

Vergaderjaar 2016–2017

**32 827**

**Toekomst mediabeleid**

**Nr. 116**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juli 2017

Tijdens het wetgevingsoverleg van de vaste commissie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op 28 november 2016 is in uw Kamer de motie Heerma/Mohandis aangenomen.<sup>1</sup> Deze motie verzoekt de regering een onderzoek in te stellen naar de toekomst van de onafhankelijke journalistiek in Nederland. Zoals toegezegd ontvangt u hierbij de brief waarin ik u informeer over de opzet van het onderzoek en de manier waarop deze tot stand is gekomen.

Journalistiek heeft een belangrijke controlerende en agenderende rol in de samenleving. Het creëert publieke ruimte voor debat en voedt deze met informatie, duiding en opinie. Hiermee vervult de journalistiek een wezenlijke rol in de relatie tussen burgers, bedrijven en overheden. Een goed functionerende journalistieke infrastructuur is van groot belang.

Er zijn grote veranderingen gaande, die kansen en risico's met zich meebrengen. Mede daarom is er de afgelopen jaren al veel onderzoek gedaan naar de journalistiek in Nederland. Zo heb ik uw Kamer in juni 2015 een brief doen toekomen waarin ik verwijs naar het onderzoek van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) uit 2014.<sup>2</sup> Het onderzoek van de RMO is in mijn opdracht uitgevoerd en geeft een advies over de stand van de journalistiek. In dezelfde brief wordt verwezen naar de scenariostudie van het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek (hierna: SvdJ) waarin vier mogelijke scenario's worden geschetst over de toekomst van de journalistieke sector. Daarnaast bood de Nederlandse Vereniging van Journalisten (hierna: NVJ) uw Kamer op 23 mei jongstleden een Witboek aan, met een aantal aanbevelingen ter behoud van de journalistieke functie.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Kamerstuk 34 550 VIII, nr. 82.

<sup>2</sup> Kamerstuk 32 827, nr. 71.

<sup>3</sup> Nederlandse Vereniging van Journalisten, *Journalistiek heeft een prijs! (Witboek)*, 2017.

Naar aanleiding van de motie Heerma/Mohandis is er de afgelopen periode overlegd met uiteenlopende mediapartijen en deskundigen. Zo is er gesproken met de Raad voor Cultuur (hierna: RvC), de NVJ, Vice, NDP Nieuwsmedia, Blendle, universiteiten en academici op het terrein van media en journalistiek, het SvdJ, de Correspondent, de NPO en de RPO en regionale omroepen. Uit de gesprekken komt een duidelijk beeld naar voren van een sector in beweging. Hierin zijn globalisering en technologische ontwikkelingen drijvende krachten. Er is sprake van een sterke opkomst van mondiaal opererende kapitaalkrachtige bedrijven. Nauw verbonden aan deze opkomst is de toenemende personalisering in de media, waaronder ook in de nieuwsvoorziening. De veranderende verdienmodellen zorgen voor druk op de verdien capaciteit van (vooral) nationaal opererende journalistieke bedrijven. Dit leidt op lokaal en regionaal niveau tot zichtbare verschraving van de journalistieke infrastructuur. De gesprekspartners zien hierin een bedreiging van de journalistieke functies. Het SvdJ beschrijft deze functies als het informeren van het publiek, het controleren van de macht en het bieden van een publieke ruimte voor debat en kritiek.<sup>4</sup>

Tijdens de gesprekken met bovengenoemde partijen is verkend op welke thema's nieuw of verdiepend onderzoek het meest wenselijk is en welke behoeftes er leven. Uit de gesprekken maak ik op dat er zorgen zijn over de kwaliteit en het voortbestaan van de journalistieke infrastructuur in Nederland. Deze zorgen klinken ook door in de motie Heerma/Mohandis. Ik deel het belang dat uw Kamer hecht aan een onafhankelijk, toegankelijk, divers en kwalitatief hoogstaand journalistiek aanbod in Nederland. Tegelijkertijd benadruk ik dat de overheid altijd zeer terughoudend is geweest om in de journalistieke sector te interveniëren. De taak van de overheid is voor mij tweeledig. Enerzijds het scheppen van gunstige omstandigheden voor kwaliteit, diversiteit, innovatie en ondernemerschap en anderzijds het stimuleren en faciliteren van eigen verantwoordelijkheid. Dit past ook bij een sector die onafhankelijk een maatschappelijke én economische functie vervult.

Aan de hand van bovenstaand kader, de gesprekken met de mediasector en het Algemeen Overleg met uw Kamer op 28 juni jongstleden ben ik tot vier thema's gekomen: 1. Duurzame nieuwsvoorziening in een globaliserende markt, 2. Impact van personalisering op de nieuwsvoorziening van het publiek 3. Lokale en regionale journalistiek en 4. Onderzoeksjournalistiek. Hieronder beschrijf ik per thema de stappen die ik wil (laten) uitvoeren. Op sommige thema's is aanvullend onderzoek noodzakelijk om een relevante stap voorwaarts te zetten. Op andere thema's is al veel bekend en acht ik het wenselijk de relevante partijen en kennis bij elkaar te brengen om samen een volgende stap richting oplossingen te zetten. Tot slot ga ik in kort in op het proces en de planning.

### **1. Duurzame nieuwsvoorziening in een globaliserende markt**

Globalisering en technologische ontwikkelingen hebben de grenzen tussen nationale mediasectoren in de wereld doen vervagen. Kapitaalkrachtige mediabedrijven opereren geheel of in toenemende mate wereldwijd. Indrukwekkend is ook de dominante rol van grote platforms als Google en Facebook. De bedrijven in de journalistieke sector vormden lange tijd een uitzondering binnen een globaliserende markt. Van oudsher opereren deze bedrijven binnen de grenzen van een land of taalgebied.

<sup>4</sup> Stimuleringsfonds voor de Journalistiek, *Nieuwsvoorziening in de regio*, 2013 (p. 7–8).

Het nieuws wordt gemaakt door professionals en bedrijven met een sterke band met het betreffende land.

In Nederland is dit ook het geval. Het overgrote deel van het nieuws wordt gemaakt door mediabedrijven met wortels in de Nederlandse samenleving. Deze mediabedrijven leveren een belangrijke bijdrage aan het verwezenlijken van de journalistieke functies in Nederland. Het gaat dan om het informeren van het publiek, het controleren van de macht en het bieden van een publieke ruimte voor debat en kritiek.<sup>5</sup> In de praktijk kiezen mensen doorgaans voor nieuws in de eigen voertaal. Zo ook in Nederland, en dat is vrij simpel te verklaren. Nieuws gaat veelal om de directe belevingswereld en invloedssfeer van de lezer of kijker. Het gaat om gebeurtenissen op nationaal, regionaal of lokaal niveau of om het duiden van mondiale ontwikkelingen in die context. Dit vraagt inzicht in de achtergronden en overtuigingen van je publiek. Het vereist begrip van de geschiedenis van een land, van de gebruiken en de uitgesproken en onuitgesproken waarden en normen.

De nationale oriëntatie en worteling is ook terug te zien in de eigenstandige relatie van deze mediabedrijven met hun publiek. Deze relatie is goed zichtbaar in de abonnementen van mensen op (digitale) dagbladen. Hiermee bereiken journalistieke bedrijven al decennialang hun publiek. Deze eigenstandige relatie staat inmiddels onder druk. In de afgelopen tien jaar is de toegang tot nieuws, mede als gevolg van digitalisering en hogere internetsnelheden, sterk toegenomen. De opkomst van digitale platforms als Facebook en Google zijn hiervan een direct gevolg. Via apparaten als tablets en smartphones heeft het publiek altijd én overal toegang tot veelal gratis nieuws. Dit draagt bij aan de afnemende bereidheid van mensen om te betalen voor nieuws, zoals blijkt uit de afnemende oplages van landelijke en regionale kranten, en een vooralsnog zeer beperkte bereidheid te betalen voor online nieuws.<sup>6</sup>

Zoals gezegd gebruikt het publiek digitale platforms steeds meer voor zijn of haar dagelijkse nieuwsbehoefte. Wereldwijd is het gebruik van sociale media voor nieuws gegroeid van 25 procent in 2013 naar 47 procent in 2016.<sup>7</sup> In Nederland gebruikte in 2016 46 procent van de volwassenen ten minste één keer per week sociale media voor nieuws.<sup>8</sup> Uit recent onderzoek van het SCP blijkt dat inmiddels meer dan de helft van de Nederlanders (52 procent) één of meerdere keren per dag nieuwssites of apps gebruikt om zich op de hoogte van het nieuws te stellen, onder 20–34 jarigen ligt dit op 65 procent.<sup>9</sup> Dit betekent dat Nederlandse journalistieke organisaties deze digitale platforms steeds meer gebruiken om hun publiek te bereiken.

Dit biedt journalistieke organisaties ook nieuwe kansen. Het bereik van deze platforms is enorm en geeft journalistieke organisaties toegang tot een grote potentiële afzetmarkt. Het biedt ruimte voor innovatie en vergroot de mogelijkheden voor interactie met de lezer en kijker. Er is echter ook sprake van een enorme verschuiving binnen de waardeketen, met name in de beheersing van de toegang tot het publiek en de verdeling van de (reclame)gelden die daarmee gemoeid zijn. Om toegang

<sup>5</sup> Stimuleringsfonds voor de Journalistiek, *Nieuwsvoorziening in de regio*, 2013 (p. 7–8).

<sup>6</sup> Mediamonitor Commissariaat voor de Media, *Dagbladen in 2015*, geraadpleegd op 21 juni 2017; *Nieuwsvoorziening in de regio*, 2014 (p. 54); Nic Newman e.a., *Digital News Report 2016*, Reuters Institute for the study of journalism (p. 58–59).

<sup>7</sup> Jeffrey Gottfried & Elisa Shearer, *News Use Across Social Media Platforms 2016*, 2016.

<sup>8</sup> Nic Newman e.a., *Digital News Report 2016*, Reuters Institute for the study of journalism, 2016 (p. 9 & p. 58–59).

<sup>9</sup> Annemarie Wennekers en Jos de Haan, *Nederlanders en het Nieuws. Gebruik van nieuws-media via oude en nieuwe kanalen*. Sociaal en Cultureel Planbureau, juni 2017.

tot het publiek te behouden voelen veel in Nederland actieve mediapartijen zich genoodzaakt hun journalistieke producten via deze platforms aan te bieden. Dit heeft verstrekkende implicaties voor de wijze waarop de (reclame)inkomsten binnen de sector worden verdeeld.

De vraag is tot welke kansen en risico's voor de journalistieke functies de ontwikkelingen die plaatsvinden binnen deze globaliserende markt leiden. In de gesprekken die ik in de afgelopen maanden heb gevoerd uitten veel partijen hun zorgen over de ontwikkelingen die zij zien. De zorgen zijn tweeledig: enerzijds over het ontbreken van een eerlijk speelveld door de regelluwte waarin deze platforms in Nederland kunnen opereren en anderzijds het uitblijven van investeringen van deze platforms in de journalistieke infrastructuur in Nederland.

*Een eerlijk speelveld* – Bij mediabedrijven leeft het beeld dat de in Nederland geldende mediaregels niet altijd evenredig gelden voor bedrijven die buiten Nederland zijn gevestigd. Dit zou leiden tot het ontbreken van een eerlijk speelveld. Er zijn inderdaad geen bindende internationaal of Europees geldende regels voor de journalistiek. Partijen wijzen erop dat er geen bindende regels zijn voor reclameboodschappen die specifiek voor platforms gelden. De Reclame Code Social Media maakt wel een begin met het reguleren van reclame- en marketingactiviteiten via sociale media. Deze code is echter gericht op consumenten en rechtspersonen die via sociale media reclame maken, niet op de platforms. Platforms werken wel al vrijwillig mee aan bijvoorbeeld het voorkomen van het verspreiden van voor minderjarigen schadelijke content. In de toekomst zullen zij onder strengere regelgeving vallen. In een voorstel tot herziening van de Audiovisuele mediadiensten richtlijn wordt de reikwijdte van deze richtlijn uitgebreid naar videoplatformdiensten voor zover het bescherming van minderjarigen en het voorkomen van haatzaaien betreft. De richtlijn geldt echter alleen voor audiovisuele content. Het voorstel van de Commissie tot reguleren van deze platforms wordt, als het aan de Raad van Ministers ligt, uitgebreid met regels voor reclame op videoplatformdiensten. Daarmee zou een eerlijker speelveld moeten worden gecreëerd.

Ik ben voor het creëren van een eerlijker speelveld, maar niet door meer regelgeving. Nederland heeft tegen deze uitbreiding van het voorstel van de Commissie gestemd. De reden hiervoor was onder meer het ontbreken van een impactanalyse van deze regelgeving. Over de herziening van de richtlijn wordt momenteel onderhandeld tussen de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad. Vooruitlopend op de herziening van de richtlijn zal ik onderzoeken welke verschillen er in regelgeving zijn tussen bedrijven die binnen en buiten Nederland gevestigd zijn en beiden actief zijn in Nederland. Daarbij zal ik ook kijken wat het effect van deze verschillen is in de praktijk, onder meer voor hun gelijke kansen op toegang tot de Nederlandse nieuwsconsument. Tot slot zal ik nagaan welke wijzigingen te zijner tijd noodzakelijk zijn ter implementatie van de voorgestelde herziene richtlijn. Zo kan een volgend kabinet goed voorbereid en voortvarend aan de slag met het vertalen van de uitgangspunten van de richtlijn in nationale regelgeving.

*Investeringen in de Nederlandse journalistieke infrastructuur* – Ik vind het belangrijk dat Nederland ook in de toekomst blijft beschikken over een goed functionerende nieuwsvoorziening. Tegelijkertijd constateer ik dat Nederlandse mediabedrijven steeds minder verdienen aan advertentie-inkomsten. Daarnaast neemt het aandeel van platforms op de totale reclamemarkt toe. Mediapartijen en deskundigen uitten in de gesprekken hun zorgen over de negatieve invloed hiervan op de omvang en kwaliteit van de Nederlandse journalistieke infrastructuur.

Ik zie in dit kader een sterke onderlinge afhankelijkheid en een gedeeld belang binnen de sector. Contentmakers zijn in toenemende mate afhankelijk van platforms om hun publiek te bereiken. Tegelijkertijd hebben de platforms belang bij goed gemaakte content om hun platforms aantrekkelijk te houden.

De sector zou gezamenlijk moeten zoeken naar een duurzaam business-model dat bijdraagt aan de Nederlandse journalistieke infrastructuur en zorgt voor een onafhankelijke en pluriforme nieuwsvoorziening. Om de dialoog hierover te stimuleren zal ik een ronde tafel met de sector laten organiseren. Ter ondersteuning van deze ronde tafel zal ik een bedrijfseconomisch onderzoek laten uitvoeren naar mogelijke businessmodellen voor een duurzame nieuwsvoorziening. Bij de organisatie en uitvoering van het onderzoek zal ik nadrukkelijk vertegenwoordigers vanuit de verschillende geledingen van de sector betrekken, waaronder ik ook de platforms vat.

## **2. Impact van personalisering op de nieuwsvoorziening van het publiek**

Technologische ontwikkelingen maken steeds verdergaande personalisering in de media mogelijk. Mediabedrijven zijn online in staat om, met behulp van algoritmes, op de persoon toegesneden content aan de gebruiker te presenteren. Hierbij wordt gebruikgemaakt van profilering aan de hand van online gedrag van diegene en de persoonlijke gewoonten en voorkeuren die hieraan zijn af te lezen. Het doel van deze algoritmes is commercieel: platforms willen elke gebruiker zo lang mogelijk vasthouden in hun omgeving, zodat ze zoveel mogelijk (reclame-)inkomsten verwerven. Het zorgt er tegelijkertijd voor dat gebruikers zich goed bediend voelen op deze platforms. Het zijn met name mondiaal opererende spelers als Facebook en Google die op grote schaal gebruik kunnen maken van zeer geavanceerde algoritmes. Dit heeft grofweg twee redenen. Ten eerste hebben zij toegang tot een enorme hoeveelheid gebruikersdata. Deze data is noodzakelijk om een betrouwbare inschatting te maken van individuele behoeftes en de potentie van algoritmes te benutten. Ten tweede is personalisatie enorm kapitaalintensief. De initiële investeringen die partijen moeten doen zijn aanzienlijk en hetzelfde geldt voor de kosten die gepaard gaan met het onderhoud en de doorontwikkeling.

Journalistieke bedrijven voelen zich in toenemende mate afhankelijk van platforms om hun aanbod bij hun publiek te krijgen. Recente onderzoeken laten ook daadwerkelijk een toename zien in het gebruik van platforms voor de dagelijkse consumptie van nieuws. Zoals gezegd neemt het aandeel van de bevolking dat nieuws consumeert via sociale media wereldwijd enorm toe.<sup>10</sup> Met name voor jongeren tussen de 18 en 24 jaar geldt dat sociale media de belangrijkste nieuwsbron is. In Nederland is een vergelijkbare trend zichtbaar. Tezamen zorgen deze ontwikkelingen ervoor dat platforms in toenemende mate fungeren als de poortwachters tot het publiek. De algoritmes die deze commerciële partijen gebruiken bepalen steeds meer wat het publiek leest en ziet. Door aan te sluiten bij behoeftes en belevingswereld van de lezer of de kijker biedt personalisatie enorme kansen. Het verleidt mensen om zich te informeren en biedt veelal de mogelijkheid tot verdieping.

---

<sup>10</sup> Nic Newman e.a., *Digital News Report 2016*, Reuters Institute for the study of journalism, 2016 (p. 9 & p. 58–59).

Tegelijkertijd ligt hier, volgens een deel van de sector, ook direct het risico. Vooral op het gebied van diversiteit, toegankelijkheid en onafhankelijkheid van nieuws. Personalisering kan er toe leiden dat het nieuwsgebruik van mensen eenzijdig wordt, zowel qua onderwerpen als qua wereldbeeld.<sup>11</sup> Het risico bestaat dat gebruikers niet of onvoldoende beseffen dat het nieuwsaanbod dat zij te zien krijgen slechts een selectie is, op basis van voorkeuren van henzelf, hun directe omgeving en de instellingen van een algoritme. In de gesprekken is mede om deze reden ook meermaals de noodzaak benadrukt van mediawijsheid van het publiek (jongeren, volwassenen én senioren). Op die manier kunnen burgers op een verstandige manier leren omgaan met de enorme hoeveelheden informatie die op hen afkomt.<sup>12</sup>

Tot slot wijzen verschillende partijen uit de sector erop dat de onafhankelijkheid van de journalistiek onder druk staat of kan komen te staan. De platforms krijgen steeds meer een rol als poortwachter tot het publiek. Algoritmes kunnen zo worden ingesteld dat zij bepaalde nieuwsitems of nieuwsoorten prominent weergeven of juist wegstoppen. Een platform kan dat besluiten omdat het nieuws niet aansluit bij de normen en waarden van het bedrijf of omdat het commercieel beter uitpakt. Dit zou op den duur een bedreiging kunnen zijn voor het voortbestaan van specifieke redacties en de content die daar wordt gemaakt.

Dat personalisering impact heeft op de manier waarop nieuws wordt gemaakt, verspreid en geconsumeerd is evident. De vraag is in hoeverre deze veranderingen leiden tot kansen of juist risico's voor de journalistieke functies. En als er sprake is van risico's, wat is dan de rol van de overheid en waar ligt de verantwoordelijkheid bij de sector zelf? Visies daarover liepen in de gesprekken die zijn gevoerd uiteen. Daarom vind ik het belangrijk om meer kennis te vergaren over de impact van personalisering en het gebruik van algoritmes op het publiek, in het bijzonder in relatie tot de nieuwsvoorziening. Ik constateer dat er al veel (internationaal) onderzoek wordt gedaan op dit terrein. Ik stel daarom voor om de verschillende wetenschappelijke studies bij elkaar te brengen in een zogenoemde *stand van de wetenschap*. Dit onderzoek is het vertrekpunt voor een ronde tafel die ik zal laten organiseren.

Het doel van het organiseren van de ronde tafel is het creëren van een gedeeld beeld van de maatschappelijke risico's van personalisatie voor de nieuwsvoorziening en het expliciteren van ieders verantwoordelijkheden daarbij. Alle spelers in de journalistieke keten hebben namelijk een zekere verantwoordelijkheid naar het publiek voor het waarborgen van de journalistieke functie. Daarom stuur ik er op aan dat de sector zelf nadenkt over en invulling geeft aan deze maatschappelijke verantwoordelijkheid. Ik vind het belangrijk dat bij de ronde tafel deelnemers aanwezig zijn vanuit de volle breedte van de mediasector. Ik denk hierbij in ieder geval aan contentmakers, distributeurs, platforms en relevante wetenschappelijke experts.

### **3. Lokale en regionale journalistiek**

De lokale en regionale journalistiek vragen specifieke aandacht bij een onderzoek naar de toekomst van de onafhankelijke journalistiek. Zowel in de politiek als in de mediasector is er een breed gedragen gevoel dat het

<sup>11</sup> Lucas Brouwers, *Facebookgebruikers kruipen zelf in een filterbubbel*, NRC (2017).

<sup>12</sup> Voor de plaats van mediawijsheid in het curriculum van primair en voortgezet onderwijs loopt een afzonderlijk traject met uw Kamer. Zie o.a. mijn brief aan de Kamer van 10 februari 2017, Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 357 en het Algemeen Overleg van 20 april 2017 (Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 374).

journalistieke aanbod op lokaal en regionaal niveau verschaalt. Er is nu sprake van financiering van publieke lokale en regionale media-instellingen. De overheid is altijd zeer terughoudend geweest bij het ondersteunen van private media. Verdere investeringen van de overheid wordt van verschillende kanten als oplossing aangedragen, maar dit ligt wat mij betreft niet onmiddellijk voor de hand. Enerzijds omdat het vergroten van financiering aan publieke partijen effect kan hebben op private partijen. Anderzijds omdat directe investeringen in de private sector nadelige effecten kunnen hebben op ondernemerschap, innovatie en eigen verantwoordelijkheid van de sector.

Dat laat onverlet dat ook voor mij het belang van een goed functionerende journalistieke infrastructuur vooropstaat. Ik wil echter verder onderzoeken wat de impact is van de veranderingen die worden geschetst. Ik ga hieronder eerst in op reeds uitgevoerde onderzoeken over aanbod en gebruik van lokale en regionale nieuwsvoorziening.<sup>13</sup> Naar de lokale en regionale nieuwsvoorziening zijn al meerdere onderzoeken gedaan, zowel gericht op (de inhoud van) het aanbod als op de functies van de nieuwsvoorziening, onder andere door het SvdJ.

*Aanbod* – Uit onderzoek van het SvdJ naar nieuwsvoorziening in de regio (2013) bleek dat in gemeenten met minder dan 50.000 inwoners het aanbod van relevant lokaal of regionaal nieuws over het algemeen ver onder de maat is.<sup>14</sup> Er zijn weliswaar steeds meer aanbieders van nieuws, bijvoorbeeld hyperlocals of nieuwsaggregatiewebsites, maar het overgrote deel wordt overgenomen van andere bronnen (gerecycled nieuws). De meeste aanbieders beperken zich in grote mate tot cultuur- en 112-nieuws. Lokaal nieuws bevat nauwelijks duiding of achtergronden.

In 2014 heeft het SvdJ in 26 gemeenten al het nieuwsaanbod (online en offline) geanalyseerd, onder andere in aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen.<sup>15</sup> Dit onderzoek laat zien dat er plekken in ons land zijn ontstaan waar lezers, kijkers, luisteraars nagenoeg verstoken zijn van maatschappelijk relevant nieuws uit hun eigen woonplaats. Op andere plekken, met name in de grotere gemeentes, is er echter nog wel een redelijke hoeveelheid lokaal nieuws beschikbaar. Er zijn grote verschillen tussen gemeentes in de hoeveelheid nieuwsberichten die er voor inwoners beschikbaar zijn en in de mate waarin deze berichten achtergronden of opinie bevatten. Het algemene beeld is dat het aantal berichten over lokaal beleid niet groot is. Uit inhoudsanalyse blijkt dat bijvoorbeeld het onderwerp zorg, waarbij de gemeenten door de decentralisatie een belangrijke rol zouden gaan spelen, relatief weinig aandacht kreeg in de lokale media in de verkiezingstijd in 2014.

Een reden van de verschraling van het aanbod op lokaal en regionaal niveau is de verandering van het mediagebruik van het publiek. Zo bereiken regionale dagbladen steeds minder lezers: kwam in 2006 nog 36,3 procent van de Nederlanders in contact met een regionaal dagblad, in 2013 is dit aandeel gedaald naar 29,9 procent.<sup>16</sup> Het bereik van regionale televisie en radio daalt al jaren.<sup>17</sup> Lokale omroepen hebben het ook moeilijk.

<sup>13</sup> Stimuleringsfonds voor de Journalistiek, *Nieuwsvoorziening in de regio*, 2013 (p. 7–8).

<sup>14</sup> Stimuleringsfonds voor de Journalistiek, *Nieuwsvoorziening in de regio*, 2013.

<sup>15</sup> Stimuleringsfonds voor de Journalistiek, *Gelukkig zijn hier geen journalisten*, 2015.

<sup>16</sup> Commissariaat voor de Media, *Mediamonitor «Regionale dagbladen en lokale dagbladedities»*, 2013.

<sup>17</sup> Het gemiddelde marktaandeel regionale televisie teruggelopen van 1,7 procent in 2011 naar 1,4 procent in 2015.

Tegelijkertijd zie ik dat de NLPO en OLON streven naar streekomroepen. Dat is positief, omdat lokale omroepen in kleine en middelgrote gemeenten hun krachten bundelen. Dit kan leiden tot een versterking van de lokale omroepsector en een verbetering van de informatievoorziening aan burgers over zaken die in hun dagelijkse leefomgeving spelen.<sup>18</sup> Het publiek informeert zich steeds meer online, maar voor journalistieke organisaties is het online veel moeilijker om geld te verdienen aan nieuws. Het leidt ook tot een daling in de reclame-inkomsten en voor de dagbladen tot minder inkomsten uit abonnements en losse verkoop. En hoe minder geld er beschikbaar is voor het maken van het nieuws, des te minder tijd er is voor het maken van achtergrondverhalen en meer tijdrovende (onderzoeks-)journalistiek. Dit is een ontwikkeling die internationaal plaatsvindt.

Maar online zijn er ook kansen voor lokale en regionale journalistiek en zijn er vele nieuwe initiatieven te zien. Zogenoemde «hyperlocals», online vormen van bloggers en burgerjournalistiek op zeer lokale schaal, zijn vaak nog afhankelijk van individuen en daarmee weinig duurzaam. Tegelijkertijd lijken in grote steden wel nieuwe duurzame private nieuwsplatforms te ontstaan. Zo is in Utrecht «De Utrechtse Internet Courant» uitgegroeid tot een volwaardig nieuwsplatform over Utrecht.<sup>19</sup> En biedt in Rotterdam online tijdschrift «Vers Beton» een plek voor diepgang en reflectie.<sup>20</sup> Dit zijn mooie ontwikkelingen.

De afgelopen jaren is er op verschillende manieren gewerkt aan het versterken van de lokale en regionale nieuwsvoorziening, onder andere door twee tijdelijke subsidieregelingen van het SvdJ. Uit deze regelingen zijn samenwerkingen voortgekomen tussen publieke en private journalistieke organisaties om de journalistiek in de regio te versterken. De meeste daarvan zijn een stille dood gestorven; de cultuurverschillen tussen publieke omroep en private krant bleken in de praktijk te groot. Momenteel lopen er vier projecten met uiteenlopende combinaties van deelnemende partijen.<sup>21</sup> Het Commissariaat heeft onlangs de uitgave «Samenwerking van publieke omroepen met andere partijen» gemaakt waarin de meest voorkomende samenwerkingsvormen en de bijbehorende regels op grond van de Mediawet worden verduidelijkt.<sup>22</sup>

*Gebruik* – Het SvdJ heeft in 2014 ook gebruiksonderzoek gedaan. Het onderzoek richt zich op de functies van de journalistiek en met name op de mate waarin de verschraving van het aanbod effect heeft op de mate waarin burgers zich geïnformeerd voelen over hun gemeente. De resultaten uit het onderzoek laten ruimte voor verschillende interpretaties. Aan de ene kant zegt 82 procent van de ondervraagden goed te weten waar zij nieuws over hun gemeente kunnen vinden en zegt 78 procent van de respondenten dat er genoeg nieuws over hun gemeente is. Dit lijkt geruststellend maar aan de andere kant laat het onderzoek een discrepantie zien tussen de vraag en het aanbod van het publiek, met name qua onderwerpkeuze. Zorg was vanwege de decentralisatie in de gemeenteraadverkiezingen een belangrijk thema in het debat. Toch bleek uit een vergelijking dat de aandacht voor zorg & welzijn in de lokale en regionale

<sup>18</sup> Zie voor alle plannen rond de streekomroep: <http://www.olon.nl/pagina-wide/2144065977>.

<sup>19</sup> Zie: <https://www.duic.nl/>.

<sup>20</sup> Zie: <https://versbeton.nl/>.

<sup>21</sup> Lokale omroep TV Enschede FM en Twentsche Courant/Tubantia, *Newsroom Enschede*; Dagbladuitgever Media Groep Limburg en HBO-faculteit Communicatie en Media Design van ZUYD Hogeschool, *Media Valley*; Hogeschool Fontys en dagbladuitgever De Persgroep, *Broeïnest Brabant*; Omroep West, diverse lokale omroepen in Haaglanden en de opleidingen journalistiek en media/ICT van de Hogeschool Utrecht, *Regionaal Nieuws Netwerk*.

<sup>22</sup> Zie voor deze uitgave de website van het Commissariaat: <https://www.cvdm.nl/praktisch/publiek-private-samenwerking/>.



media in de verkiezingstijd was gedaald. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat de gevolgen van de decentralisatie van de zorg naar gemeenten pas in een later stadium voelbaar en zichtbaar zijn geworden. Ook bleek dat een derde van de ondervraagden behoefte heeft aan duiding en achtergronden. Dat aanbod is er nauwelijks op lokaal en regionaal niveau.

Ook het Lokaal Kiezersonderzoek uit 2016 richt zich op de vraag hoe burgers lokaal nieuws gebruiken om zich te informeren.<sup>23</sup> Het onderzoek laat zien dat iets meer dan de helft van de ondervraagden «zeer» tot «tamelijk» geïnteresseerd is in het lokale bestuur. Het is geen prioriteit, maar men staat er ook niet afkerig tegenover. Jongeren zijn nauwelijks geïnteresseerd in de lokale politiek: van de 18 tot 34-jarigen zegt een ruime meerderheid (63,2 procent) niet geïnteresseerd te zijn in het lokale bestuur. Het onderzoek laat zien dat het niet vanzelfsprekend is dat burgers geïnteresseerd zijn in en op de hoogte zijn van de grote veranderingen die de gemeente ondergaat.

Op basis van het beschikbare onderzoek over het gebruik, is het moeilijk om te concluderen dat de journalistieke functies op lokaal en regionaal niveau onder druk staan. Op het eerste gezicht lijken mensen zich weinig zorgen te maken over de lokale en regionale nieuwsvoorziening en voelen ze zich voldoende geïnformeerd. Toch lijkt er een discrepantie te zijn tussen de vraag en het aanbod, onder andere in de behoefte aan duiding en aan informatie over specifieke onderwerpen. De twee andere functies van de journalistiek (de waakhondfunctie en het bieden van een platform voor opinie en debat) zijn tot dusverre nauwelijks onderzocht. De afgelopen jaren heb ik samen met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten gewerkt aan het versterken van de lokale en regionale democratie. Zo is begin van dit jaar vanuit deze gezamenlijke verantwoordelijkheid een handreiking lokale media en informatievoorziening voor gemeenteraadsleden verschenen.<sup>24</sup>

*Herhaalonderzoek naar journalistieke functies* – Ik stel daarom voor om nader onderzoek te doen dat kan helpen om te duiden in welke mate de journalistieke functies op lokaal en regionaal niveau onder druk staan en op welke manier. Daarbij kan niet alleen worden gekeken naar de informatievoorziening aan het publiek, maar ook naar de «waakhondfunctie» die de journalistiek vervult en de mate waarin media een platform bieden voor opinie en debat. In dit onderzoek zou er een koppeling moeten worden gelegd tussen het aanbod in gemeenten en de afname daarvan door gebruikers. Hierbij is het belangrijk om door te bouwen op de kennis en het onderzoek dat er al is. Dit moet vergelijking mogelijk maken, waardoor er een beeld is van de ontwikkelingen in de functies van de lokale en regionale journalistiek.

*Internationale voorbeelden* – Tegelijkertijd wil ik niet alleen wachten op de resultaten van bovenstaand onderzoek, maar ook op zoek gaan naar ideeën die de lokale en regionale journalistiek kunnen versterken. Ik stel voor om te zoeken naar voorbeelden van het functioneren van de lokale en regionale nieuwsvoorziening in andere landen. De veranderingen in het mediagebruik en de verdienmodellen in de journalistiek vinden immers niet alleen in Nederland plaats. Overal om ons heen werken partijen in de journalistieke sectoren aan het versterken van de nieuws-

<sup>23</sup> Stichting Kiezersonderzoek Nederland, *Democratie dichterbij: Lokaal Kiezersonderzoek 2016*, 2016.

<sup>24</sup> Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/02/13/kamerbrief-bij-handreiking-lokale-media-en-informatievoorziening>.

voorziening, zeker op lokaal en regionaal niveau. Vragen die gesteld kunnen worden zijn: Zijn er voorbeelden van innovatieve journalistieke aanpakken die de nieuwsvoorziening versterken? Werken publieke en private journalistieke organisaties goed samen en zo ja, hoe doen ze dat? Het is ook wenselijk om de verhouding tussen de publieke en de private media-instellingen te beoordelen. Bij de selectie van de voorbeelden moet worden gekeken naar een enigszins vergelijkbare schaal en context, zodat we er in Nederland van kunnen leren. Het onderzoek moet met name gaan om voorbeelden van dingen die de sector zelf kan doen of om veranderingen in regelgeving. Dit kabinet heeft geen extra budget beschikbaar voor de lokale en regionale nieuwsvoorziening.

#### **4. Onderzoekjournalistiek**

Op 6 juli jongstleden heeft de Kamer de motie Ellemeet/Yesilgöz-Zegerius aangenomen waarin aandacht wordt gevraagd voor de Nederlandse onderzoeksjournalistiek.<sup>25</sup> Ik onderschrijf het brede maatschappelijke belang van dit type van journalistiek. In Nederland leveren publiek gefinancierde én commerciële mediaorganisaties hieraan een belangrijke bijdrage. Uw Kamer vroeg om onderzoeksjournalistiek onderdeel te maken van het onderzoek naar de toekomst van de journalistiek. Tijdens het bovengenoemde VAO heb ik toegezegd hier expliciet naar te (laten) kijken.

Het is cruciaal dat voorafgaand aan de start van het onderzoek duidelijk is wat wordt verstaan onder onderzoeksjournalistiek. Op dit moment is er zowel binnen de beroepsgroep als daarbuiten, geen eenduidige definitie. Het operationaliseren van de term onderzoeksjournalistiek heeft dan ook de eerste prioriteit. Ik vind het vervolgens belangrijk om te kijken op welke manier er aan de hand van kwantitatieve en kwalitatieve inzichten een beeld geschetst kan worden van de staat van de onderzoeksjournalistiek in Nederland. Ik denk hierbij aan kwantitatieve gegevens die inzicht bieden in de ontwikkeling van budgetten, de omvang van de (actieve) beroepsgroep en het aanbod.

Tegelijkertijd wil ik kijken of het mogelijk is om het beeld dat hieruit ontstaat te verrijken met kwalitatieve gegevens. Een groot voordeel van kwalitatief onderzoek is dat het goede inzichten biedt. Daartegenover staat dat dit type onderzoek tijds- en kostenintensief is. Uiteindelijk zal hierin een goede balans gevonden moeten worden.

Ik zal een ronde tafel organiseren om met relevante partijen in gesprek te gaan over de definitie van onderzoeksjournalistiek en de verdere opzet van het onderzoek. Ik denk hierbij aan deskundigen, wetenschappers en partijen als de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ), de Vereniging van Onderzoeksjournalisten (VVOJ) en het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek.

#### **5. Vervolgstappen en planning**

Ik streef ernaar om zo snel mogelijk te starten met de uitvoering van in deze brief aangekondigde (vervolg)onderzoeken en de organisatie van de ronde tafels. Uiteraard ben ik bereid om in de aanloop hiernaartoe in overleg te treden met uw Kamer over de in de brief beschreven uitgangspunten en vervolgstappen. In de Mediabegrotingsbrief 2018 die dit najaar aan uw Kamer wordt gestuurd, wordt u geïnformeerd over de voortgang die ik op dat moment heb gerealiseerd. Ik verwacht dat de resultaten van

---

<sup>25</sup> Kamerstuk 32 827, nr. 105.

de onderzoeken en de uitkomsten van de verschillende ronde tafels uiterlijk medio 2018 beschikbaar zullen zijn en aan uw Kamer gepresenteerd kunnen worden.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
S. Dekker