheden voor een dergelijke journalistieke samenwerking op termijn zou kunnen leiden tot de vorming van regionale mediacentra. In dergelijke centra kan crossmediaal door professionals vanuit verschillende disciplines en instituties aan een sterke regionale journalistieke nieuwsvoorziening worden gewerkt, aldus de commissie.

Ik heb mw. mr. Inge Brakman, lid van de commissie-Brinkman, verzocht om dit idee van Regionale Media Centra nader uit te werken. In haar rapport brengt zij de mogelijkheden voor samenwerking in kaart en doet zij voorstellen voor het slechten van een aantal praktische en mediawettelijke belemmeringen. Het gaat om publiek-private samenwerking tussen regionale omroep en regionale krant.²

¹ Adviesrapport opgesteld door mw. mr. I. Brakman, in opdracht van ministerie OCW, juni 2011.

² Binnen de regio's zijn ook andere nieuws-media actief: huis-aan-huisbladen, nieuwsbladen, lokale omroepen (publiek en privaat) of kleinere persbureaus en éénpitters met nieuwsblogs. Zij blijven in haar rapport buiten beschouwing, maar kunnen desgewenst wel deelnemen aan vormen van journalistieke samenwerking in de regio's.

Modellen voor toekomstige samenwerking

Voor een regionaal mediacentrum is meer nodig dan alleen een *ad hoc* samenwerking. Het rapport schetst drie modellen:

1. Samen in één pand, de start van een fysiek regionaal mediacentrum.
Door gezamenlijke huisvesting kan een gemeenschappelijk back-office worden opgezet, de advertentie-exploitatie kan wellicht gezamenlijk plaatsvinden. Het blijven wel twee afzonderlijke bedrijven, met gescheiden geldstromen en verschillende vormen van bestuur en verantwoording.
2. Een nieuw platform: de start van een virtueel mediacentrum.
Daar wordt bijvoorbeeld een gezamenlijke websiteredactie in ondergebracht, die kan putten uit het materiaal van krant en omroep en die verantwoordelijk wordt gesteld voor het ontwikkelen van nieuwe concepten, zoals regionaal nieuws via mobiele diensten of diverse I-pad toepassingen. Deze nieuwe redactie kan tevens dienen als platform waarin met lokale media of regionaal actieve bloggers wordt samengewerkt.
3. De fusie: het regionale mediacentrum.
Eén bedrijf, eenduidig aangestuurd, wordt verantwoordelijk voor de regionale journalistiek, waarbij de wijze waarop het nieuws bij de inwoners komt kan verschillen: per radio, tv of krant, of via de I-pad of de telefoon. Journalistiek is dit het meest interessante concept. Echter, financieel en juridisch het meest lastige model, aldus het rapport.

Meer ruimte voor nieuwe samenwerkingsmodellen: Experimenteerartikel
De *ad hoc* samenwerkingsverbanden kunnen praktischer plaatsvinden indien de regionale omroep zou beschikken over een mogelijkheid tot experimenteren.

Om te voldoen aan Europese voorschriften zal er een wettelijke basis moeten komen voor deze experimentele regeling met de volgende elementen:

- het betreft een experimenteerartikel waaronder projecten vallen die een maximale doorlooptijd van twee jaar hebben;
- het betreft projecten gericht op journalistieke versterking die daarmee vallen binnen de publieke taak van de regionale omroep;
- de inbreng van de regionale publieke omroep bedraagt op jaarbasis omgerekend niet meer dan 5% van de omzet;
- er moet sprake zijn van normaal economisch handelen;
- de samenwerkingsprojecten worden centraal geregistreerd bij een openbaar loket;
- bij klachten over concurrentievervalsing vindt alsnog toetsing plaats door het Commissariaat. Indien blijkt dat geen sprake is van gelijkwaardige inbreng dan zal het project gestopt of aangepast moeten worden.

Conclusie

Tot zover dit rapport over Regionale Media Centra. Het biedt een helder overzicht van de mogelijkheden voor journalistieke samenwerking in de regio en geeft kernachtig aan, welke (media)wettelijke en andersoortige belemmeringen er zijn voor zulke vormen van publiek-private samenwerking.

In mijn brief aan de Kamer van 17 juni 2011 heb ik aangegeven¹, welke stappen het kabinet zal zetten binnen dit dossier:

- het Commissariaat voor de Media wordt gevraagd om de bestaande wetgeving en de daarop gebaseerde beleidslijnen van het Commissariaat te verhelderen, en samen te brengen in een brochure die ook voor (relatieve) leken inzicht verschaft in de vereisten en criteria.
- Het kabinet onderzoekt of een lichter regime kan gelden voor culturele en journalistieke samenwerkingsprojecten van geringe omvang en

¹ Tweede Kamer, 2010–2011, 32 827, nr. 1, blz. 21–23.

- bepaalde duur, zoals eenmalige samenwerking bij een festival of een evenement.
- Om ook meer duurzame samenwerking te ondersteunen, zal het kabinet bij de wijziging van de Mediawet een experimenteerartikel opnemen dat ruimte geeft om gedurende een beperkte periode, van bijvoorbeeld 1 of 2 jaar, proef te draaien. De regeling is bedoeld om partijen de kans te geven in de praktijk nader vorm te geven aan publiek-private samenwerking, zowel organisatorisch als financieel.

Actieve rol voor Commissariaat voor de Media en Stimuleringsfonds voor de Pers

Mw. Brakman bepleit dat het Commissariaat voor de Media maximale flexibiliteit betracht binnen de bestaande (media)wettelijke kaders, zodat diverse vormen van samenwerking tussen regionale omroep en regionale krant – en eventuele andere regionale partners – een kans krijgen. Zij stelt voor dat dergelijke (experimentele) vormen van samenwerking een financiële impuls ontvangen van het Stimuleringsfonds voor de Pers.

Ik heb het rapport voor een (korte) reactie voorgelegd aan het Commissariaat en het Stimuleringsfonds.

Het fonds onderstreept de wenselijkheid om journalistieke krachten in de regio te bundelen en staat positief ten opzichte van het voorgestelde experimenteerartikel. Liever nog zou het fonds zien dat die journalistieke samenwerking een permanent(er) karakter krijgt, bijvoorbeeld via het creëren van een virtueel platform. Daarbij zouden ook andere partijen, zoals bibliotheken en lokale journalistieke initiatieven, moeten kunnen aansluiten. Het fonds treedt graag met OCW in overleg over de wijze waarop hij aan experimenten een financiële impuls kan geven, zonder dat dit ten koste gaat van het faciliteren van andere innovaties binnen de journalistiek.

Het Commissariaat wijst er op dat gelijkwaardige samenwerking tussen publieke en private media ook nu al mogelijk is; voor exclusieve samenwerking geldt thans een maximale periode van drie jaar, met de mogelijkheid van verlenging, zodat ook andere partijen een kans kunnen krijgen. Het Commissariaat blijft zich inspannen om duidelijk te maken wat de mogelijkheden voor publiek-private samenwerking zijn. Het Commissariaat ondersteunt het opnemen van een experimenteerartikel in de Mediawet, maar meent dat ook voor experimenten een meldingsplicht moet gelden omwille van de transparantie die er rond de activiteiten van publieke media-instellingen moet bestaan.

Tenslotte

Ik zal bij de uitwerking van de bovengenoemde kabinetsplannen voor journalistieke samenwerking in de regio uiteraard mijn voordeel doen met de adviezen van mw. Brakman en de positieve reacties daarop van zowel het Commissariaat voor de Media als het Stimuleringsfonds voor de Pers.

In mijn brief aan de Kamer van 17 juni 2011 heb ik aangegeven¹ dat het kabinet inzet op integratie van landelijke en regionale publieke omroep, die in 2016 een feit zal zijn. Dat laat onverlet dat ik ruimte wil scheppen voor journalistieke samenwerking in de regio, zoals ik in het voorafgaande heb uiteengezet.

Op landelijk niveau leven er eveneens wensen voor vormen van samenwerking tussen publieke omroep en private (media)bedrijven. Ook dat zal de komende tijd aandacht krijgen.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegthart

¹ Tweede Kamer, 2010–2011, 32 827, nr. 1, blz. 27–28.