

De redactionele zelfstandigheid van dagbladen

De redactionele zelfstandigheid van dagbladen

Studie van de Stichting 'Het Persinstituut' ten behoeve van het
Bedrijfsfonds voor de Pers over instrumenten ter meting en
beoordeling van de zelfstandigheid van kranten

J.J. van Cuilenburg, K. Leeuw en G.W. te Pas
Communicatiewetenschappelijke aspecten

J.H.J. van den Heuvel
Bestuurskundige aspecten

E.C.M. Jurgens
Juridische aspecten

's-Gravenhage, januari 1990/S2

© Publikatie van het Bedrijfsfonds voor de Pers, januari 1990

Tekst afgesloten: september 1988

Uitgave: januari 1990

Vormgeving: Saaltink & Kerremans (T & OSM/Rotterdam)

Druk: Ando, 's-Gravenhage

Exemplaren van deze uitgave zijn schriftelijk of telefonisch te bestellen bij het Distributiecentrum DOP, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, telefoon (070) 3 78 98 85, onder vermelding van het ISB-nummer en het afleveringsadres.

ISBN 90 346 2181 2

Inhoudsopgave

1 Inleiding

- 1.1 Achtergrond van het onderzoek 11
- 1.2 Probleemstelling van de studie 13
- 1.3 Opzet van de studie 16
- 1.4 Verantwoording 18

2 Pers, pluriformiteit en democratie

- 2.1 Media en democratie: de theorie van de maatschappelijke verantwoordelijkheid 19
- 2.2 Mediapluriformiteit: definitie, feit en norm 21
- 2.3 Pluriformiteit en redactionele zelfstandigheid 22

3 De eis van redactionele zelfstandigheid en de persvrijheid

- 3.1 Inleiding 26
- 3.2 Rechtsfilosofische grondslagen 27
- 3.3 Institutionele persvrijheid 29
- 3.4 Conclusie 30
- 3.5 Staatsrechtelijke aspecten 31
- 3.6 Steun aan persorganen 34
- 3.7 Onafhankelijke positie van het Bedrijfsfonds 37
- 3.8 Conclusie 39
- 3.9 Overzicht 40

4 De journalist als informatie-sluiswachter

- 4.1 Inleiding 41
- 4.2 De gatekeeper-traditie 43
- 4.3 Op de journalist georiënteerde theorieën 44
- 4.4 Op de nieuwsorganisatie georiënteerde theorieën 45
- 4.5 De op nieuwswaarden georiënteerde waarnemingstheorie van Galtung en Ruge 47

- 4.6 Onderzoeken naar aanleiding van de theorie van Galtung en Ruge 50
- 4.7 Deciding What's News: het onderzoek van Gans 51
- 4.8 Nogmaals de invloed van persbureaus en persberichten op nieuwsselectie 52
- 4.9 Organisatiedoelen en rolopvattingen van journalisten 56
- 4.10 Nogmaals pluriformiteit en redactionele zelfstandigheid 59

5 Van berichtenaanbod tot kranteproduct: een onderzoeksmodel

- 5.1 De redactionele productie van een krant: drie fasen 63
- 5.2 Redactionele zelfstandigheid: veel gezichten 63
- 5.3 Redactionele zelfstandigheid in de aanbodfase 67
- 5.4 Redactionele zelfstandigheid in de selectiefase 73
- 5.5 Redactionele zelfstandigheid in de verwerkingsfase 75
- 5.6 Het gewicht van de verschillende zelfstandigheidsgraden 77
- 5.7 De redactionele zelfstandigheid van kopbladen 81
- 5.8 Moederblad, dochterblad, zusterblad: terminologische afspraken 85
- 5.9 Verschillende fasen, verschillende onderzoeksgegevens 89
- 5.10 Implicaties voor het onderhavige onderzoek 92

6 Over 'content analysis'

- 6.1 'Content analysis', inhoudsanalyse: een definitie 94
- 6.2 Fasen in een inhoudsanalyse 95
- 6.3 Methodische kwaliteitseisen: validiteit, betrouwbaarheid en efficiency 99

7 Redactionele zelfstandigheid: feit en norm, dimensies en criteria

- 7.1 Inleiding 103
- 7.2 Terminologische afspraken: 'dimensie' en 'criterium' 103
- 7.3 Redactionele zelfstandigheid en pluriformiteit: enkele casus-posities 106
- 7.4 Redactionele zelfstandigheid en pluriformiteit: nog enkele vragen 118
- 7.5 Aan te bevelen getalscriteria voor redactionele zelfstandigheid 122

8 Ontwikkeling van het beoogde meetinstrument: aanbodfase

- 8.1 Inleiding 129
- 8.2 Mogelijke operationalisatie 'redactionele zelfstandigheid'
in de aanbodfase 130

9 Redactionele zelfstandigheid in selectie- en verwerkingsfase: de ontwikkeling van het beoogde meetinstrument

- 9.1 Inleiding 133
- 9.2 Redactionele zelfstandigheid in de selectiefase:
de operationalisering in hoofdlijnen 133
- 9.3 Onduidelijkheid over de herkomst 134
- 9.4 De redactionele zelfstandigheid in de verwerkingsfase: de gekozen
operationalisering in hoofdlijnen 138
- 9.5 De aandachtstoedeling 138
- 9.6 Het toevoegen van achtergrondinformatie en
(hoofd)redactioneel commentaar 140
- 9.7 Bewerking toegespitst op moeder/dochter-relaties:
de operationalisering in hoofdlijnen 141
- 9.8 De mate van bewerking in moeder/dochter-relaties 142
- 9.9 De dimensies van bewerking 143
- 9.10 Bij elkaar passende artikelen 146
- 9.11 Nieuwssoorten 150
- 9.12 'Testcases': de kranten in het onderzoek 151

10 Uittesten van het ontwikkelde inhoudsanalyse- instrument

- 10.1 Inleiding 152
- 10.2 Onderzoekperiode en steekproef 152
- 10.3 De relatieve aandacht voor de hoofdsoorten nieuws in de
onderzochte dagbladen 154
- 10.4 Bron-identificatie: de redactionele zelfstandigheid
in de selectiefase 157
- 10.5 De redactionele zelfstandigheid in de verwerkingsfase 161
- 10.6 Het regionale nieuws ingedeeld naar nieuwssoorten 162
- 10.7 De redactionele zelfstandigheid uitgesplitst
naar nieuwssoorten 163

10.8	De dimensies van bewerking	164
10.9	Bevindingen in het licht van de steekproefomvang	167
10.10	Tussenbalans	170
10.11	Het toevoegen van achtergrondinformatie en commentaar	171
10.12	Validiteit van het meetinstrument	174
10.13	De betrouwbaarheid van het ontwikkelde inhoudsanalyse-instrument	176
10.14	Kosten	180
10.15	Conclusies en suggesties voor verder onderzoek	181

11 Het persbeleid tussen grondrecht en marktbeginssel: een bestuurskundige visie

11.1	Inleiding	182
11.2	Vrijheid van meningsuiting	183
11.3	Zorgplicht	187
11.4	Ondernemingsgewijze productie	189
11.5	Voorwaarden vanuit mededingingsoptiek	191
11.6	Voorlopige balans	192
11.7	Persbeleid en cultuurbeleid	193
11.8	Slotbeschouwing	197

12 De eis van redactionele zelfstandigheid in het kader van het bestuursrecht

12.1	Inleiding	201
12.2	Het Bedrijfsfonds als bijzonder voorbeeld van een 'zelfstandig bestuursorgaan van de overheid'	203
12.3	Onafhankelijkheid	205
12.4	De toetsing aan redactionele zelfstandigheid als bestuursrechtelijk probleem	207
12.5	De inhoudelijke criteria voor redactionele zelfstandigheid	209
12.6	Concept-voorwaarden ten aanzien van de mate van redactionele zelfstandigheid	210
12.7	Beleidsregels en rechterlijke toetsing van beleid	214
12.8	Beleidsregels niet vastleggen in Mediabesluit	215
12.9	Conclusies	216

13 Beantwoording probleemstelling

- 13.1 Terug naar de probleemstelling 218
- 13.2 Epiloog 226

Geraadpleegde literatuur 229

1 Inleiding

1.1 Achtergrond van het onderzoek

Sinds 1981 kent ons land een zogenaamde 'Compensatieregeling voor dagbladen' krachtens welke het Bedrijfsfonds voor de Pers aan dagbladexploitaties een financiële uitkering kan doen ter compensatie van geleden verliezen. Deze compensatieregeling is inmiddels uitgevoerd voor de jaren 1981, 1982 en 1983, terwijl thans door het Bedrijfsfonds wordt gewerkt aan uitvoering van de regeling over 1985 en over 1986. Tot 1 januari 1988 was de Compensatieregeling een zogenaamde 'ministeriële regeling'.^{*} Vanaf genoemde datum heeft de financiële steunverlening aan persorganen, waaronder begrepen een compensatieregeling, haar juridische basis in de Mediawet en in het Mediabesluit (AMvB).[†]

De Mediawet regelt dat financiële steun kan worden verleend ten behoeve van persorganen die aan bepaalde voorwaarden voldoen. Eén van de belangrijkste voorwaarden is dat het persorgaan in kwestie wordt geredigeerd door een zelfstandige redactie op basis van een statuut waarin de redactionele identiteit is neergelegd (Mediawet, artikel 129, lid 1, sub c). Deze voorwaarde werd ook reeds aangelegd in de compensatieregelingen zoals die vanaf 1981 hebben gegolden, zij het dat de juridische vormgeving van de zelfstandigheidsvoorwaarde in de loop van de tijd veranderingen heeft ondergaan. Voor de regeling-1981 werd dit vereiste uitgewerkt

* Zie als voorbeeld de Ministeriële regeling van de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, houdende een compensatieregeling voor dagbladen en aanvullende steunmaatregelen voor de pers over 1985 ten laste van de Stichting Bedrijfsfonds voor de Pers (Compensatieregeling voor dagbladen 1985), gepubliceerd in de Staatscourant van 14 juli 1987, nummer 132, verder te noemen de Compensatieregeling voor Dagbladen 1985. Ook gepubliceerd in Overzicht voorwaarden en behandelingsprocedure van aanvragen om financiële bijstand aan persorganen, publikatie van het bestuur van het Bedrijfsfonds voor de Pers, juli 1987.

† Het Mediabesluit van 19 november 1987, artt. 54-67. Daarbij treedt met name artikel 54 sub a in de plaats van de oorspronkelijke ministeriële regeling, de zgn. Compensatieregeling. Dit artikel luidt: 'Naast het in artikel 130, vierde lid, van de Mediawet bedoelde geval (= een uitkering ten behoeve van een eenmalige reorganisatie van een persorgaan), kan het Bedrijfsfonds steun verlenen in de vorm van een uitkering, ten behoeve van: a. compensatie aan dagbladen wegens ongelijkheid van voorwaarden op de advertentiemarkt van dagbladen ()'.

in de richting van 'tenminste 40% van de redactionele inhoud van de krant wordt verzorgd door een eigen zelfstandige redactie'. De gegevens nodig voor toetsing van compensatie-vragende dagbladen aan dit criterium werden in 1981 door die dagbladen zelf verstrekt. Men zou dit een vorm van 'zelf-toetsing' kunnen noemen; in twijfelgevallen voerde het Bedrijfsfonds overigens zelf nog een globale toetsing uit. Voor de regeling-1982 en -1983 is – op grond van voorziene problemen bij verdere toepassing van dit criterium op concrete dagbladen – de uitwerking van zelfstandigheids criterium gezocht in de richting van de kostensector: dagbladen moesten volgens de regelingen-1982 en -1983 o.a. voldoen aan het vereiste dat de personele kosten van de eigen redactie tenminste 30% bedragen van de totale personele redactiekosten voor het desbetreffende dagblad.

Het hoeft weinig betoog dat een kosten-criterium als uitwerking van het vereiste van redactionele zelfstandigheid gemakkelijker te operationaliseren en vervolgens met minder moeite te hanteren is dan een meer 'inhoudelijk' criterium, zoals dat in de regeling-1981 werd aangelegd.* Maar vraag blijft wel of zo'n kosten-criterium voldoende recht doet aan de doelstelling van het Bedrijfsfonds, zoals thans ook vastgelegd in de Mediawet, namelijk het handhaven en bevorderen van de pluriformiteit van de pers in het belang van de informatievoorziening voor en opinievorming in de samenwerking (Mediawet, artikel 123, lid 1). Waar pluriformiteit van de dagbladpers – we komen op de term 'pluriformiteit' terug in hoofdstuk 2 – onmiskenbaar vooral betrekking heeft op de inhoud van persorganen ligt het toch zeer voor de hand waar mogelijk de redactionele zelfstandigheid van kranten af te meten aan de inhoud van die kranten. Hoe dat zij, het bestuur van het Bedrijfsfonds heeft in 1987 besloten, nog eens na te gaan of het niet mogelijk is om binnen het kader van de Compensatieregeling in plaats van een financieel criterium een 'inhoudelijk' criterium voor de zelfstandigheid van dagbladen aan te leggen. Tegen de achtergrond van dat besluit is aan 'Het Persinstituut' voorjaar 1987 de opdracht verleend om

* Die conclusie werd al eerder door het Bedrijfsfondsbestuur zelf getrokken waar het bestuur in het jaarverslag stelde: '() dat het begrip eigen redactionele inhoud nauwelijks te kwantificeren valt en daardoor moeilijk kan worden geverifieerd. Zo'n verificatie komt namelijk in feite neer op een uitvoerige bestudering van de redactionele inhoud van kranten over een representatieve periode. Een beter kwantificeerbaar alternatief zou gevonden kunnen worden in de kostensfeer ()' (Bedrijfsfonds voor de Pers, Jaarverslag 1984, Rijswijk: p. 56)

mogelijkheden en wenselijkheden op dit punt te onderzoeken. Het onderhavige rapport doet van het door 'Het Persinstituut' uitgevoerde onderzoek verslag.

1.2 Probleemstelling van de studie

Een gefaseerde opbouw van het onderzoek

Invoering van 'inhoudelijke' criteria, welke dan ook, in een compensatieregeling is om verschillende redenen een delicate zaak. Ten eerste omdat aan de meting van redactionele inhoud allerlei sociaal-wetenschappelijke voetangels en klemmen zijn verbonden. Weliswaar is in de communicatiewetenschap, ook in Nederland, de laatste vijftien jaar veel ervaring opgedaan met verschillende analysemethoden om het krante-product cijfermatig te analyseren, dat neemt echter niet weg dat de onderzoeker op dit gebied vaak nog met tal van theoretische en methodisch-technische problemen wordt geconfronteerd. Van een wetenschappelijk algemeen aanvaarde aanpak is in deze sfeer slechts ten dele sprake. Een vergelijking met bedrijfseconomisch onderzoek bijvoorbeeld valt in dit opzicht ten nadele van de communicatiewetenschap uit, al was het maar omdat die wetenschap een vaststaande, centrale rekeneenheid als 'de gulden' ontbeert. Tegen die achtergrond mag van communicatiewetenschappelijk onderzoek naar de redactionele zelfstandigheid van kranten, afgemeten aan hun inhoud, nu geen laatste en ook voor iedereen onmiddellijk aanvaardbare antwoorden worden verwacht.

Een tweede reden waarom het toepassen van 'inhoudelijke' criteria delicaat is, is het vrijwel nog geheel ontbreken van juridische en bestuurlijke ervaring met zulke criteria. Stel dat het sociaal-wetenschappelijk mogelijk is, zulke criteria in concrete gevallen kwantitatief te operationaliseren, is het dan bijvoorbeeld vervolgens mogelijk, de gekozen meetwijze juridisch verantwoord vorm te geven? En als dat het geval is, is zo'n juridische regeling dan ook voor een Bedrijfsfondsbestuur hanteerbaar (doeltreffend en doelmatig) in concrete situaties? Vragen waarop het antwoord bij gebrek aan ervaring nog open is.

Tot slot, een derde reden waarom deze materie delicaat is. Staatsrechtelijk kan op z'n minst de vraag worden opgeworpen, hoe het toepassen door het Bedrijfsfonds van 'inhoudelijke' criteria, welke dan ook, zich verhoudt met bijvoorbeeld artikel 7 van de Grondwet en het daarmee in ons land samenhangende en algemeen aanvaarde beginsel, dat de overheid zich verre heeft te houden van bemoeienis met de inhoud van media. Deze opmerking heeft niet als

strekking dat nu reeds een 'inhoudelijke' uitwerking van het zelfstandigheids criterium zou moeten worden afgewezen. Wel, dat ook dit soort aspecten in de beschouwing betrokken moet worden, alvorens tot mogelijke invoering over te gaan.

Tegen de achtergrond van deze drie geschetste 'problematieken' heeft het Bedrijfsfondsbestuur op voorstel van 'Het Persinstituut' besloten dat het onderzoek naar de mogelijkheid en wenselijkheid van een redactioneel zelfstandigheids criterium een gefaseerde opzet zal hebben, dat wil zeggen een opzet waarbij het aldus tevens mogelijk is, na elke fase opnieuw besluitvorming te plegen over de verdere richting van het onderzoek en de daarop te baseren uitwerking. Deze gefaseerde opzet ziet er als volgt uit:

Diagram 1.1 Gefaseerde opzet van het onderzoek naar de redactionele zelfstandigheid van dagbladen

Fase	Doel
I Voorstudie	– vaststellen sociaal-wetenschappelijke haalbaarheid meetinstrument 'redactionele zelfstandigheid' en het ontwikkelen van een prototype van zo'n instrument; – vaststellen juridische aspecten van bedoeld instrument en van juridische (on)mogelijkheden bij hantering daarvan; – vaststellen bestuurlijke aspecten van bedoeld instrument en van bestuurlijke (on)mogelijkheden bij hantering daarvan.
II Testen	– testen van het ontwikkelde proto-type op beperkt aantal dagbladen, vaststellen sociaal-wetenschappelijke nauwkeurigheid, betrouwbaarheid en validiteit; – bijstellen instrument.
III Ontwerp	– definitieve toegepast-sociaal-wetenschappelijke vormgeving meetinstrument (dat is een zodanige vormgeving dat het instrument in de praktijk eenvoudig, snel en met relatief weinig kosten kan worden toegepast); – ontwerp juridische regeling.
IV Toepassing	– min of meer routine-matig hanteren van meetinstrument en de daarbij behorende juridische regels in concrete gevallen.

De onderhavige studie is, conform de opdracht van het Bedrijfsfonds aan 'Het Persinstituut', bedoeld als de 'voorstudie' genoemd in het voorgaande Diagram. Dat betekent dat deze studie zich eerst en vooral richt op het ontwikkelen van een proto-type van een meetinstrument voor de redactionele zelfstandigheid van kranten. Daarnaast zullen echter ook elementen uit fase II, het testen, aan de

orde komen, in die zin dat reeds in deze studie een poging zal worden ondernomen om het te ontwikkelen proto-type empirisch te testen op een bescheiden aantal – een vijftal – kranten.

Terzijde nog de opmerking dat bij fase IV eigenlijk van ‘onderzoek’ geen sprake meer is, maar van bestuurlijke en ambtelijke toepassing van een eenmaal vaststaand instrument.

Hoofdprobleemstelling en probleemstelling van de voorstudie

De hoofdprobleemstelling voor de fasen I, II en III gezamenlijk kan tegen de achtergrond van het voorgaande als volgt worden geformuleerd:

Diagram 1.2 Hoofdprobleemstelling voor fasen I, II en III

Is het mogelijk ten behoeve van de Compensatieregeling voor Dagbladen een nauwkeurig, betrouwbaar en valide inhoudsanalyse-instrument te ontwikkelen voor het bepalen van de redactionele zelfstandigheid van afzonderlijke dagbladen?

Zo ja: 1. hoe ziet zo'n instrument er dan uit, 2. kan zo'n instrument binnen de Compensatieregeling bestuurlijk doeltreffend en doelmatig worden gehanteerd, en 3. hoe kan één en ander op juridisch aanvaardbare wijze binnen de Compensatieregeling vorm krijgen?

Deze hoofdprobleemstelling onderstelt uiteraard een aantal deelvragen die beantwoord moeten worden alvorens zij zelf beantwoord kan worden. In het onderstaande worden alleen de deelvragen voor fase I, de voorstudie uitgewerkt. Daarbij maken wij een onderscheid tussen het begrip ‘redactionele zelfstandigheid’ (wat is dat, wat is er onder te verstaan?), en het criterium van redactionele zelfstandigheid (het criterium – liefst getalsmatig vormgegeven – waaraan voldaan moet worden).

Diagram 1.3 Probleemstelling fase I – de voorstudie

1. Wat is te verstaan onder het begrip ‘redactionele zelfstandigheid van dagbladen’ en op welke wijze laat dit begrip zich in een criterium vastleggen?

2. Met het oog waarop is het criterium van ‘redactionele zelfstandigheid van dagbladen’ in het mediabeleid van de overheid in het algemeen en in het beleid van het Bedrijfsfonds in het bijzonder van belang? Hoe verhoudt dit begrip zich tot het begrip ‘mediapluriformiteit’? En welk (getals)criterium van ‘redactionele zelfstandigheid’ verdient aanbeveling met het oog op ‘mediapluriformiteit’?

De redactionele zelfstandigheid van dagbladen

3. Met welke aspecten in de sfeer van de journalistieke praktijk moet bij een omschrijving en meting van 'redactionele zelfstandigheid' rekening worden gehouden?
4. Hoe kan met behulp van methoden van inhoudsanalyse het begrip 'redactionele zelfstandigheid van een dagblad' worden geoperationaliseerd?
5. Wat valt op voorhand te zeggen over de nauwkeurigheid, betrouwbaarheid en validiteit van de onder (4) gekozen operationalisatie? ('op voorhand' = met een bescheiden uittesten van het instrument op beperkt aantal dagbladen).
6. Wat valt op voorhand te zeggen over de kosten van het routine-matig toepassen van het meetinstrument in concrete gevallen?
7. Zijn er staatsrechtelijke belemmeringen ten aanzien van eventuele hantering van het criterium van 'redactionele zelfstandigheid' en het daarbij behorende meetinstrument, zo ja, welke?
8. Hoe kan het criterium van 'redactionele zelfstandigheid' in een toekomstige Compensatieregeling juridisch vorm worden gegeven?
9. Welke bestuurlijke problemen kunnen zich voordoen bij hantering van het criterium van 'redactionele zelfstandigheid' en het daarbij behorende meetinstrument en, zo ja, welke oplossingen zijn denkbaar?

1.3 Opzet van de studie

De probleemstelling in de voorgaande paragraaf laat zien dat bij het onderhavige onderzoek naar de redactionele zelfstandigheid van kranten drie verschillende invalshoeken in het geding zijn, te weten een communicatiewetenschappelijke, een juridische en een bestuurskundige. In de onderscheiden hoofdstukken van deze studie zal de zelfstandigheid van kranten steeds vanuit afzonderlijk één van deze invalshoeken worden gezien. Begonnen wordt in **hoofdstuk 2** met een korte communicatiewetenschappelijke beschouwing over de verhouding 'media en democratie' en over de vraag waarom pluriformiteit van de pers een nastrevenswaardige zaak is. Tevens wordt in hoofdstuk 2 geschetst, hoe redactionele zelfstandigheid zich verhoudt tot pluriformiteit. In **hoofdstuk 3** wordt het vereiste van redactionele zelfstandigheid vanuit een juridische optiek in verband gebracht met de vrijheid van drukpers. In dat hoofdstuk staat de staatsrechtelijke vraag centraal, of het tegen de achtergrond van de grondwettelijk in ons land beschermde persvrijheid toelaatbaar is dat de overheid ter bevordering van de pluriformiteit van de pers eisen stelt aan het redactionele beleid van persorganen. In **hoofdstuk 4** wordt een overzicht gegeven van nationaal en internationaal

onderzoek naar wat we de 'journalistieke werkwijze' zouden kunnen noemen. Dat overzicht is erop gericht om bouwstenen op te leveren voor een onderzoeksmodel waarmee de redactionele zelfstandigheid van Nederlandse dagbladen kan worden onderzocht.

In **hoofdstuk 5**, dat de titel 'Van berichtenaanbod tot kranteproduct' meekreeg, wordt een model voor de meting van redactionele zelfstandigheid ontwikkeld. In dat model wordt de redactionele productie van kranten in drie fasen uiteengelegd, te weten in een aanbodfase, een selectiefase en een verwerkingsfase. In elk van deze fasen kunnen kranten in meer of mindere mate redactioneel zelfstandig zijn. In **hoofdstuk 6** volgt vervolgens een beschouwing over 'content analysis', een sociaal-wetenschappelijke methode waarmee communicatieboodschappen, en bijgevolg dus ook kranten, kunnen worden geanalyseerd. Tevens worden in dat hoofdstuk de kwaliteitseisen beschreven waaraan 'content analysis' moet voldoen wil zij zinvolle en bruikbare resultaten opleveren. Aan die kwaliteitseisen zal ook eventueel onderzoek van het Bedrijfsfonds naar de redactionele zelfstandigheid van compensatie-vragende dagbladen moeten voldoen.

Het vaststellen van de redactionele zelfstandigheid van een krant is één ding, de beoordeling daarvan een ander. Over die beoordeling gaat **hoofdstuk 7**. In dat hoofdstuk wordt een poging ondernomen om concrete criteria te ontwikkelen die, tegen de achtergrond van de Mediawet en het Mediabesluit, aan kranten aangelegd kunnen worden wanneer zij voor financiële steun door het Bedrijfsfonds in aanmerking wensen te komen. Hoofdstuk 7 mondt uit in een tweetal 'inhoudelijke' criteria. In de eerste plaats het vereiste dat een krant tenminste 25% van zijn redactionele inhoud dient te besteden aan politiek. En als tweede criterium het vereiste dat kopbladen – we zullen die aanduiding later vervangen door 'dochterbladen' – een zelfstandigheidsscore ten opzichte van hun moederblad' dienen te behalen van tenminste 51%.

De hoofdstukken 8 en 9 zijn te beschouwen als een verdere uitwerking, een operationalisatie van het onderzoeksmodel dat in hoofdstuk 5 werd ontwikkeld. **Hoofdstuk 8** beschrijft hoe het meetinstrument voor de vaststelling van de redactionele zelfstandigheid van kranten in de aanbodfase van het nieuws eruit kan zien. Dat hoofdstuk is tamelijk kort omdat een vrij eenvoudige procedure kan worden voorgesteld om de zelfstandigheid van kranten in deze fase vast te stellen. Omvangrijker is **hoofdstuk 9** waarin inhoudsanalyse-instrumenten worden ontwikkeld om de zelfstandigheid van kranten vast te stellen in de fase van selectie en

in de fase van verwerking van het nieuws. Het resultaat van de operationalisatie in dit hoofdstuk is een zogenaamde 'Codeerinstructie' die bij de analyse van de redactionele zelfstandigheid van kranten kan worden gehanteerd.

In hoofdstuk 10 wordt verslag gedaan van een bescheiden empirische test met de in hoofdstuk 9 ontwikkelde inhoudsanalyse-instrumenten: bij een vijftal kranten, waaronder drie 'dochterbladen', wordt nagegaan, in welke mate zij op basis van die meetinstrumenten geacht kunnen worden te voldoen aan de criteria, zoals die in hoofdstuk 7 werden aanbevolen. De empirische test maakte het ook mogelijk, inzicht te krijgen in de betrouwbaarheid, geldigheid en doelmatigheid van het ontwikkelde meetinstrument.

Met hoofdstuk 10 wordt het communicatiewetenschappelijk gedeelte van de onderhavige studie afgesloten. In hoofdstuk 11 volgt vervolgens een bestuurswetenschappelijke beschouwing over de vraag of een eventueel zelfstandigheids criterium in een compensatieregeling voor dagbladen ook praktisch hanteerbaar is. En in hoofdstuk 12 wordt een schets gegeven van een eventuele toetsing aan redactionele zelfstandigheid als bestuursrechtelijk probleem. Daarbij wordt tevens nagegaan, hoe Bedrijfsfonds-regels op dit punt bestuursrechtelijk het best gestalte gegeven kunnen worden. In het daaropvolgende slothoofdstuk, hoofdstuk 13, zal tenslotte getracht worden een 'samenvattend' antwoord te geven op de vraag, of het mogelijk en wenselijk is, een 'inhoudelijk' redactioneel-zelfstandigheids criterium in een compensatieregeling voor dagbladen op te nemen.

1.4 Verantwoording

Het onderhavige onderzoek werd in juni 1987 gestart en afgerond in februari 1988. Het werd uitgevoerd door de Stichting 'Het Persinstituut' (Van Cuilenburg, Leeuw en Te Pas) en door enkele leden van de vakgroep Politicologie van de Vrije Universiteit (Van den Heuvel, Jurgens en J.J. Tavenier). De projectleiding berustte bij J.J. van Cuilenburg.

Onverlet het feit dat deze studie product is van teamwerk en daardoor van bijdragen van allen, tekenen voor:

- de **communicatiewetenschappelijke aspecten** (hoofdstukken 2 en 4 tot en met 10): J.J. van Cuilenburg, K. Leeuw en G.W. te Pas;
- de **bestuurskundige aspecten** (hoofdstuk 11): J.H.J. van den Heuvel;
- de **juridische aspecten** (hoofdstukken 3 en 12): E.C.M. Jurgens.

2 Pers, pluriformiteit en democratie

2.1 Media en democratie: de theorie van de maatschappelijke verantwoordelijkheid

Over de verhouding 'media/democratie' en de vraag, waarom pluriformiteit van de pers een belangrijke, een nastrevenswaardige zaak is, is in ons land in de wetenschappelijke literatuur* en ook in beleidsnota's† al veel geschreven. Het heeft daarom geen zin, in deze studie nogeens uitvoerig in te gaan op het thema 'media, pluriformiteit en democratie'. Wij volstaan met een korte schets en beperken ons tot aspecten die relevant zijn voor het onderwerp van deze studie, de redactionele zelfstandigheid van dagbladen.

Vrij algemeen is in ons land de gedachte aanvaard dat media – mede – een publieke rol, een maatschappelijke taak hebben te vervullen. Tegen die achtergrond zijn de media de overheid een zorg. En vanuit die achtergrond is en wordt ook de positie van het Bedrijfsfonds voor de Pers, zoals wij dat thans kennen, gerechtvaardigd. Het normatieve denken over functies van media in democratische samenlevingen is sterk beïnvloed door de zogenaamde 'theory of the social responsibility of the press', eind jaren veertig ontwikkeld door de beroemde Commission on Freedom of the Press, een toenmalige congrescommissie in de Verenigde Staten. Die Commission meende dat de samenleving eisen mag stellen aan de journalistiek. De Commission somde er vijf op die nog steeds het citeren waard zijn:

1. 'a truthful, comprehensive, and intelligent account of the day's events in a context of comment and criticism which gives them meaning;
2. a forum for the exchange of comment and criticism;
3. a representative picture of the constituent groups in society;
4. the presentation and clarification of the goals and values of the society;
5. full access to the day's intelligence.'

* Zie voor overzichten Van Cuilenburg en McQuail (1982), Scholten (1982), Van Cuilenburg en Noomen (1984).

† Zie bijvoorbeeld: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1982).

‡ Commission on the Freedom of the Press, 1947: 20-30.

Een uitwerking van deze gedachtengang is dat van de media in een democratische samenleving mag worden verwacht dat zij een viertal taken vervullen, een viertal mediafuncties:

Diagram 2.1 De maatschappelijke verantwoordelijkheid van de pers: vier mediafuncties

Mediafunctie	Omschrijving
Informatiefunctie	bij deze functie gaat het om het verschaffen van nieuws en andere soorten informatie over zaken en gebeurtenissen in de samenleving.
Opiniëeringsfunctie	deze functie heeft betrekking op zaken als interpretatie, beoordeling, het vormen van waarde-oordelen over zaken en gebeurtenissen in de samenleving.
Expressiefunctie	media kunnen dienen als forum voor individuen en groepen om hun opvattingen te uiten en hun eigen politieke, culturele en sociale identiteit te realiseren. Anders, media kunnen ook een expressiefunctie vervullen.
Kritiekfunctie	verschillende functies kunnen onder dit begrip worden samengenomen. Ten eerste, de traditionele 'waakhond-functie' met betrekking tot de overheid, die aan de 'vrije pers' wordt toegeschreven. Ten tweede, activiteiten in de sfeer van 'investigative reporting' die zich richt op misstanden in de samenleving. Ten derde, discussie tussen en confrontatie van verschillende, met elkaar concurrerende opvattingen en ideeën in de sfeer van politiek, cultuur en economie.

Daarmee is het begrip 'mediafunctie' voor mediabeleid overigens nog onvoldoende bepaald. Media begeven zich op veel terreinen van het maatschappelijk leven: kunst en cultuur, sport, godsdienst, economie, mode en politiek. Op elk daarvan kunnen één of meer van de genoemde functies worden vervuld. Maar niet al die terreinen zijn voor mediabeleid even belangrijk. Zien wij het goed dan richt dat beleid zich met name op de relatie 'media-democratie', dat wil zeggen op het functioneren van de media op politiek terrein. Of, zoals minister Van Doorn dat in 1975 verwoordde: de massamedia zijn '() een construerend deel van de democratie, () het hart van de openbaarheid'. * Heel pregnant is op dit punt de WRR-studie 'Samenhangend Mediabeleid' van 1982. De WRR reserveert in die

* Nota over het Massamediabeleid, 1975: 9.

studie de term 'mediabeleid' voor dat gedeelte van het overheidsbeleid ten aanzien van de media, dat teruggaat op drie centrale begrippen: 'democratie', 'uitingsvrijheid' en 'pluriformiteit':

'De achterliggende gedachtengang is dat tot het wezen van de democratie behoort dat deze ruimte schept voor meer uitingen dan die van slechts één individu, groep of partij; immers, in een volwassen democratie wordt hoge waarde toegekend aan het feit dat afwijkende meningen kunnen worden geuit en gehoord. Dit hangt samen met het besef dat democratie in essentie is gebouwd op scepsis jegens het aanhoudende gelijk van één partij. Kennis en inzicht worden stapsgewijze verworven, waartoe botsing der meningen bijdraagt.'

Een vergelijkbare gedachtengang treft men ook aan in de Memorie van Toelichting bij de Mediawet.[†] Waarmee duidelijk geworden moge zijn dat de maatschappelijke taken van de media in 'de' mediadiscussie en in het mediabeleid eerst en vooral gezocht worden in de sfeer van politiek en staatkunde.

2.2 Mediapluriformiteit: definitie, feit en norm

Het citaat van de WRR in de vorige paragraaf laat zien dat de kwaliteit van onze democratie en bijgevolg van ons mediabestel kan worden afgelezen aan de mate waarin zij 'botsing der meningen' kent, in het bijzonder aan de mate waarin samenleving en media worden gekenmerkt door pluriformiteit van meningen en opvattingen. Waarmee we voor de vraag komen te staan, wat pluriformiteit precies is. Beperken we ons nu even tot de media, dan kunnen we 'mediapluriformiteit' heel algemeen omschrijven als:

Mediapluriformiteit: de heterogeniteit van de inhoud van media naar een bepaald kenmerk of bepaalde kenmerken, waarbij nog nader kan worden onderscheiden naar externe en interne pluriformiteit, pluriformiteit tussen en pluriformiteit binnen media.

Deze algemene omschrijving helpt ons nog niet zoveel verder. Vraag is natuurlijk, welke 'media-inhouden' voor mediabeleid interessant

* WRR, 1982: 16.

† Memorie van Toelichting Voorstel Mediawet, 1985: 2.

zijn. We zagen al dat in 'officiële' beleidsdocumenten mediapluriformiteit vooral in verband gebracht wordt met politieke meningsvorming, met democratie. Maar vaak wordt mediapluriformiteit toch ook ruimer opgevat, namelijk als het verschillen van kranten, tijdschriften en omroepen in levens- en maatschappijbeschouwelijk opzicht.* We zullen dit punt hier nu verder laten rusten; we komen erop terug in hoofdstuk 7, het hoofdstuk waarin we mogelijke criteria voor de beoordeling van de redactionele zelfstandigheid van dagbladen zullen behandelen.

Men kan over 'mediapluriformiteit' spreken als empirisch gegeven, als feit, en als norm. Mediapluriformiteit is geen zaak die op zichzelf nastrevenswaardig is. Evenmin geldt: hoe meer mediapluriformiteit hoe beter. Mediapluriformiteit krijgt pas betekenis in samenhang met maatschappelijke pluriformiteit. Waar het om gaat is, in hoeverre mediapluriformiteit overeenstemt met, danwel is afgestemd op de maatschappelijke pluriformiteit. In beginsel zijn er twee criteria om mediapluriformiteit te beoordelen. Ten eerste, de zogenaamde **afspiegelingsnorm**: van een optimale afstemming van de media op de samenleving is sprake, indien 'de' media kunnen worden gezien als een spiegel van 'de' samenleving en 'de' maatschappelijke actualiteit. Ten tweede, de zogenaamde **openheidsnorm**: naar dit criterium is van afstemming sprake, indien de media alle – redelijkerwijs denkbare – opvattingen en uitgangspunten in de samenleving een gelijke toegangskans ('equal access') tot hun communicatiekanalen verschaffen. Deze beide normen van pluriformiteit – afspiegeling en openheid – kunnen in verschillende richtingen, al naar gelang de mediafunctie die in het geding is, worden uitgewerkt. Zo kan er een criterium voor afspiegeling en één voor openheid in nieuwsvoorziening worden aangelegd, en kunnen afspiegeling en openheid ook op de expressie- en op de kritiekfunctie van de media worden betrokken.†

2.3 Pluriformiteit en redactionele zelfstandigheid

De probleemstelling van deze studie richt zich op de redactionele zelfstandigheid van dagbladen. Wat precies onder de term 'redactionele zelfstandigheid' kan worden verstaan, zal in hoofdstuk

* Zie voor de verschillende concretisering van de term mediapluriformiteit: Van Cuilenburg en McQuail, 1982.

† Uitvoeriger hierover, en ook over mogelijkheden om één en ander empirisch te operationaliseren: Van Cuilenburg en McQuail, 1982.

5 nog uitvoerig aan de orde komen; in deze paragraaf willen we nog kort de verhouding schetsen tussen redactionele zelfstandigheid en mediapluriformiteit. Redactionele zelfstandigheid is een voorwaarde voor pluriformiteit van de media, dat wil zeggen voor de verscheidenheid van de informatievoorziening. Redactionele zelfstandigheid is een kwestie van: zelf-redactionele-beslissingen-(kunnen-)nemen, van zelf-(kunnen-)garen van nieuws en van zelf-(kunnen-)produceren. Het is niet onaannemelijk dat, hoe groter de redactionele zelfstandigheid van een krant is, hoe groter de kans is dat die krant vergeleken met andere kranten 'uniek' is en een eigen, duidelijk te onderscheiden identiteit heeft. En vervolgens kunnen we bijkans per definitie stellen dat, hoe unieker* een krant is, hoe groter haar feitelijke bijdrage aan de pluriformiteit van de dagbladpers. Met andere woorden, redactionele zelfstandigheid is een noodzakelijke, maar overigens niet voldoende voorwaarde voor pluriformiteit van de pers: zonder redactionele zelfstandigheid van een krant zal van een 'eigen' identiteit nauwelijks sprake kunnen zijn, en met redactionele zelfstandigheid neemt de kans op een positieve bijdrage aan pluriformiteit toe, maar niet per definitie, immers twee volledig zelfstandige kranten kunnen er in hoge mate hetzelfde uitzien.

De verhouding tussen redactionele zelfstandigheid, redactionele uniciteit en dagbladpluriformiteit, en ook het begrip 'democratie' – om welk laatste begrip het uiteindelijk allemaal draait – kan worden geschetst als in Diagram 2.2 op pagina 24.

Ter toelichting op Diagram 2.2 een drietal opmerkingen. Ten eerste, dit schema is geen causaal en deterministisch schema, maar een finaal schema: het geeft aan, welke middelen in de sfeer van de dagbladpers dienstig zijn voor het uiteindelijke doel 'democratie'. Dat betekent dan ook – een trivialiteit – dat democratie van heel wat meer zaken afhangt dan alleen van dagbladpluriformiteit. Ten tweede, er moet op gewezen worden dat niet elke dagbladpluriformiteit democratie bevordert, maar alleen pluriformiteit die een bepaalde afspiegelingsgraad en een bepaalde openheidsgraad heeft. Dus, zoals we eerder opmerkten, niet: hoe meer verscheidenheid, hoe beter, maar alleen: hoe meer van een bepaalde verscheidenheid, hoe beter. Ten derde, we kunnen aan de

* Redactionele uniciteit, de tegenhanger van mediapluriformiteit zouden we kunnen omschrijven als: de mate waarin een krant naar een bepaald kenmerk of bepaalde kenmerken verschilt van alle andere kranten in Nederland (c.q. in een bepaald deel van Nederland). Een poging tot meting van redactionele uniciteit van kranten is ondernomen door Scholten (1982: 169, 170 en 373, 374).

Diagram 2.2 Redactionele zelfstandigheid, dagbladpluriformiteit en democratie: een doel-middel-schema



hand van Diagram 2.2 aangeven wat we in deze studie wel, en wat we niet zullen onderzoeken. We onderzoeken in dit project niet: de empirische relatie van I naar II en naar III.A, evenmin als de relatie van III.B naar IV en de relaties tussen IV, V en VI. Deze relaties worden in deze studie min of meer als gegevenheden beschouwd.

Wat wel wordt onderzocht is III.A en III.B en de mogelijke relatie tussen die twee. Met andere woorden, we zullen ons in deze studie

met name concentreren op de vraag, hoe redactionele zelfstandigheid als organisatiekenmerk en als inhoudskenmerk van kranten kan worden onderzocht in het licht van het uitgangspunt dat redactionele zelfstandigheid een nastrevenswaardige zaak is voor pluriformiteit en bijgevolg voor de kwaliteit van ons democratisch staatsbestel.

3 De eis van redactionale zelfstandigheid en de persvrijheid

3.1 Inleiding

Wanneer de overheid omstandigheden schept waarin persorganen aanspraak kunnen maken op een uitkering is bijzondere aandacht nodig voor de vraag of het stelsel mogelijk inbreuken maakt op de persvrijheid. Dit is nog in het bijzonder het geval wanneer het niet slechts gaat om algemene steunmaatregelen die gelden voor allen die tot bepaalde algemeen omschreven categorieën behoren, maar het ook gaat om steun aan bepaalde persorganen, zeker wanneer die steun mede afhankelijk wordt gesteld van voorwaarden die de inhoud van de journalistieke productie betreffen.

Van een dergelijke inhoudelijke voorwaarde is bijvoorbeeld reeds sprake bij beperking van de steunverlening tot die persorganen wier inhoud als geheel een bijdrage leveren aan de pluriformiteit van de nieuwsvoorziening en aan het openbare debat. Weliswaar kan als criterium daarvoor dienen, zoals dat bij de omroep het geval is, de aard van de maatschappelijke stroming die geacht wordt achter de uitgave te staan, zodat een inhoudelijke toetsing van het persproduct niet nodig is. Maar in het tijdperk van de ontzuiling zijn directe relaties tussen persorganen en maatschappelijke stromingen zeldzaam geworden. Daarom zal een oordeel over de bijdrage aan de pluriformiteit toch – hoe globaal ook – mede gebaseerd moeten zijn op de journalistieke inhoud van de betreffende krant. Wanneer uit die inhoud tevens een voldoende mate van redactionele zelfstandigheid moet blijken, dan is zeker een meer dan globale inhoudelijke analyse en oordeelvorming aan de orde. Dat vergt immers, naast zicht op de formele organisatie-structuur, tevens een oordeel over de mate van oorspronkelijkheid van het gepubliceerde materiaal.

In hoeverre de persvrijheid het stellen van inhoudelijke voorwaarden aan steun voor een persorgaan, staatsrechtelijk gezien, gedoogt, is onderwerp van dit hoofdstuk. Daarvoor wordt eerst gekeken naar de grondslagen van de vrijheid van drukpers. Immers, zonder te weten waarom we vrijheid van meningsuiting (zoals artikel 10 van de Europese Mensenrechten Conventie van 1950 het noemt), en in dit verband met name persvrijheid, een hogere waarde – en dus een sterkere bescherming – toekennen kunnen we ook niet de grenzen bepalen van dit recht. Want grenzen zijn er, ook hier. Absolute rechten en vrijheden bestaan immers niet.

3.2 Rechtsfilosofische grondslagen

Er worden in onze cultuurgeschiedenis verschillende rechtvaardigingen geformuleerd voor de bijzondere positie van de uitingsvrijheid tegenover andere, evenzeer wezenlijke waarden. Elk van die rechtvaardigingen rechtvaardigen ook weer verschillende beperkingen op die vrijheid, geven overheid en samenleving dus de ruimte om andere waarden toch weer hoger te waarderen.

De oudste rechtvaardiging omvat de stelling dat waarheid een groot goed is, hetzij vanuit zichzelf, hetzij omdat het streven naar waarheid van nut is voor het grootste geluk van de mensen. Kennis van de waarheid kan het beste worden verworven, zo voegt men er in onze tijd aan toe, in een samenleving waarin alle meningen vrij kunnen worden geuit en kunnen worden getoetst aan elkaar. Deze argumentatie vanuit de queeste naar waarheid wordt nog aangevuld door de opvatting dat die vrije markt van ideeën noodzakelijk is voor het bestaan van een democratische samenleving. De burgers, 'das rasonierende Publikum', moeten immers in het forum van de publieke opinie hun politieke keuzes maken op grond van zo breed mogelijke informatie. Deze laatste rechtvaardiging voor de bijzondere positie van de uitingsvrijheid vinden we terug in de Medianota 1975 (van Doorn), waarbij de Medianota 1983 en de Mediawet 1986 (Brinkman) zich aansluiten. Wij zullen zien dat de redenering vanuit het nut voor de democratie wel bruikbaar is om een stimulerende rol van de overheid in de mediasector te verklaren. Maar die redenering is kwetsbaar wanneer zij wordt gehanteerd om de bijzondere positie van de uitingsvrijheid als zodanig te rechtvaardigen.

Bij de eerste twee genoemde rechtvaardigingen is uitingsvrijheid eigenlijk al kwetsbaar. Kunnen we immers aantonen dat een bepaalde uiting waardeloos is, nonsensicaal of kwaadaardig – en daarom geen bijdrage tot het zoeken naar de waarheid – dan hebben we een grond om die uitingen te beteugelen. Of kunnen we aantonen dat een bepaalde uiting een gevaar vormt voor de democratische meningsvorming, doordat bijvoorbeeld daarin wordt aangedrongen op afschaffing van die democratische orde zelf, dan zou men daarin een grond voor beperking hebben, welke conclusie Popper in zijn 'paradox of tolerance' dan ook trekt.*

In feite heeft onze rechtsorde van meet af aan beperkingen van deze aard gekend, zoals acties uit onrechtmatige daad tegen

* The Open Society and Its Enemies, deel I, Princeton, 1971, p. 265-266.

defamerende uitingen, en strafacties wegens misdrijven tegen de veiligheid van de staat. In artikel 7, lid 1 Grondwet werd de drukpersvrijheid van meet af aan beperkt door te wijzen op 'ieders verantwoordelijkheid volgens de wet'.

Vanwege deze kwetsbaarheid van rechtvaardigingen die worden ontleend aan het doel waarvoor de vrijheid bestaat, hechten anderen meer aan rechtvaardigingen gelegen in de menselijke natuur. De vrije uiting wordt daarbij gezien als een zelfstandig goed, voortkomend uit de aard van de mens, dan wel als nodig voor zijn zelf-ontplooiing. De rechtsfilosoof Schauer*, wiens nuchtere analyse hier ten voorbeeld strekt, wijst er echter met recht op dat dit geldt voor zoveel menselijke activiteiten, dat daaruit geen argument te ontleenen is voor een prioriteit voor uitingen boven andere waarden.

Een mengvorm van sociale en individualistische argumenten voor vrijheid van uiting is gelegen in de liberale ideologie, zoals die gaandeweg in de 19e eeuw is geformuleerd. Hier staat de autonome keuzevrijheid van de individu voorop. Daaraan wordt gekoppeld de verplichting van de overheid de keuzes van de burgers in beginsel gelijk te behandelen, waardoor een diversiteit van informatie en van meningen ontstaat. Deze verscheidenheid is weer in belang van de democratische besluitvorming. Maar ook hier geldt dat deze veronderstelling over het nut van deze vrijheid voor de democratie wijkt voor een al te gemakkelijk bewijs van het tegendeel.

Wellicht moeten we de traditionele extra terughoudendheid van de overheid tegenover uitingsvrijheid, althans vergeleken met de houding terzake van andere wezenlijke rechten, meer zoeken in een argument van praktische aard. Het blijkt dat juist bij uitingsvrijheid het nadeel van het onderdrukken daarvan groter is dan het voordeel. Schauer noemt dit 'the argument from governmental incompetence' (de onbekwame overheid). De veronderstelling daarbij is dat de overheid – anders dan bij andere menselijke activiteiten – niet over voldoende objectieve maatstaven beschikt om uit te maken welke uitingen wel en welke niet moeten worden toegelaten. Om welke reden aan de vrijheid hiertoe een breed – eigenlijk te breed – bereik wordt toegekend, om te voorkomen dat een mogelijk waardevolle uiting (waardevol in de zin van een van de hierboven genoemde inhoudelijke rechtvaardigingen) zou worden onderdrukt. Iets dergelijks doen wij ook met het vermoeden van onschuld van verdachten. Het is beter dat tien schuldigen wegens gebrek aan bewijs van schuld vrijuit gaan, dan dat één onschuldige wordt

* Frederick Schauer, *Free Speech: a philosophical enquiry*, Cambridge, 1982.

veroordeeld omdat de schuld te gemakkelijk mag worden aangenomen. De juist genoemde argumentatie maakt het niet onmogelijk om uitingen aan banden te leggen. Zij legt wel een zwaardere eis op om de noodzaak daarvan aan te tonen dan bij andere vrijheden het geval is. Zij maakt het tevens mogelijk uit meer dan een van de eerder genoemde rechtvaardigingen te putten om de onderlinge waarde van verschillende uitingen te wegen. Deze weging kan nodig zijn om vast te stellen in hoeverre de samenleving toch beperkingen mag stellen. Op grond daarvan maakt het bijvoorbeeld wel degelijk uit of het gaat om kritiek op de overheid of over het seksleven van een popster. In het kader van het rechterlijk oordeel over het al dan niet toelaatbaar zijn van een uiting kan de eerste uiting in ons recht wel eens meer bescherming krijgen van het grondrecht dan de tweede.

3.3 Institutionele persvrijheid

De wetgever heeft in artikel 129, lid 2 sub c Mediawet 1987 mede het criterium van redactionele zelfstandigheid van een persorgaan aangelegd als grond voor beoordeling van de vraag of er reden is voor verstrekking van financiële steun. (De minister stelde die eis trouwens al in de Compensatieregeling voor dagbladen 1985, artikel 2 lid 1 sub c). Dit betekent dat de samenleving ook hierbij een weging wil toepassen. Een persorgaan dat tot de verscheidenheid bijdraagt krijgt een meer positieve benadering dan een dat dit niet doet. Deze benadering kunnen we terugvoeren op de hierboven beschreven rechtvaardiging vanuit de individuele autonomie en vanuit het gebaat zijn van de samenleving met een verscheidenheid aan uitingen.

Maar er is nog iets anders aan de orde. De overheid wil een afweging maken. Aan de ene kant staat de vrijheid van het persorgaan om zelf uit te maken hoe het zijn redactie organiseert. Aan de andere kant het belang dat de burgers hebben bij verscheidenheid in het informatieaanbod en in de toegang tot de media. Kiest de overheid bij het vaststellen van criteria van steunverlening voor redactionele zelfstandigheid, dan beperkt zij daarmee een stukje persvrijheid van het persorgaan dat om steun vraagt. Dat doet zij dan ten gunste van de uitingsvrijheid van de burgers, die toegang vragen tot de media en recht hebben op verscheidenheid van informatie.

Blijkbaar behoeft het uitgangspunt correctie. Daarin werd immers verondersteld dat vergaande onthouding van de overheid vanzelf een grote verscheidenheid van uitingen zou oproepen. Dit

uitgangspunt blijkt bij de massamedia op grond van economische wetmatigheden – en van een zekere traagheid van de burgers bij het opkomen voor hun grondrechten – niet te kloppen. De beperking van de persvrijheid die is gelegen in het aanleggen van het criterium van de redactionele zelfstandigheid laat zich op grond hiervan dus rechtvaardigen met dezelfde argumentatie waarmee oorspronkelijk juist staatsonthouding werd verdedigd.

Daarmee is het belang aangegeven van de korte en noodzakelijkerwijs onvolledige excursie naar de rechtsfilosofische grondslagen van de uitingsvrijheid. Want ook als de overheid positief ingrijpt om een verscheidenheid van informatie te bevorderen behoort de vraag zich voor te doen of de overheid voldoende objectieve maatstaven heeft. In dit geval gaat het dan om maatstaven bij het beoordelen van de zelfstandigheid van het redactionele beleid. Het gaat hier echter wel om een waarde van andere grootte dan die van de uitingsvrijheid als zodanig. Want in het geval van eisen gesteld aan de redactionele zelfstandigheid blijft die vrijheid in beginsel aanwezig. Het verschaffen van uitkeringen aan noodlijdende persorganen is eerder een ingreep in de economische orde, dan in de 'free market place of ideas' waarvan sprake is in de theorieën die daaruit de waarheid te voorschijn zien komen. Die vrijheid hangt echter wel af van de economische omstandigheden. Worden zeer vele of zelfs alle persorganen afhankelijk van overheidssteun willen zij kunnen voortbestaan (zoals in het kader van de omroep, met name bij Nederlandstalige televisie-programmering, tot op zekere hoogte het geval is), dan neemt het belang van de objectiviteit van de maatstaven van uitkering toe. Is die objectiviteit in onvoldoende mate aanwezig, dan zou het argument van de onbekwame overheid ook hier moeten leiden tot het uitsluitend toepassen van niet-inhoudelijke criteria.

3.4 Conclusie

Samenvattend: de uitgangspunten die hebben geleid tot vergaande bescherming van de uitingsvrijheid in ons geldend recht zijn op zichzelf geen beletsel voor een overheid die inhoudelijke voorwaarden wil stellen aan financiële steun voor persorganen. Integendeel, als bevordering van de verscheidenheid van de pers mag gelden als rechtvaardiging voor overheidsbemoeienis met de pers, dan geldt die rechtvaardiging ook als de overheid in dat kader eisen stelt aan het redactionele beleid. De vraag doet zich wel voor of de argumentatie voor onthouding vanwege de overheid die is

ontleend aan 'governmental incompetence' ook hier van toepassing is. Als vastgesteld moet worden dat voor deze eisen onvoldoende objectieve maatstaven te vinden zijn, dan zou ook hier gelden dat globale en generieke criteria de voorkeur moeten hebben. Immers, het is dan beter door het stellen van ruime criteria persorganen te steunen die het eigenlijk vanuit de motieven voor de steun niet 'verdienen', dan de kans te lopen bij strakke, maar onzekere criteria persorganen uit te sluiten die in aanmerking zouden behoren te komen.

Uit de volgende paragrafen zal blijken dat het op dit punt niet zo'n vaart zal hoeven te lopen, nu bij de bekostiging van omroep en van onderwijs – gebieden waar ook uitoefening van grondrechten aan de orde is – bij ons sinds jaar en dag ook sprake is van selectieve regulering. Het blijft echter van belang helder voor ogen te houden met welk doel de grondrechtelijke bescherming in die gevallen is toegekend, zulks om te kunnen vaststellen waar de grenzen liggen.

3.5 Staatsrechtelijke aspecten

De vraag is of het al dan niet aanwezig zijn van redactionele zelfstandigheid bij een persorgaan door of vanwege de overheid mag worden gehanteerd als voorwaarde voor het verkrijgen van financiële steun. Deze vraag is staatsrechtelijk relevant, in zoverre als het verwerven en toepassen van een oordeel omtrent de redactionele zelfstandigheid niet goed mogelijk is zonder een onderzoek te doen naar de inhoud van hetgeen de krant zijn lezers biedt. Zouden puur formele criteria kunnen volstaan, zoals een aparte rechtspersoon, een redactiestatuut, eigen redactielokalen enzovoort, de situatie zou niet anders zijn dan bij zovele instanties die door of vanwege de overheid subsidies ontvangen. Op het moment echter dat de subsidiegever voorwaarden aan de inhoud van het persproduct gaat stellen kan de vraag zich voordoen of het stellen van deze voorwaarden in overeenstemming is met de drukpersvrijheid. Deze is met name vastgelegd in artikel 7 Grondwet, en in artikel 10 van de Europese Conventie 1950 zomede artikel 19 van het VN-verdrag van 1966 inzake burgerrechten en politieke rechten. De bepalingen van deze verdragen werken in beginsel rechtstreeks door in ons Nederlands recht.

Subsidie is voor de pers betrekkelijk nieuw, omdat steunverlening pas relevant werd begin jaren zeventig als gevolg van de toenemende concurrentie en van de invoering van de ether-reclame. Maar bij de toepassing bij andere grondrechten (onderwijs),

of andere aspecten van hetzelfde grondrecht (omroep) is dat al langer het geval.

De problematiek laat zich wellicht het best schetsen aan de hand van de lange ontwikkeling van de vrijheid van onderwijs tot het grondrecht dat nu is verankerd in artikel 23 Grondwet. Dit grondrecht heeft – met de rechten op vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en die van vereniging en vergadering – sterke analogieën met de vrijheid van meningsuiting van artikel 7. In het denken van de Verlichting, waaraan onze grondrechten hun ontstaan danken, zijn dit de rechten van de vrije burger, die hem in staat stellen zich geestelijk te ontplooien, en die hem in de gelegenheid stellen actief te zijn als participant in een actieve democratie. In de periode dat overheden deze neiging der burgers met lede ogen aanzagen was het nodig deze grondrechten te formuleren als een afweer tegen overheidsbemoeienis, als staatsvrije terreinen. Toen dit beginsel eenmaal was aanvaard, kwam er een tweede fase waarin van de overheid werd gevraagd zelf ook actief bij te dragen tot het waarborgen van deze grondrechten. Dit gebeurde met name voor zover uitoefening van de betrokken rechten de economische macht van de enkeling in toenemende mate te boven ging, en die uitoefening dus dreigde te worden voorbehouden aan hen die over een ruimere beurs beschikken. Om te voorkomen dat de uitoefening van deze grondrechten slechts aan een elite zouden zijn voorbehouden ging de overheid om sociale redenen interveniëren (zie terzake ook hoofdstuk 11).

Voor deze ontwikkeling van klassieke naar sociale grondrechten is de laatste jaren veel aandacht geweest, met name naar aanleiding van het opnemen van een reeks sociale grondrechten in de artikelen 17 tot 22 van de grondwet van 1983. Daarbij is door velen betoogd dat men deze rechten wel kan onderscheiden, maar niet steeds van elkander kan scheiden, daar meerdere klassieke grondrechten elementen van een sociaal grondrecht bevatten. Dat wil zeggen dat zij ook kunnen worden ingeroepen als grondslag van overheidsbijstand tegen maatschappelijke machten die de uitoefening van deze grondrechten bedreigen. Juist bij de onderwijsvrijheid is dat, zoals gezegd, goed te zien. Tot de Bataafse omwenteling van 1798 was het onderwijs ondermaats georganiseerd, reden voor de overheid om terzake in te grijpen. De aanhangers van de Verlichting koesterden immers ten aanzien van de mogelijkheden van goed onderwijs hoge verwachtingen. Van der Palm, die in 1799 'agent' voor Nationale Opvoeding werd in het Bataafse bewind legde de grondslagen van de Nederlandse

volksschool. Tegen de toenemende greep van de overheid die daaruit volgde ontstond verzet, met name in kerkelijke kring, daar immers het onderwijs traditioneel vanuit deze kring was georganiseerd. Kwam in 1857 onder Van der Bruggen nog een schoolwet tot stand die de uitgang van de aanwezigheid van staatsscholen, daarnaast bleven kerkelijke groeperingen op eigen kosten voor onderwijs aan hun kinderen zorg dragen. Zij eisten dat de gemeenschap de kosten daarvan mede zou dragen. Die schoolstrijd is in 1917 beslist ten gunste van volledige financiële gelijkschakeling. Het heeft niet lang geduurd voordat enerzijds de eisen van deugdelijkheid, die de overheid op grond van de grondwet mocht blijven stellen, en anderzijds de bekostigingsvoorwaarden zodanig aan elkaar werden gekoppeld dat de overheid de bekostiging kon benutten om de scholen naar haar hand te zetten. De circulaires die van Onderwijs in Zoetermeer uitgaan zijn qua aantal en indringendheid dan ook legendarisch.

Wat wij dus hebben zien gebeuren is dat een klassiek grondrecht – op vrijheid tot het geven van onderwijs – zich zodanig ontwikkelt dat de overheid naast een eigen taak terzake, ook het particuliere initiatief gelijkwaardig ondersteunt, welke ontwikkeling is vastgelegd in artikel 23 Grondwet. Aan deze uitdrukkelijke vastlegging zou men bij wijze van a contrario-redenering een argument kunnen ontleenen om ten aanzien van andere klassieke grondrechten een gelijksoortige ontwikkeling te ontkennen. Toch hebben we naast een recht op meningsuiting een recht op informatie zien ontstaan, getuige artikel 10 Europese Conventie, dat uitdrukkelijk het recht op informatie vastlegt. En zelfs bij grondrechten als die van betoging, van vergadering en van toneelopvoering eisen we van de overheid dat zij die rechten beschermt tegenover medeburgers die de uitoefening van die rechten fysiek willen belemmeren.

Kunst en wetenschap kunnen bij ons, anders dan in de Bondsrepubliek, niet op een zelfstandige grondrechtelijke bescherming bogen, al zijn de overeenkomsten met uitingsrechten zeer sterk. Hierbij is een sturende rol van de overheid allerwegen aanvaard. De Thorbeckiaanse uitspraak dat de overheid geen opvatting over kunst zou hebben is achterhaald. Er is een kunstbeleid en een wetenschapsbeleid, waarbij de financiering gebruikt wordt als instrument tot verwezenlijking van dat beleid, overigens onder waarborging van de vrijheid van schepping en van onderzoek van de individuele kunstenaar en wetenschapper.

3.6 Steun aan persorganen

Voorbeelden zijn ook te vinden in het mediabeleid, zoals dat met name sinds de 'Nota over het massamedia-beleid' van minister Van Doorn (1975) pleegt te heten. Dit beleid wordt onderscheiden in omroepbeleid, persbeleid en beleid ten aanzien van de zogenaamde nieuwe media. De overheid heeft in Nederland al vanaf het begin (1919) een omroepbeleid gevoerd. Zij benutte daartoe het daarvoor niet geschreven artikel 3 van de Telegraaf- en Telefoonwet 1904, dat immers alleen aan de overheid de oprichting van zenders en de verdeling van frequenties toedeelde. Maar de overheid ontzag zich niet op grond hiervan een omroepbestel te scheppen, dat inhoudelijke eisen aan de programmering stelde (tot en met censuur op de uitzendingen via de Radio Controle Commissie), een bestel dat pas in de Omroepwet 1967 een eigen wettelijke basis kreeg, gelukkig zonder enige censuur-mogelijkheid. In de Omroepwet 1967 stond de programma-autonomie van zendgemachtigden voorop, doch de geldbuidel werd gehanteerd om de omroep-zendgemachtigden te onderwerpen aan een reeks gedetailleerde bepalingen omtrent hun interne huishouding, hun organisatie en hun onderlinge relaties. Die geldbuidel was, anders dan bij het onderwijs, als middel van sturing eigenlijk niet eens nodig, omdat het bestel een monopolie schiep, waarbuiten toch geen omroep – ook niet op eigen kosten – kon worden bedreven. De keuze was dus: zich houden aan de voorwaarden van het wettelijk bestel, of geen zendmachtiging krijgen.

De Mediawet 1987 zet dit beleid door. Toch zijn er tekenen die wijzen op een verdere toekomst waarin naast de bestaande omroep, die wordt geacht als een publieke dienst te functioneren (public service broadcasting, zo beschrijft ook de BBC zichzelf), omroep als voorwerp van commerciële uitbating ruimte zal krijgen. Op dat moment zal enige vergelijking met de pers, die immers is gebaseerd op particuliere ondernemingsgewijze productie, gemakkelijker zijn dan thans het geval is. Toch is nu al een vergelijking mogelijk, omdat sinds tien jaar sprake is van enige steun aan noodlijdende persorganen. Immers, de criteria die hierbij worden aangelegd vinden duidelijke analogieën in de eisen die de Omroepwet stelt aan potentiële zendgemachtigden – niet alleen aan de omroep-organisaties, maar ook aan anderen die een zendmachtiging hebben verkregen. Met name de eis dat de betrokken organisatie casu quo het betrokken programma een bijdrage levert aan de veelkleurigheid van het totale palet is kenmerkend. Dat vergt immers een globale

indruk van hetgeen de betrokken zendgemachtigde uitzendt, dan wel van plan is uit te zenden. Ook de eis om een zogenaamd volledig programma te brengen, waarin in redelijke onderlinge verhouding nieuws, cultuur, educatie en amusement aanwezig zijn vergt een inhoudelijk oordeel over het betrokken product.

Dit oordeel moest onder de Omroepwet 1967 door een politiek orgaan, de minister, worden geveld. Onder de Mediawet 1987 gebeurt dit, op verdere afstand van de politiek, door het Commissariaat van de Media. De minister blijft echter politiek verantwoordelijk voor de grote lijnen, daar het Commissariaat vanzelfsprekend gehouden is aan de wet en aan krachtens de wet vanwege de regering vastgestelde regels, zoals het Mediabesluit. Dit alles lijkt ver af te staan van het klassieke beeld van een trotse, zelfstandige burgerij, die de staat verre houdt van haar activiteiten op het gebied van meningsuiting, onderwijs, kunst en wetenschap. Integendeel, naarmate die grondrechten niet alleen voor de burgerij maar voor eenieder beschikbaar moeten zijn komt de overheid tussenbeide om dit te verzekeren.

Het een en ander plaatst de wens van de overheid om ook persorganen tegemoet te komen in hun problemen bij de verzorging van een zo veelkleurig mogelijk palet van nieuws- en opiniegeving in een ander licht dan waarin het traditioneel heeft gestaan. Vroeger was overheidsbemoeienis met de pers anathema, en werd de redactionele onafhankelijkheid, terecht, met hand en tand verdedigd. Nu de overheid een meer persvriendelijk beleid vertoont via structurele steun (beperking zendtijd en tarieven van de STER, portie- en btw-begünstiging), en via een bevordering van de openheid (onder meer via de wet Openbaarheid van Bestuur) is de drempel naar specifieke steunverlening eveneens verlaagd, hetgeen resulteerde in steunverlening via het Bedrijfsfonds. Dit gebeurde tot het in werking treden van de Mediawet zelfs zonder wettelijke regeling, uitsluitend op grond van gevoteerde begrotingsposten.

De beschreven analogie met de ontwikkelingen in de sfeer van het onderwijs mag hierbij overigens ook tot waarschuwing strekken. De praktijk bij onderwijs leert zien wat er gebeurt wanneer dezelfde overheid waartegen de vrijheid wordt ingeroepen tevens degene is op wie een beroep wordt gedaan voor de bekostiging. Ook bij de omroep is na 1967 zichtbaar dat deze ontwikkeling via deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden tot gevolg heeft dat de klassieke vrijheid wordt uitgehold. Deze ontwikkeling is zeer wel te begrijpen. Onderwijs en omroep zijn immers tot regeringsbeleid verklaard. Zij vergen bovendien niet geringe sommen

van het staatsbudget. De neiging bestaat dan tot vergaande regelgeving om een bepaald centraal beleid af te dwingen. Toch is het de vraag of dit in overeenstemming is met het betrokken grondrecht. Met uitingsvrijheid verdraagt regelgeving zich echter, zoals we hierboven zagen, anders dan in bijzondere omstandigheden, juist heel slecht.

De behoedzaamheid die de overheid hierbij toont wordt onderstreept door artikel 132, lid 2 Mediawet. Aan de opdracht aan de regering om in een algemene maatregel van bestuur (het Mediabesluit) regels te geven over de aard van de voorschriften die het Bedrijfsfonds aan een besluit tot steunverlening kan geven, knoopt dit lid de volgende bepaling vast: 'De voorschriften hebben geen betrekking op de inhoud van de persorganen'. Op het eerste gezicht lijkt hieruit een algemeen verbod van inhoudelijke toetsing voort te vloeien. We moeten deze waarschuwing echter lezen in de context van artikel 123, lid 1 (bevordering van de pluriformiteit van de pers), en van artikel 129, lid 2 sub b (inhoudseisen aan de bladen die voor steun in aanmerking komen). Daaruit blijkt immers dat de wetgever op zichzelf het stellen van inhoudelijke eisen niet uit de weg gaat. De wetgever wil in artikel 132, lid 2 slechts benadrukken dat het Fonds aan het persorgaan dat steun krijgt inhoudelijk geen andere eisen moet stellen dan ter uitvoering van de genoemde wettelijke voorwaarden nodig zijn. Die voorwaarden slaan alleen op algemene inhoudscategorieën, niet op een concrete inhoud. Hieruit blijkt opnieuw hoezeer de wetgever zich bewust is zich met deze steunverlening te bewegen op gevoelig grondrechtelijk terrein.*

De overheid moet zich inderdaad verre houden van beïnvloeding van de openbaring van gedachten en gevoelens via de drukpers. Dit brengt echter niet noodzakelijkerwijs met zich mede dat de overheid

* De wetgever volgde daarmee in grote lijnen het advies van de Raad van State (16 augustus 1985). De Raad van State overwoog namelijk het volgende: De grondwettelijke bepaling ter bescherming van de vrijheid van drukpers zal ook daar moeten functioneren waar de overheid de mogelijkheden tot het openbaren van gevoelens en gedachten door de drukpers bevordert door middel van subsidie. Er zal dus tegen moeten worden gewaakt dat de verlening van subsidie, gegeven de afhankelijkheid van de persorganen van deze hulpverlening, materieel zou neerkomen op het invoeren van een vergunningstelsel dat zich mede richt op de inhoud van die organen. De raad onderkent dat de verlening van subsidie aan voorschriften zal moeten worden gebonden. Artikel 129 van het wetsvoorstel bevat reeds een reeks voorwaarden en de artikelen 130, vijfde lid, en 131 verschaffen een grondslag voor verdere regeling van te stellen eisen. De Raad geeft in overweging op beide laatstgenoemde plaatsen tevens te bepalen dat geen andere voorschriften aan de subsidiëring zullen zijn verbonden dan de bij algemene maatregel van bestuur gestelde.

zich ook moet onthouden van gerichte steun aan persorganen. De vergelijkbare situatie bij omroep en onderwijs laat dat zien. Dat we er bij de pers ook niet zo bang voor moeten zijn komt bovendien omdat deze zich in de vorige en in onze eeuw een zodanig stevige positie heeft verworven, dat de noodzaak minder sterk aanwezig is om algehele staatsonthouding te blijven bepleiten. Dit pleidooi was vroeger wijs en noodzakelijk, om aldus zeker te zijn dat er geen sluipende staatsinmenging zou plaatsvinden. Tot die krachtige positie van de pers draagt overigens bij dat de pers zich, mede dankzij reclame- en advertentie-inkomsten, in de vrije ondernemingsgewijze productie heeft kunnen handhaven. Zonder deze omstandigheid was wellicht een ontwikkeling als bij het onderwijs te vrezen geweest.

Ook de omroep zou zich onafhankelijk hebben kunnen opstellen, ware hem die mogelijkheid geboden. Echter, zonder overheidsingrijpen is het zeer de vraag of onze cultuurgemeenschap begin jaren vijftig een eigen televisie-productie van de grond had kunnen krijgen (en had kunnen behouden). Televisie is een kostbaar medium. En er bestaat een internationale markt voor televisie-programma's, waarop vooral Amerikaanse producten worden aangeboden tegen een fractie van de kosten voor vergelijkbaar eigen product. In een situatie van een open markt kan het eigen product, met name bij kostbare programma's als drama, zich moeilijk handhaven. Laat staan dat er dan sprake kan zijn van een veelkleurig palet.

3.7 Onafhankelijke positie van het Bedrijfsfonds

Blijft het probleem dat we bij de vrijheid van onderwijs zijn tegengekomen: de, bijna ongewilde, toeneming van overheidsinvloed, door toepassing van het gelijkheidsbeginsel en door het gebruik van de voorwaarden van bekostiging. Dit gevaar is te ondervangen door het stellen van nadere voorwaarden voor bekostiging casu quo voor subsidie, en het feitelijk toekennen daarvan, in handen te laten van een onafhankelijk orgaan, dat niet tevens belast is met het voeren van een mediabeleid. De wetgever

(Vervolg noot vorige pagina.) In lijn van artikel 7, eerste lid, van de Grondwet ligt eveneens dat zou moeten worden bepaald, dat de voorschriften niet de inhoud van de persorganen zullen mogen betreffen. De Raad ontveinst zich niet, dat het nakomen van deze eis een spanning zal kunnen doen ontstaan met het doel de verscheidenheid binnen de pers te behouden. Hij meent dat aan dit principiële punt aandacht behoort te worden besteed in de Memorie van Toelichting.

heeft, wat de pers betreft, in de Mediawet gelukkig daarvoor gekozen. De wet geeft immers slechts de algemene gronden aan op grond waarvan een persorgaan voor steun in aanmerking komt, al gaat het Mediabesluit wel ver in het nader uitwerken daarvan.

Het Bedrijfsfonds kan onder de Mediawet overigens in onafhankelijkheid terzake beslissen. Nam onder de oude procedure de minister immers zelf de beslissing, na advies van het Bedrijfsfonds, thans neemt het Fonds de beslissing, en kan de minister slechts op beperkte gronden dit besluit voordragen bij de Kroon ter vernietiging. Dit kan alleen wanneer hij meent dat er sprake is van strijd met het recht. Strijd met het algemeen belang, aan de hand waarvan de Kroon bijvoorbeeld besluiten van een gemeentebestuur of van het Commissariaat voor de Media kan vernietigen, is daarnaast op verzoek van de Tweede Kamer bewust niet als grond voor vernietiging opgenomen. Dit betekent dat de minister uitsluitend kan bevorderen dat de afdeling Contentieux van de Raad van State een advies uitbrengt over de rechtmatigheid van de betrokken beslissing, niet over de vraag of bestuurlijk gezien de beste beslissing is genomen (toetsing op de doelmatigheid van de beslissing van het Bedrijfsfonds).

Afgezien van zijn recht om besluiten van het Bedrijfsfonds te schorsen is de minister hiermee min of meer in dezelfde positie gebracht als een persorgaan dat tegen een besluit van het Bedrijfsfonds bezwaren heeft. Het Bedrijfsfonds is in een beroepsprocedure conform de wet AROB immers eveneens onderworpen aan een rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van zijn beslissingen, onder meer op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Daarbij treedt de administratieve rechter (de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State) in beginsel niet in de vraag of het Bedrijfsfonds bestuurlijk gezien de beste beslissing heeft genomen, maar of het daarbij algemeen aanvaarde beginselen van behoorlijkheid in de besluitvoering heeft gevolgd.

Deze ontwikkeling is er een van de laatste decennia. Zij maakt het mogelijk om daar, waar eerdere generaties geen enkele bevoegdheid bij de overheid wilden laten (uit een gerechtvaardigde angst voor willekeur bij de uitoefening daarvan, waartegen dan geen correctiemogelijkheid meer openstond anders dan langs politieke weg), thans aan onafhankelijke – dat wil zeggen niet van politieke of andere mandaten afhankelijke – bestuurderen enige beleidsvrijheid te geven. Dit zelfs op een zo gevoelig terrein als dat van de drukpersvrijheid. Daarmee verplaatst zich de juridische discussie over dit onderwerp van het principiële staatsrechtelijke terrein van

de grondrechten naar dat van de toepassing van het bestuursrecht op deze problematiek. Dit betekent overigens niet dat daarmee het grondrechtelijk aspect verdwijnt. Het gaat slechts naar de achtergrond, en treedt weer ten volle naar voren wanneer zou blijken dat de overheid het steunbeleid toch heeft kunnen gebruiken in strijd met de strekking van artikel 7 Grondwet.

De beslissing van de wetgever om het Bedrijfsfonds een onafhankelijke status te geven ontnemt dan ook aan mogelijke staatsrechtelijke bezwaren, ontleend aan de gedachte dat de overheid zich niet met media-inhoud moet bemoeien, de belangrijkste grondslag. Althans zolang de overheid niet probeert, door gedetailleerde voorschriften aan het Bedrijfsfonds op te nemen in het Mediabesluit, specifieke invloed op media-inhoud uit te oefenen. De bezwaren ontleend aan de argumentatie vanuit 'governmental incompetence' – de afwezigheid van voldoende objectieve maatstaven voor de overheid om een onderscheid te maken – verplaatsen zich hiermee naar het niveau van de besluitvorming door het Bedrijfsfonds. Zij kunnen, zoals we in hoofdstuk 12 zullen zien, een rol spelen bij de toetsing aan beginselen van behoorlijk bestuur als dat van gelijkheid en van behoorlijke motivering.

3.8 Conclusie

Samenvattend kunnen we stellen dat bij de andere traditionele politieke vrijheden een ontwikkeling is opgetreden waarbij aan de overheid tegelijkertijd wordt gevraagd deze en te ontzien en te waarborgen. Dit geldt zelfs voor de uitingsvrijheid, voor zover het de elektronische media betreft.

Aan de hand van de ontwikkeling van de onderwijsvrijheid wordt overigens wel zichtbaar dat bekostigingsvoorwaarden ruimte openen voor een veel grotere bemoeienis van de overheid dan gezien vanuit het klassieke grondrecht wenselijk is. Een dergelijke ontwikkeling moet worden voorkomen bij de persvrijheid als sociaal grondrecht.

De uitvoering van steunmaatregelen aan de pers is in de Mediawet overgelaten aan een onafhankelijk wettelijk orgaan, het Bedrijfsfonds. De beslissingen van dit orgaan zijn gebonden aan wettelijke regelingen, en kunnen slechts aan hun rechtmatigheid worden getoetst. Aangenomen dat die regelingen veel overlaten aan nadere criteria en oordelen van het Bedrijfsfonds, wordt het niet zozeer meer een kwestie van staatsrecht (drukpersvrijheid) zoals aan het begin van dit hoofdstuk verondersteld, maar van bestuursrecht:

zijn de beslissingen van het fonds in overeenstemming met de regelingen en met beginselen van behoorlijk bestuur. Daarover gaat hoofdstuk 12.

3.9 Overzicht

Al met al zien we dat het geldende staatsrecht ons geen ondubbelzinnige aanwijzingen verschaft voor de beantwoording van de vraag in hoeverre de overheid inhoudelijke eisen mag stellen aan een persproduct, om het persorgaan in aanmerking te laten komen voor een uitkering. Ging het niet om de uitoefening van een grondrecht, het stellen van subsidievoorwaarden zou een beleidskwestie zijn, getemperd door rechtmatigheidstoetsing bij de uitvoering.

Nu het om het grondrecht van drukpersvrijheid gaat, en in het bijzonder om de vrijheid van de pers, is bijzondere voorzichtigheid geboden, hoewel zulks bij andere grondrechten (onderwijs), of bij de vrijheid van uiting via een ander medium (omroep) blijkbaar niet als bezwaar werd gezien. Om na te gaan waarom de drukpersvrijheid deze bijzondere positie heeft gekregen is het nodig terug te gaan naar de rechtvaardigingen die in theorie en praktijk daaraan zijn gegeven.

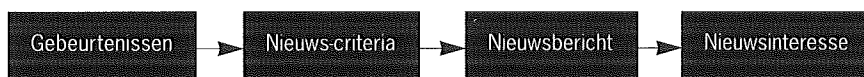
Alle rechtvaardigingen blijken beperkingen op dat recht toe te laten, soms grote beperkingen. Er is echter een reden van praktische aard om aan de vrijheid van drukpers een bijzondere bescherming te geven, namelijk dat de overheid onvoldoende is geëquipeerd om zinnige maatstaven aan te leggen voor wel en niet te beschermen uitingen. Vandaar dat de traditie maar een zo breed mogelijke bescherming heeft gegeven, breder dan bij andere grondrechten. Noch de strekking van de persvrijheid, noch de praktijk geven aanleiding om te veronderstellen dat voor het verstrekken van subsidies aan de pers geen inhoudelijke eisen zouden mogen worden gesteld, mits conform de strekking van het grondrecht. Daaruit volgt dat concept-voorwaarden inzake redactionele zelfstandigheid, zoals geformuleerd in 12.6, staatsrechtelijk aanvaardbaar zijn. Er zijn overigens waarborgen gelegen in het inschakelen van een onafhankelijk orgaan die de subsidies beoordeelt. De beslissingen daarvan behoren aan rechtmatigheidstoetsing door een rechter te zijn onderworpen.

4 De journalist als informatie-sluiswachter

4.1 Inleiding

Er is een groot aantal factoren en omstandigheden aan te wijzen die een rol spelen bij het tot stand komen van de brug tussen 'werkelijkheid'* en het uiteindelijke kranteproduct, de krant als product. We zullen in dit hoofdstuk een aantal van deze factoren de revue laten passeren, onder andere de selectiecriteria die journalisten aanleggen. Gebeurtenissen moeten, we zullen er in 4.7 nog op terug komen, snel en efficiënt tot publiceerbare nieuwsberichten verwerkt kunnen worden. Is dat niet goed mogelijk dan laat men dergelijke gebeurtenissen liever buiten beschouwing. Het beeld van de werkelijkheid dat bijvoorbeeld dagbladen hun lezers voorhouden, is dan ook minder veelvormig dan de werkelijkheid zelf. Wat gewoonlijk minder aan bod komt, is aldus McQuail† nieuws handelend over: 'distant and politically unimportant nations; non-elites; institutions and structures; long-term undramatic processes (exempli gratia social change itself); many kinds of "good news".'

Er kunnen volgens McQuail overigens twee gangbare visies op het nieuwsselectie-proces onderscheiden worden. De eerste visie is vooral gebaseerd op 'common sense'-inzichten en wordt door de meeste journalisten aangehangen, de tweede visie zou men de communicatiewetenschappelijke kunnen noemen. In de twee concepties worden dezelfde elementen aangetroffen zij het in een andere volgorde. De visie die door journalisten wordt aangehangen benadrukt met name het werkelijkheidsgevoelige karakter van het nieuws. Deze visie wordt door McQuail als volgt weergegeven:



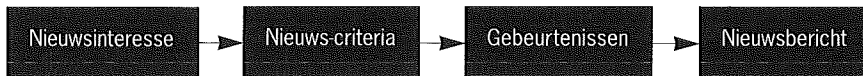
De volgorde begint met onvoorspelbare, van het 'normale' afwijkende gebeurtenissen. De nieuwsmedia reageren daarop door

* Aan het begrip 'werkelijkheid' kleven een aantal problemen, onder andere van kennistheoretische aard. Het zou echter te ver voeren om hier in detail op deze problemen in te gaan. Voor een beschouwing over de begrippen 'werkelijkheid' en 'beeld van de werkelijkheid' zij verwezen naar Scholten, 1982, p. 80-89.

† D. McQuail, *Mass Communication Theory*, 1983, p. 143.

het toepassen van criteria die het relatieve belang van de gebeurtenis voor hun lezers moet vaststellen. Vervolgens stellen zij van de gekozen gebeurtenissen 'objectieve' nieuwsberichten samen waarvan door het publiek met belangstelling wordt kennisgenomen. Zo niet, dan dient het selectiegedrag te veranderen.

Het alternatieve model ziet er aldus McQuail als volgt uit:



Het startpunt hier is de ervaring met betrekking tot datgene wat in het algemeen de publieke belangstelling heeft, hetgeen leidt tot een tamelijk stabiele, door de meeste journalisten gehanteerde verzameling van nieuwscriteria die tevens rekening houden met organisatorische noodzakelijkheden. Gebeurtenissen worden pas dan als nieuwswaardig herkend als zij voldoen aan de selectiecriteria. De wijze waarop gebeurtenissen tot 'nieuws' worden verheven, wordt in deze zienswijze meer gestuurd door 'the newsorganizations own requirements and routine practices than by reference to the "real world" of events or what audiences "really" want or need.' Hoewel het zo is dat beide modellen niet tegelijkertijd 'waar' kunnen zijn, wijst McQuail erop dat op dit moment nog geen definitieve keus voor één van de twee modellen gemaakt hoeft te worden. Hoe dat ook zij, de beschouwing van McQuail toont reeds aan dat van het feit dat journalisten dezelfde 'cultuur' delen een zekere uniformerende, homogeniserende werking op de media-inhoud kan uitgaan.

Dagbladen geven zeker geen volledig beeld van de werkelijkheid. Hoewel bepaalde zaken nauwelijks in de gemiddelde krant aan de orde komen, is 'binnen bepaalde grenzen' wel degelijk sprake van een zekere verscheidenheid in de dagbladpers. Wie zou immers durven te beweren dat de Telegraaf in alle opzichten gelijk is aan de Volkskrant of aan het NRC/Handelsblad? Het hangt met andere woorden van de gehanteerde probleemstelling af welke verschillen en overeenkomsten tussen dagbladen relevant zijn. De selectiecriteria, die in de literatuur genoemd worden en waar wij verderop in dit hoofdstuk nader op in zullen gaan, zeggen dan ook weinig over de verschillen, weliswaar binnen bepaalde grenzen, die tussen dagbladen onderkend kunnen worden. Aan het eind van dit hoofdstuk zullen we dan ook nagaan wat de relevantie is van de in 4.2 tot en met 4.8 te bespreken factoren en omstandigheden voor het

probleem dat in deze studie centraal staat, namelijk de redactionele zelfstandigheid van kranten.

4.2 De gatekeeper-traditie

Van het oneindige aantal gebeurtenissen dat dagelijks plaatsvindt, kan slechts een fractie door de media worden belicht. Communicatie is derhalve onlosmakelijk verbonden met selectie. 'Mitteilen heißt auswählen' is niet ten onrechte het motto van één van de studies over nieuwsselectie die de laatste jaren zijn verschenen (W. Schulz, 1976). Het begrip 'gatekeeper' is door White in de communicatiewetenschap geïntroduceerd. White gaf de volgende invulling aan het begrip: nieuws stroomt door bepaalde kanalen; bepaalde plaatsen binnen deze kanalen dienen echter als 'gates', dat wil zeggen als sluizen waar nieuws wel of niet wordt doorgelaten.

In het 'gatekeeper-onderzoek' staat de vraag centraal welke factoren van belang zijn bij de productie en selectie van nieuws. De Amerikaanse socioloog Gans onderscheidt daarbij een viertal benaderingen, die elkaar in de tijd gezien hebben opgevolgd:

1. op journalisten georiënteerde theorieën, waarin gepoogd wordt selectiegedrag te verklaren uit individuele kenmerken en eigenschappen van journalisten;
2. op nieuwsorganisaties georiënteerde theorieën die de nadruk leggen op de institutionele afhankelijkheid van journalisten en op de organisatie van het proces van nieuws verzamelen;
3. op nieuwswaarden georiënteerde theorieën, waarin als uitgangspunt geldt dat 'de gebeurtenissen' de belangrijkste verklarende factor voor selectiegedrag zijn;
4. op de samenleving georiënteerde theorieën, waarin de aandacht vooral uitgaat naar factoren die de relatie samenleving – media betreffen.

Gertrude Joch Robinson^{*} constateert een soortgelijke ontwikkeling binnen het 'gatekeeper'-onderzoek: in de eerste fase stond de wijze waarop de individuele journalist berichten van de telex selecteert centraal; in de volgende fase werd nadruk gelegd op de sociale situatie waarbinnen de gatekeeper zijn werk doet, de journalistieke professie en het feit dat nieuwsselectie geschiedt binnen een hiërarchisch geordende bureaucratie stonden centraal, en tenslotte

^{*} Gertrude Joch Robinson, *News Agencies and World News*, 1981, p. 95.

wordt gatekeeping tegenwoordig wel geconceptualiseerd als een complex feedbackproces. Robinson omschrijft het als volgt: 'Gatekeeper research was () first based on a form of psychologism, or small group model (White, McNelly); then on social structuralism and bureaucratic theory (Gieber, Judd): and finally on functional imperativism or a cybernetic model.'

De resultaten van de eerste drie door Gans genoemde onderzoeksbenaderingen kunnen duidelijk geïllustreerd worden aan de hand van één enkel voorbeeld. De theorieën die de relatie 'samenleving – media' betreffen, vormen echter een veel minder homogene groep. Op dit soort onderzoek zullen wij dan ook niet verder ingaan. Voordat we overgaan tot het bespreken van de genoemde benaderingen, dient opgemerkt te worden dat elk van de genoemde benaderingen haar eigen plausibiliteit heeft; elke benadering kan wijzen op empirisch onderzoek waarin de invloed van juist door deze benadering centraal gestelde factoren in meer of mindere mate aangetoond wordt. Maar daarmee is uiteraard nog niets gezegd over het relatieve belang van de verschillende groepen van factoren voor de verklaring van het selectiegedrag.

4.3 Op de journalist georiënteerde theorieën

In de oudste gatekeeper-onderzoeken gaat de aandacht vooral uit naar individuele gatekeepers. White (1950), bijvoorbeeld, onderzocht de manier waarop een telex-redacteur zijn keuze bepaalt uit berichten afkomstig van drie verschillende nieuwsdiensten. Hij trachtte na te gaan in hoeverre onderwerp, persoonlijke voorkeur en schrijfstijl de uiteindelijke keuze bepalen en in hoeverre de keuze geschiedde met een bepaald beeld van het lezerspubliek in het achterhoofd. Als belangrijke motieven voor niet-plaatsing kwamen naar voren dat Mr. Gates de berichten niet belangrijk genoeg vond en dat hij voor één gebeurtenis uit meerdere meldingen kon kiezen. Bovendien bleek de tijddruk een belangrijke rol te spelen: 'the nearer to edition time, the progressively stronger in news value a story needed to be for Mr. Gate not to reject with the explanation "no space"'.^{*}

De impliciete assumptie die aan deze benadering ten grondslag ligt, is dat de keuze een persoonsgebonden gebeuren is. Vandaar dat getracht werd het keuzegedrag te verklaren uit psychologische

^{*} White, in J. Tunstall, *Journalists at work. Specialist correspondents: their news organizations, news sources, & competitor colleagues*, 1971, p. 23.

factoren, als sympathie en antipathie, percepties van 'belangrijke derden' en esthetische voorkeuren. De methodologie van de studie bestond uit het verzamelen van de door Mr. Gates niet geplaatste berichten, het meten van de totale input en output en het indelen van de berichtenstroom in zeven nieuwssoorten. Gelijksortige onderzoek werd ook in latere jaren gedaan, onder andere door Snider. De vraag in hoeverre redacteurs persoonsgebonden selectie-criteria aanleggen is positief beantwoord. Tevens blijkt er sprake te zijn van een gemeenschappelijke cultuur. McQuail merkt namelijk op 'the original issue how far editors applied personal and arbitrary criteria has been fairly conclusively settled by evidence of strong consistency in the general pattern of selection.'^{*}

In onderzoeken als van White en Snider wordt echter nog geen rekening gehouden met het feit, dat het proces van nieuwsgaring en nieuwsverwerking een complexe gebeurtenis is, waar verschillende groepen van personen met van elkaar verschillende taken een rol in spelen.

4.4 Op de nieuwsorganisatie georiënteerde theorieën

In dit soort onderzoek wordt getracht een aantal tekortkomingen van de individualistische benadering te omzeilen. De institutionele benadering besteedt met name aandacht aan factoren als:

- professionele organisatie en beroepsethiek;
- socio-economische status van de communicator;
- hiërarchische relaties en besluitvormingsprocessen binnen mediaorganisaties.

Walter Gieber is, in tegenstelling tot White, van mening dat de telexredacteur, tegen de achtergrond van het totale proces van nieuwsgaring en -verwerking, een 'gatekeeper' van slechts ondergeschikt belang is. Gieber merkt op: 'He is an "open gateway" rather than a key decision maker. The press association has become the recommender of news to the wire editor and thus the real selector of telegraph news.'[†] Vandaar dat Robinson de titel van Gieber's studie als volgt parafraseert: 'News is not what the reporter makes it, but what the AP (= Associated Press), or the newspaper chain "produce".'[‡]

^{*} McQuail, 1983, p. 113.

[†] In: Robinson, p. 91.

[‡] Robinson, p. 91.

Een zeer bekende studie waar de nieuwsorganisatie centraal staat is die van Warren Breed, 'Social Control in the Newsroom'. Uitgangspunt bij Breed is, dat in de praktijk de uitgever het beleid van een krant bepaalt. Op basis van zijn onderzoek concludeert Breed dat er een aantal factoren is aan te wijzen die de aanpassing van journalisten aan het beleid van de uitgever bevorderen. We noemen er enkele:

1. institutionele autoriteit en sancties, waarbij eerder geanticipeerd wordt op mogelijke sancties dan dat daadwerkelijk sancties worden getroffen;
2. carrière-overwegingen;
3. afwezigheid van bindingen met groepen die met het beleid van de uitgever in conflict komen;
4. doen waarvoor men is aangesteld: zorgen dat het nieuws er komt.*

Overigens constateerde Breed dat artikelen die afweken van de beleidlijn soms toch werden opgenomen. De verklaring hiervoor zoekt Breed in het gegeven dat het beleid dikwijls nogal vaag geformuleerd is, zodat voor journalisten een zekere speelruimte over blijft. Verder bleek dat bepaalde journalisten en redacteuren op grond van hun positie en staat van dienst veel handelingsvrijheid bezaten. Breed komt dan tot de slotsom dat de journalist zich, ondanks zijn beroepscode, niet allereerst richt op de lezers, maar zijn erkenning ontleent aan zijn collega's en chefs.

De belangrijkste resultaten van het 'gatekeeper'-onderzoek in de traditie van White (1950) en Gieber (1964) kunnen, aldus Schulz, als volgt worden weergegeven: De selectie van berichten is voor een deel afhankelijk van zuiver persoonlijke factoren, bijvoorbeeld sympathie of antipathie, ervaring en verwachting van de journalist. De keuze wordt echter mede bepaald door organisatorische en/of technische noodzaak, bijvoorbeeld tijddruk en de omvang van de redactionele ruimte. Bij de selectie wordt meestal rekening gehouden met opvattingen die leven bij superieuren of bij collega's; de behoeften van het publiek spelen geen rol van betekenis, van deze behoeften hebben de meeste redacteuren geen op feiten gebaseerd beeld. Een belangrijk selectie-criterium is dan ook de 'redactionele lijn', zoals deze met collega's informeel is overeengekomen of zoals zij door de uitgever is vastgelegd. Het proces van selecteren en

* In: Van Cuilenburg en Noomen, 1984, p. 126.

bewerken van berichten binnen een bepaalde redactie speelt zich echter af binnen een ruimere context. De berichten worden reeds 'voorgevormd' door de berichten-leverancier, in het algemeen de persbureaus. Binnen persbureaus speelt zich een in feite belangrijker selectieproces plaats af. De houding van redacteuren ten aanzien van de inkomende berichten kan worden gekarakteriseerd als vrij 'passief'. *

4.5 De op nieuwswaarden georiënteerde waarnemingstheorie van Galtung en Ruge

Latere gatekeeper-onderzoeken houden zich meer bezig met de vraag in welke mate het 'beeld van de werkelijkheid', zoals dat door de media wordt doorgegeven, afwijkt van 'de werkelijkheid' zelf. Ook in dit soort onderzoek worden selectiecriteria blootgelegd.

De theorie, die Galtung en Ruge over nieuwsselectie hebben ontwikkeld, heeft als basistheorie dat informatieopname en -verwerking door de media voldoet aan dezelfde wetmatigheden als de individuele menselijke waarneming. De vraag die zij willen beantwoorden is welke gebeurtenissen tot nieuws worden verheven en welke niet. Galtung en Ruge zijn van mening dat er een groot aantal factoren is aan te wijzen die de kans groter maken dat bepaalde gebeurtenissen tot nieuws worden verheven. Zij noemen twaalf van dergelijke factoren. Enige van die factoren kennen bovendien een verdere onderverdeling, we zullen op deze nadere onderscheidingen echter niet ingaan. Van de twaalf factoren rekenen Galtung en Ruge er acht tot de zogenaamde antropologische (dat wil zeggen algemeen geldende, door de menselijke natuur bepaalde) factoren en vier tot de cultuurafhankelijke factoren. Zij noemen de volgende factoren:

Frequentie: een gebeurtenis heeft enige tijd nodig voordat ze tot wasdom komt en haar betekenis duidelijk wordt. Des te beter deze tijdsspanne overeenkomt met de verschijningsfrequentie van de media (periodiciteit) des te groter is de kans dat de gebeurtenis nieuws wordt. Daarom hebben vooral kortstondige gebeurtenissen een grote nieuwswaarde. Langdurige processen worden daarentegen niet of slechts in de fase van de grootste intensiteit geregistreerd.

* Zie W. Schulz, *Die Konstruktion von Realität in den Nachrichtenmedien*, 1976, p. 12.

Drempelfactor: wil een gebeurtenis opgemerkt worden, dan moet zij een bepaalde aandachtsdrempel overwinnen. De intensiteit of de intensiteitstoename van de gebeurtenis moet zich duidelijk onderscheiden van vergelijkbare gebeurtenissen. De werkzaamheid van de intensiteitsfactor kan als volgt worden geïllustreerd: des te gruwelijker de moord, des te groter de koppen; hoe groter het gebouw des te meer aandacht voor de ingebruikneming.

Ondubbelzinnigheid: des te duidelijker, eenvoudiger en consistentier de gebeurtenis, des te groter is de nieuws waarde.

Betekenis: gebeurtenissen die vanuit cultureel oogpunt gezien vertrouwd zijn, hebben evenals gebeurtenissen die directe en aanwijsbare gevolgen voor het publiek hebben, een relatief grote nieuws waarde. Aan berichten uit verafgelegen en cultureel andere landen wordt door de media dan ook weinig aandacht besteed.

Consonantie: hoemeer een gebeurtenis aansluit bij de verwachtingen, wensen en behoeften van het publiek, des te groter is de kans dat het nieuws wordt. Enigszins chargerend, zou men kunnen zeggen dat nieuwsberichten bevestigen wat we al wisten of wat we graag zouden willen weten; 'news' are actually 'olds'.

Verrassing: de onderstelling dat met name onvoorziene en curieuze gebeurtenissen een hoge nieuws waarde hebben, relateert tot op bepaalde hoogte de met 'betekenis' en 'consonantie' aangeduide hypothesen. Galtung en Ruge vermoeden dat de drie factoren als volgt op elkaar inwerken: verrassing is een nieuws waarde binnen de grenzen van het betekenisvolle en het consonante. Dat wil zeggen, onvoorziene en zeldzame gebeurtenissen krijgen met name dan aandacht als zij een deel vormen van op zichzelf genomen vertrouwde en verwachte gebeurtenissen.

Continuïteit: als een gebeurtenis eenmaal als nieuws gedefinieerd is, dan wordt ook daarna nog over de desbetreffende gebeurtenis gerapporteerd ook al is de nieuws waarde in vergelijking met andere gebeurtenissen vrij gering.

Variatie: berichten die een wat grotere variatie in het aanbod teweeg brengen, hebben een grotere kans opgenomen te worden.

De vier cultureel bepaalde selectie-criteria zijn volgens Galtung en Ruge typerend voor de in het noord-westelijk deel van de wereld op basis van een vrije markteconomie opererende nieuwsdiensten.

Betrekking op elite-naties en betrekking op elite-personen.

Aan berichten die betrekking hebben op machtige en betekenisvolle landen en personen wordt bijzonder veel aandacht besteed, in de eerste plaats omdat de acties van bedoelde personen en landen belangrijke consequenties hebben, ten tweede omdat elite-naties en -personen aan minder invloedrijke actoren mogelijkheden tot identificatie bieden.

Personificatie: Galtung en Ruge poneren de stelling dat nieuwsdiensten een voorkeur hebben voor gebeurtenissen waarin handelende actoren op de voorgrond treden. Abstracte, meer structurele processen hebben nauwelijks nieuws waarde of men moet het kunnen weergeven in termen van handelende personen. Galtung en Ruge noemen een aantal gronden waarop hun stelling steunt: de behoefte van het publiek aan identificatiemogelijkheden en de techniek van de nieuwspresentatie (personen kan men in tegenstelling tot 'processen en structuren' interviewen, fotograferen etcetera).

Negativisme: gebeurtenissen met een negatief karakter – conflicten, schade etcetera – hebben een grotere nieuws waarde dan positieve berichten. Negatieve gebeurtenissen passen, omdat ze in het algemeen relatief snel verlopen, bovendien goed in de verschijningscyclus van de media.

De werking van de twaalf genoemde factoren in het selectieproces preciseren Galtung en Ruge in een aantal hypothesen*, waarop we

* De werking van de genoemde factoren in het selectieproces preciseren Galtung en Ruge met de volgende hypothesen:

Selectiviteit: Hoe meer een gebeurtenis voldoet aan genoemde criteria des te groter is de waarschijnlijkheid dat het als nieuws gebracht wordt.

hier niet verder zullen ingaan. Ook de gezamenlijke invloed van genoemde factoren op het beeld van de werkelijkheid zoals dat door de media wordt uitgedragen, laten we hier verder buiten beschouwing; het is voor de wijze waarop wij het begrip 'redactionele zelfstandigheid' zullen omschrijven, minder relevant.

4.6 Onderzoeken naar aanleiding van de theorie van Galtung en Ruge

In een aantal studies is de theorie van Galtung en Ruge, of een deel daarvan, empirisch getest. Een voorbeeld van dergelijk onderzoek is dat van Sande* uit 1972. Uit dit onderzoek kwamen 'negativiteit' en 'continuïteit' als de meest bepalende criteria voor nieuwsselectie naar voren. 'Variatie' bleek niet van belang te zijn.

Bijna de gehele Galtung/Ruge-theorie is in 1976 door Peterson† onderzocht. Ten aanzien van 'frequentie' concludeerde Peterson, dat ook over zaken als dagenlang durende vergaderingen regelmatig wordt gepubliceerd. Ook de hypothese 'persoonlijk elitisme' acht hij verworpen: nieuws over staatshoofden wordt niet veel vaker gepubliceerd dan nieuws over gewone burgers. Evenmin werden in het onderzoek de 'drempel-' en de 'éénduidigheids-hypothese' bevestigd. Wel bevestigd werden de 'betekenis-', de 'nationaal elitisme' en de 'negativiteit'-hypotheses.

Een meer recent onderzoek is dat van Bohle‡ uit 1986 naar de invloed van 'negativiteit' op nieuwsselectie. Hoewel altijd veel invloed aan 'negativiteit' als nieuwsselectie-criterium is toegedicht,

(Vervolg noot vorige pagina.) Vertekening (distortion): De kenmerken, die de nieuws waarde van een gebeurtenis bepalen, worden geaccentueerd.

Replikatie: Selectiviteit en vertekening vindt plaats in alle stadia die de berichtenstroom moet doorlopen. Zowel in de fase van waarneming als in de soms vele fasen van overdracht en tenslotte in de fase van openbaarmaking. De werking van het mechanisme wordt derhalve sterker naarmate het bericht meer stadia moet doorlopen.

Additiviteit: Hoemeer factoren betrekking hebben op een bepaalde gebeurtenis, des te groter is de kans dat het nieuws wordt.

Complementariteit: Wanneer een gebeurtenis aan enkele criteria niet of slechts in geringe mate voldoet, moeten de andere factoren in des te grotere mate van toepassing zijn, wil de gebeurtenis tot verheven worden.

* O. Sande, The perception of Foreign News, Journal of Peace Research, vol. 8, p. 221-237.

† Peterson, International News Selection by the Elite Press: A case study, Public Opinion Quarterly, 1976, p. 143-163.

‡ Bohle, Negativism as News Selection Predictor, Journal Quarterly, 1986, p. 789-797.

meent Bohle dat deze invloed veel kleiner dan algemeen verondersteld, en voornamelijk indirect van aard is. Negatieve berichten, zo blijkt namelijk uit zijn onderzoek, zijn namelijk ook vaak minder ambigu; ze bevatten derhalve vaak meer selectiefactoren.

4.7 Deciding What's News: het onderzoek van Gans

Gans beziet de journalistiek als een macht die in staat is feiten tot nieuws te verheffen. Nieuws oefent op zijn beurt een belangrijke invloed uit op de interpretatie van de werkelijkheid.* In zijn onderzoek naar criteria op grond waarvan besloten wordt wat nieuws is en wat niet, laat Gans het journalistieke selectieproces in twee delen uiteenvallen. In de eerste plaats dat van **beschikbaarheid** ('availability') waarin journalisten met bronnen van nieuws worden verbonden; het andere heeft te maken met de **geschiktheid** ('suitability') van nieuws voor publikatie en verbindt de journalist met zijn lezerspubliek.

Wat betreft het eerste proces vergelijkt Gans de relatie tussen journalisten en hun bronnen met de wereld van de dans. 'It takes two to tango', is een bekende zegswijze; journalisten zoeken dan ook toegang tot bronnen en bronnen zoeken toegang tot journalisten. Bronnen en journalisten zijn verwickeld in een subtiel spel van belangenbehartiging. De één wil belangrijke 'nieuwe' informatie, de ander wil vooral zijn of haar mening kwijt en ziet zich graag op een zo voordelig mogelijk manier in de media geportretteerd. Gans merkt op dat net als bij dansen de één de ander leidt; in de meeste gevallen is het echter, aldus de Gans, de bron die de leiding in handen heeft.

De ene bron zal eerder in het 'nieuws' komen dan de andere. Hoe vaak men in het nieuws komt, is volgens Gans afhankelijk van een aantal aan elkaar gerelateerde factoren, onder andere: 1. het al-dan-niet graag in het nieuws komen van de bron, 2. de macht van de bron, en 3. de sociale en geografische nabijheid van de bron. Of een bron geschikt is, wordt door journalisten beoordeeld aan de hand van onder andere criteria als geloofwaardigheid, gezaghebbendheid, in het verleden gebleken geschiktheid en productiviteit, waarmee de mate waarin berichten snel en efficiënt vergaard en verwerkt kunnen worden, bedoeld wordt. De nadruk die media op bijvoorbeeld door de regering aangekondigde nieuwe maatregelen leggen, kan bijvoorbeeld door de factor 'productiviteit' verklaard worden: 'these plans can be obtained from the official announcing them, whereas

* Gans, 1980, p. 81.

stories about the implementation and effects of policies require interviews with many people.*

Lang niet alles wat door anderen van maatschappelijk belang geacht zou kunnen worden, dringt derhalve tot de redactie door. Wat wel beschikbaar is, gaat echter nogmaals door de zeef. Nu wordt beoordeeld of bepaalde berichten geschikt zijn voor publikatie. Zo dienen berichten onder andere of voldoende belangrijk of voldoende interessant te zijn. Interessant zijn bijvoorbeeld berichten waarin personen in een andere dan hun 'officiële' rol beschreven worden. Het zijn vaak berichten in de sfeer van human interest, zij bevatten veelal 'goed' nieuws. Journalisten vinden in het algemeen berichten belangrijk als hooggeplaatsten binnen de regering of andere organisaties er een rol in spelen, als het bericht voor grote delen van de bevolking van belang is, en als het 'nationale belang' op één of andere wijze een rol speelt in de berichtgeving.

Verder spelen o.a. de volgende overwegingen een rol: in de eerste plaats de overweging of een bepaald bericht wel geschikt is voor het specifieke medium (zonder begeleidend filmmateriaal is een bepaald bericht voor het televisiejournaal minder interessant), ten tweede overwegingen met betrekking tot de kwaliteit van de berichten (berichten met veel 'actie' worden verondersteld het publiek te boeien), tenslotte wordt gestreefd naar een bepaalde variatie binnen het nieuws (de aandacht van het publiek wordt verondersteld het best bewaard te blijven door een bepaalde diversiteit in nieuwssoorten).

Zijn visie op wat er in het nieuws komt vat Gans samen met de termen 'macht' en 'efficiency'. 'The most powerful sources are also the most efficient. This adds further to their power, for efficiency is the other factor that explains the news', zo concludeert Gans.† En verder: 'Powerful sources are the most easily and quickly available, as well as most reliable and productive, source of news. The need for efficiency and the choice of efficient methods pervade story selection and production'.

4.8 Nogmaals de invloed van persbureaus en persberichten op nieuwsselectie

In de laatste tien jaar zijn slechts weinig empirische studies naar de rol van persbureaus op nieuwsselectie in de vakbladen verschenen.

* Gans, 1980, p. 129.

† Gans, 1980, p. 282.

Practisch alle onderzoeken, die betrekking hebben op persbureaus behandelen de relatie persbureaus – publieke opinie. Een aardige uitzondering vormt een artikel van Whitney en Becker* uit 1982. In dit artikel wordt onderzocht of en zo ja, in welke mate de voorkeursordening van telexberichten die van kranten beïnvloedt. Uit het onderzoek blijkt het volgende: de wijze waarop persdiensten hun aandacht over nieuwssoorten verdelen, wordt vrijwel volledig door de onderzochte kranten overgenomen, zie tabel 4.1.

Tabel 4.1 Ingekomen berichten naar nieuwssoort en geselecteerde berichten naar nieuwssoort

Nieuwssoorten	% van het aantal berichten in output van persdienst	% van het aantal geselecteerde berichten
Labor	5.1	5.3
Accidents & Disasters	7.1	7.3
Crime & Vice	11.1	14.5
Human Interest	14.3	17.9
National	16.3	19.8
Political	21.4	21.7
International	24.5	13.4
	99.9%	99.9%

De Pearson correlatie coëfficiënt (r) tussen het aantal inkomende berichten vallend in een bepaalde nieuwssoort en het aantal berichten dat uit de desbetreffende nieuwssoort wordt geselecteerd, is gelijk aan $r = .71$ ($p = .037$, $n = 7$). Whitney en Becker concluderen dan ook: 'Proportions of stories in the content categories by and large serve as excellent predictors of editor selection within the categories; only international news varies substantially from the proportion of incoming news!'[†] De aandachtsverdeling over de nieuwssoorten in het experiment van Whitney en Becker is overigens niet willekeurig gekozen; de aandachtsverdeling over de nieuwssoorten is namelijk ongeveer gelijk aan die welke Snider in de 'Mr. Gate'-studie, waar hij onder andere de aandachtsverdeling van persdiensten over nieuwssoorten

* Whitney en Becker, Keeping the gates for gatekeepers: the effects of wire news, Journalism Quarterly, 1982, p. 60-65.

† Whitney en Becker, p. 65.

in kaart bracht, vond. Het experiment van Whitney en Becker tracht dan ook de verhouding in nieuwssoorten, die in de alledaagse Amerikaanse journalistieke praktijk voorkomt, na te bootsen.

Vraag is nu, wat de oorzaak is van de sterke relatie tussen het aantal ingekomen berichten vallend in een bepaalde nieuwssoort en het aantal uit die nieuwssoort geselecteerde berichten. Enerzijds is het mogelijk, dat kranten simpelweg de aandachtsverdeling van persdiensten overnemen, anderzijds kan het ook zo zijn, dat persbureaus en kranten er eenzelfde opvatting over wat nieuwswaardig is op nahouden en onafhankelijk van elkaar tot dezelfde aandachtsverdeling komen. Om uit te zoeken welke van de twee veronderstellingen de juiste is, hebben Whitney en Becker 46 redacteurs, werkzaam bij in Columbus en Dayton (Ohio) verschijnende dagbladen, een berichten-aanbod voorgelegd waarin alle zeven nieuwssoorten even sterk vertegenwoordigd zijn. Voor de redacteurs viel zodoende een bepaald deel van de informatie waar ze gewoonlijk over beschikken weg (namelijk het relatieve belang dat het persbureau aan de verschillende nieuwssoorten hecht). Wat de redacteurs uit het juist genoemde aanbod selecteerden laat de volgende tabel zien:

Tabel 4.2 Geselecteerde berichten naar nieuwssoort wanneer alle nieuwssoorten even sterk vertegenwoordigd zijn in de output van persdiensten

Nieuwssoorten	% van het aantal berichten in output van persdienst	% van het aantal geselecteerde berichten
Labor	14.3	11.0
Accidents & Disasters	14.3	20.7
Crime & Vice	14.3	16.0
Human Interest	14.3	11.7
National	14.3	22.2
Political	14.3	9.7
International	14.3	8.7
	100.1%	100.0%

Tussen datgene dat de redacteurs in deze situatie selecteerden en datgene dat zij onder 'normale' omstandigheden selecteren (zie tabel 4.1), blijkt geen significante relatie te bestaan ($r = -.046$, n.s.). Het blijkt dus dat niet zozeer de nieuwsriteria van de redacteurs maar

het aantal van een persbureau afkomstige berichten vallen in een bepaalde nieuwssoort bepalend is voor het aantal berichten dat onder 'normale' omstandigheden van die bepaalde nieuwssoort wordt geselecteerd. Zou een stabiele set van nieuwscriteria bepalend zijn geweest, dan zouden de redacteurs in het tweede geval eenzelfde selectie gemaakt hebben als in het eerste geval. Whitney en Becker concluderen dan ook dat kranten 'klakkeloos' de aandachtsverdeling van persbureaus overnemen, ofwel 'the pattern of emphasis of the wire service is uncritically accepted by these daily newspapers for their own patterns of emphasis.'

Whitney en Becker tonen aan dat (lokale) kranten (in de Verenigde Staten) sterk afhankelijk zijn van 'decisions of a relatively few editors operating at the national and international bureaus of the wire service'. De afhankelijkheid van persbureaus zal echter afnemen naarmate een redactie geabonneerd is op meer persbureaus. Is een redactie geabonneerd op meerdere persbureaus dan wordt het aanbod en daarmee de keuzevrijheid groter. We komen op de afhankelijkheid van persbureaus terug in de hoofdstukken 5 en 8.

Afhankelijkheid van persberichten

Uit een studie van Hale* blijkt dat kranten, wat hun verslaggeving over uitspraken van de Supreme Court betreft, erg afhankelijk zijn van persberichten die de Supreme Court zelf uit doet gaan. Van de in totaal 88 uitspraken van het bedoelde Gerechtshof waar de persberichten van het Hof melding van maakten, werd 66% door tenminste één van de tien onderzochte kranten overgenomen. Van de uitspraken van het Hof waar de persberichten geen melding van maakten (51 stuks), haalde slechts 8% enigerlei krant. Dunwoody en Shields† komen in een vergelijkbaar onderzoek (1986) tot eenzelfde conclusie. Uit het onderzoek blijkt dat onderwerpen die door bepaalde 'bronnen' van belang worden gevonden, ook door journalisten kennelijk van belang worden geacht. Journalisten nemen met andere woorden voor een deel het referentiekader van hun 'bronnen' over. Het onderzoek wijst bijvoorbeeld uit dat onderwerpen waaraan relatief veel persberichten gewijd zijn, in de krant uitvoerig behandeld worden. Andersom blijkt weer dat onderwerpen die in het totale pakket persberichten een minder prominente rol spelen, in de onderzochte dagbladen weinig aan bod

* F. Dennis Hale, Press Releases vs. Newspaper Coverage of California Supreme Court Decisions, in: Journalism Quarterly, 1978, p. 696-702.

† Dunwoody en Shields, Accounting for patterns of selections of topics in statehouse reporting, Journalism Quarterly, 1986, p. 488-496.

komen. Met andere woorden: wanneer de hoeveelheid voor journalisten beschikbare informatie over een bepaald onderwerp bekend is, kan het selectiegedrag eenvoudig voorspeld worden. Verder blijkt dat in de krante-artikelen meestal geen andere 'bron' aan het woord wordt gelaten dan degene die het persbericht deed uitgaan. Wanneer persberichten echter melding van een conflict maken, worden in de redactionele kolommen wel regelmatig (in 27% van de gevallen) andere 'bronnen' dan de afzender van het persbericht, aan het woord gelaten. Meer in het algemeen concluderen Dunwoody en Shields echter: 'The data in this study do seem to support the argument that journalists select information in a patterned way and that a major determinant of that pattern may be the frames of reference utilized by sources.'

De conclusie van Dunwoody en Shields is grotendeels gelijk aan de bevindingen van Gans. Ook Dunwoody en Shields constateren in feite een duidelijke voorkeur bij journalisten voor snel en efficiënt te verwerken 'gebeurtenissen'. Op zich is deze voorkeur van journalisten verklaarbaar, de nieuws-organisaties waar zij werken eisen immers een continue 'instroom' van berichten, de krant moet immers gevuld worden; journalisten werken dan ook in het algemeen onder een grote tijddruk, maar men mag niet uit het oog verliezen dat de pers op deze manier haar eigen onafhankelijkheid tot op zekere hoogte in gevaar brengt.

4.9 Organisatiedoelen en rolopvattingen van journalisten

Aan de doelstellingen van dagbladondernemingen vallen zowel materiële als meer ideële aspecten te onderscheiden. Tunstall maakt in dit verband een onderscheid tussen 'revenue goals' en 'non-revenue goals'. De laatste term slaat in tegenstelling tot de eerste op doelen zonder direct financieel aspect. Bij 'non-revenue goals' valt te denken aan het winnen van prestige, het uitoefenen van invloed op de maatschappij en het bereiken van enig min of meer ideëel doel. De 'revenue goals' hebben betrekking op het verkrijgen, mogelijk vergroten, van inkomsten, afkomstig van zowel adverteerders als lezers. Welk van de genoemde doelen prevaleert, verschilt per dagbladonderneming. Bij de meeste dagbladondernemingen in de westerse landen ligt de nadruk echter op de 'revenue goals'.* In de typologie van organisatiedoelen lijkt het publiek slechts een

* McQuail, p. 104.

ondergeschikte rol te spelen. In de praktijk echter hangen zowel de tevredenheid van de adverteerder als de inkomsten afkomstig uit abonnementen en losse verkoop af van de mate waarin het lezerspubliek tevreden wordt gesteld. Bovendien worden de 'non-revenue goals' geformuleerd met een bepaalde conceptie van het publiek in het achterhoofd. Tunstall is dan ook van mening, dat in geval van conflict over de doelstellingen binnen een dagbladonderneming 'the audience revenue goal (increasing the circulation by pleasing the audience) provides the "coalition goal", on which most can agree.'^{*}

Tunstall onderscheidt aan de journalistieke werkzaamheden een drietal rollen, en wel:

- die van werknemer van zijn of haar nieuwsorganisatie;
- die van verzamelaar van nieuws van nieuwsbronnen;
- die van concurrent-collega binnen de groep journalisten die voor andere nieuwsorganisaties dezelfde werkzaamheden verrichten.

Journalisten zijn werkzaam binnen een bureaucratie (door Tunstall aangeduid met de paradoxale term 'non-routine bureaucracy'). Er kan dan ook een bepaalde spanning bestaan tussen uit de journalistieke ideologie voortvloeiende waarden als 'vrijheid' en 'originaliteit' en de beperkingen die de organisatie haar medewerkers oplegt. Men zou het ook zo kunnen formuleren: journalisten spelen niet altijd de rol die ze zouden willen spelen, omdat bepaalde doelstellingen van de onderneming waar zij werken zich er tegen verzetten. In de praktijk kunnen, aldus McQuail[†], de beroepsopvattingen, zoals aangegeven in Diagram 4.1 aangetroffen worden.

Conflicten tussen journalisten en de onderneming waar zij werken ontstaan vooral in die gevallen waar de wens van journalisten 'to have influence in society or communicate a certain message conflicts with either the political interest of the organization or the economic interest of maximizing the audience.'[‡] In 4.4 waar we de studie van Breed bespraken, is een aantal factoren genoemd die de aanpassing van journalisten in dit soort conflictsituaties aan het beleid van de uitgever bevorderen.

* McQuail, p. 105.

† McQuail, p. 110.

‡ McQuail, p. 110.

Diagram 4.1 Rolopvattingen van journalisten

Oriëntatie gericht op	Criteria voor succes
1. Maatschappij	Externe status Invloed op gebeurtenissen
2. Eigen media organisatie	Positieve verbetering Bereiken organisatiedoelinden
3. Vakmanschap, professie	Professionele waardering Intrinsieke voldoening
4. Publiek	Populariteit Doorgeven van een boodschap

Het feit dat journalisten in het algemeen werkzaam zijn bij ondernemingen waar het winst oogmerk centraal staat, heeft zoals we in eerdere paragrafen al hebben laten zien gevolgen voor de wijze waarop het 'nieuws' door journalisten verzameld moet worden. Efficiency (kosten-reductie) speelt ook op het terrein van nieuwsgaring een niet onbelangrijke rol. Deze vanuit economisch oogpunt beziene noodzakelijkheid heeft echter tot gevolg dat de nieuwsvoorziening tot op zekere hoogte 'uniform' en 'voorspelbaar' genoemd kan worden (zie met name 4.5 en 4.8). Men spreekt in dit verband ook wel van 'het maken van nieuws'; bepaalde gebeurtenissen worden tot nieuws verheven omdat ze snel en efficiënt verslagen kunnen worden.

Ook de werkzaamheden van parlementaire journalisten in Den Haag zijn volgens Kaiser voor een groot deel éénvormig en routinematig: 'de 'witte stukken' en communiqués zijn op dezelfde dag voor iedereen tegelijkertijd verkrijgbaar, de vergaderingen, persconferenties en informatiebijeenkomsten vinden op vooraf gestelde tijden plaats of worden op hetzelfde ogenblik afgekondigd, daarom gebeurt het niet vaak dat er echt grote primeurs kunnen worden behaald.* Qua originaliteit is er volgens haar meer mogelijk op het gebied van details dan op het gebied van dramatische, unieke verhalen, waarbij ze denkt aan het op een originele manier verbinden van stukken informatie die voor iedereen beschikbaar zijn en aan een verschillende interpretatie van de gegevens. Kaiser is overigens van mening dat 'de ontspannen en collegiale sfeer die in Den Haag heerst, waarbij de onderlinge uitwisseling van meningen en

* Kaiser, 1985, p. 65.

informatie groot is, een gevaar kan inhouden voor de pluriformiteit van de totale Nederlandse pers.*

4.10 Nogmaals pluriformiteit en redactionele zelfstandigheid

Media schetsen een verre van volledig beeld van de werkelijkheid. Dit blijkt onder andere uit onderzoek van Scholten naar het Bestek '81-debat. Het Bestek '81-debat kan uiteen worden gelegd in een verzameling van 1435 relevante feiten, zogenaamde 'informatie-eenheden'. Tegenover deze 1435 relevante feiten staan de media; zij selecteren, zij moeten dat ook, maar doen dat meer of minder volledig, meer of minder afspiegelend, meer of minder selectief. Uit het onderzoek van Scholten blijkt dat 42% van de informatie-eenheden enigerlei krant haalde. De gezamenlijke dagbladen laten derhalve meer dan de helft van de in dit verband relevante feiten buiten beschouwing.

Tabel 4.3 Het Bestek '81-debat: omvang van selectie bij wegvallen van telkens één krant, in percentages

Bij wegvallen van (a)	Resterende omvang selectie (b) (c)
NRC/Handelsblad	36.7
Nederlands Dagblad	37.2
De Volkskrant	37.9
Reformatorisch Dagblad	40.3
Het Vrije Volk	40.7
De Waarheid	40.8
Trouw	40.9
De Telegraaf	41.5
Algemeen Dagblad	41.6

Bron: VU-onderzoek 1978

- a. gerangschikt van meer naar minder uniek
- b. in percentages van het totaal aantal informatie-eenheden
- c. selectie-omvang gehele dagbladpers = 42%

Bij externe pluriformiteit gaat het 'om een groot aantal kranten met stuk voor stuk een eigen gezicht' (vergelijk 2.3). Men zou dat

* Kaiser, p. 69.

eigen gezicht kunnen omschrijven met de term 'uniciteit'. Bij uniciteit wat betreft de 'volledigheid van berichtgeving' gaat het om de vraag in hoeverre kranten elkaar in hun berichtgeving aanvullen of juist overlappen. Uit Scholtens onderzoek blijkt dat de selectiepatronen van de landelijke dagbladen elkaar voor een niet onaanzienlijk deel overlappen. De volgende tabel illustreert dat. Zelfs het wegvallen van de in dit verband meest 'unieke' krant doet de resterende selectie-omvang slechts weinig dalen (van 42% naar 36.7%). Dat wil zeggen dat 5.3% (42-36.7) van de informatie-eenheden in geen andere krant dan het NRC/Handelsblad kon worden aangetroffen. Het verdwijnen van het Algemeen Dagblad heeft voor de volledigheid van informatievoorziening praktisch geen gevolgen. Slechts 0.4% van de informatie die het Algemeen Dagblad aanbood kon in geen enkele andere krant worden teruggevonden.

Kranten bieden, als gezegd, geen volledig beeld van de werkelijkheid. Een weinig opzienbarende conclusie, want in werkelijkheid vinden dagelijks een oneindig aantal gebeurtenissen plaats. Geen volledig beeld, maar ook geen representatief beeld. Kranten beschrijven in hun berichtgeving namelijk geen aselekt uit de werkelijkheid getrokken steekproef van gebeurtenissen. Minder omslachtig geformuleerd: de ene soort gebeurtenis wordt eerder tot nieuws verheven dan de andere soort. Welk soort factoren verondersteld worden de nieuwssselectie te sturen, is onder andere in 4.5 (de theorie van Galtung en Ruge) en in 4.7 (de theorie van Gans) aan de orde geweest. Ter herinnering: de belangrijkste criteria op grond waarvan besloten wordt wat nieuws is en wat niet, zijn volgens Gans de factoren 'macht' en 'efficiency'. Personen die niet met 'macht' zijn omkleed, en gebeurtenissen die niet snel en efficiënt verslagen kunnen worden, komen minder vaak voor.

Uit met name de behandeling van de studie van Gans moge duidelijk geworden zijn dat media een zekere voorkeur hebben voor een bepaald type 'gebeurtenis'. Toch vallen er echter, afgezien van met elkaar vergelijkbare wijzen van nieuwsgaring, aanzienlijke verschillen tussen kranten waar te nemen. Zo zal, om wat te noemen, het sportnieuws in de ene krant een veel prominentere rol spelen dan in een andere krant. Bovendien kunnen kranteberichten die in termen van 'vermelde feiten' exact gelijk zijn, naar andere kenmerken van elkaar verschillen, bijvoorbeeld van elkaar verschillen in termen van leesbaarheid/toegankelijkheid van de aangeboden informatie. Er zijn met andere woorden net zoveel soorten dagbladpluriformiteit als er kenmerken zijn waarlangs kranten van elkaar kunnen verschillen. Of,

en zo ja hoe een bericht in de krant komt, is afhankelijk van een aantal redactionele beslissingen, beslissingen die er iedere keer weer anders uit kunnen zien. De in dit hoofdstuk behandelde onderzoeken bieden echter nauwelijks inzicht in de meeste vormen van dagbladpluriformiteit; ze laten 'slechts' de 'randvoorwaarden' zien waarbinnen nieuwsorganisaties hun werknemers hun werk laten verrichten, of journalisten binnen die randvoorwaarden verder zelfstandig allerlei beslissingen kunnen nemen blijft buiten beschouwing.

De Telegraaf en het Algemeen Dagblad, twee kranten waarvan niemand zal ontkennen dat ze zelfstandig zijn, waren in hun berichtgeving over het Bestek '81-debat weinig 'uniek', ze lieten in bedoelde berichtgeving nauwelijks een eigen gezicht zien. Toch, en dat is in dit verband beslissend, stuurden de twee genoemde kranten een eigen verslaggever om het debat te verslaan. De redacties van de twee kranten hadden derhalve de beschikking over een 'eigen' (gesteld in door hun eigen verslaggever gekozen bewoordingen) verslag van de gebeurtenissen, ze hoefden met andere woorden niet louter te varen op door derden geleverde informatie. Redactionele zelfstandigheid is dan ook, we wezen er in hoofdstuk 2 al op, een noodzakelijke maar overigens onvoldoende voorwaarde voor 'uniciteit'. Hoewel de berichtgeving van het Algemeen Dagblad en van de Telegraaf over het Bestek '81-debat in bovenomschreven zin niet 'uniek' genoemd kan worden, verschilde de berichtgeving van die twee kranten wel in een ander opzicht van de overige dagbladen (en van elkaar); de concrete opschriftstelling van het nieuws was wel 'eigen', van de gebeurtenissen werd in eigen bewoordingen verslag gedaan.

Bij de telexredacteur van White (zie 4.3) ligt dat anders. Deze selecteert weliswaar zelfstandig uit het hem ter beschikking staande aanbod, hij hoeft zijn keuzes niet te verantwoorden tegenover mensen buiten zijn eigen nieuwsorganisatie, maar wanneer uit een 'externe' bron geselecteerde berichten, zonder dat er iets aan de inhoud is veranderd, in de krant worden geplaatst, neemt de externe pluriformiteit op geen enkele als relevant te kwalificeren wijze toe. Op deze wijze 'doorgeplaatste' berichten worden gekenmerkt door het volgende: de berichten zijn niet zelf vergaard en de concrete opschriftstelling van de berichtgeving is niet zelf bedacht. Wanneer redactionele zelfstandigheid wordt omschreven als het zelf-kunnen-vergaren en het zelf-kunnen-producen van nieuws, dient dit soort berichtgeving als niet-zelfstandig aangemerkt te worden. En dan geldt uiteraard ook: hoe meer van dergelijke 'doorgeplaatste'

De redactionele zelfstandigheid van dagbladen

berichten een krant bevat des te geringer is de redactionele zelfstandigheid. Kortom, onderzoek naar redactionele zelfstandigheid moet zich richten op de volgende vraag: is wat in de krant komt zelf vergaard en zelf 'bedacht'?

5 Van berichtenaanbod tot kranteproduct: een onderzoeksmodel

5.1 De redactionele productie van een krant: drie fasen

Tussen krant en werkelijkheid staan de journalist en zijn uitgever en zijn drukker. Uit hoofdstuk 4 moge duidelijk geworden zijn dat een krant als verzameling van berichten niet zomaar een aselechte steekproef is uit de werkelijkheid, wat onder dat laatste ook verstaan moge worden. Hoe de krant eruit zal zien, hangt af van een groot aantal beslissingen van uitgevers, journalisten en drukkers, beslissingen die altijd meer of minder 'subjectief' en 'niet-rationeel' zijn, en die altijd ook weer anders genomen hadden kunnen worden. Deze studie richt zich ondermeer op de vraag, of het mogelijk is na te gaan, of journalisten hun redactionele 'product-beslissingen' zelfstandig hebben kunnen nemen. Om die vraag naar de redactionele zelfstandigheid van journalisten te kunnen beantwoorden, is het nodig het redactionele deel van de kranteproductie in een aantal fasen en deel-fasen uiteen te leggen. Voor ons doel is het daarbij handig, het proces van kranteproductie schematisch onder te verdelen als in Diagram 5.1 (zie: pagina 64). Met daarbij overigens de kanttekening dat in dat Diagram fasen worden onderscheiden die in de praktijk vaak niet scherp gescheiden zijn, maar elkaar overlappen danwel vloeiend in elkaar overlopen.

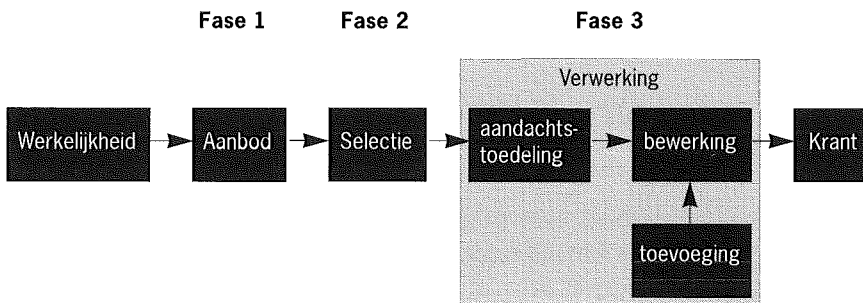
In elk van deze productiefasen worden door journalisten beslissingen genomen, zelfstandig of in meer of mindere mate van redactionele afhankelijkheid van anderen. In de komende paragrafen (vanaf 5.3) zullen we elk van deze fasen nader analytisch beschrijven; we beginnen echter eerst in 5.2 met enkele terminologische afspraken.

5.2 Redactionele zelfstandigheid: veel gezichten

Het begrip 'redactioneel zelfstandige krant' lieten we tot nu toe ongedefinieerd. Wij zullen daar in deze studie onder verstaan:

Redactioneel zelfstandige krant: een krant die door haar redactie geheel naar eigen inzichten, overwegingen en keuzen

Diagram 5.1 Fasen bij de redactionele productie van een krant



Legenda

- 1 Aanbod: fase van het berichtenaanbod;
- 2 Selectie: fase van de berichtselectie;
- 3 Verwerking: fase van het produceren van het uiteindelijke kranteproduct.
Deze laatste fase kan weer uiteengelegd worden in drie deelfasen:
 - a aandachts-toedeling: toekenning van een bepaalde hoeveelheid aandacht aan eenmaal uit het externe en interne aanbod geselecteerde berichten;
 - b bewerking: bewerking naar vorm en inhoud van eenmaal geselecteerde berichten tot nieuws in de krant, dat wil zeggen tot één of meer krant artikelen;
 - c toevoeging: het verschaffen van achtergrondinformatie en commentaar bij het nieuws in de krant.

tot stand wordt gebracht, zonder dat die redactie daarbij op enigerlei wijze redactioneel verantwoording verschuldigd is aan personen of instanties buiten die redactie. Het tegenovergestelde van een redactioneel zelfstandige krant is een redactioneel onzelfstandige, een redactioneel afhankelijke krant.

Deze omschrijving van 'redactioneel zelfstandige krant' is nogal absoluut: naar de letter van deze definitie immers zal geen enkele krant in ons land als 'redactioneel zelfstandige krant' kunnen worden beschouwd. Nu zijn er kranten en kranten: de ene is meer zelfstandig dan de andere. Naast het begrip 'redactioneel zelfstandige krant'

zullen we dan ook het begrip 'redactionele zelfstandigheid(sgraad) van een krant' hanteren. Daaronder zullen wij verstaan:

Redactionele zelfstandigheid(sgraad) van een krant: de mate waarin een krant door haar redactie naar eigen inzichten, overwegingen en keuzen tot stand wordt gebracht, zonder dat die redactie daarbij redactioneel verantwoording verschuldigd is aan personen of instanties buiten die redactie. De graad van redactionele zelfstandigheid kan variëren tussen $Z = 0$ (geen enkele redactionele zelfstandigheid) en $Z = 1$ (volledige redactionele zelfstandigheid).

Aan redactionele zelfstandigheid kunnen een organisatie-aspect en een productaspect worden onderscheiden. Beter gezegd, de redactionele zelfstandigheidsgraad van een krant kan in beginsel worden afgemeten aan twee verschillende zaken, aan de wijze waarop zij haar productie heeft georganiseerd en aan het product zelf. Redactionele zelfstandigheid als organisatiekenmerk kan worden vastgesteld door de organisatie van het productieproces of delen daarvan te beschrijven in termen van de vraag: is men bij het nemen van de productiebeslissingen afhankelijk van anderen of niet? Meer precies omschreven zullen wij in het vervolg van deze studie onder een 'redactioneel zelfstandige organisatie' verstaan:

Redactioneel zelfstandige organisatie: een zodanige organisatie van de redactionele productie van een krant dat die krant geheel naar eigen inzichten, overwegingen en keuzen tot stand wordt gebracht. Het tegenovergestelde van een redactioneel zelfstandige organisatie is een redactioneel afhankelijke organisatie: een zodanige organisatie van de redactionele productie van een krant dat die krant geheel naar inzichten, overwegingen en keuzen van anderen tot stand wordt gebracht.

Redactionele zelfstandigheid kan echter, zoals gezegd, ook worden afgemeten aan het product. Vraag is dan, of en in hoeverre het kranteproduct als een redactioneel zelfstandig product kan worden beschouwd. Die vraag kan slechts langs de weg van inhoudsanalyse van het kranteproduct worden beantwoord. Wij zullen onder een 'redactioneel zelfstandig product' verstaan:

Redactioneel zelfstandig product: een redactioneel kranteproduct dat geheel naar eigen inzichten, overwegingen en

keuzen tot stand is gekomen. Het tegenovergestelde van een redactioneel zelfstandig product is: een redactioneel kranteproduct dat geheel naar inzichten, overwegingen en keuzen van anderen tot stand is gekomen.

Uit het bovenstaande en ook uit Diagram 5.1 moge duidelijk geworden zijn dat 'redactionele zelfstandigheid' een begrip met veel gezichten is. In de eerste plaats kan een krant (meer of minder) redactioneel zelfstandig zijn in de aanbodfase van het productieproces. Hoe zelfstandig, hangt af van de wijze waarop die krant haar nieuwsgaring heeft georganiseerd: naarmate zij daarbij meer van anderen afhankelijk is en/of zichzelf heeft gemaakt, hoe minder zelfstandig de redactie in de aanbodfase van het nieuws is. Eenmaal de beschikking hebbend over een bepaald berichtenaanbod, moet de redactie in de selectiefase kiezen: welke berichten zullen wel en welke niet in de krant worden opgenomen? Dat is het tweede gezicht van redactionele zelfstandigheid: kan de redactie zelf beslissen, wat in de krant komt, of wordt de dienst elders uitgemaakt? In de derde plaats, redactionele zelfstandigheid in de verwerkingsfase. In die fase vallen de beslissingen over, hoeveel aandacht geselecteerde berichten zullen krijgen, of en hoe ze bewerkt zullen worden, en of de redactie ze van eigen toevoegingen (bijvoorbeeld commentaar) zal voorzien.

Vatten we het voorgaande samen dan ontstaat het volgende beeld:

Diagram 5.2 Redactionele zelfstandigheid: verschillende gezichten

Fase	Invalshoek	Productaspect
	Organisatie-aspect	
Aanbod	Aantal 'derden' waarvan de redactie afhankelijk is voor berichtenaanbod	—
Selectie	Aantal 'derden' waarvan de redactie afhankelijk is bij de selectie, en de invloed die 'derden' op de selectie uitoefenen	Hoeveelheid 'eigen' nieuwsgaring in de krant
Verwerking	Aantal 'derden' waarvan de redactie afhankelijk is bij de verwerking, en de invloed die 'derden' op de verwerking uitoefenen	Omvang van 'eigen' aandachtstoedeling, bewerking en toevoeging in de krant

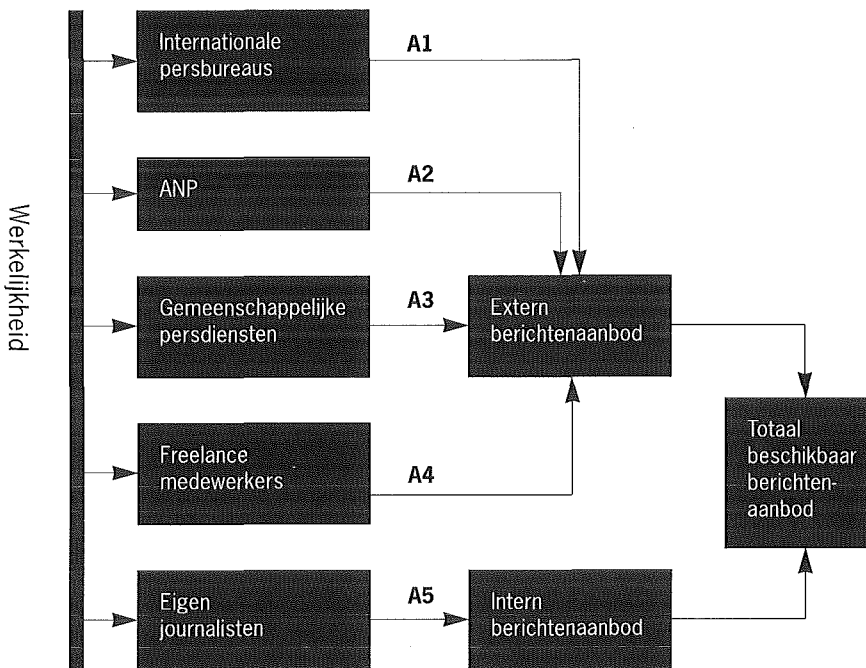
Zoals uit Diagram 5.2 blijkt kan de aanbodfase slechts in termen van redactionele zelfstandigheid als organisatiekenmerk worden beschreven. Dat is ook logisch, immers in die eerste fase van het productieproces is van een product nog geen sprake. De selectie- en de bewerkingsfase kunnen in termen van beide zelfstandigheidsaspecten worden beschreven. Wij zullen ons in het navolgende bij deze twee fasen echter vooral concentreren op redactionele zelfstandigheid als productkenmerk.

Na bovenstaande terminologische afspraken te hebben gemaakt, kunnen we thans de drie in Diagram 5.1 onderscheiden productiefasen verder uiteenleggen. We beginnen in paragraaf 5.3 met de eerste fase van het productieproces, de aanbodfase.

5.3 Redactionele zelfstandigheid in de aanbodfase

Geen enkele krant is in de aanbodfase van de redactionele productie volledig onafhankelijk; geen enkele redactie kan het helemaal stellen zonder grondstoffen die door anderen worden geleverd, bijvoorbeeld door persbureaus en persdiensten.

Diagram 5.3 Een stroomdiagram: het berichtenaanbod voor nieuwsorganisatie X



Globaal kan men stellen dat een nieuwsorganisatie haar grondstoffen, haar berichten, betreft van twee categorieën leveranciers, **externe leveranciers** (persbureaus, persdiensten, freelancers) en **interne leveranciers** ('eigen' journalisten en 'eigen' medewerkers). Schematisch is dat weergegeven in Diagram 5.3 (op vorige pagina).

Een paar kanttekeningen bij dit Diagram. Diagram 5.3 is een 'stroomdiagram'; het laat zien, hoe uit 'de' werkelijkheid (een oneindige verzameling van gebeurtenissen) via nieuwsgaring door persbureaus en dergelijke en via eigen nieuwsgaring het totaal beschikbare berichtenaanbod tot stand komt. We zouden ook kunnen zeggen: diagram 5.3 is het **organisatieschema** van de levering van de redactionele grondstoffen aan de desbetreffende krant; het drukt het organisatie-aspect van de 'redactionele zelfstandigheid van kranten' in de aanbodfase uit. Voor alle duidelijkheid: Diagram 5.3 is niet bedoeld als een causaal schema dat laat zien, door welke factoren (oorzaken) het beschikbare berichtenaanbod er uit ziet zoals het er uit ziet (gevolg).

Een tweede kanttekening. Tot de groep van freelance medewerkers kunnen in Diagram 5.3 naast de zogenaamde 'freelance journalisten' ook gerekend worden: losse en vaste medewerkers, schrijvers van bijdragen aan opiniEPagina's en ingezonden-brieven-schrijvers. En bij 'gemeenschappelijke persdiensten' valt te denken aan de GPD, de Zuid-Oost Pers, de Pers Unie, de Audet Persdienst en de Sijthoff Persdienst.

Dimensies van 'redactionele zelfstandigheid' (aanbodfase)

Diagram 5.3 laat zien dat aan redactionele zelfstandigheid van kranten in de aanbodfase van het productieproces verschillende dimensies kunnen worden onderscheiden: op hoeveel persbureaus is de krant geabonneerd; werkt ze samen in 'gemeenschappelijke persdiensten'; heeft ze veel of weinig eigen redacteurs in dienst? Dit soort zaken bepaalt, hoe zelfstandig of afhankelijk een krant aan het begin van het redactionele productieproces is. Lopen we de verschillende categorieën 'leveranciers' uit Diagram 5.3 na, dan ontstaat het volgende beeld (Diagram 5.4):

Diagram 5.4 Dimensies van 'redactionele zelfstandigheid' (aanbodfase)

- A1. het aantal internationale persbureaus waarop de redactie geabonneerd is en de omvang van het aanbod van die persbureaus: hoe groter dat aantal en hoe groter dat aanbod, hoe groter de redactionele zelfstandigheid;
- A2. het aantal nationale persbureaus waarop de redactie geabonneerd is en de omvang van het aanbod van die persbureaus. Aangezien het de Nederlandse praktijk is dat alle dagbladen abonnee zijn van het ANP – zodat onderzoeks-technisch gezien deze variabele een constante is – kan deze dimensie, althans wat de aanbodfase betreft, buiten beschouwing blijven;
- A3. het aantal 'gemeenschappelijke' persdiensten en redactionele samenwerkingsverbanden waarvan men als krant deel uitmaakt en de omvang van het aanbod van die 'gemeenschappelijke' persdiensten en die samenwerkingsverbanden: hoe groter dat aantal en hoe groter dat aanbod, hoe geringer de redactionele zelfstandigheid; met hierbij overigens de kanttekening dat wanneer deze 'gemeenschappelijke' persdiensten op precies hetzelfde terrein werken, de redactionele zelfstandigheid van kranten die daarop zijn geabonneerd weer groter wordt, immers dan kunnen zulke kranten binnen het totale aanbod op het desbetreffende terrein kiezen;
- A4. het aantal freelancers waaruit in Nederland in het algemeen casu quo in een bepaalde regio voor een bepaald type krant gekozen kan worden: hoe groter dat aantal, hoe groter de redactionele zelfstandigheid;
- A5. het aantal journalisten dat men zelf in dienst heeft: hoe groter dat aantal, hoe groter de redactionele zelfstandigheid.

In een voorlopige, schematische formule:

$$Z_a = A_1 - A_3 + A_4 + A_5$$

waarbij Z_a de redactionele zelfstandigheidsgraad van een krant in de aanbodfase is.

De werkelijkheid is ingewikkelder:

Sijthoff als voorbeeld

Hoe ingewikkeld misschien Diagram 5.3 al is, de werkelijkheid is ingewikkelder. We kunnen dat laten zien aan de hand van de manier

waarop binnen het Sijthoff-krantenbedrijf het aanbod van nieuws is georganiseerd. De keuze van Sijthoff als voorbeeld is niet willekeurig; het betreft hier immers een onderneming die een verhoudingsgewijs groot aantal dagbladtitels op de markt brengt. Zoals bekend behoren tot Sijthoff de volgende vijf kranten: Haagsche Courant, Het Binnenhof, Leidse Courant, Goudsche Courant en Rotterdams Nieuwsblad. Het formele uitgifte-recht van het Rotterdams Nieuwsblad berust sinds enkele jaren bij ACR Avondbladen Combinatie Rotterdam waartoe ook Het Vrije Volk behoort. In ACR participeert Sijthoff (40%) samen met de Nederlandse Dagblad Unie NDU (30%) en de Perscombinatie (30%). Het Binnenhof en de Leidse Courant worden uitgegeven door de Westerpers bijvoorbeeld, een volle dochter van Sijthoff.

Op grond van **openbare gegevens*** kan de organisatie van het berichtenaanbod binnen Sijthoff als volgt worden beschreven:

1. er zijn binnen Sijthoff twee redactionele conglomeraties, twee redactionele samenwerkingsverbanden; we noemen ze hier 'conglomeratie I' en 'conglomeratie II'. Conglomeratie I werkt voor Het Binnenhof en de Leidse Courant. Conglomeratie II verzorgt nieuwsaanbod voor de Haagsche Courant, Goudsche Courant en Rotterdams Nieuwsblad;
2. De Leidse Courant kan als kopblad van Het Binnenhof worden aangemerkt; haar hoofdredacteur is dezelfde als die van Het Binnenhof, te weten J.J. Hallewas (directeur-hoofdredacteur);
3. De Goudsche Courant kan als kopblad van de Haagsche Courant worden aangemerkt: bij beide kranten wordt vermeld 'algemeen hoofdredacteur: drs. J.R. Soetenhorst', waarbij evident is dat de Haagsche Courant, veruit de grootste van de twee, het 'moederblad' is;
4. of het Rotterdams Nieuwsblad een kopblad van de Haagsche Courant is, is op voorhand niet geheel duidelijk: als hoofdredacteurs worden drs. J.R. Soetenhorst (ook Haagsche Courant) en J. Prins genoemd;
5. naast de conglomeraties I en II bestond tot voor kort nog de Sijthoff Persdienst. Deze dienst, thans slapend, 'verkocht' nieuws aan de Verenigde Noordhollandse Dagbladen (buiten het Sijthoff-bedrijf) en aan de Haagsche Courant, de Goudsche

* Diverse edities van de 'Oplagecijfers dagbladen' zoals jaarlijks gepubliceerd in De Journalist.

Courant en het Rotterdams Nieuwsblad;

6. Het Binnenhof en de Leidse Courant werken met andere dagbladen redactioneel samen in de Pers Unie;

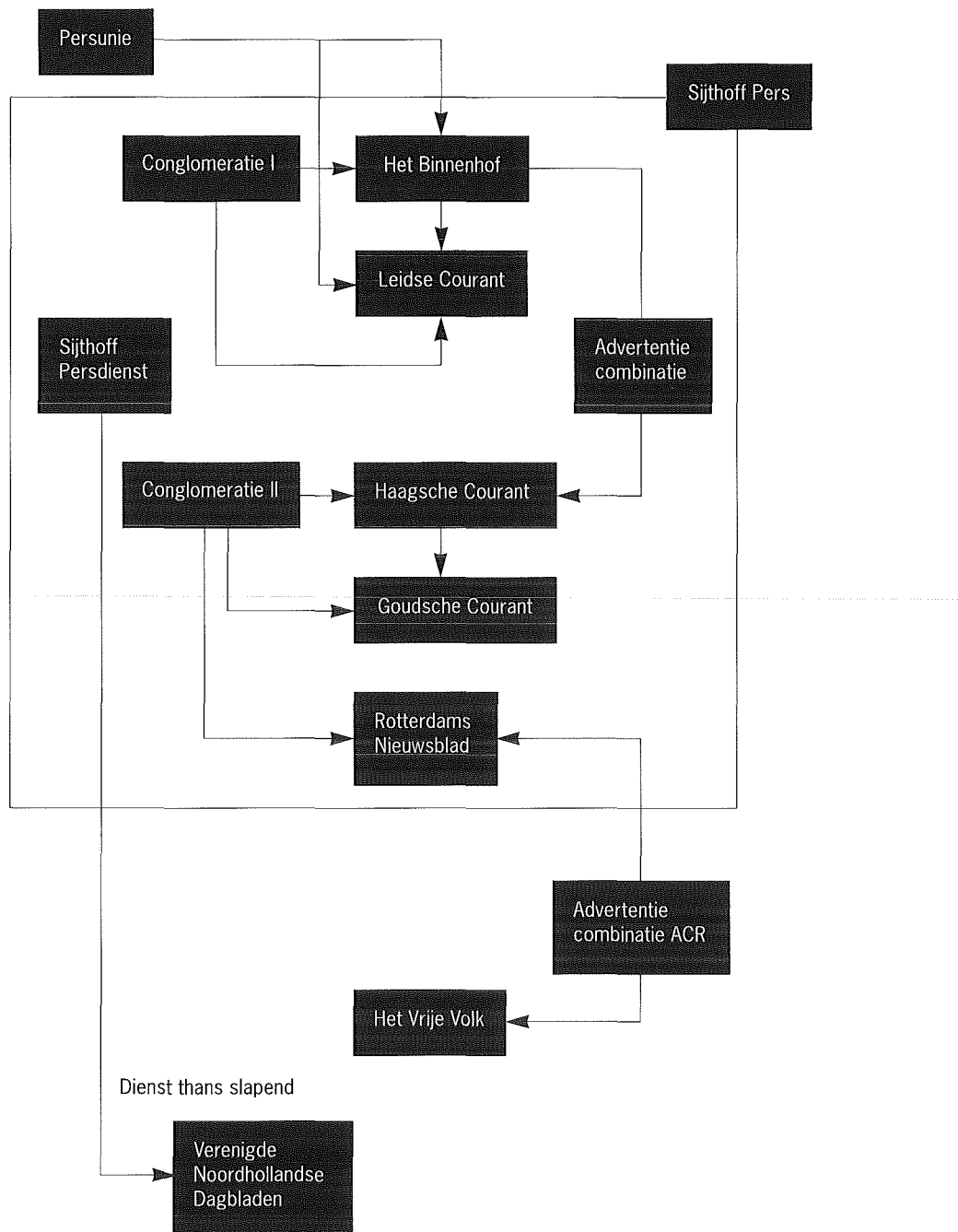
7. er bestaat sinds begin van de jaren zeventig een advertentiecombinatie tussen de Haagsche Courant en Het Binnenhof. Voor de zogenaamde 'oplagecijfers', zoals jaarlijks gepubliceerd in De Journalist, betekent dit overigens dat sindsdien geen afzonderlijke oplagecijfers meer gerapporteerd kunnen worden. In hoeverre deze advertentiecombinatie voor de daarbij betrokken kranten ook redactionele consequenties heeft, is een vraag die op basis van openbare gegevens niet zonder meer te beantwoorden is. Opgemerkt kan slechts worden dat zulks niet per definitie uitgesloten is: men denke in dit verband aan speciale redactionele supplementen met de daarbij behorende gerichte advertentie-acquisitie;

8. sinds het begin van de jaren tachtig bestaat het commerciële samenwerkingsverband ACR Avondbladen Combinatie Rotterdam, een samenwerkingsverband met betrekking tot het Rotterdams Nieuwsblad en Het Vrije Volk (buiten het Sijthoff-bedrijf); ook van deze twee kranten worden sindsdien geen afzonderlijke oplagecijfers vermeld.

Schetsen we op basis van deze gegevens de onderlinge verhoudingen tussen de verschillende kranten, en laten we daarbij de persbureaus en dergelijke voor het gemak maar even buiten beschouwing, dan ontstaat voor het Sijthoff-bedrijf het volgende organisatieschema van het nieuwsaanbod zoals weergegeven in diagram 5.5 (op volgende pagina).

Al met al resulteert een vrij ingewikkeld beeld van de organisatie van het nieuwsaanbod binnen het cluster van de Sijthoff-kranten, maar hoe ingewikkeld ook, het organisatieschema laat wel zien dat de ene krant binnen Sijthoff redactioneel meer zelfstandig is dan de andere. Zo is zonneklaar dat de redactionele zelfstandigheid van de Goudsche Courant, om een voorbeeld te noemen, veel geringer is dan van de Haagsche Courant. Maar hoe groot de redactionele zelfstandigheid van de Goudsche Courant is, valt uit dit schema nog niet af te leiden. Om dat te kunnen vaststellen moeten we nagaan, hoe de verantwoordelijkheden formeel en ook feitelijk tussen de Goudsche Courant enerzijds en de Haagsche Courant en de Conglomeratie II anderzijds zijn verdeeld. En voor de twee andere productiefasen – de selectie en de verwerking – moeten we nagaan, in hoeverre de Goudsche Courant, om bij dat voorbeeld te blijven,

Diagram 5.5 Het Sijthoff-krantenbedrijf: de organisatie van het nieuwsaanbod



gegeven de organisatie van het Sijthoff-bedrijf 'eigen' nieuwsgaring en nieuwsverwerking kan plegen. Daarover in de volgende twee paragrafen.

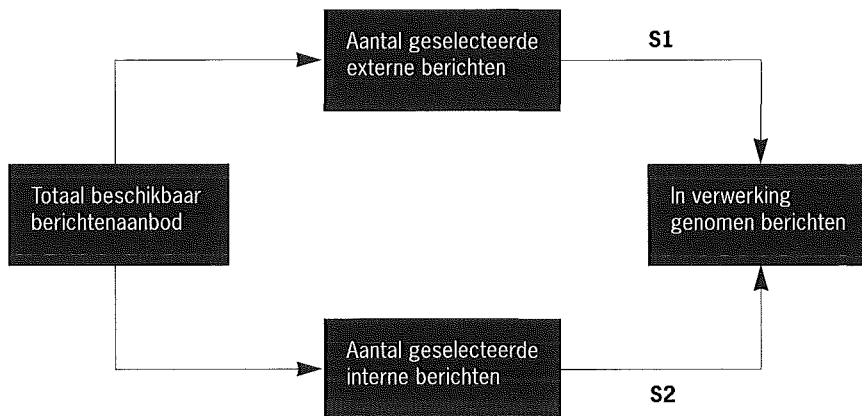
5.4 Redactionele zelfstandigheid in de selectiefase

Wellicht is de belangrijkste functie van journalisten wel het selecteren uit het overweldigend aanbod van berichten dat dagelijks voor publicatie beschikbaar komt. Selecteren betekent kiezen en vooral ook weggooien. Selecteren is een subjectieve journalistieke bezigheid, die al dan niet nadrukkelijk wordt gevoed door levens- en maatschappijbeschouwelijke opvattingen die ter redactie leven. Anders gezegd, de redactionele identiteit van kranten wordt in belangrijke mate verwezenlijkt in dat wat gekozen wordt en in dat wat uiteindelijk in de prullebak belandt.

Selectiepatronen van kranten verschillen: de ene krant geeft politiek nieuws prioriteit boven sportnieuws en de andere krant acht nieuws over sterren en showbusiness 'belangrijker' dan nieuws over het kerkelijk gebeuren. Wie de pluriformiteit van de Nederlandse dagbladpers wil onderzoeken doet er goed aan, ook verschillen tussen kranten in selectiepatronen in beschouwing te nemen. Wij zullen dat echter hier niet doen: de probleemstelling van deze studie richt zich op redactionele zelfstandigheid van dagbladen en daarbij is immers niet van belang, of die zelfstandigheid wordt gerealiseerd terzake van economisch nieuws of buitenlands nieuws, om maar een tweetal categorieën nieuws te noemen. Niet van belang, althans niet onmiddellijk, hooguit indirect: voor bepaalde beleidsvragen kan een nadere uitsplitsing van zelfstandigheid naar redactionele terreinen interessant zijn. Zo is het denkbaar dat voor een Bedrijfsfonds voor de Pers redactionele zelfstandigheid van kranten in politieke berichtgeving wezenlijk van meer gewicht is dan op het terrein sport, spel en recreatie. Maar dit voorlopig terzijde; we komen hierop terug in hoofdstuk 7.

In deze tweede fase van het krante-productieproces gaat het dus om de selectie van berichten uit het totale aanbod dat voor een redactie beschikbaar is. Willen we de redactionele zelfstandigheid van kranten in deze fase kunnen bepalen, dan moet de centrale vraag zijn: in welke mate wordt de krant door de redactie gevuld met berichten van interne danwel externe 'leveranciers'? Om die vraag te beantwoorden, kunnen we het volgende schema als uitgangspunt voor onderzoek nemen (Diagram 5.6).

Diagram 5.6 Selectiefase: een stroomdiagram



Uit Diagram 5.6 kan vrij eenvoudig worden afgeleid, van welke grootheden redactionele zelfstandigheid in de selectiefase afhankelijk is: de zelfstandigheid van een krant is in die fase groter, naarmate die krant verhoudingsgewijs meer met 'interne' en minder met 'externe' berichten wordt gevuld. In Diagram 5.7 is dat nog eens preciezer onder woorden gebracht.

Diagram 5.7 Dimensies van 'redactionele zelfstandigheid' (selectiefase)

- S1. aantal geselecteerde berichten afkomstig van externe leveranciers: hoe groter dat aantal, hoe geringer de redactionele zelfstandigheid;
- S2. aantal geselecteerde berichten afkomstig van interne leveranciers: hoe groter dat aantal, hoe groter de redactionele zelfstandigheid.

De redactionele zelfstandigheidsgraad kan aan de hand van Diagram 5.6 betrekkelijk eenvoudig worden berekend, en wel aldus:

$$Z_s = \frac{\text{(aantal geselecteerde 'interne' berichten)}}{\text{(totaal aantal geselecteerde berichten)}} \\ = S2 / (S1 + S2)$$

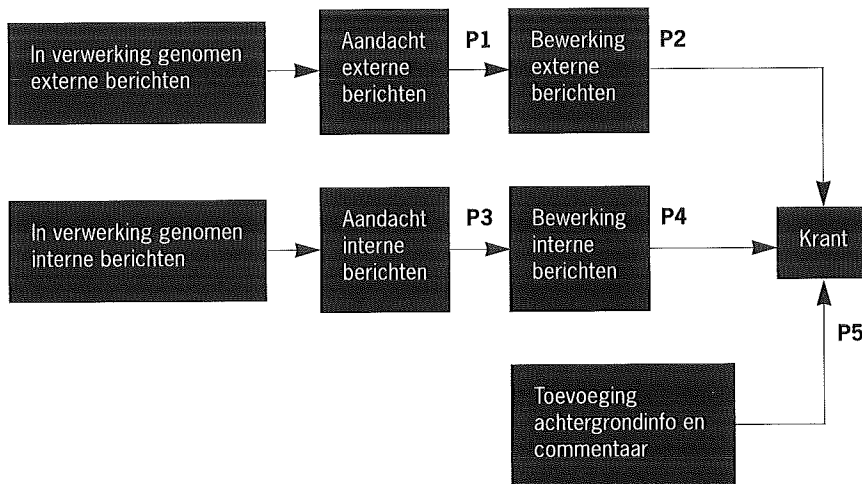
waarbij Z_s de redactionele zelfstandigheid van een krant in de selectiefase is.

Deze formule laat zien dat voor onderzoek naar de redactionele zelfstandigheid van kranten in de selectiefase het startpunt gezocht kan worden in het totaal aantal geselecteerde berichten, dat wil zeggen in datgene wat die kranten inmiddels heeft 'gehaald'. Met andere woorden, om redactionele zelfstandigheid in de selectiefase te kunnen vaststellen, moet van alle berichten die eenmaal in de krantekolommen zijn opgenomen worden bepaald, of zij van een 'interne' danwel 'externe' bron afkomstig zijn; 'tussengevallen' hierbij even buiten beschouwing latend.

5.5 Redactionele zelfstandigheid in de verwerkingsfase

Selectie zou men kunnen zeggen, is de eerste redactionele handeling bij de productie van een krant. Daarna begint pas het 'eigenlijke' journalistieke werk. We hebben dat in Diagram 5.1 aangeduid met de term 'verwerking'. Als een bericht eenmaal de redactionele sluizen van de krant is gepasseerd – een nul/één-situatie, een niet-of-wel-situatie – moet de redactie vervolgens een aantal beslissingen nemen. De eerste beslissing is, hoeveel aandacht – veel of weinig – zullen we aan het desbetreffende bericht besteden? Daarna: zullen we het bericht bewerken en, zo ja, hoe? En de derde beslissing die genomen moet worden, betreft de vraag of het eenmaal al-dan-niet bewerkte bericht ook nog van achtergrondinformatie en commentaar zal worden voorzien. In Diagram 5.8 hebben we de verschillende 'verwerkingsstappen' weergegeven.

Diagram 5.8 Verwerkingsfase: een stroomdiagram



Hoe meer een krant in de verwerkingsfase haar eigen redactionele gezicht laat zien, hoe groter haar redactionele zelfstandigheid. Dat betekent, hoe minder aandacht in de krant voor 'externe' berichten en hoe meer voor 'interne', hoe meer berichten worden bewerkt, en hoe meer daaraan wordt toegevoegd, hoe zelfstandiger die krant redactioneel is. In Diagram 5.9 worden de verschillende dimensies van redactionele zelfstandigheid in de verwerkingsfase nog eens netjes op een rijtje gezet.

Diagram 5.9 Dimensies van 'redactionele zelfstandigheid' (verwerkingsfase)

- P1. hoeveelheid aandacht in de krant voor berichten afkomstig van externe leveranciers: hoe groter die aandacht, hoe geringer de redactionele zelfstandigheid;
- P2. bewerking van berichten afkomstig van externe leveranciers: hoe meer bewerking (naar vorm en inhoud), hoe groter de redactionele zelfstandigheid;
- P3. hoeveelheid aandacht in de krant voor berichten afkomstig van interne leveranciers: hoe groter die aandacht, hoe groter de redactionele zelfstandigheid;
- P4. bewerking van berichten afkomstig van interne leveranciers: aangezien die bewerking per definitie volledig op het eigen conto van de redactie moet worden geschreven kan deze dimensie gevoegelijk gelijkgesteld worden aan $P4 = 100\%$ redactionele zelfstandigheid;
- P5. hoeveelheid (eigen!) achtergrondinformatie en commentaar dat door de redactie aan de nieuwsartikelen (extern en intern) wordt toegevoegd: hoe meer eigen achtergrondinformatie en commentaar, hoe groter de redactionele zelfstandigheid.

Bij wijze van eerste specificatie, we streven hier nog niet een exacte mathematische formulering na, kunnen we de redactionele zelfstandigheidsgraad van kranten in de verwerkingsfase als volgt uitdrukken:

$$Z_v = (P2/P1) + P3 + P4 + P5$$

waarbij Z_v de redactionele zelfstandigheidsgraad van een krant in de verwerkingsfase is.

Evenals in de voorgaande paragraaf bij de selectiefase, kan ook bij onderzoek naar de redactionele zelfstandigheid in de

verwerkingsfase tegen de pijlen van Diagram 5.8 in worden gewerkt: van alle artikelen in de krant moet dan worden nagegaan, of en hoeveel bewerking ze ten opzichte van het oorspronkelijke bericht hebben ondergaan, hoeveel aandacht die artikelen voor dat bericht impliceren, en in welke mate sprake is van toevoeging van achtergrondinformatie en commentaar. Waarmee tevens gezegd is dat onderzoek naar de redactionele zelfstandigheid van kranten in de verwerkingsfase nogal snel tamelijk omvangrijk en arbeidsintensief dreigt te worden. We komen op deze kwestie terug in paragraaf 5.9.

5.6 Het gewicht van verschillende zelfstandigheidsgraden

Stel dat we erin geslaagd zijn de zelfstandigheidsgraden van kranten in drie opeenvolgende fasen – aanbod, selectie, verwerking – te bepalen, dan rijst vervolgens de vraag wat deze drie zelfstandigheidsgraden zeggen over de **gemiddelde** redactionele zelfstandigheid van die kranten. Om een oordeel te kunnen vellen over redactionele zelfstandigheid zal men de afzonderlijke zelfstandigheidsgraden op de één of andere manier moeten samen nemen tot één grootheid. In beginsel staan daartoe twee wegen open, die van een **gelijke** en die van een **ongelijke** weging van afzonderlijke zelfstandigheidsgraden.

Gelijke weging

Een gelijke weging van afzonderlijke zelfstandigheidsgraden bij het berekenen van de gemiddelde redactionele zelfstandigheid van een krant is de meest eenvoudige vorm van weging, althans men hoeft daarbij het geringste aantal veronderstellingen te maken. Stel dat voor alle drie zelfstandigheidsgraden geldt: $0 < Z < 1$, dan kan de gemiddelde redactionele zelfstandigheid bij gelijke weging als volgt worden berekend: *

$$Z_g = (Z_a \times Z_s \times Z_v)^{1/3} \text{ waarbij}$$

Z_g de gemiddelde redactionele zelfstandigheidsgraad[†] van de krant is.

* We gaan er daarbij vanuit dat de drie onderscheiden zelfstandigheidsgraden onafhankelijk van elkaar zijn. In de praktijk hoeft dit echter niet altijd het geval te zijn. Zo mag verwacht worden dat er statistisch met name tussen Z_s en Z_v enige samenhang zal bestaan, in die zin dat naarmate meer interne berichten worden geselecteerd, automatisch ook de redactionele zelfstandigheid in de verwerkingsfase groter zal zijn.

† Zie noot pagina 78.

Waartoe deze formule leidt kunnen we laten zien aan de hand van Tabel 5.1. In die tabel staan acht voorbeeld-kranten die van elkaar verschillen naar redactionele zelfstandigheid in onderscheiden fasen van het redactionele productieproces.

Tabel 5.1 Redactionele zelfstandigheid van acht kranten – een voorbeeld

Redactionele zelfstandigheid					
Krant	Aanbod	Selectie	Verwerking	Gemiddeld	Beoordeling
1	.25	.25	.25	.25	weinig zelfstandig
2	.25	.25	.75	.36	enigszins zelfstandig
3	.25	.75	.25	.36	enigszins zelfstandig
4	.25	.75	.75	.52	tamelijk zelfstandig
5	.75	.25	.25	.36	enigszins zelfstandig
6	.75	.25	.75	.52	tamelijk zelfstandig
7	.75	.75	.25	.52	tamelijk zelfstandig
8	.75	.75	.75	.75	zeer zelfstandig

In deze tabel valt op dat zeer wisselende combinaties van redactionele zelfstandigheid dezelfde gemiddelde redactionele zelfstandigheidsgraad kunnen opleveren. Deze rekenkundige vaststelling krijgt reliëf wanneer we de voorbeelden 2 en 3 met elkaar vergelijken. Beide hebben een gemiddelde score van $Z = .36$ en bij beide luidt het oordeel dan ook 'enigszins zelfstandig'. Toch is het de vraag of beide kranten in termen van redactionele zelfstandigheid aan elkaar gelijk zijn. Ofwel, beter geformuleerd, maakt het vanuit de optiek van mediapluriformiteit niet uit, hoe de gemiddelde

† (Noot vorige pagina.) De hier gepresenteerde statistische grootheid is een zgn. geometrisch gemiddelde. De algemene formule voor een geometrisch gemiddelde luidt:

$$G = (X_1 \times X_2 \times \dots \times X_n)^{1/n}$$

Aan het geometrisch gemiddelde geven wij hier de voorkeur boven het rekenkundig gemiddelde. Bij het rekenkundig gemiddelde is het mogelijk dat, als in één fase $Z=0$ wordt gescoord, Z_m toch een waarde bereikt groter dan nul. Wij menen dat dat niet terecht is, immers als in één of twee van de drie fasen van het redactionele productieproces zelfstandigheid geheel afwezig is, is het dubieus om nog van een krant met een zekere graad van redactionele zelfstandigheid te spreken. Bij de gekozen berekeningswijze kan Z_g slechts een waarde groter dan nul bereiken als elk van de samenstellende onderdelen van redactionele zelfstandigheid een waarde heeft groter dan nul. Vindt men dit een te kras vereiste, dan kan Z_g uiteraard ook op basis van het rekenkundig gemiddelde worden berekend.

redactionele zelfstandigheidsgraad van een krant tot stand komt? Is er geen verschil tussen een krant die weliswaar in de selectiefase zeer afhankelijk is, maar veel aan bewerking en toevoeging doet (voorbeeld 2), en een krant die tamelijk onafhankelijk in haar selectie is, maar 'externe' berichten nauwelijks bewerkt en daaraan weinig toevoegt (voorbeeld 3)? Wij menen van wel, althans wij achten het vanuit de optiek van mediapluriformiteit verdedigbaar dat tussen beide kranten, waar het gaat om een beoordeling van hun zelfstandigheidsgraden, verschil wordt gemaakt. En daarmee komen we tot een ongelijke weging van zelfstandigheidsgraden.

Ongelijke weging

Stel dat men, om welke reden dan ook, het veel belangrijker vindt dat een krant in de verwerkingsfase een zekere zelfstandigheid heeft dan in de aanbodfase. Dan ligt het voor de hand, de drie onderscheiden zelfstandigheidsgraden op ongelijke wijze mee te laten tellen bij de berekening van de gemiddelde redactionele zelfstandigheidsgraad. Stel dat vanuit motieven van bevordering van mediapluriformiteit de volgende weging van zelfstandigheidsgraden het meest opportuun is:

aanbod : selectie : verwerking = 1 : 2 : 3

dan resulteert een beeld van de gemiddelde redactionele zelfstandigheid van verschillende kranten als in Tabel 5.2: *

Tabel 5.2 Redactionele zelfstandigheid – gewogen en ongewogen gemiddelde

Redactionele zelfstandigheid					
Krant	Aanbod	Selectie	Verwerking	Ongewogen	Gewogen
1	.25	.25	.25	.25	.25
2	.25	.25	.75	.36	.43
3	.25	.75	.25	.36	.36
4	.25	.75	.75	.52	.62
5	.75	.25	.25	.36	.30
6	.75	.25	.75	.52	.52
7	.75	.75	.25	.52	.43
8	.75	.75	.75	.75	.75

* Bij de gekozen weging van samenstellende onderdelen wordt het geometrisch gemiddelde als volgt berekend: $G = (X1^1 \times X2^2 \times X3^3)^{1/6}$

Als gevolg van de gekozen weging zien kranten met een verhoudingsgewijs grote redactionele zelfstandigheid in de verwerkingsfase hun 'score' voor zelfstandigheid stijgen (voorbeeld-kranten 2 en 4), en lopen kranten met een relatief kleine zelfstandigheid in die fase terug in gemiddelde zelfstandigheidsgraad (voorbeeld-kranten 5 en 7).

Welke weging?

Weging is natuurlijk mooi, maar de vraag is wel, welke weging gekozen zou moeten worden. In beginsel kan die vraag eenvoudig worden beantwoord met 'elke weging is goed; het hangt er maar vanaf, wat 'men' belangrijk vindt.' Welke gewichten men wil toekennen aan onderscheiden soorten 'redactionele zelfstandigheid', is uiteindelijk een kwestie van beleid, van datgene waarvan men het waard vindt, dat het in de beleidsoverwegingen wordt betrokken, en dat het met beleid wordt gestimuleerd. Waarmee tegelijkertijd gezegd is dat de onderzoeker op dit punt niet 'het' antwoord kan verschaffen.

Dat betekent overigens nog niet dat elke keuze van gewichten even verdedigbaar is als elke andere. De uiteindelijke keuze hoeft niet volstrekt arbitrair te zijn. In abstracto kan immers worden gesteld dat de wegingsfactoren voor redactionele zelfstandigheid bepaald zouden moeten worden in relatie tot de pluriformiteit van de dagbladpers, in de onderstelling daarbij dat redactionele zelfstandigheid van kranten een waardevol goed (= middel) is met het oog op pluriformiteit (= doel). Idealiter zou empirisch moeten worden nagaan, welke dimensies van redactionele zelfstandigheid het meest gewicht in de schaal leggen bij de verklaring van de pluriformiteit van kranten. Anders gezegd, de vraag zou beantwoord moeten worden, welke soort redactionele zelfstandigheid het meest bijdraagt aan pluriformiteit van de dagbladpers. Zouden we het antwoord op die vraag de vorm van een regressievergelijking geven, dan zou dat antwoord er als in Diagram 5.10 uitzien.

Zo'n vergelijking zullen we in dit onderzoek uiteraard niet kunnen uitrekenen. Zij illustreert echter wel een bepaalde lijn van redeneren die bij beschouwingen over het gewicht van aspecten van redactionele zelfstandigheid kan worden aangehouden. Zouden wij toch een suggestie mogen doen, dan zouden wij aanbevelen, een weging als in Tabel 5.2 aan te houden, immers verscheidenheid in verwerking van nieuws, in de door ons omschreven zin (zie paragraaf 5.5), is met het oog op pluriformiteit een belangrijker gegeven dan het feit of kranten nu al dan niet alle vanuit min of meer hetzelfde

Diagram 5.10 Ideaaltypische bepaling van het maatschappelijke gewicht van dimensies van redactionele zelfstandigheid door middel van regressie-analyse

$$P = b_1 Z_a + b_2 Z_s + b_3 Z_v + c$$

waarbij

- P: de bijdrage van de betrokken krant aan de pluriformiteit van de dagbladpers;
- bk: de regressiecoëfficiënt voor Z_k , en daarmee tegelijkertijd het relatieve gewicht van dimensie k van de grootheid 'redactionele zelfstandigheid';
- c: de regressieconstante.

berichtenaanbod (geringe zelfstandigheid in de aanbodfase) hun werk hebben te verrichten. We komen overigens op deze kwestie van de weging van redactionele dimensies terug in hoofdstuk 7.

5.7 De redactionele zelfstandigheid van kopbladen

Achtergrond

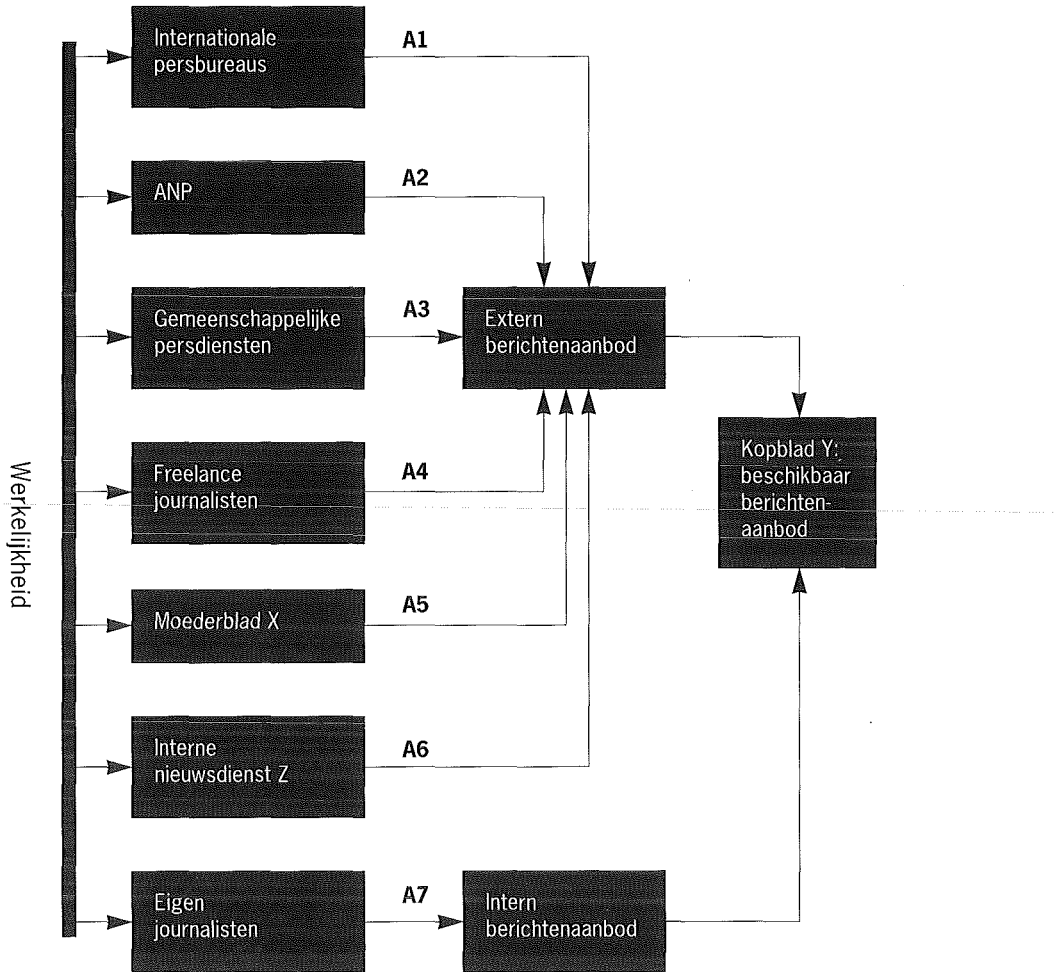
De achtergrond van de onderhavige studie is ondermeer dat bij het Bedrijfsfondsbestuur en bij andere beleidskringen behoefte bestaat aan meer feitelijk inzicht in de redactionele zelfstandigheid van zogenaamde 'kopbladen' van een ander dagblad, ook wel 'hoofdblad' genoemd (wij kiezen hier voor de aanduiding 'moederblad'; zie ook paragraaf 5.8). De financiële bijstand die het Bedrijfsfonds in allerlei vorm kan verlenen aan kranten met een verliesgevende exploitatie heeft tenminste als ratio – het is genoegzaam bekend – 'handhaving van de bestaande pluriformiteit van de dagbladpers'. Wanneer nu, in extremo gesteld, zou blijken dat een verliesgevende exploitatie een volstreekte copie-met-overigens-andere-titel is van een ander dagblad, heeft het uiteraard in het kader van pluriformiteit weinig zin, zo'n verliesgevende exploitatie vanuit de collectieve middelen te steunen. Daarmee is ook duidelijk dat onze studie eerst en vooral een methode moet verschaffen voor onderzoek naar de redactionele zelfstandigheid van kopbladen ten opzichte van hun 'moederblad'.

Redactionele zelfstandigheid van kopbladen

In de 'stroomdiagrammen' 5.3, 5.6 en 5.8 werd uitgegaan van een nieuwsorganisatie X die slechts één krant maakt. Deze diagrammen kunnen echter ook zondermeer (5.6 en 5.8) danwel met enige aanpassingen (5.3) worden gebruikt om, binnen één nieuwsorganisatie met twee of meer kranten, de redactionele

verhouding van eventuele kopbladen tegenover hun moederblad vast te stellen. De aanpassingen die daartoe in Diagram 5.3 nodig zijn, zijn in het navolgende Diagram 5.11 verwerkt.

Diagram 5.11 Moederblad X versus kopblad Y: een stroomdiagram (aanbodfase)



Nieuwe elementen in dit stroomdiagram voor kopbladen (aanbodfase) zijn: moederblad X en interne nieuwsdienst Z. Zowel het moederblad, als concernpersdiensten zijn voor kopbladen te beschouwen als 'externe' leveranciers van berichten, berichten die in beginsel wel of niet kunnen worden afgenomen (selectiefase; Diagram 5.6), en als ze afgenomen worden, wel of niet kunnen worden verwerkt (verwerkingsfase; Diagram 5.8).

Dimensies

Voor de redactionele zelfstandigheid van kopbladen in de aanbodfase ten opzichte van hun moederblad kunnen we, eveneens met twee kleine aanpassingen, dezelfde omschrijving aanhouden als in Diagram 5.4.

Diagram 5.12 Dimensies van 'redactionele zelfstandigheid van kopbladen' (aanbodfase)

- A1. het aantal internationale persbureaus waarop de redactie geabonneerd is en de omvang van het aanbod van die persbureaus: hoe groter dat aantal en hoe groter dat aanbod, hoe groter de redactionele zelfstandigheid;
- A2. het aantal nationale persbureaus waarop de redactie geabonneerd is en de omvang van het aanbod van die persbureaus. Aangezien de Nederlandse praktijk is dat alle dagbladen abonnee zijn van het ANP – zodat onderzoekstechnisch gezien deze variabele een constante is – kan deze dimensie, althans wat de aanbodfase betreft, buiten beschouwing blijven;
- A3. het aantal 'gemeenschappelijke' persdiensten en redactionele samenwerkingsverbanden waarvan men als krant deel uitmaakt en de omvang van het aanbod van die 'gemeenschappelijke' persdiensten en die samenwerkingsverbanden: hoe groter dat aantal en hoe groter dat aanbod, hoe geringer de redactionele zelfstandigheid;
- A4. het aantal freelancers waaruit in Nederland in het algemeen casu quo in een bepaalde regio voor een bepaald type krant gekozen kan worden: hoe groter dat aantal, hoe groter de redactionele zelfstandigheid;
- A5. de omvang van het aanbod van berichten afkomstig van het moederblad X: hoe groter dat aanbod, hoe geringer de redactionele zelfstandigheid;
- A6. de omvang van het aanbod van berichten afkomstig van de interne nieuwsdienst Z: hoe groter dat aanbod, hoe geringer de redactionele zelfstandigheid;
- A7. het aantal journalisten dat men zelf in dienst heeft: hoe groter dat aantal, hoe groter de redactionele zelfstandigheid.

De redactionele zelfstandigheid in de aanbodfase van het kopblad ten opzichte van zijn moederblad kan in beginsel als volgt worden berekend:

$$Z_a = A_1 - A_3 + A_4 - A_5 - A_6 + A_7$$

waarbij Z_a de redactionele zelfstandigheid van het kopblad in de aanbodfase is.

Zoals in de paragrafen 5.4 en 5.5 al uiteengezet werd, kan bij onderzoek naar redactionele zelfstandigheid tegen de pijlen van de 'stroomdiagrammen' in worden gewerkt. Kopbladen zijn op deze regel geen uitzondering: willen we de redactionele zelfstandigheid van het kopblad ten opzichte van zijn 'moeder' kunnen bepalen, dan moet van artikelen in het kopblad worden nagegaan, of zij ook in het moederblad voorkomen en, zo ja, in welke mate zulke artikelen dan nog een verwerking hebben ondergaan voordat ze in het kopblad werden opgenomen. Rechtstreekse 'doorplaatsing' duidt daarbij op een geringe zelfstandigheid van het kopblad ten opzichte van het moederblad; bewerkingen, toevoegingen en dergelijke verminderen die afhankelijkheid weer.

De gemiddelde redactionele zelfstandigheidsgraad van kopbladen kan in beginsel worden bepaald als beschreven in paragraaf 5.6. Daarbij dient overigens wel bedacht te worden dat geen enkele krant, ook niet een moederblad, volledig zelfstandig is; men is altijd afhankelijk van derden, bijvoorbeeld van persbureaus. Dat betekent dat de zelfstandigheid van een kopblad in de meeste gevallen* minder is dan die van zijn 'moeder'. We kunnen de gemiddelde zelfstandigheid van een kopblad als volgt in formule-vorm uitdrukken:

$$Z_g(\text{kopblad}) = P_m (Z[\text{'moeder'}] \times Z[\text{kopblad t.o.v. 'moeder'}]) + P_a (Z[\text{kopblad t.o.v. andere leveranciers dan 'moeder'}])$$

waarbij

$Z_g(\text{kopblad})$: gemiddelde redactionele zelfstandigheid van het kopblad genomen over drie redactionele fasen;

P_a : proportie artikelen in kopblad afkomstig van andere leveranciers dan 'moederblad';

P_m : proportie artikelen in kopblad afkomstig van 'moederblad'.

* Niet altijd, immers één en ander hangt ook af van de proporties p_a en p_m . Het is theoretisch denkbaar dat een kopblad zoveel van andere leveranciers dan het 'moederblad' afneemt dat de redactionele zelfstandigheid van het kopblad nauwelijks door het 'moederblad' wordt beïnvloed. Vraag is dan overigens wel, of in zo'n geval nog van een kopblad kan worden gesproken.

5.8 Moederblad, dochterblad, zusterblad: terminologische afspraken

Wat is eigenlijk een 'kopblad'?

In de vorige paragraaf spraken we zonder enige reserve over 'kopbladen'. Maar wat is eigenlijk een 'kopblad'? Heeft deze term een vaste en geijkte betekenis? Is in alle gevallen ondubbelzinnig op te maken, of een krant een kopblad is of niet? Wie op zoek gaat naar een algemeen aanvaarde definitie van 'kopblad' komt niet ver. En datzelfde geldt voor de tegenhanger van de term 'kopblad', de term 'zelfstandige krant'. De Journalist (13 september 1979: 11) kwam in arremoede in 1979 niet verder dan de volgende omschrijving:*

Redactioneel zelfstandige krant volgens De Journalist (1979):
Als zelfstandig worden die dagbladen beschouwd waar de redactie in de plaats van verschijning onder leiding staat van een eigen hoofdredactie.

De keuze van deze definitie werd als volgt toegelicht: 'Zolang er geen duidelijker maatstaven zijn voor wat als een zelfstandige krant of eigen hoofdredactie kan worden beschouwd rekenen wij maar elke krant waarop een hoofdredacteur met name wordt vermeld tot de hoofdbladen, gedachtig aan een vroegere reclameslagzin: Rang is alleen Rang als er Rang op staat.' De Journalist voegde daaraan echter onmiddellijk toe: 'De hoofdredacteurs zelf zouden er best eens op kunnen gaan studeren.' Die studie moet echter, acht jaar later, nog komen.

De indeling in kopbladen en zelfstandige kranten was in de bekende Oplagecijfers van De Journalist tot aan de editie-1983 (De Journalist 13 maart 1984: 12-14) terug te vinden in een vet-gedrukte aanduiding van hoofdbladen en een 'dunner'-gedrukte aanduiding van kopbladen. Maar kennelijk kwam ook De Journalist er langzamerhand niet meer uit, althans sinds 1984 is uit de Oplagecijfers niet meer op te maken, of een krant nu een redactioneel zelfstandige krant is of slechts een kopblad.

Moederbladen, dochterbladen, zusterbladen

Tegen de geschetste achtergrond is het, dunkt ons, verstandig de term 'kopblad' niet meer te gebruiken. Wij zullen althans in het vervolg van deze studie spreken van 'moederblad', 'dochterblad' en

* Zie over deze problematiek ook De Ridder, 1984: 11-12 en 140-141.

'zusterblad'. Of een blad 'moeder', 'dochter' of 'zuster' is zullen wij proberen te bepalen aan de hand van de vraag, welke organisatorische en bedrijfseconomische positie de desbetreffende krant binnen 'haar' krantenonderneming inneemt. Met '**organisatorische positie**' wordt in dit verband bedoeld, de plaats die het desbetreffende dagblad binnen de betrokken krantenonderneming in de organisatie van het berichtenaanbod inneemt. De term '**bedrijfseconomische positie**' verwijst naar het economisch belang, de omzet en de oplage, dat de desbetreffende krant binnen de onderneming vertegenwoordigt. Wij komen tot de volgende definities:

Moederblad: binnen een onderneming met meer dan één dagbladexploitatie is die krant als een moederblad te beschouwen, die

- a. aan één of meer andere kranten binnen de onderneming regelmatig berichten verschaft, zonder daarbij in gelijke mate berichten van één of meer andere kranten in de onderneming terug te ontvangen; en die tegelijkertijd
- b. in termen van oplage en omzet tenminste een meer dan twee keer* zo grote bijdrage levert aan de onderneming dan de krant(en) waaraan zij berichten verschaft.

Dochterblad: binnen een onderneming met meer dan één dagbladexploitatie, waaronder een moederblad, is die krant als dochterblad van het desbetreffende moederblad te beschouwen, die

- a. die van dat moederblad binnen de onderneming regelmatig berichten ontvangt, zonder daarbij in gelijke mate aan dat moederblad berichten te verschaffen; en die tegelijkertijd
- b. in termen van oplage en omzet minder dan de helft van de bijdrage van het moederblad bijdraagt aan de onderneming.

Een paar kanttekeningen bij deze definities. Praktisch gezien zal binnen een krantenonderneming met twee of meer exploitaties

* Aldus wordt bereikt dat van een 'moederblad' kan worden gesproken wanneer de verhouding 'moeder : dochter' voor de moeder gelijk of gunstiger is dan de verhouding 2 : 1. Dat betekent dat bij twee kranten slechts dan een blad een moederblad genoemd kan worden wanneer dat blad in termen van oplage en omzet tenminste 66% voor zijn rekening neemt. Deze keuze lijkt verdedigbaar, immers bij een percentage onder 66% (dus tussen de 50% en 66%) is van verschil tussen beide bladen nauwelijks meer sprake en ligt het meer voor de hand van 'zusterbladen' te spreken.

meestal de grootste krant op grond van deze definities als moederblad, en de kleinere als dochterblad kunnen worden aangemerkt. In de tweede plaats, deze definities spreken zich niet uit over de redactionele zelfstandigheidsgraad van de 'moeder' respectievelijk de 'dochter': beide kunnen meer of minder zelfstandig zijn ten opzichte van hun 'externe' leveranciers en ook ten opzichte van elkaar, waarbij ten aanzien van dat laatste slechts geldt dat de redactionele zelfstandigheid van de 'moeder' ten opzichte van de 'dochter' altijd groter is dan omgekeerd. En daarmee laten we de dichotomie in de vroegere indeling van De Journalist (zelfstandige bladen versus kopbladen, dat is niet-zelfstandige bladen) los. In de derde plaats, bewust wordt in de definities gesproken van 'omzet' en niet bijvoorbeeld van 'rendement' of 'bedrijfseconomisch resultaat'. Het kan best zo zijn dat een krant voor een onderneming met meer dan één titel zeer verliesgevend is, terwijl die krant toch als 'moederblad' moet worden beschouwd. Zelfs wordt door onze definities niet uitgesloten dat een 'dochterblad' meer bijdraagt aan het rendement van de onderneming dan het 'moederblad'. In de vierde plaats, de definitie van 'moederblad' is zodanig dat binnen een krantenonderneming sprake kan zijn van meer dan één moederblad.

Het is denkbaar dat binnen een onderneming met twee of meer kranten, de relaties tussen die kranten niet alle kunnen worden beschreven in termen van 'moeder/dochter'. Een aantal aldus resterende, nog niet gedefinieerde relaties binnen eenzelfde krantenfamilie, kunnen we aanduiden met de term 'zusterbladen'. Preciezer gedefinieerd:

Zusterblad: binnen een onderneming met meer dan één dagbladexploitatie is een krant een zusterblad van een andere krant, als

- a. de relatie tussen die kranten niet kan worden gedefinieerd met de definitie van 'moederblad'; en als tegelijkertijd overigens
- b. niet geldt dat beide een dochterblad zijn van een verschillend moederblad danwel dat slechts één van beide een dochterblad is van een moederblad.

Naar deze definitie van 'zusterblad' kunnen zowel twee 'moeders' zusterbladen zijn, als twee 'dochters' van één en dezelfde 'moeder'.

Toepassing definities op het Sijthoff-krantenbedrijf

In Diagram 5.5 schetsten we de organisatie van het nieuwsaanbod binnen het Sijthoff-krantenbedrijf. Vraag is nu of we in staat zijn op

basis van de voorgaande drie definities, de vijf verschillende kranten van Sijthoff in te delen langs de lijnen van moeder-dochter-zuster. Omdat we voor zo'n indeling ook omzetcijfers nodig hebben, hierna eerst een overzicht van de oplagen van de Sijthoff-kranten in 1986.

Tabel 5.3 Oplagen 1986 van de Sijthoff-kranten*

Krant	Oplage
Het Binnenhof	25.146
Goudsche Courant	20.390
Haagsche Courant	155.764
Leidse Courant	10.711
Rotterdams Nieuwsblad	63.502

Houden we deze oplagecijfers ook voor (relatieve) omzetcijfers en passen we vervolgens de voorgaande definities toe, dan kunnen de relaties tussen de Sijthoff-bladen als volgt worden getypeerd (Diagram 5.13):

Diagram 5.13 Moeders, dochters en zusters binnen het Sijthoff-krantenbedrijf

Relatie	Type
Het Binnenhof – Goudsche Courant	–
Het Binnenhof – Haagsche Courant	zusterbladen
Het Binnenhof – Leidse Courant	moeder – dochter
Het Binnenhof – Rotterdams Nieuwsblad	–
Goudsche Courant – Haagsche Courant	dochter – moeder
Goudsche Courant – Leidse Courant	–
Goudsche Courant – Rotterdams Nieuwsblad	zusterbladen
Haagsche Courant – Leidse Courant	–
Haagsche Courant – Rotterdams Nieuwsblad	moeder – dochter
Leidse Courant – Rotterdams Nieuwsblad	–

* Bron: De Journalist, 15 december 1986, 12-15. Het Economisch Dagblad is bij deze opstelling buiten beschouwing gelaten. Zoals in paragraaf 5.3 werd vermeld, worden van Het Binnenhof en van het Rotterdams Nieuwsblad geen afzonderlijke oplagecijfers meer gerapporteerd omdat zij onderdeel uitmaken van een advertentiecombinatie met de Haagsche Courant resp. Het Vrije Volk. De cijfers in deze tabel voor Het Binnenhof en het Rotterdams Nieuwsblad zijn dan ook geschat. Voor

Onderzoeksrelevantie van deze indeling

Bij een onderzoek naar onderlinge redactionele zelfstandigheid van dagbladen binnen eenzelfde dagbladonderneming kan natuurlijk de zelfstandigheid van iedere titel ten opzichte van iedere andere titel in die onderneming worden bepaald. Zo zou met inhoudsanalyse binnen Sijthoff nagegaan kunnen worden, hoe afhankelijk bijvoorbeeld de Haagsche Courant is van de Leidse Courant, en hoe afhankelijk de Leidse Courant weer is van het Rotterdams Nieuwsblad. Wie een complete analyse van alle mogelijke afhankelijkheidsrelaties binnen Sijthoff zou willen uitvoeren, heeft $n(n-1) = 20$ verschillende vergelijkingen uit te voeren, van Het Binnenhof ten opzichte van de Goudsche Courant, en omgekeerd, van ... etcetera. Dat is natuurlijk onbegonnen werk, en werk ook, waarvan men zich in alle redelijkheid kan afvragen, of het veel extra-inzichten oplevert. Vandaar dat enigerlei indeling-op-voorhand aangeraden is. Zo'n indeling kan het onderzoek stroomlijnen en de kosten daarvan binnen marges van aanvaardbare doelmatigheid houden. Anders gezegd, sommige vergelijkende onderzoeksgegevens zijn voor een schatting van de redactionele zelfstandigheid van kranten van meer belang dan andere. Daarover in de volgende paragraaf.

5.9 Verschillende fasen, verschillende onderzoeksgegevens

Tussenbalans

Als we de balans van dit hoofdstuk tot nu toe opmaken, dan kunnen we het volgende vaststellen (Diagram 5.14):

Het Binnenhof is de schatting als volgt tot stand gekomen: voor 1982 meldt De Journalist (12 augustus 1982) dat binnen de combinatie met de Haagsche Courant Het Binnenhof samen met de Leidse Courant een (geschatte) oplage heeft van 38.000 exemplaren en de Leidse Courant zelf 11.505 exemplaren; bijgevolg resteert volgens Bartjes voor Het Binnenhof 26.495 exemplaren in 1982 (=13.9% van de totale oplage, zijnde 189.450 exemplaren, van de Haagsche Courant en Het Binnenhof gezamenlijk). Voor 1986 meldt De Journalist (15 december 1986) dat de totale combinatie 180.910 ex. oplage heeft; 13.9% daarvan voor Het Binnenhof = 25.146 exemplaren.

Voor het Rotterdams Nieuwsblad is de schatting als volgt tot stand gekomen: voor 1983 meldt De Journalist (13 maart 1984) dat het Rotterdams Nieuwsblad een oplage heeft van 75.075 ex. (= 33.7%) en Het Vrije Volk 148.018 ex. (= 66.3%). Voor 1986 meldt De Journalist (15 december 1986) dat de ACR (combinatie van het Rotterdams Nieuwsblad en Het Vrije Volk) een oplage heeft van 188.435 ex.; 33.7% daarvan voor het Rotterdams Nieuwsblad = 63.502 exemplaren.

Diagram 5.14 Bevindingen tot nu toe: tussenbalans

1. de redactionele productie van een krant kan uiteengelegd worden in drie fasen: aanbod, selectie en verwerking (paragraaf 5.1);
2. redactionele zelfstandigheid heeft veel gezichten: er is zelfstandigheid in verschillende productiefasen, en die zelfstandigheid kan zowel vanuit de invalshoek van de organisatie van het redactionele productieproces, als vanuit de optiek van het uiteindelijke product worden gezien (paragraaf 5.2, met name ook Diagram 5.2);
3. redactionele zelfstandigheid in de aanbodfase is vooral een kwestie van het aantal 'derden' waarvan de redactie voor haar berichtenaanbod afhankelijk is (paragraaf 5.3);
4. redactionele zelfstandigheid in de selectiefase kan worden afgemeten aan de verhouding waarin de redactie voor haar dagelijkse product, de krant, kiest tussen berichten van 'externe' leveranciers en eigen berichten (paragraaf 5.4);
5. in de verwerkingsfase is de redactionele zelfstandigheid van een krant groter, naarmate de eigen nieuwsgaring meer aandacht krijgt, en naarmate het geselecteerde 'externe' aanbod meer wordt bewerkt en van commentaar en achtergrondinformatie wordt voorzien (paragraaf 5.5);
6. de verschillende redactionele zelfstandigheidsgraden moeten op basis van beleidsoverwegingen worden gewogen teneinde de gemiddelde redactionele zelfstandigheidsgraad van een krant te kunnen bepalen (paragraaf 5.6);
7. geen enkele krant is volledig zelfstandig; dat spreekt vanzelf bij zogenaamde 'kopbladen', maar het geldt ook voor het moederblad van dat kopblad (paragraaf 5.7);
8. welke krant binnen ondernemingen met twee of meer dagbladen een 'kopblad' is, is onduidelijk en wordt steeds onduidelijker; het verdient aanbeveling bij zulke ondernemingen te spreken van 'moederbladen', 'dochterbladen' en 'zusterbladen' (paragraaf 5.8).

**Onderzoek naar redactionele zelfstandigheid:
de maxi-variant**

Wie wil nagaan, hoe zelfstandig een krant redactioneel is, moet de gegevens verzamelen die al in Diagram 5.2 werden opgesomd. Voor de aanbodfase betekent dat, dat men het totale berichtenaanbod waarover die krant de beschikking heeft in kaart brengt. Daarna moet

men voor de selectiefase vaststellen, wat uit dat berichtenaanbod wordt geselecteerd. Vraag is in die fase, hoeveel kranten 'extern' danwel 'intern' selecteren uit wat hun redacties ter beschikking staat. En vervolgens moet, voor de derde productiefase, van al die geselecteerde berichten worden vastgesteld, in welke mate ze een redactionele verwerking hebben ondergaan, danwel 'gewoon doorgeplaatst' werden. Geen geringe opgave: in feite moet de onderzoeker elk bericht vanaf het persbureau en/of vanaf het ogenblik van eigen nieuwsgaring tot aan het 'zakken' van de krant volgen. Met recht kunnen we dit een '**maxi-variant**' van onderzoek naar redactionele zelfstandigheid noemen.

Het behoeft weinig betoog dat zo'n maxi-variant een onhaalbare kaart is. Waarbij men dan ook nog dient te bedenken dat idealiter voor elke krant zo'n onderzoek uitgevoerd zou moeten worden, al was het maar om te kunnen vaststellen, hoe zelfstandig de 'modale' krant die zonder aarzelen door alle betrokkenen 'redactioneel zelfstandig' wordt genoemd, in de dagelijkse praktijk wel kan zijn. Al verschillende keren hebben wij opgemerkt dat de redactionele zelfstandigheid van kranten ook tegen de pijlen van de 'stroomdiagrammen' in kan worden onderzocht (paragraaf 5.4 en 5.5). Bij dat tegen-de-pijlen-in-werken start de onderzoeker zijn analyse bij het product, de krant van de dag zoals die eenmaal op tafel ligt. Vanuit dat product zoekt hij dan terug naar de oorspronkelijke bron van het artikel, om op basis daarvan vervolgens te kunnen vaststellen, uit welke bron het artikel oorspronkelijk werd geselecteerd en in welke mate het verwerking onderging alvorens in de krant te verschijnen. We kunnen die werkwijze de '**mini-variant**' van onderzoek naar redactionele zelfstandigheid noemen.

Onderzoek naar redactionele zelfstandigheid: de mini-variant

Gegeven de rol die onderzoek naar redactionele zelfstandigheid eventueel zou moeten spelen in het beleid van het Bedrijfsfonds voor de Pers – als mogelijk onderdeel van de uitvoering van de zogenaamde Compensatieregeling – achten wij een mini-variant het meest aangewezen. En daarbij is voorshands voor het Bedrijfsfonds het gebrek aan feitelijk inzicht in de verhouding tussen moederbladen en dochterbladen binnen krantenondernemingen nog het meest nijpend. Eén en ander betekent dat onderzoek voor het Bedrijfsfonds naar redactionele zelfstandigheid zich het best kan concentreren op de vraag, in hoeverre dochterbladen zich redactioneel onderscheiden van hun moederbladen. Waarmee niet gezegd wil zijn dat op wat

langere termijn een meer algemeen onderzoek naar redactionele zelfstandigheid voor het beleid van het Bedrijfsfonds niet opportuun zou kunnen zijn. Maar 'first things first'.

5.10 Implicaties voor het onderhavige onderzoek

De keuze in de vorige paragraaf voor een mini-variant van redactioneel-zelfstandigheidsonderzoek brengt met zich mee dat wij

Diagram 5.15 Te beantwoorden vragen in een mini-variant van redactioneel-zelfstandigheidsonderzoek

Redactionele verhouding	Te beantwoorden vragen
Dochterblad – moederblad	– in welke mate komen artikelen in het dochterblad ook voor in het moederblad? En in welke mate niet? – in welke mate wordt door het dochterblad gebruik gemaakt van een eventuele interne nieuwsdienst van de betrokken krantenonderneming? – in welke mate wordt door het dochterblad, vergeleken met het moederblad, afwijkend gebruik gemaakt van berichtenaanbod van andere 'externe' leveranciers (persbureaus, 'gemeenschappelijke persdiensten')? – in welke mate hebben artikelen in het dochterblad die op enigerlei wijze uit het moederblad zijn overgenomen een verwerking ondergaan? – in welke mate wijkt de aandachtsverdeling over nieuwssoorten en nieuwsvormen binnen het dochterblad af van die van het moederblad? – in hoeverre is bij het dochterblad, vergeleken met het moederblad, sprake van toevoeging van 'eigen' commentaar en achtergrondinformatie?
Zusterblad – zusterblad	– in welke mate komen artikelen in het ene zusterblad ook voor in het andere, en omgekeerd? En in welke mate niet? – in welke mate wordt door het ene zusterblad, vergeleken met het andere, afwijkend gebruik gemaakt van berichtenaanbod van andere 'externe' leveranciers (persbureaus, 'gemeenschappelijke persdiensten')? – in welke mate hebben artikelen in het ene zusterblad die op enigerlei wijze uit het andere zijn overgenomen een verwerking ondergaan? – in welke mate wijkt de aandachtsverdeling over nieuwssoorten en nieuwsvormen binnen het ene zusterblad af van die van het andere?

ons in de rest van onze studie vooral zullen richten op het ontwikkelen van methoden en technieken om de redactionele verhouding tussen moeder- en dochterbladen en tussen zusterbladen onderling op basis van productanalyse (inhoudsanalyse) in kaart te brengen. Met bedoelde onderzoeksmethoden en -technieken is het dan hopelijk mogelijk, de nevenstaande vragen te beantwoorden (zie: Diagram 5.15).

Slot

Zoals duidelijk geworden zal zijn, zullen wij een belangrijk deel van ons analyse-instrumentarium moeten zoeken in de sfeer van de sociaal-wetenschappelijke 'content analysis', de inhoudsanalyse. Over wat gewoonlijk onder 'inhoudsanalyse' wordt verstaan en wat één en ander voor redactioneel-zelfstandigheidsonderzoek voor het Bedrijfsfonds kan betekenen, gaat het volgende hoofdstuk, hoofdstuk 6. Drie hoofdstukken 'later', in hoofdstuk 9, zullen wij een poging ondernemen om een operationeel inhoudsanalyse-instrument voor redactionele zelfstandigheid ook daadwerkelijk te ontwikkelen. In de tussenliggende hoofdstukken, tenslotte, komen nog twee andere kwesties aan de orde. In hoofdstuk 7 zullen wij ons nogmaals bezighouden met de vraag, welke aspecten van redactionele zelfstandigheid voor het Bedrijfsfondsbeleid relevant zijn, en zullen we ook trachten vast te stellen, welke getalscriteria voor zelfstandigheid kunnen worden aangelegd. En in hoofdstuk 8 zullen wij proberen aan te geven, hoe ook met andere dan 'content analysis'-technieken iets over de redactionele zelfstandigheid van kranten in de aanbodfase kan worden gezegd.

6 Over 'content analysis'*

6.1 'Content analysis', inhoudsanalyse: een definitie

In hoofdstuk 5 hebben wij verschillende keren gesproken over 'inhoudsanalyse' zonder verder bij deze term stil te staan. Inhoudsanalyse is een sociaal-wetenschappelijke waarnemings-techniek die gebruikt kan worden bij de analyse van communicatieboodschappen. Waar deze techniek in het komende deel van onze studie een belangrijke rol zal spelen, is het zinvol nog eens dieper op de betekenis van de term 'inhoudsanalyse' in te gaan. Daarover in dit hoofdstuk.

Communicatiewetenschappers besteden veel tijd en energie aan onderzoek van geschreven teksten, mondelinge gesprekken, radio- en televisieprogramma's en dergelijke. Zij plegen dan 'content analysis', 'inhoudsanalyse'. Wat is dat precies? En hoe gaat dat in zijn werk? Inhoudsanalyse lijkt op gewoon lezen, kijken en luisteren. In principe zou men elke poging van mensen om overgedragen informatie te begrijpen, 'inhoudsanalyse' kunnen noemen. Toch is dit niet wat gewoonlijk in de sociale wetenschappen onder 'content analysis' wordt verstaan: als waarnemingstechniek valt zij niet samen met het 'normale' begrijpen van communicatieboodschappen. Ook al kan niet ontkend worden dat er wel degelijk belangrijke overeenkomsten tussen het alledaagse begrijpen van communicatieboodschappen en de wetenschappelijke analyse daarvan bestaan.

Er bestaat een groot aantal verschillende omschrijvingen van inhoudsanalyse als wetenschappelijke methode. De meest gangbare is tegenwoordig echter de definitie van Holsti:

Inhoudsanalyse: 'Content analysis is any technique for making inferences by objectively and systematically identifying specified characteristics of messages' (Holsti 1969: 14).

Deze definitie vormt het uitgangspunt bij het ontwikkelen van analyse-instrumenten die wij in dit boek voor de meting van

* Voor handboeken over inhoudsanalyse zij verwezen naar O.R. Holsti (1969), *Content analysis for the social sciences and humanities*, London: Addison-Wesley, en K. Krippendorff (1980), *Content analysis: an introduction to its methodology*, London/Beverly Hills: Sage.

redactionele zelfstandigheid zullen gebruiken. Zij vormt als het ware onze 'methodische positie': doel is een aantal instrumenten te ontwikkelen die een objectieve en systematische meting van kranten mogelijk maken. Een enkel woord over de termen 'objectief' en 'systematisch'. Het streven naar objectiviteit moet niet gelijk gesteld worden aan het streven naar een 'waarnemers-onafhankelijke' analyse. Het gaat er 'slechts' om dat de regels volgens welke de onderzoeker teksten bekijkt vooraf worden vastgesteld en vastgelegd. Dan pas wordt een analyse herhaalbaar en dan pas kan met reden inhoudsanalyse een wetenschappelijke pretentie hebben. Kortom, 'Objectivity stipulates that each step in the research process must be carried out on the basis of explicitly formulated rules and procedures.' (idem: 3)

Naast 'objectiviteit' geldt als tweede eis 'systematiek': de analyserregels dienen consistent en controleerbaar te worden toegepast. Controle door anderen dan de onderzoeker is slechts mogelijk indien deze regels vooraf eenduidig zijn geformuleerd; anders, 'systematiek' onderstelt 'objectiviteit' in de bovenomschreven zin. De regels die de onderzoeker vooraf heeft te formuleren zijn uiteraard afhankelijk van het doel van het onderzoek in kwestie. Wanneer een onderzoeker wil nagaan, hoe vaak over iemand in de pers wordt geschreven zijn er vanzelfsprekend andere regels nodig dan wanneer hij wil vaststellen, of de pers positief of negatief over bepaalde personen en zaken schrijft.

6.2 Fasen in een inhoudsanalyse

De gang van zaken bij een inhoudsanalyse kan in een aantal fasen worden onderverdeeld:

Diagram 6.1 Fasen in een inhoudsanalyse

Fase

1. fase van theorievorming en definiëring van begrippen
2. operationaliseringsfase
3. codeerfase / waarnemingsfase
4. analysefase

We zullen deze fasen in volgorde de revue laten passeren.

Theorievorming en definiëring

Bij deze fase – eigenlijk de belangrijkste in een inhoudsanalyse – hoeven we hier niet zo lang stil te staan, immers wij hebben die fase in feite al afgesloten in hoofdstuk 5 waarin we een onderzoeksmodel hebben ontwikkeld voor de analyse van de redactionele zelfstandigheid van kranten. In de theoriefase gaat het vooral om twee zaken. Ten eerste, welke kenmerken moeten, gegeven de probleemstelling, aan communicatieboodschappen worden onderscheiden? Het doel van het onderzoek is hier doorslaggevend. In ons geval gaat het dan om de vraag, welke kenmerken theoretisch geacht kunnen worden, aspecten van redactionele zelfstandigheid te zijn, danwel geacht kunnen worden daarmee zeer nauw samen te hangen. Die vraag hebben wij in hoofdstuk 5 beantwoord in achtereenvolgens de Diagrammen 5.4, 5.7 en 5.9. Ten tweede, moet op theoretische gronden worden aangenomen dat bepaalde kenmerken met elkaar samenhangen en, zo ja, hoe? Het zoeken naar samenhangen tussen kenmerken van boodschappen wordt in de inhoudsanalyse aangeduid met ‘contingency analysis’. De manier waarop de onderzoeker tot zijn ‘contingencies’ komt en hypothesen formuleert, is bij inhoudsanalyse vrijwel gelijk aan de wijze waarop dat over het algemeen in wetenschappelijk onderzoek gebeurt. En dat geldt ook voor de volgende stap, het definiëren van begrippen, in ons geval van het begrip ‘redactionele zelfstandigheid’: ook die stap onderscheidt zich niet van andere vormen van onderzoek. We zullen deze stappen dan ook verder laten voor wat ze zijn.

Er is nog een andere zaak die in de theoriefase ‘geregeld’ moet worden, namelijk de keuze van de zogenaamde ‘analyse-eenheid’ van het onderzoek. Onder de term ‘analyse-eenheid’ kan worden verstaan, het kleinste deel van de gehele onderzoekspopulatie dat als zelfstandige eenheid kan worden beschouwd en waarover de onderzoeker op grond van zijn analyse uitspraken wil doen. De keuze van de analyse-eenheid is in een inhoudsanalyse niet zonder belang en dient in nauw verband te staan met de probleemstelling. Ligt bij een survey-onderzoek naar bijvoorbeeld de publieke opinie deze keuze gewoonlijk al bij voorbaat vast, namelijk het te enquêteren individu als analyse-eenheid, bij inhoudsanalyse is dat geenszins het geval. Wat is een krant; is zij meer dan de som van haar delen of is zij het ‘gemiddelde’ van haar afzonderlijke artikelen? Heel concreet kan een onderzoeker voor de vraag komen te staan, of bijvoorbeeld de politieke kleur van een krant gelijk gesteld mag worden aan de gemiddelde score van de afzonderlijke artikelen over politiek op een politieke richtingschaal. Meestal kiest men voor het artikel als

eenheid van analyse, waarbij de krant dan als onderzoekspopulatie wordt opgevat. In ons onderzoek naar redactionele zelfstandigheid van dagbladen zullen wij ons bij deze werkwijze aansluiten: de zelfstandigheid van een krant zal aldus worden afgeleid uit de 'gemiddelde' redactionele zelfstandigheid ten toon gespreid in haar afzonderlijke artikelen.

Operationalisering

Theoretische begrippen zijn niet altijd zonder meer toepasbaar op concrete teksten en dergelijke. Dat geldt ook in ons onderzoek. Zo introduceerden wij in Diagram 5.9. de term 'bewerking van berichten': hoe meer berichten afkomstig van externe leveranciers naar vorm en inhoud worden bewerkt, hoe groter de redactionele zelfstandigheid van een krant. Stel dat men 'bewerking van berichten' theoretisch definieert als de mate waarin de redactie het oorspronkelijke bericht naar eigen inzichten, overwegingen en keuzen tot een krante-artikel verwerkt – een definitie in lijn met paragraaf 5.2 – dan is onmiddellijk duidelijk dat deze definitie te abstract is voor toepassing in de waarnemingsfase. In veel gevallen is het nodig, theoretische begrippen te operationaliseren, dat wil zeggen in zodanige termen te vervatten dat ondubbelzinnig kan worden vastgesteld, of een (gedeelte van een) tekst onder het desbetreffende theoretische concept kan worden gebracht. Het operationaliseren valt in een inhoudsanalyse voor een belangrijk deel samen met het schrijven van een zogenaamde 'codeerinstructie'. Dat 'schrijven' zullen wij voor ons onderzoek doen in hoofdstuk 9 en het resultaat daarvan, de codeerinstructie, zal als bijlage aan deze studie worden toegevoegd.

Een codeerinstructie is een geheel van regels dat door de analist bij de analyse van teksten, in casu krante-artikelen, in acht genomen moet worden. Zo'n instructie geeft over het algemeen verschillende soorten voorschriften aan de analist mee, waarvan de belangrijkste wel zijn: classificatievoorschriften, dat wil zeggen voorschriften die aangeven met behulp van welk categorieënsysteem artikelen moeten worden geclassificeerd.* Men zou inhoudsanalyse aldus kunnen opvatten als het verwerken van teksten op basis van een van tevoren ontwikkeld categorieënsysteem. Zo'n systeem fungeert als raster dat

* Naast classificatievoorschriften omvat een codeerinstructie meestal ook nog voorschriften met betrekking tot de zgn. 'teleenheid' (recording unit) en de zgn. 'context eenheid'. Het voert te ver, in ons korte overzicht van inhoudsanalyse uitvoerig in te gaan op deze wat meer technische voorschriften, die overigens ook in onze codeerinstructie voorkomen.

over de desbetreffende teksten wordt gelegd. Welke categorieën zullen worden gebruikt, is uiteraard ook weer sterk afhankelijk van het doel van het onderzoek. Zo kan men teksten indelen op grond van de onderwerpen die daarin worden aangesneden. Een onderzoek naar de aandachtsverdeling van kranten over verschillende nieuwssoorten kent bijvoorbeeld de categorieën 'politiek nieuws', 'economisch nieuws', 'kerkelijk nieuws', 'sportnieuws' en 'overig nieuws'. Waar het om gaat is, dat elk van deze categorieën in de codeerinstructie voorzien dient te zijn van een zo nauwkeurig mogelijke operationele definitie, die relatief eenvoudig en zoveel mogelijk ondubbelzinnig kan worden toegepast. Zulke operationele definities hebben bijvoorbeeld de volgende vorm:

Politiek nieuws (voorbeeld): Een krante-artikel gaat over politiek, indien meer dan de helft van het aantal alinea's van dat artikel is aan te duiden als berichtgeving over de uitvoering en/of aankondiging van bestuursmaatregelen van een overheid, dan wel als berichtgeving over meningen van personen of groepen van personen die stelling kiezen ten aanzien van dat overheidsbeleid.

We moeten hier nog op een belangrijk punt wijzen: naarmate het te 'meten' concept abstracter is, is het moeilijker een codeerinstructie te schrijven met op wetsartikelen gelijkende operationele definities als hierboven. Zo is het vrijwel onmogelijk om vooraf volledig sluitend te definiëren, wanneer afzonderlijke zinnen* van een tekst – om een voorbeeld te noemen – geacht kunnen worden een positief of negatief oordeel uit te drukken over een bepaalde persoon, organisatie of zaak. Over het algemeen geldt dat, naarmate het te meten concept ingewikkelder is, de onderzoeker zijn 'codeurs' meer interpretatievrijheid bij de verwerking van teksten moet laten. Overigens, zoals in hoofdstuk 9 nog zal blijken, zijn de dimensies die wij in deze studie bestuderen, niet zo 'complex' dat het bij voorbaat onmogelijk is, vrij scherpe operationele definities te geven.

* Let wel: afzonderlijke zinnen. Het is wel heel goed mogelijk, vooraf sluitend te definiëren wanneer een hele tekst, een verzameling van zinnen (=teleenheden), positief of negatief over een bepaalde persoon of zaak oordeelt, bijvoorbeeld aldus:

$J = (F - U) / (F + U + N)$ waarbij

J positief-negatief score van de hele tekst

F aantal positieve zinnen in de tekst

U aantal negatieve zinnen in de tekst

N aantal neutrale zinnen in de tekst

Codeerfase

Ligt eenmaal de waarnemingsprocedure in een instructie vast, dan kan de feitelijke materiaalverzameling – de codeerfase – een aanvang nemen. In veel gevallen zal de onderzoeker het werk geheel of gedeeltelijk aan anderen, door hem te trainen ‘codeurs’ overlaten. In het ideale geval wijst de codeerinstructie hen dan min of meer automatisch de weg. In de praktijk is dit uiteraard niet zo: ‘fouten’ zullen worden gemaakt. Dit ligt niet alleen aan de codeurs zelf, maar is voor een deel ook te wijten aan de onmogelijkheid, van tevoren een instructie te schrijven, die voor alle gevallen een oplossing biedt. Het is zinnig, elke tekst tenminste twee maal door onafhankelijk van elkaar werkende codeurs te laten classificeren. De onderzoeker kan zo nagaan, in hoeverre verschillende codeurs, werkend met dezelfde instructie, tot overeenkomstige analyse-resultaten komen.

Analysefase

Op de codeerfase volgt tenslotte de analyse: het tekstmateriaal wordt beschreven in termen van het gehanteerde categorieën-systeem; samenhangen tussen verschillende tekstenmerken worden vastgesteld (‘contingency analysis’); hypothesen worden getoetst. De werkwijze die hier wordt gevolgd – de statistische methoden en technieken die worden gebruikt – verschilt in beginsel niet veel van de in ander sociaal-wetenschappelijk onderzoek gebruikelijke.

6.3 Methodische kwaliteitseisen: validiteit, betrouwbaarheid en efficiency

Hoe goed of slecht een bepaalde inhoudsanalyse is wordt over het algemeen afgemeten aan drie zaken, de validiteit, de betrouwbaarheid en de efficiency van de inhoudsanalyse in kwestie. Wij zullen deze drie kwaliteitsaspecten in deze paragraaf toelichten.

Onder de ‘validiteit’ ofwel ‘geldigheid’ van inhoudsanalyse-instrument wordt algemeen verstaan:

Validiteit: de mate waarin het te hanteren meetinstrument datgene meet dat het beoogt te meten.

Validiteit is verreweg het belangrijkste kwaliteitscriterium bij wetenschappelijk onderzoek, en dus ook bij inhoudsanalyse. Het maken van meetinstrumenten in een inhoudsanalyse is op zichzelf

niet zo'n grote kunst, wel het ontwikkelen van 'geldige' instrumenten. In onze studie zal ook 'straks' de vraag zijn, of de instrumenten die voor de meting van redactionele zelfstandigheid zijn ontwikkeld, ook echt die redactionele zelfstandigheid meten. Er zijn globaal vier manieren om de validiteit van inhoudsanalyse-instrumenten vast te stellen: men kan kijken naar de zogenaamde 'content validity', de 'concurrent validity', de 'predictive validity' en de zogenaamde 'construct validity'. Voor onze studie zijn alleen de eerste twee van belang.*

Content validity is eigenlijk niet veel meer dan wat simpelweg 'face validity' genoemd kan worden: van een meetinstrument wordt gezegd dat het 'content validity' heeft als deskundigen het erover eens zijn, dat dat instrument meet wat het beoogt te meten. Met andere woorden, 'content validity' berust op de plausibiliteit van het meetinstrument ten opzichte van het theoretische concept waarvan het geacht wordt een operationalisatie te zijn. Aldus is 'content validity' een vrij 'mager' criterium, althans een criterium waarvan de waarde niet verder reikt dan de deugdelijkheid van de argumenten van de deskundigen in kwestie. Toch moet, omdat andere mogelijkheden ontbreken, in het meeste inhoudsanalyse-onderzoek volstaan worden met dit eenvoudige criterium. En dat geldt in hoge mate ook voor het onderhavige onderzoek: of onze meetinstrumenten voor redactionele zelfstandigheid in hoofdstuk 9 geldig zijn, zal in hoofdzak slechts bepaald kunnen worden op basis van een 'deskundigenoordeel'. 'In hoofdzak ... , omdat wij ook iets zullen proberen te zeggen over de 'concurrent validity' van onze

* Onder 'predictive validity' wordt verstaan: de mate waarin men met het meetinstrument in kwestie voorspellingen kan doen, dat wil zeggen () the ability of an instrument to predict events for which evidence is not at present available to the analyst. (Holsti (1969), 144). Het spreekt vanzelf dat men slechts een precies inzicht in predictive validity kan verkrijgen door het voorspellen van 'past events'. Aangezien de inhoudsanalyse ter testing van onze meetinstrumenten slechts betrekking heeft op het jaar 1987 (zie hoofdstuk 9), is het onmogelijk, de predictive validity van die instrumenten vast te stellen.

Bij 'construct validity' tracht men niet alleen het desbetreffende meetinstrument te valideren, maar ook de theorie die aan dat meetinstrument ten grondslag ligt: It is not enough to establish that variable X is a good predictor of variable Y () It also involves explaining why variable X has these properties. (idem, 148). Een toets op construct validity is de meest omvangrijke geldigheidstoets die men voor een meetinstrument kan uitvoeren, zelfs zo omvangrijk dat zij meestal om praktische redenen achterwege gelaten moet worden. Zo ook in ons onderzoek.

instrumenten. **Concurrent validity** kan men vaststellen door vanuit het ontwikkelde meetinstrument een 'voorspelling' te doen van de waarde van een bekend extern criterium: spoort die voorspelling met dat externe criterium, dan kan gezegd worden dat het ontwikkelde meetinstrument 'concurrent validity' heeft. Wij komen hierop terug in paragraaf 10.12.

Meetinstrumenten moeten niet alleen geldig zijn, maar ook betrouwbaar. Onder 'betrouwbaarheid' wordt in dit verband verstaan:

Betrouwbaarheid: de mate waarin variaties in de meetresultaten onafhankelijk zijn van de waarneming zelf, van het waarnemingsinstrument en van de waarnemer.

In inhoudsanalyse-onderzoek wordt 'betrouwbaarheid' gewoonlijk opgevat als zogenaamde 'inter-codeurbetrouwbaarheid'. In 6.2 merkten we al op dat het verstandig is, inhoudsanalyse-metingen (geheel of gedeeltelijk) twee keer door onafhankelijk van elkaar werkende analisten te laten verrichten. Als dat gebeurt kan de betrouwbaarheid van het onderzoek worden vastgesteld door de graad van overeenstemming tussen die onafhankelijke metingen vast te stellen. Veel verschillende maatstaven zijn beschikbaar; wij volstaan hier met één van de bekendste formules op dit punt:*

$$B = 2 M / (N_1 + N_2)$$

In deze formule staat M voor het aantal codeerbeslissingen waarover de twee betrokken codeurs overeenstemming hebben, en N_1 respectievelijk N_2 voor het aantal beslissingen dat door codeur 1 respectievelijk codeur 2 genomen is. Deze maatstaf kan waarden aannemen tussen $B = 0$ en $B = 1$, overeenkomend met totale afwezigheid van overeenstemming, respectievelijk volledige overeenstemming tussen twee codeurs. Globaal en met het nodige voorbehoud kan men zeggen dat naarmate B meer tot de waarde $B=1$ nadert, een inhoudsanalyse 'beter' is.

Betrouwbaarheid is een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde om van een kwalitatief goede inhoudsanalyse te kunnen spreken. Of, zoals Krippendorff in zijn handboek stelt: 'Reliability sets

* In hoofdstuk 10 zullen wij overigens ook andere dan deze betrouwbaarheidsformule gebruiken, en wel met name formules die ook een zekere toeval in overeenstemming verdisconteren; zie hierover Krippendorff (1980), 129-154.

limits to the potential validity () Reliability does not guarantee the validity.' (Krippendorff 1980: 129). Dat betekent dat in de eerste plaats gelet moet worden op de geldigheid van de inhoudsanalyse zonder daarbij, in de tweede plaats, uit het oog te verliezen dat een hoge betrouwbaarheid van het onderzoek gepaard kan gaan met volstrekt invalide metingen. Om maar iets te noemen, wie redactionele zelfstandigheid wil afmeten aan zinslengte in kranten komt weliswaar tot uiterst betrouwbare resultaten, maar wel ook tot resultaten die niemand zal 'geloven'.

Het derde criterium, dat van de **doelmatigheid** van het onderzoek, heeft betrekking op de verhouding tussen de kosten van het onderzoek en de informatie-opbrengsten die daarmee kunnen worden behaald. Die verhouding moet gunstig zijn, dat wil zeggen dat de baten de kosten van het onderzoek moeten overtreffen. Ervan uitgaande dat ons onderzoek beleidsrelevante informatie zal opleveren – een kwestie die uiteindelijk alleen door de gebruiker kan worden beoordeeld – zullen wij het efficiency-criterium slechts uitwerken in de richting van de kosten-kant van het onderzoek. Nagegaan zal worden, welke kosten hantering van het te ontwikkelen meetinstrument in doorsnee met zich mee zal brengen. De afweging vervolgens, of het instrument 'rendeert' laten wij dusdoende over aan het Bedrijfsfondsbestuur.

7 Redactionele zelfstandigheid: feit en norm, dimensies en criteria

7.1 Inleiding

Het vaststellen van de redactionele zelfstandigheid van een krant is één ding, de beoordeling daarvan een ander. Over die beoordeling van redactionele zelfstandigheid gaat dit hoofdstuk. In 7.2 zullen wij daartoe eerst enkele terminologische afspraken maken ten aanzien van de termen 'dimensie' en 'criterium'. In 7.3 zal redactionele zelfstandigheid worden betrokken op mediapluriformiteit en zal een aantal casus-posities worden geschetst. Aan de hand van deze casus-posities kunnen we duidelijk maken, voor welke beleidsbeslissingen het Bedrijfsfonds komt te staan als in een compensatieregeling met het oog op mediapluriformiteit een zekere graad van redactionele zelfstandigheid van kranten wordt verlangd. Met het schetsen van verschillende casus-posities zijn niet alle mogelijke problemen bij het hanteren van een of meer zelfstandigheidscriteria opgelost; in 7.4 zullen wij nog een aantal vragen aan de orde stellen die beantwoord moeten worden, alvorens een zelfstandigheidsvereiste in een compensatieregeling kan worden opgenomen. In 7.5 tenslotte zullen concrete aanbevelingen worden gedaan in termen van getalscriteria die in een compensatieregeling van het Bedrijfsfonds zouden kunnen worden opgenomen.

7.2 Terminologische afspraken: 'dimensie' en 'criterium'

In hoofdstuk 5 hebben wij vele malen gesproken over 'dimensies van redactionele zelfstandigheid'. Daarbij lieten wij de precieze betekenis van de term 'dimensie' in het midden. Nu we echter in dit hoofdstuk van feit naar norm overstappen, dat wil zeggen van empirische meting van redactionele zelfstandigheid overgaan naar de beoordeling daarvan, is het zinnig een paar terminologische afspraken te maken. De term 'dimensie' zoals wij die in hoofdstuk 5 hebben gebruikt kan worden gedefinieerd als:

Dimensie (ook wel: 'mediadimensie'): een kenmerk aan de hand waarvan redactionele/programmatische mediaproducten kunnen worden beschreven.

Naar deze zeer algemene definitie kunnen kranten empirisch worden beschreven in termen van een in beginsel oneindig aantal dimensies, variërend van bijvoorbeeld de 'pitch' van het lettertype tot de strekking van het politieke commentaar. 'In beginsel oneindig ...', wat onvermijdelijk met zich meebrengt dat er gekozen moet worden: niet alle krante-dimensies, maar alleen relevante dimensies, dat wil zeggen dimensies die door betrokkenen kennelijk relevant geacht worden voor een beoordeling op basis van gegeven criteria van het functioneren van kranten. Wat in het licht van de probleemstelling van dit onderzoek relevante mediadimensies zijn moge inmiddels uit hoofdstuk 5 duidelijk geworden zijn; we staan daar in dit hoofdstuk dan ook niet verder bij stil.

De probleemstelling van ons onderzoek vraagt ook naar criteria:

Criterium (ook wel 'mediumcriterium'): een maatstaf aan de hand waarvan de functievervulling door een medium (de media) gegeven bepaalde normatieve uitgangspunten, casu quo doelstellingen, casu quo beoogde gevolgen kan worden beoordeeld.

Een maatstaf kent globaal de waarden:

- X: 'functie niet aanwezig, casu quo niet relevant voor het medium' (criterium kan niet worden toegepast);
- Y–: 'functie aanwezig, maar slecht vervuld';
- Y+: 'functie aanwezig en goed vervuld'.

Nu gaat het ons niet om een algemene beoordeling van kranten, maar om een beoordeling in het kader van 'redactionele zelfstandigheid', een zelfstandigheid die op zichzelf weer geacht wordt een voorwaarde te zijn wil een krant kunnen bijdragen aan de pluriformiteit van de dagbladpers. Dat laatste wordt overigens – het zij nogeens gezegd – 'slechts' aangenomen en, in deze studie althans, niet empirisch onderzocht. Dat zo zijnde komen we tot de volgende definitie:

Redactioneel-zelfstandigheids criterium: een maatstaf aan de hand waarvan kan worden vastgesteld, of een medium (de media) in termen van een bepaalde dimensie een zodanige graad van redactionele zelfstandigheid heeft (hebben) dat het (zij) geacht kan (kunnen) worden in termen van die dimensie een bijdrage te leveren aan de mediapluriformiteit.

Een redactioneel-zelfstandigheids criterium kent globaal de waarden:

X: 'graad van redactionele zelfstandigheid kan niet worden bepaald omdat het desbetreffende medium niet in termen van de corresponderende dimensie kan worden beschreven'

(dimensie afwezig);

Y-: 'graad van redactionele zelfstandigheid is zodanig dat niet kan worden gesproken van enigerlei bijdrage van het desbetreffende medium aan de pluriformiteit'

anders gezegd: wanneer het desbetreffende medium zou verdwijnen, dan zou de mediapluriformiteit in termen van de corresponderende dimensie niet afnemen;

Y+: 'graad van redactionele zelfstandigheid is zodanig dat gesproken kan worden van een bijdrage van het desbetreffende medium aan de pluriformiteit', anders gezegd: wanneer het desbetreffende medium zou verdwijnen, dan zou de mediapluriformiteit in termen van de corresponderende dimensie afnemen.

We zijn ons ervan bewust dat bovenstaande omschrijvingen nogal abstract zijn; de voorgestelde definities vormen dan ook slechts het begin van het werk. Maar hoe abstract ook, zij maken wel al een tweetal zaken duidelijk. In de eerste plaats, dat er evenzovele zelfstandigheids criteria zijn als er relevante dimensies van redactionele zelfstandigheid zijn. En dat zijn er nogal wat, zoals hoofdstuk 5 liet zien. Maar niet elke dimensie is even belangrijk en dus evenmin is elk criterium even zwaar; we komen hierop terug in 7.5.

In de tweede plaats laten de voorgaande definities zien dat zelfstandigheids criteria moeten worden geijkt op mediapluriformiteit: hoe men een bepaalde redactionele zelfstandigheid moet beoordelen, hangt af van de feitelijke bijdrage van die zelfstandigheid aan de mediapluriformiteit. Anders gezegd, bij het 'fixeren' van een zelfstandigheids criterium zal men zich de vraag moeten stellen, welke grenswaarde de zelfstandigheidsgraad van een medium moet overstijgen om van een bijdrage aan pluriformiteit te kunnen spreken. Het bepalen van deze grenswaarde is geen eenvoudige zaak. Het enige dat op voorhand kan worden gezegd is dat een zelfstandigheidsgraad van nul procent in ieder geval tekort schiet, want dan heeft de redactie slechts als copieermachine gefungeerd. En van een honderd-procent-zelfstandige krant kunnen we gevoeglijk* aannemen

* Gevoeglijk, omdat zelfs dan nog niet helemaal zeker is dat zo'n krant de mediapluriformiteit vergroot, immers het is theoretisch denkbaar dat een 100-procent-zelfstandige krant exact dat biedt dat gemiddeld al door andere kranten geboden werd.

dat haar bestaan de mediapluriformiteit dient.

Maar voor alle gevallen tussen nul en honderd procent is het een open vraag, of zij een score van 'Y–' of van 'Y+' verdienen. Die vraag kan alleen op basis empirisch onderzoek naar de relatie tussen redactionele zelfstandigheid en pluriformiteit afdoende worden beantwoord; we merkten dat in dit hoofdstuk al eerder op. Maar waar zo'n onderzoek voorshands een niet haalbare onderneming is, resteert slechts een 'educated guess' in de trant van: op grond van die-en-die argumenten lijkt het plausibel dat een grenswaarde van zus-en-zo ... Maar hoe 'educated' de gevolgde redenering ook is, zij bergt altijd het risico in zich van arbitrair te zijn; er had wellicht ook een andere redenering gevolgd kunnen worden. Het is goed dat men zich dat bij het lezen van de rest van dit hoofdstuk bewust is.

7.3 Redactionele zelfstandigheid en pluriformiteit: enkele casus-posities

Casus-positie I: 'De Sport en Spel Krant'

Stel dat in ons land een dagblad op de markt verschijnt dat zich uitsluitend, voor 100% dus, nieuws en commentaar bevat over sport en spel: De Sport en Spel Krant, een redactioneel volledig zelfstandig dagblad met een aantal voortreffelijke sportjournalisten die werken op basis van een redactiestatuut. En stel dat ook bij deze krant zich het onverhoopte voordoet, namelijk dat zij verlies lijdt. Zou de redactie van De Sport en Spel Krant dan met succes bij het Bedrijfsfonds kunnen 'aankloppen' voor financiële steun krachtens de Compensatieregeling? Om die vraag te kunnen beantwoorden zijn, dunkt ons, twee artikelen uit de nieuwe Mediawet van belang, te weten de artikelen 123, lid 1 en 129 lid 2.b:

Diagram 7.1 De Sport en Spel Krant: relevante artikelen uit de Mediawet

artikel 123, lid 1	Er is een Bedrijfsfonds voor de pers dat ten doel heeft het handhaven van de pluriformiteit van de pers, voor zover die van belang is voor de informatie en opinievorming ().
artikel 129, lid 2.b	Financiële steun kan uitsluitend worden verleend ten behoeve van persorganen die voldoen aan de volgende eisen: () b. zij bevatten in belangrijke mate nieuws, analyse, commentaar en achtergrondinformatie over een gevarieerd deel van de maatschappelijke actualiteit, mede in het belang van politieke meningsvorming; ()

Het eerste artikel, artikel 123, biedt in het geval van De Sport en Spel Krant geen criterium om over een steunaanvraag van die krant negatief te beschikken: zonder twijfel draagt De Sport en Spel Krant bij aan 'de', aan enigerlei pluriformiteit van de dagbladpers, immers zij levert een dagelijks product dat zich duidelijk van andere krante-producten op de markt onderscheidt. Evenmin kan worden ontkend dat De Sport en Spel Krant een redactioneel product maakt dat van belang is voor 'de informatie en opinievorming' in de samenleving, zij het dat haar bijdrage zich beperkt tot een wel zeer 'smal' gedeelte van de maatschappelijke actualiteit. Maar voor artikel 123 van de Mediawet is dat een irrelevant gegeven.

Artikel 129, lid 2.b geeft het Bedrijfsfondsbestuur meer mogelijkheden om de steunaanvraag van De Sport en Spel Krant terzijde te leggen: evident is dat deze krant niet informeert en commentarieert over een 'gevarieerd deel van de maatschappelijke actualiteit', immers er is meer dan sport en spel. Op grond van het variatie-criterium ex artikel 129 komen uitsluitend die kranten in aanmerking voor een verliescompensatie die informatie en commentaar verschaffen over meer dan één nieuwscategorie. Waarmee overigens nog weinig is gezegd, want wat is een 'nieuwscategorie' en welke nieuwscategorieën moeten met het oog op de doelstelling van het Bedrijfsfonds worden onderscheiden?

Die eerste vraag, 'wat is een nieuwscategorie?', is minder eenvoudig te beantwoorden dan wellicht bij eerste lezen wordt vermoed: de redactie van De Sport en Spel Krant kan altijd volhouden dat zij aan zeer gevarieerde nieuwssoorten aandacht besteedt, immers in haar kolommen komen naast 'voetbalsport', 'tennis', 'schaatsen' ook 'denksporten' voor, en bovendien krijgt de lezer dagelijks naast de categorie 'kruiswoordpuzzels' ook actuele informatie in de sfeer van allerlei andere doe-mee-denkspelletjes. Het maken van categorieën, het bedenken van indelingen is niet zo'n moeilijke opgave. Dat betekent ook dat vrijwel elke indeling een zekere rechtvaardigingsgrond heeft en dat de keuze voor een bepaald indelingsprincipe niet een kwestie is van 'natuurwetenschappelijke noodzakelijkheid'.

Bij de tweede vraag, 'welke nieuwscategorieën moeten met het oog op de doelstelling van het Bedrijfsfonds worden onderscheiden?', biedt artikel 129 iets meer houvast: de artikelen in de krant moeten informatie en commentaar bevatten 'mede in het belang van politieke meningsvorming'. Een krant vol kruiswoord-puzzels kunnen we dus gevoeglijk buiten beschouwing laten: hoe aardig als tijdverdrijf ook, niemand zal staande kunnen houden dat het oplossen

van puzzels bijdraagt aan politieke meningsvorming. Maar wat te doen met een krant die al maanden uitsluitend volstaat met nieuws over de komende Olympische Spelen en daarbij zo heel af-en-toe de politieke verhoudingen tussen Zuid- en Noord-Korea niet uit het oog verliest? Zo'n krant voldoet naar de letter van het wetsartikel aan het criterium 'mede in het belang van...'. Tenzij voor een strikte, een beperkte omschrijving van de termen 'mede' en 'politiek' wordt gekozen.

Een enkele opmerking hier over de termen 'mede' en 'politiek'.^{*} De term 'mede' duidt erop dat de wetgever voor de ontvankelijkheid van kranten terzake van financiële steun, alleen dat gedeelte van het redactionele product wil laten 'mee-wegen' dat meer dan niets bijdraagt aan politieke meningsvorming. 'Meer dan niets...', dus iets, hoe weinig ook: volgens de Mediawet hoeft het niet altijd om alleen maar politiek te gaan, maar er moet wel een minimale politieke component aanwezig zijn. En dat betekent: een kruiswoord-puzzel dus niet, een puur verslag van een voetbalwedstrijd evenmin, maar sportinformatie waarin terloops ook een summiere beschrijving van het Zuidkoreaanse regime wordt gegeven wel. Overigens moet er op

* Terzijde hier ook nog een enkele opmerking over de frase 'zij bevatten in belangrijke mate ...maatschappelijke actualiteit' uit artikel 129, lid 2b. In de Memorie van Toelichting staat daarover opgemerkt: Bij 'in belangrijke mate' in onderdeel b wordt gedacht aan 75% van de redactionele ruimte, (voorstel-Mediawet, Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 19136, nrs 1-3, p. 125. Bij de behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel merkte minister Brinkman hierover op: Ik neig ertoe om bij 'in belangrijke mate' eerder aan 75% te denken dan aan 50%, want het moge duidelijk zijn dat er anders tal van grensgebieden te construeren zijn in het belang van de subsidie. Daar ben ik niet op uit, (30 januari 1984). En en ander betekent dat de wetgever ervan uitgegaan is dat alleen die persorganen voor steunverlening door het Bedrijfsfonds in aanmerking kunnen komen die voor tenminste drie-kwart van de redactionele inhoud aandacht besteden aan de maatschappelijke actualiteit. Dus, één-kwart fictie en drie-kwart maatschappelijke actualiteit mag. Daarmee is dit deel van artikel 129 echter nog onvoldoende bepaald. De grens tussen fictie en maatschappelijke non-actualiteit enerzijds en maatschappelijke actualiteit anderzijds is misschien nog wel duidelijk te trekken, in de vorm van bijvoorbeeld een tijdsdefinitie (wellicht de volgende: actueel = nu plus het voorgaande jaar plus het komende jaar). En zo is ook te bepalen wat 'nieuws' en 'achtergrondinformatie' over de maatschappelijke actualiteit is. Maar daarmee is niet de grens gedefinieerd tussen fictie enerzijds en 'analyse' en 'commentaar' over de maatschappelijke actualiteit anderzijds. Immers, hoeveel geëngageerde fictie is er niet die een voortreffelijke analyse van en commentaar bij de maatschappelijke actualiteit behelst? Wie zal willen ontkennen dat veel fictie juist ons zicht op de maatschappelijke actualiteit vergroot? Kortom, de frase 'in belangrijke mate ... maatschappelijke actualiteit' levert niet een duidelijk onderscheidingscriterium op en daarom laten wij dit onderdeel van artikel 129 Mediawet voor het vraagstuk van de redactionele zelfstandigheid buiten beschouwing.

gewezen worden dat de formulering van artikel 129 zodanig is dat de zinssnede 'mede in het belang van...' niet betrekking heeft op afzonderlijke artikelen in de krant, maar op het krante-product als geheel, op het dagblad als verzameling van artikelen. Anders gezegd, niet elk artikel behoeft te voldoen aan het 'mede in het belang van...' -vereiste, maar de krant als geheel.

De tweede term waarbij we hier even willen stilstaan is het woord 'politiek': artikel 129 bepaalt immers dat kranten alleen voor Bedrijfsfondssteun in aanmerking kunnen komen wanneer zij ook informatie en commentaar bevatten van belang voor 'politieke meningsvorming'. Wat 'politiek' is, daarvan heeft iedereen wel een vage voorstelling, maar voor regelgeving behoeft deze term een nadere betekenisbepaling. Het ligt hier voor de hand, te rade te gaan bij de wetenschap die van 'politiek' haar object heeft gemaakt, de politicologie. In de meeste politicologische literatuur wordt de term 'politiek' nog steeds in verband gebracht met de oude, bekende formule van Lasswell 'Politics: who gets what, when and how?':^{*} in de politiek gaat het altijd op de één of andere manier om de vraag, wie in de samenleving wat krijgt (verdelingsaspect), wanneer en hoe (beleidsaspect, machtsaspect). Te onzent heeft ook de politicoloog Kuypers zich in zijn bekende Grondbegrippen van politiek[†] bij deze opvatting aangesloten. In de lijn van Kuypers kunnen we 'politieke meningsvorming' definiëren als[‡]

Politieke meningsvorming: meningsvorming over het bestaan en/of de werking en/of het werk van politieke organisaties, dat wil zeggen organisaties of organen van organisaties, waarvan het doel dan wel één van de doelen is het vorm geven aan de toekomst van een samenleving als geheel, dan wel het uitoefenen van invloed op zo'n vormgeving.

Politieke organisaties zijn volgens Kuypers in de eerste plaats staten en hun organen, zoals parlementen en gemeenten. Hun doel is immers de vormgeving van een nationale of subnationale samenleving als geheel of, voor zover het een internationale samenleving betreft, het oefenen van invloed daarop. Politieke

* De titel van Lasswells boek: H.D. Lasswell, 1958 (1936).

† G. Kuypers, Grondbegrippen van politiek, Utrecht/Antwerpen: Het Spectrum, 1973. Kuypers formuleert de vraag van Lasswell iets algemener, en wel als volgt: Politiek: wie bereikt wat voor wie, hoe en wanneer? (274).

‡ Cf. Kuypers, 1973, 19 en 164 e.v.

organisaties zijn in de tweede plaats politieke partijen, immers hun hoofddoel is het uitoefenen van invloed op de vormgeving van een samenleving. Maar ook vakbonden, belangengroepen en actiegroepen kunnen, voorzover hun activiteiten betrekking hebben op de inrichting van de samenleving, als politieke organisaties worden beschouwd.* Tenslotte kunnen in de derde plaats allerlei internationale organisaties en hun organen zoals de VN, de EG en de NAVO als politieke organisaties worden beschouwd; zulke organisaties dragen immers bij aan het vormgeven van de toekomst van de internationale samenleving.

De eerste casus-positie die wij hier hebben geschilderd brengt ons tot een viertal vaststellingen in verband met redactionele zelfstandigheid als criterium in een compensatieregeling:

Diagram 7.2 Aanbevelingen naar aanleiding van casus-positie I

1. het verdient aanbeveling dat het Bedrijfsfonds een indeling maakt naar categorieën van maatschappelijke actualiteit, een indeling die relevant is met het oog op toepassing van artikel 129, lid 2.b van de Mediawet;
2. één der in (1) bedoelde categorieën dient in ieder geval betrekking te hebben op informatievoorziening over politiek, waarbij onder 'politiek' ware te verstaan:
al datgene dat verband houdt met het bestaan en/of de werking en/of het werk van politieke organisaties, dat wil zeggen organisaties of organen van organisaties, waarvan het doel dan wel één van de doelen is het vorm geven aan de toekomst van een samenleving als geheel, dan wel het uitoefenen van invloed op zo'n vormgeving;
3. het verdient aanbeveling bij de vaststelling of sprake is van een voldoende graad van redactionele zelfstandigheid van een krant, ook de volgende regel aan te houden:
om voor steunverlening in aanmerking te komen dient het desbetreffende persorgaan over een periode van Y tenminste voor X% van de redactionele inhoud nieuws, analyse, commentaar en achtergrondinformatie over politiek te bevatten ('mede in het belang van...' -vereiste conform artikel 129, lid 2.b);

* Op dit punt volgen wij Kuypers niet. Volgens Kuypers zijn belangenorganisaties geen politieke organisaties, omdat het uitoefenen van invloed op de vormgeving van de samenleving geen hoofddoel van een belangenorganisatie is. En het doel van actiegroepen is nooit invloed op de samenleving als geheel (Kuypers: 165).

4. het verdient aanbeveling bij de vaststelling of sprake is van een voldoende graad van redactionele zelfstandigheid van een krant, ook de volgende regel aan te houden:
om voor steunverlening in aanmerking te komen dient het desbetreffende persorgaan over een periode van Y naast nieuws, analyse, commentaar en achtergrondinformatie over 'politiek', ook nieuws, analyse, commentaar en achtergrondinformatie te bevatten over enigerlei andere categorie van de maatschappelijke actualiteit (variatie-criterium conform artikel 129, lid 2.b).

Casus-positie II: 'De Juiste Koers'

Onze tweede casus-positie betreft een wel heel bijzondere krant, een dagblad dat geen enkele eigen verslaggever heeft en vrijwel al het nieuws van het net haalt, maar wel met zorg een eigen keuze uit het nieuwsaanbod doet en veel werk maakt van commentaren bij het nieuws. Het gaat hier om 'De Juiste Koers', een krant die bijna volledig onzelfstandig is in de aanbod- en in de selectiefase (geen eigen berichten), maar volledig zelfstandig in de verwerkingsfase (aandachtstoedeling en commentaar; zie voor deze begrippen hoofdstuk 5). De vraag rijst, hoe zwaar dit moet wegen als De Juiste Koers eenmaal een beroep moet doen op verliescompensatie door het Bedrijfsfonds. Anders gezegd, kan een krant die geen enkele eigen nieuwsgaring pleegt voor het Bedrijfsfonds nog als een redactioneel zelfstandige krant worden beschouwd? In zekere zin is deze vraag al aan de orde geweest in 5.6 waar het gewicht van verschillende zelfstandigheidsgraden ter sprake werd gebracht. We deden aldaar de voorzichtige suggestie redactionele zelfstandigheid aldus te wegen: aanbod : selectie : verwerking = 1 : 2 : 3. Die suggestie zullen we hier nog nader onderbouwen. De voorgestelde weging van verschillende zelfstandigheidsgraden betekent in het geval van De Juiste Koers dat het 'zwaarder' telt dat die krant in de verwerkingsfase, in haar commentaren als een volledig zelfstandige krant opereert, dan dat zij in de aanbodfase en selectiefase, waarschijnlijk noodgedwongen, onzelfstandig is. Twee argumenten ter ondersteuning van deze weging. In de eerste plaats is de voorgestelde weging duidelijk in het voordeel van kleine, vaak financieel niet krachtige kranten. Kleine kranten kunnen zich vaak de luxe van een omvangrijke eigen nieuwsgaring niet veroorloven; vandaar dat in het verleden allerlei redactionele samenwerkingsverbanden voor de garing van nieuws in het leven zijn geroepen en ook nu nog nieuwe samenwerkingsverbanden ontstaan.

Het leveren van commentaar en achtergrondinformatie daarentegen is – hier in de strikt letterlijke zin bedoeld – goedkoper. En juist waar het beleid van het Bedrijfsfonds zich richt op de pluriformiteit van de pers, is een criterium dat kleine kranten met een duidelijk eigen identiteit in het commentaar, zoals De Juiste Koers, de handen boven het hoofd houdt te verkiezen boven een criterium (in casu een omgekeerde weging, een weging '3 : 2 : 1') dat vooral ten gunste werkt van grote dagbladen. Anders gezegd, de voorgestelde weging draagt bij aan mediapluriformiteit in de zin van openheidscriteria, waarbij het kleine, het afwijkende wordt gesteund ten koste van het grote, het veelvoorkomende. * Er is nog een tweede, een bijkomend argument voor de weging '1 : 2 : 3'. De hedendaagse mediaconsument heeft voor zijn eigen informatiegaring in ons type samenleving naast zijn krant de beschikking over een veelheid van alternatieve informatiebronnen, zoals radio, televisie en tijdschriften. Dat geldt ook voor de lezer van De Juiste Koers. Dat zijn krant weinig nieuws en eigen nieuws brengt, doet aan zijn mogelijkheden tot meningsvorming waarschijnlijk veel minder af dan het eventuele ontbreken van commentaren in die krant. Met andere woorden, waar artikel 129 van de Mediawet met name het belang van een persorgaan voor politieke meningsvorming op het oog heeft, en een veelheid van alternatieve nieuwsbronnen ter beschikking staat, moet het belangrijker geacht worden dat een krant redactioneel zelfstandig is in de verwerkingsfase dan in de aanbod- en in de selectiefase.

Eén en ander brengt ons tot de volgende aanbeveling:

Diagram 7.3 Aanbeveling naar aanleiding van casus-positie II

Het verdient aanbeveling bij de beoordeling van de redactionele zelfstandigheid van een krant, de graden van zelfstandigheid in de aanbodfase respectievelijk selectiefase respectievelijk verwerkingsfase te wegen in de verhouding 1 : 2 : 3.

Casus-positie III: 'De Freelancer'

Tegenwoordig komt het steeds vaker voor dat kranten niet alleen worden vol geschreven door journalisten in vaste dienst, maar dat ook freelancers belangrijk bijdragen aan het redactionele product. Onze derde casus-positie, De Freelancer, is op dit punt een extreem voorbeeld: die krant heeft slechts één eigen journalist in dienst, die

* Zie over de problematiek van openheid en afspiegeling in verband met mediapluriformiteit: Van Cuilenburg en McQuail, 1982.

dan ook hoofdredacteur is, en zij betreft haar kopij vrijwel uitsluitend van freelancers, want de hoofdredacteur zelf komt door al het coördinerend werk nauwelijks meer aan schrijven toe. Vraag is thans of één en ander in het kader van een zelfstandigheids criterium in een compensatieregeling een relevant gegeven is. Doet het ertoe, waar het beleid van het Bedrijfsfonds gericht is op pluriformiteit van de dagbladpers, of een krant wordt gemaakt door een min of meer vaste ploeg van journalisten, of niet? Anders gezegd, is de aard van de juridische band tussen de krant en haar medewerkers – een arbeidsovereenkomst of een overeenkomst voor de levering van journalistieke kopij – een terzake-doend aspect wanneer de redactionele zelfstandigheid van kranten met het oog op de pluriformiteit moet worden beoordeeld? Wij menen van niet. Bij mediapluriformiteit gaat het om de verscheidenheid, naar vorm en inhoud, van kranten, tijdschriften, radio- en televisieprogramma's. Mediapluriformiteit wordt als iets nastrevenswaardig beschouwd met het oog op de publieke meningsvorming: hoe meer verschillende bouwstoffen het publiek via de media voor zijn opinievorming tot zich kan nemen, hoe beter dat geacht wordt te zijn. Hoe die verscheidenheid tot stand komt, is daarbij een secundaire kwestie, als zij maar tot stand komt. Daarbij kan nog worden aangetekend dat voor het gemiddelde publiek ook niet uit te maken is of de verschillende artikelen in hun krant nu door vaste journalisten of door losse of los-vaste medewerkers zijn geschreven.

Het werken met freelance journalisten kan voor een krant zekere voordelen hebben, bedrijfseconomisch maar ook kwalitatief: freelancers zorgen voor nieuwe redactionele impulsen, al was het maar omdat zij journalistiek zaken kunnen aanpakken, die de reguliere journalisten vanwege tijdgebrek moeten laten liggen. Maar een krant als De Freelancer loopt ook een zeker risico, het risico van een te grote interne pluriformiteit, doordat freelancers niet per definitie allemaal op dezelfde levens- en maatschappijbeschouwelijke en journalistieke noemer behoeven te werken. Op zichzelf is er veel te zeggen voor interne pluriformiteit, pleidooien daartoe worden ook wel gevoerd, maar de keerzijde van een grote interne pluriformiteit is dat een krant zonder gezicht wordt geproduceerd. Elders hebben wij dat de 'dialectiek van de pluriformiteit' genoemd*: aan de ene kant is pluriformiteit binnen een krant vanuit het gezichtspunt van meningsvorming verdedigbaar, aan de andere kant kan niet ontkend worden dat interne pluriformiteit ten koste kan gaan van de

* Van Cuilenburg en McQuail, 1982: 66-67.

herkenbaarheid van de identiteit van de krant.*

Het gevaar dat interne pluriformiteit ten koste gaat van redactionele identiteit, moet natuurlijk vermeden worden. En men zou dan ook kunnen betogen dat het in de rede ligt kranten als De Freelancer niet ontvankelijk te verklaren voor een compensatieregeling. Toch zijn er vier argumenten die tegen deze opvatting pleiten. Het eerste argument is dat, ook al zouden kranten met zeer veel freelancers werken, het praktisch gezien niet te verwachten is dat daarmee ook de interne pluriformiteit tot maximale omvang toeneemt: freelancers bij kranten vormen gewoonlijk niet een verzameling lukraak bij elkaar 'geharkte' medewerkers, ieder met een volkomen eigen invalshoek. Er vindt in de meeste gevallen toch een zekere zelf-selectie plaats: de 'modale' freelancer zal niet bij elke krant willen werken. Een tweede contra-argument is dat er toch altijd een hoofdredactie is die uiteindelijk over de plaatsing van freelance-bijdragen beslist. En deze hoofdredactie zal, als zij op haar taak berekend is, toch letten op een zekere consistentie in de redactionele productie.

Het derde argument tegen niet-ontvankelijk-verklaring van kranten als De Freelancer is dat de nieuwe Mediawet zelf het Bedrijfsfonds al een instrument aanreikt om het gevaar te keren van een te grote, een 'doorslaande' interne pluriformiteit, bij dagbladen althans die voor compensatie in aanmerking wensen te komen. Artikel 129, lid 2.c regelt immers dat financiële steun uitsluitend kan worden verleend aan persorganen die '() worden geredigeerd door een zelfstandige redactie op basis van een statuut waarin de redactionele identiteit is neergelegd;' Met andere woorden, ook De Freelancer zal – als financiële steun wordt gevraagd – een redactiestatuut moeten kunnen overleggen, waarin tenminste duidelijk wordt gemaakt dat zelfs met slechts één eigen redacteur en verder freelancers een herkenbare, een definieerbare redactionele identiteit kan worden gerealiseerd.

Er is tenslotte nog een vierde argument dat zich tegen uitsluiting, geheel of gedeeltelijk, van kranten als De Freelancer keert. Als het Bedrijfsfonds bij de toekenning van compensatie met te grote interne pluriformiteit rekening zou willen houden, betekent dit dat in concrete gevallen die interne pluriformiteit ook empirisch

* Er is ook een zekere spanning tussen interne en externe pluriformiteit van krant, tussen verscheidenheid binnen en tussen kranten: wanneer alle kranten in hun kolommen een maximale verscheidenheid vertonen (maximale interne pluriformiteit), neemt de externe verscheidenheid tussen de krantetitels af.

moet worden vastgesteld. En dat brengt niet alleen hoge kosten en veel werk met zich mee, maar – een meer principiële overweging – het leidt het Bedrijfsfonds ook naar een weg die het fonds tot-nu-toe niet heeft willen betreden, namelijk de weg van een inhoudelijke beoordeling van kranten.

Het voorgaande brengt ons tot de volgende aanbevelingen:

Diagram 7.4 Aanbevelingen naar aanleiding van casus-positie III

1. Het verdient geen aanbeveling bij de toepassing van enigerlei redactioneel-zelfstandigheidscriterium rekening te houden met de vraag, of bij het maken van de desbetreffende krant wel of niet gewerkt wordt met (veel) freelance journalisten;
2. het verdient wel aanbeveling om artikel 129, lid 2.c zodanig op te vatten dat aan kranten die voor compensatie in aanmerking wensen te komen ook wordt gevraagd, in het redactiestatuut duidelijk te omschrijven:
 - wat de positie is van freelance journalisten ten opzichte van de journalisten in dienst van de krant;
 - welke rechten en plichten freelance journalisten binnen de desbetreffende dagbladorganisatie hebben;
 - hoe gewaarborgd wordt dat de bijdragen van freelance journalisten de identiteit van de krant niet in gevaar brengen.

Casus-positie IV: 'De Telex'

Onze vierde casus-positie is De Telex, een heel andere krant dan De Juiste Koers. De Telex werkt alleen met bureauredacteurs; zij heeft gekozen voor een redactionele formule waarbij de lezers uitsluitend nieuws 'zo van de telex' voorgeschoteld krijgen want, zo is de gedachtengang, 'facts are sacred, comment is free... en dus uitsluitend aan de lezer'. De redactie van De Telex laat zich erop voorstaan dat zij een objectieve, een neutrale krant maakt, waarbij de lezer maximale ruimte wordt gelaten om de feiten zelf te waarderen en te beoordelen. De redactionele identiteit van de krant reikt dan ook niet verder dan de selectie van berichten die op de telex verschijnen en het toedelen van een bepaalde hoeveelheid aandacht aan eenmaal gekozen berichten. In termen van de begrippen geïntroduceerd in hoofdstuk 5: de redactionele zelfstandigheid in de aanbodfase en in de selectiefase bedraagt 'nul', en in de verwerkingsfase wordt alleen op het aspect van aandachtstoedeling met een eigen inbreng 'gescoord'.

Het valt niet te ontkennen, De Telex is een saaie krant, maar dat

is voor een compensatieregeling een irrelevant gegeven. Vraag is wel of bij De Telex nog kan worden gesproken van een eigen redactionele identiteit. Preciezer geformuleerd, als bij een krant redactionele zelfstandigheid in de aanbod- en in de selectiefase afwezig is, terwijl die zelfstandigheid in de verwerkingsfase minimaal is, kan dan in het kader van een compensatieregeling nog van een 'redactioneel zelfstandige krant' worden gesproken? Er zijn argumenten die daar tegen pleiten. Het voornaamste argument is wel dat de Mediawet zelf steunverlening aan persorganen heel duidelijk plaatst in het perspectief van meningsvorming; men leze er de artikelen 123, lid 1 en 129, lid 2.b nog maar eens op na (zie ook Diagram 7.1). Dat betekent dat een krant die geen enkel commentaar en ook geen achtergrondinformatie in haar kolommen opneemt, uit hoofde van de Mediawet al niet voor steunverlening in aanmerking komt.

Het voorbeeld van De Telex maakt duidelijk dat redactionele zelfstandigheidscriteria in een compensatieregeling in ieder geval ook moeten voorzien in de volgende twee zaken. In de eerste plaats dat kranten naast 'puur' nieuws ook een minimale hoeveelheid eigen achtergrondinformatie en commentaar bevatten. En in de tweede plaats dat van compensatie-vragende dagbladen verwacht mag worden dat zij in elke fase van het redactionele productieproces een minimale zelfstandigheid hebben. Wij komen tot de volgende aanbeveling:

Diagram 7.5 Aanbeveling naar aanleiding van casus-positie IV

Het verdient aanbeveling bij een totaal-beoordeling van de redactionele zelfstandigheid van een krant, de graden van zelfstandigheid in de aanbodfase, respectievelijk selectiefase, respectievelijk verwerkingsfase zodanig te verdisconteren, dat de verschillende graden van zelfstandigheid elkaar niet kunnen compenseren.

Deze aanbeveling spoort met wat al in 5.6 van deze studie werd gesteld over het gewicht van verschillende zelfstandigheidsgraden en de combinatie daarvan tot één 'totaal'-kengetal voor de redactionele zelfstandigheid van een krant.* Minder abstract geformuleerd komt onze aanbeveling erop neer dat een krant een redactionele zelfstandigheid van 'nul' in de aanbod- en in de

* Zie met name voetnoot † op pag. 77-78, waar een pleidooi gevoerd werd voor het geometrisch gemiddelde als maatstaf voor de totale redactionele zelfstandigheid van kranten.

selectiefase niet kan compenseren met bijvoorbeeld een zelfstandigheid van 60% in de verwerkingsfase. Wordt compensatie wel toegestaan dan resulteert bij de in Diagram 7.3 voorgestelde weging een gemiddelde zelfstandigheidsgraad van 30%;* bij het uitsluiten van compensatie een gemiddelde zelfstandigheidsgraad van 0%. We komen op deze materie nog terug in paragraaf 7.4.

Casus-positie V: 'De Regiobode'

De laatste casus-positie die wij hier willen schetsen heeft betrekking op De Regiobode, een dagblad ergens buiten de Randstad met uitsluitend eigen nieuwsgaring over lokale en regionale aangelegenheden; voor het nationale en internationale nieuws is De Regiobode volledig aangewezen op haar in de Randstad verschijnende moederblad. De Regiobode is geen atypische krant, want er zijn veel kranten in ons land – vaak 'kopbladen' genoemd – die in een vergelijkbare positie verkeren. Voor een compensatieregeling rijst bij dit soort kranten de vraag, hoe 'zwaar' het genomen moet worden dat zij slechts redactionele zelfstandigheid kennen waar het om het regionale en lokale nieuws gaat. Anders geformuleerd, moet er bij de toepassing van zelfstandigheidscriteria verschil gemaakt worden tussen regionale en nationale/internationale berichtgeving en tussen regionale en landelijke kranten? De wetgever heeft zich bij de nieuwe Mediawet op dit punt niet uitgesproken: de wet spreekt over 'pluriformiteit van de pers, voor zover die van belang is voor de informatie en opinievorming' (artikel 123, lid 1; zie ook Diagram 7.1), zonder de termen 'pluriformiteit', 'informatie' en 'opinie' aan enig geografisch criterium te binden. Dat betekent dat de wetgever het kennelijk voor steunverlening aan persorganen niet van belang heeft gevonden, een onderscheid te maken tussen meningsvorming over landelijke, internationale, regionale of lokale aangelegenheden.

Tegen de geschetste achtergrond menen wij voor gevallen als De Regiobode de volgende aanbeveling te moeten doen:

Diagram 7.6 Aanbeveling naar aanleiding van casus-positie

Het verdient geen aanbeveling bij de toepassing van redactionele zelfstandigheidscriteria een onderscheid te maken tussen regionale en landelijke kranten, danwel tussen internationaal, nationaal, regionaal of lokaal nieuws.

* Berekend aldus: $(1 \star 0\% + 2 \star 0\% + 3 \star 60\%) / 6 = 30\%$

7.4 Redactionele zelfstandigheid en pluriformiteit: nog enkele vragen

Met de voorgaande casus-posities is een schets gegeven van de voornaamste beleidsbeslissingen die genomen moeten worden, wil enigerlei zelfstandigheids criterium zinvol in een compensatieregeling kunnen worden opgenomen. Maar er reesteren nog enkele belangrijke vragen die ook beantwoord moeten worden alvorens men verantwoord zelfstandigheids criteria kan hanteren. Op die vragen zullen wij in deze paragraaf in gaan.

Moeten grote en kleine kranten verschillend worden beoordeeld?

Grote kranten hebben het wat redactionele zelfstandigheid betreft makkelijker dan kleine kranten: grote kranten kunnen zich meer eigen verslaggevers, redacteuren en dure abonnementen op buitenlandse persdiensten veroorloven dan de kleine. Vanuit deze eenvoudige vaststelling zou men kunnen bepleiten dat een 'rechtvaardige' toepassing van zelfstandigheids criteria in een compensatieregeling inhoudt: een differentiële toepassing waarbij aan grote kranten 'hogere' eisen worden gesteld dan aan kleine. Een niet zo vreemde gedachte die ook best past in de naoorlogse Nederlandse cultuur van de verzorgingsstaat, een cultuur die in veel opzichten wordt gekenmerkt door 'de sterkste schouders, de zwaarste lasten'. Naar analogie van bijvoorbeeld ons progressieve belastingstelsel – vele andere voorbeelden zouden genoemd kunnen worden – zou het zelfstandigheidsvereiste voor kranten via één of ander 'schijventarief' gekoppeld kunnen worden aan hun oplage, het aantal redacteuren in dienst, of welke andere indicator er ook maar te bedenken is voor de 'grootte van een dagblad'. Drie varianten laten zich bij een eerste overwegen al bedenken; zie Diagram 7.7 zie pagina 119 waarin we zijn uitgegaan van de kleine krant A en de twee keer zo grote krant B.

Het Diagram laat zien voor welke beslissingen het Bedrijfsfonds komt te staan wil het fonds tot een systeem van differentiële criteriatoeepassing kunnen overgaan. In de eerste plaats dient een systematiek gekozen te worden, bijvoorbeeld één van de drie geschetste varianten. Vervolgens dient een daarbij behorend 'plausibel' schijventarief te worden ontwikkeld. En tenslotte dient ondubbelzinnig de term 'grootte van een krant' te worden omschreven. Dit laatste is niet zo eenvoudig als het lijkt; we noemden al twee mogelijke concretisering van 'grootte': de oplage en het aantal redacteuren in dienst. Maar andere uitwerkingen en ook weer

Diagram 7.7 Grote en kleine kranten: differentiële toepassing van criteria

Variant	Uitwerking
Progressieve variant	naarmate een krant groter is dient zij een onevenredig grotere redactionele zelfstandigheid te hebben voorbeeld: krant A tenminste 30% en krant B tenminste 80%
Proportionele variant	naarmate een krant groter is dient zij een evenredig grotere redactionele zelfstandigheid te hebben voorbeeld: krant A tenminste 30% en krant B tenminste 60%
Dispensatie-variant	elke krant dient tenminste een redactionele zelfstandigheid te hebben van X% behoudens de mogelijkheid van dispensatie voor kleine kranten voorbeeld: krant B tenminste 60% en krant A 20% (een dispensatie van veertig procent)

combinaties daarvan zijn evenzeer denkbaar: de inkomsten van de krant, het aantal advertentiepagina's en het eventuele concerndraagvlak. Waarmee tegelijkertijd aangegeven is dat het aantal 'vrijheidsgraden' bij het ontwikkelen van een differentiële systematiek nogal groot is.

Er is gewoonlijk een grens aan hanteerbare rechtvaardigheid; het gezegde luidt dan ook niet voor niets dat het beste de vijand van het betere is. Dat geldt ook hier. Een systeem van differentiële criteria stelt het Bedrijfsfondsbestuur voor tal van moeilijke keuzes, keuzes zoals gezegd met veel 'vrijheidsgraden' en daarom ook moeilijk in het publieke debat tegen kritiek te verdedigen. Dat laatste heeft ook te maken met het feit dat wetenschappelijk nog weinig zicht is op de precieze empirische relatie tussen redactionele zelfstandigheid aan de ene kant en 'grootte'-indicatoren aan de andere kant. Eén en ander brengt ons tot de volgende aanbeveling:

Diagram 7.8 Grote en kleine kranten: een aanbeveling

Het verdient geen aanbeveling bij de beoordeling van de redactionele zelfstandigheid van kranten onderscheid te maken tussen grote en kleine kranten.

Hoe dienen verschillende zelfstandigheidscriteria te worden samengenomen bij de beoordeling van de redactionele zelfstandigheid van kranten?

Uit het voorgaande moge inmiddels duidelijk geworden zijn dat redactionele zelfstandigheid vanuit veel verschillende gezichtspunten kan worden gezien en dat er dan ook verschillende zelfstandigheids-criteria kunnen worden ontwikkeld. Dat stelt ons voor de vraag, hoe die verschillende criteria moeten worden samengenomen om tot een 'totaal-beoordeling' van de redactionele zelfstandigheid van een krant te komen. Bij de behandeling van de casus-positie 'De Juiste Koers' in 7.3 stelden wij al dat het aanbeveling verdient redactionele zelfstandigheid in de verwerkingsfase zwaarder te laten wegen dan zelfstandigheid in de selectiefase, en die weer zwaarder dan zelfstandigheid in de aanbodfase. Wij suggereerden bij De Juiste Koers een weging van 3 : 2 : 1 (zie Diagram 7.3). Er is echter nog een andere vraag – we roerden haar al enkele keren aan – die beantwoord moet worden: moet het toegelaten worden dat kranten een verhoudingsgewijs geringe zelfstandigheid in één redactionele fase kunnen compenseren door een grotere zelfstandigheid in een andere fase? Onze aanbeveling op dit punt luidt 'nee'; we kunnen daarvoor terug verwijzen naar de casus-positie 'De Telex' en onze aanbeveling in Diagram 7.5.

Met dit 'nee' kiezen wij voor wat in de sociaal-wetenschappelijke meettheorie een 'non-compensatorisch meetmodel' wordt genoemd. In beginsel kan non-compensatie bij de toepassing van criteria langs twee wegen worden gerealiseerd, via de weg van conjunctie* en via de weg van multiplicatie. Het voorbeeld bij uitstek van conjunctie is dat men bij de meeste academische examens voor alle tentamens op zijn minst een zes gehaald moet hebben voordat de academische bul wordt toegekend. Bij een multiplicatief model worden scores op samenstellende dimensies met elkaar vermenigvuldigd om tot een 'totaalscore' te komen, met als gevolg dat 'slechte' scores zichtbaar blijven omdat zij de eindbeoordeling in sterke mate bepalen. Wat één en ander voor de beoordeling van redactionele zelfstandigheid kan betekenen, kunnen we laten zien aan de hand van Diagram 7.9. In dat diagram wordt een krant beoordeeld met een redactionele zelfstandigheid van $RZ = .30$ in de aanbodfase, $.50$ in de selectiefase en $.80$ in de verwerkingsfase.

* R.W. Boesjes-Hommes (1974, 1970), 194–201. Naast het conjunctieve model worden door Boesjes-Hommes het disjunctieve model (een positieve score op een totaal-dimensie kan reeds worden verkregen door een positieve score op één van de onderliggende dimensies) en het compensatorische model onderscheiden.

Diagram 7.9 Het samen-nemen van criteria: conjunctie of multiplicatie

Variant	Vereiste	Eindbeoordeling	Consequentie
Conjunctie	in elke fase RZ groter dan .50	RZ = .00	niet ontvankelijk voor de Compensatieregeling
Multiplicatie	geen vereiste per afzonderlijke fase	RZ = .12	ontvankelijk voor de Compensatieregeling *

Het voorbeeld maakt duidelijk dat conjunctie nogal hoge eisen aan kranten stelt willen zij ontvankelijk zijn voor de Compensatieregeling: hoe goed onze voorbeeld-krant ook 'scoort' in de verwerkingsfase, het doet er niet toe, want op het eerste criterium (aanbodfase) 'scoorde' zij al onvoldoende. Multiplicatie stelt minder hoge eisen, terwijl toch kan worden vastgehouden aan de gedachte dat een krant in elke fase een zekere redactionele zelfstandigheid moet hebben om voor de Compensatieregeling in aanmerking te komen. Daarom zouden wij deze methodiek willen aanbevelen. Hoe deze methodiek rekenkundig kan worden uitgewerkt, hebben wij overigens al eerder uiteengezet in hoofdstuk 5.6.

Het voorgaande brengt ons tot een precisering van onze aanbevelingen in de Diagrammen 7.3 en 7.5:

Diagram 7.10 Aanbeveling voor berekening (totale) redactionele zelfstandigheid†

Het verdient aanbeveling de redactionele zelfstandigheid van een krant als volgt te berekenen:

$$RZ = (X1^1 \times X2^2 \times X3^3)^{1/6} \text{ waarbij}$$

RZ: redactionele zelfstandigheid van een krant;
X1: redactionele zelfstandigheid in de aanbodfase;
X2: redactionele zelfstandigheid in de selectiefase;
X3: redactionele zelfstandigheid in de verwerkingsfase.

* We zien hierbij nog even af van de vraag, hoeveel de totale redactionele zelfstandigheid moet bedragen, wil een krant aan het zelfstandigheidsvereiste voldoen. Eveneens laten we hier nog even buiten beschouwing dat de onderliggende dimensies gewogen kunnen worden in de verhouding 1 : 2 : 3.

† De hier gepresenteerde grootte is een zgn. geometrisch gemiddelde. Voor de achtergrond van deze keuze verwijzen wij naar de noten bij hoofdstuk 5.6.

Moet er verliescompensatie worden gegeven naar rato van de redactionele zelfstandigheid van een krant?

Eenmaal de 'totale' redactionele zelfstandigheid van een krant berekend hebbend, resteert tot slot de vraag: wat betekent dat getal voor verliescompensatie; hoe dient dat getal met het recht op compensatie in verband te worden gebracht? In beginsel kunnen ook hier weer twee wegen worden bewandeld: het Bedrijfsfonds kan een glijdende schaal gebruiken of een grenscriterium hanteren. Bij een glijdende schaal wordt verliescompensatie toegekend naar rato van de empirisch vastgestelde redactionele zelfstandigheid van een krant: een krant met een zelfstandigheid van bijvoorbeeld $RZ = .60$ krijgt dan mutatis mutandis tweemaal zoveel verliescompensatie als een dagblad met een zelfstandigheid van $RZ = .30$. Een glijdende schaal is mogelijk in het voordeel van grote verlieslijdende kranten, immers grote kranten kunnen zich waarschijnlijk, ondanks hun verliezen, meer redactionele zelfstandigheid veroorloven dan kleine dagbladen. Bij een glijdende schaal zullen kleine kranten wellicht zo weinig verliescompensatie krijgen dat die compensatie ook niet meer het 'afkalvingsproces' kan stoppen. Daarom ligt het meer voor de hand, een bepaald grenscriterium te hanteren, waaraan voldaan moet zijn wil een krant aanspraak op verliescompensatie kunnen maken. Wij komen tot de volgende aanbeveling, een aanbeveling die ook in lijn ligt met onze eerdere suggestie om bij de beoordeling van kranten geen onderscheid te maken tussen grote en kleine kranten (zie Diagram 7.8).

Diagram 7.11 Aanbeveling voor 'doorwerking' zelfstandigheids-criteria in de berekening van verliescompensatie

Het verdient aanbeveling bij de berekening van een eventuele verliescompensatie aan een dagblad slechts vast te stellen of de desbetreffende krant voldoet aan het criterium van X% redactionele zelfstandigheid. Voldoet de krant eenmaal aan het gestelde criterium dan is voor vaststelling van verliescompensatie irrelevant, of zij net aan dat criterium voldoet of ruimschoots.

7.5 Aan te bevelen getalscriteria voor redactionele zelfstandigheid

Het is goed, alvorens in deze slotparagraaf aanbevelingen te doen voor concrete getalscriteria voor redactionele zelfstandigheid, de

meest relevante bevindingen uit het voorgaande nogeens samen te vatten:

Diagram 7.12 Voornaamste bevindingen tot nu toe: tussenbalans

1. kranten dienen pas ontvankelijk te zijn voor een compensatieregeling als ze over een periode van Y tenminste voor X% nieuws, analyse, commentaar en achtergrondinformatie over politiek bevatten (zie Diagram 7.2);
2. kranten dienen pas ontvankelijk te zijn voor een compensatieregeling als ze over een periode van Y naast aandacht aan politiek, ook aandacht besteden aan tenminste één andere categorie van de maatschappelijke actualiteit (zie Diagram 7.2);
3. voor de beoordeling van redactionele zelfstandigheid van een krant dienen de redactionele zelfstandigheid in de aanbodfase respectievelijk selectiefase respectievelijk verwerkingsfase gewogen te worden in de verhouding 1 : 2 : 3;
4. kranten dienen pas ontvankelijk te zijn voor een compensatieregeling als hun redactionele zelfstandigheid berekend volgens de formule in Diagram 7.10 tenminste bedraagt $RZ = X$.

Deze tussenbalans laat zien dat er nog twee vragen beantwoord moeten worden om tot een operationeel zelfstandigheidscriterium ex artikel 129 van de Mediawet te komen. De eerste is: hoeveel procent 'politiek' over welke periode? En de tweede: hoeveel redactionele zelfstandigheid moet er zijn, wil een krant geacht kunnen worden te voldoen aan het zelfstandigheidscriterium?

Hoeveel procent 'politiek' over welke periode?

Met het tweede deel van deze vraag – welke periode? – kunnen we vrij snel klaar zijn. Waar de huidige Compensatieregeling zich steeds over een bepaald jaar uitstrekt ligt het in de rede, ook hier het kalenderjaar als uitgangspunt te nemen. Het eerste deel van de vraag vergt echter meer tekst. Hoeveel procent 'politiek' in de krant is adequaat met het oog op de doelstellingen die de Mediawet in het kader van het Bedrijfsfonds tracht te realiseren? Zonder nader empirisch onderzoek naar de verhouding tussen politiek-in-de-krant enerzijds en een pluriforme, publieke meningsvorming anderzijds is die vraag niet onomstotelijk te beantwoorden. Waarmee niet gezegd is dat zij dan ook maar terzijde moet worden geschoven. Als we ervan uit kunnen gaan dat de huidige Nederlandse dagbladpers in termen van hoeveelheid politieke berichtgeving haar taak voldoende verricht,

dan zouden we de vraag 'hoeveel politiek?' kunnen iken op de huidige journalistieke praktijk.

Inhoudsanalyse door Scholten van de pers in 1978 – de meest recente studie die thans openbaar beschikbaar is – levert het volgende beeld op van de hoeveelheid politiek nieuws in landelijke kranten:*

Tabel 7.1 Relatieve aandacht voor politiek nieuws (1978)

Krant	Percentage
Algemeen Dagblad	18
Nederlands Dagblad	51
NRC/Handelsblad	41
Het Parool	26
Reformatorisch Dagblad	44
De Telegraaf	22
Trouw	38
De Volkskrant	34
Het Vrije Volk	24
De Waarheid	46

Blijkens Scholtens onderzoek bevatten landelijke kranten gemiddeld 34.4% berichtgeving over politiek, met uitschieters naar boven en beneden. Nemen we het 'praktijkgemiddelde' en zijn spreiding – de standaarddeviatie bedraagt $s = 10.8\%$ – als uitgangspunt voor het criterium 'politiek nieuws' dan is de volgende regel verdedigbaar:

Diagram 7.13 Aan te bevelen criterium 'hoeveelheid politiek'

Om voor steunverlening in aanmerking te komen dient het desbetreffende persorgaan gerekend over het kalenderjaar tenminste 25% van zijn redactionele inhoud te besteden aan nieuws, analyse, commentaar en achtergrondinformatie over politiek, waarbij onder 'politiek' is te verstaan: al datgene dat verband houdt met het bestaan en/of de werking en/of het werk van politieke organisaties, dat wil zeggen organisaties of organen van organisaties, waarvan het doel dan wel één van de doelen is het vorm geven aan de toekomst van een samenleving als geheel, dan wel het uitoefenen van invloed op zo'n vormgeving.

* Scholten (1982), 106-116.

Het bovenstaande 25%-criterium is zodanig gekozen dat verwacht mag worden dat 85% van de Nederlandse krantetitels daaraan zonder veel problemen zal kunnen voldoen.*

Artikel 129, lid 2.b van de Mediawet schrijft, zoals we hebben gezien, ook voor dat aan andere categorieën van de maatschappelijke actualiteit aandacht wordt besteed. In de Memorie van Toelichting wordt in dit verband opgemerkt: 'Met "gevarieerd deel" wordt bedoeld: betrekking hebbend op uiteenlopende sectoren van de samenleving.'[†] Wij hebben dat in onze aanbeveling in Diagram 7.2 opgevat als het vereiste dat er naast politiek ook tenminste één andere categorie van de maatschappelijke actualiteit in kranten aan bod moet komen. Aldus geïnterpreteerd zou het denkbaar zijn, een zekere bovengrens aan 'politiek' in kranten aan te leggen, bijvoorbeeld maximaal 75% politiek nieuws, zodat 'voldoende' resteert voor die 'andere' maatschappelijke actualiteit. Uit Tabel 7.1 wordt echter duidelijk dat geen enkele krant ook maar in de buurt komt van 75% politiek nieuws. Een regel op het punt van die 'andere' maatschappelijke actualiteit formuleren, komt ons dan ook rijkelijk overbodig voor.

Hoeveel redactionele zelfstandigheid?

Deze vraag is natuurlijk de hamvraag van onze studie. Geen krant is redactioneel volledig zelfstandig, maar de ene is het wel meer dan de andere. Waar ligt de grens om nog van een krant met een eigen identiteit te kunnen spreken? Ook deze vraag zouden we in beginsel op 'de' praktijk moeten kunnen iken. Maar dat onderstelt dan wel dat we eerst alle kranten in Nederland op hun redactionele zelfstandigheid onderzoeken. In hoofdstuk 5.9 noemden we dat de 'maxi-variant' en we schoven die variant vervolgens als een onhaalbare kaart terzijde. In 5.9 suggereerden we vervolgens dat het

* In de onderstelling daarbij dat er geen grote verschillen op dit punt zijn tussen regionale en landelijke kranten, en dat zich tussen 1978 (het jaar van Scholtens onderzoek) en nu in dit vlak ook geen grote veranderingen hebben voorgedaan. De keuze voor 25% is technisch als volgt te argumenteren:

- het rekenkundig gemiddelde bedraagt 34.4% en de standaarddeviatie 10.8%;
- bij statistisch links-eenzijdige toepassing resulteert dan een grenswaarde van: rekenkundig gemiddeld minus $1 \times$ spreiding = 23.6%, afgerond naar boven 25%;
- in de onderstelling van een normale verdeling behelst deze grenswaarde een overschrijdingskans van $.34 + .50 = .84$, afgerond .85;
- de genoemde normaliteitsonderstelling is houdbaar, aangezien de Skewness = $3 \times (\text{gemiddelde} - \text{mediaan}) / \text{spreiding} = -.45$, d.w.z. gering is.

† Memorie van Toelichting voorstel-Mediawet, Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 19136, nrs. 1-3, p. 125.

Bedrijfsfonds zich bij de toepassing van zelfstandigheidscriteria het best kan concentreren op de verhouding van dochterbladen ten opzichte van moederbladen binnen dagbladondernemingen met meer dan één exploitatie. We noemden dat de 'mini-variant', een variant die we hebben uitgewerkt in 5.10.

Aan de in hoofdstuk 5 uitgezette lijn – de keuze voor een mini-variant – willen we ook bij het formuleren van een concreet getalss criterium voor zelfstandigheid vasthouden. Dat betekent dat wij het Bedrijfsfonds hier de aanbeveling doen, er bij moederbladen automatisch vanuit te gaan, dat die bladen een voldoende redactionele zelfstandigheid hebben. En in het verlengde daarvan uit te gaan van de vraag, of dochterbladen voldoende zelfstandig van hun moeder zijn te onderscheiden. Bij die laatste vraag lijkt ons vervolgens het criterium van 'meer dan de helft' zeer wel te verdedigen; we spreken hier dan immers over een mini-variant.

Het voorgaande brengt ons tot het volgende zelfstandigheids-criterium:

Diagram 7.14 Aan te bevelen criterium 'redactionele zelfstandigheid'

A. Indien een dagbladonderneming met meer dan één dagbladexploitatie voor één of meer van die exploitaties in aanmerking wenst te komen voor een uitkering krachtens de Compensatieregeling, verschaft zij het Bedrijfsfonds inzicht in de organisatorische en bedrijfseconomische positie van alle dagbladexploitaties binnen de onderneming. Daarbij dient te worden aangegeven, welk blad/welke bladen door de onderneming als 'moederblad' wordt/worden beschouwd en welk/welke als 'dochterblad'.

B. Bij het verschaffen van het in (A) bedoelde inzicht worden de volgende definities gehanteerd:

'moederblad' binnen een onderneming met meer dan één dagbladexploitatie is die krant als een moederblad te beschouwen, die

- a. aan één of meer andere kranten binnen de onderneming regelmatig berichten verschaft, zonder daarbij in gelijke mate berichten van één of meer andere kranten in de onderneming terug te ontvangen; en die tegelijkertijd
- b. in termen van oplage en omzet tenminste een meer dan twee

Diagram 7.14 Vervolg

keer zo grote bijdrage levert aan de onderneming dan de krant(en) waaraan zij berichten verschaft.

‘dochterblad’ binnen een onderneming met meer dan één dagblad-exploitatie, waaronder een moederblad, is die krant als dochterblad van het desbetreffende moederblad te beschouwen, die

- a. die van dat moederblad binnen de onderneming regelmatig berichten ontvangt, zonder daarbij in gelijke mate aan dat moederblad berichten te verschaffen; en die tegelijkertijd
- b. in termen van oplage en omzet minder dan de helft van de bijdrage van het moederblad bijdraagt aan de onderneming.

C. Een dagbladonderneming met meer dan één dagbladexploitatie kan slechts voor een dochterblad in aanmerking komen voor een uitkering krachtens de Compensatieregeling als dat dochterblad een redactionele zelfstandigheid van $RZ = .51$ of meer heeft ten opzichte van haar moederblad danwel moederbladen.

D. De in (C) bedoelde redactionele zelfstandigheid van het dochterblad wordt berekend volgens de formule:

$$RZ = (X1^1 * X2^2 * X3^3)^{1/6} \text{ waarbij}$$

RZ: (redactionele zelfstandigheid van het dochterblad ten opzichte van haar moederblad(en))

X1: redactionele zelfstandigheid in de aanbodfase van het dochterblad ten opzichte van haar moederblad(en)

X2: redactionele zelfstandigheid in de selectiefase van het dochterblad ten opzichte van haar moederblad(en)

X3: redactionele zelfstandigheid in de verwerkingsfase van het dochterblad ten opzichte van haar moederblad(en)

Het is voorstelbaar dat men een eventueel zelfstandigheids criterium nog nader wil differentiëren naar bepaalde categorieën van redactionele inhoud, in die zin dat het Bedrijfsfonds voor de ene categorie een hogere graad van zelfstandigheid ‘voorschrijft’ dan voor de andere. Zo zou men tegen de achtergrond van de frase ‘mede in het belang van politieke meningsvorming’ in artikel 129, lid 2.b van de Mediawet kunnen stellen dat zelfstandigheid in politieke berichtgeving belangrijker is dan waar het gaat om

sportverslaggeving. Wij menen dat er argumenten zijn om deze weg niet in te slaan.* In de eerste plaats kan erop gewezen worden dat het 25%-criterium voor politieke berichtgeving (zie Diagram 7.13) het belang van dit soort berichtgeving al benadrukt. In de tweede plaats maakt een gedifferentieerd criterium de beoordelingssystematiek voor het Bedrijfsfonds nog ingewikkelder dan zij nu als hier voorgesteld misschien al is.

Slot

De zinnigheid van criteria hangt af van de vraag, of zij effectief zijn met het oog op de doelstellingen die men nastreeft, maar ook van de vraag, of in concrete situaties empirisch kan worden bepaald of aan de criteria wordt voldaan. En dat geldt ook hier: men kan wel verlangen dat kranten een zekere graad van redactionele zelfstandigheid hebben, maar kunnen we die zelfstandigheid ook meten? Aan die vraag komen we in de volgende drie hoofdstukken toe.

* Eerder merkten we ook al op dat het geen aanbeveling verdient, een onderscheid te maken tussen internationaal, nationaal, regionaal en lokaal nieuws (zie casuspositie 'De Regiobode' (aanbeveling in Diagram 7.6).

8 Ontwikkeling van het beoogde meetinstrument: aanbodfase

8.1 Inleiding

In hoofdstuk 5 hebben we de zelfstandigheid van dagbladen in de aanbodfase van het redactionele productieproces opgevat als een organisatiekenmerk van kranten. Daarmee bedoelden we dat, nog voordat het eigenlijke journalistieke werk begint en van enigerlei redactioneel product sprake is, krantedirecties door de manier waarop zij hun 'berichtenleverantie' hebben georganiseerd, al een bepaalde graad van redactionele afhankelijkheid danwel zelfstandigheid hebben. In de aanbodfase wordt de redactionele zelfstandigheid van een krant vooral bepaald door het aantal 'derden' waarvan zij voor haar 'grondstoffen', dat wil zeggen voor de toelevering van berichten, afhankelijk is. In Diagram 5.4 in hoofdstuk 5 gaven wij aan, welke omstandigheden daarbij een rol spelen, anders gezegd: in termen van welke dimensies de redactionele zelfstandigheid in de aanbodfase kan worden beschreven. Kort gezegd komt het erop neer dat de zelfstandigheid van een krantedirectie in de aanbodfase:

- groter is naarmate zij op meer internationale persbureaus is geabonneerd en daarvan ook meer berichten ontvangt;
- geringer is naarmate zij contractueel meer betrokken is bij landelijke (anders dan het ANP) en regionale, redactionele samenwerkingsverbanden;
- groter is naarmate het aanbod van freelance journalisten landelijk danwel regionaal groter is;
- groter is naarmate zij meer 'eigen' journalisten in dienst heeft.

Voor dochterbladen (kopbladen) geldt daarenboven nog (zie Diagram 5.12 in hoofdstuk 5) dat hun redactionele zelfstandigheid in de aanbodfase groter is naarmate het berichtenaanbod afkomstig is van het moederblad en van eventuele interne nieuwsdiensten geringer is.

Vraag is thans of het mogelijk is, deze dimensies van redactionele zelfstandigheid op een zodanige wijze te operationaliseren dat die zelfstandigheid betrouwbaar en geldig kan worden gemeten. Die vraag staat in de volgende paragraaf centraal.

8.2 Mogelijke operationalisatie 'redactionele zelfstandigheid' in de aanbodfase

In hoofdstuk 5 (5.9) onderscheidden wij een maxi-variant en een mini-variant van onderzoek naar de redactionele zelfstandigheid van dagbladen. Wie voor de aanbodfase redactionele zelfstandigheid volgens een maxi-variant wil meten, is gehouden het totale berichten-aanbod voor elke krant afzonderlijk in kaart te brengen. Dat betekent dat de zelfstandigheid van kranten in de aanbodfase pas kan worden vastgesteld nadat eerst een volledige inventarisatie is gemaakt van alles dat van persbureaus en van eventuele 'gemeenschappelijke persdiensten' afkomstig is en de redactielokalen bereikt. We stelden in hoofdstuk 5 echter al dat zo'n maxi-variant praktisch gezien een onhaalbare kaart is: de kosten van deze variant zijn onevenredig hoog in relatie tot de mogelijke opbrengst van zo'n maxi-onderzoek voor het praktische beleid dat moet worden gevoerd. Tegen die achtergrond meenden wij dat voor het Bedrijfsfonds een mini-variant het meest aan te bevelen zou zijn. Bij een mini-variant van onderzoek naar de redactionele zelfstandigheid van dagbladen worden dochterbladen 'slechts' vergeleken met hun moederbladen, er dan min of meer stilzwijgend vanuit gaand dat bij die moederbladen zelf van 'redactioneel zelfstandige producten' kan worden gesproken.

Voor de meting van redactionele zelfstandigheid in de aanbodfase zullen wij in dit hoofdstuk dan ook slechts een mini-variant uitwerken. Dat betekent dat onze operationalisatie niet verder hoeft te reiken dan de zelfstandigheid in de aanbodfase van 'dochters' ten opzichte van hun 'moeders'. Dusdoende kan onze operationalisatie zich toespitsen op de vraag, of in het organisatorische vlak, dat wil zeggen in de organisatie van het berichtenaanbod een zekere graad zelfstandigheid bestaat van dochterbladen ten opzichte van hun 'moeders'. Wij komen tot het volgende diagram.*

★ Bij de navolgende operationalisering wordt zoveel aangesloten bij het overzicht van dimensies voor redactionele zelfstandigheid in de aanbodfase als gegeven in Diagram 5.12 (hoofdstuk 5). Buiten beschouwing blijven:

- A1: onderdeel omvang van het aanbod van internationale persbureaus, omdat meting daarvan een maxi-variant van onderzoek onderstelt;
- A2: om redenen als genoemd in Diagram 5.12;
- A3: omdat de omvang van het aanbod door gemeenschappelijke persdiensten alleen bij een maxi-variant van onderzoek kan worden gemeten;
- A4: omdat adequate gegevens daarover niet beschikbaar zijn en bovendien, als die al beschikbaar waren, voor moeder en dochter (ongeveer) gelijk zullen zijn en daarom niet discrimineren tussen moeder en dochter.

Diagram 8.1 Operationalisering 'redactionele zelfstandigheid van dochterbladen' in de aanbodfase

$$Z_a = (D1 / M1 + D2 / M2) / 2 \quad 0 \leq Z_a \leq 1$$

onder de condities dat

- als $D1 > M1$, dan geldt $D1 / M1 = 1$
- als $D2 > M2$, dan geldt $D2 / M2 = 1$

waarbij *

Z_a : de redactionele zelfstandigheid in de aanbodfase van het dochterblad ten opzichte van het moederblad;

$D1$: het aantal internationale persbureaus waarop het dochterblad zelf is geabonneerd;

$D2$: het (genormaliseerde) aantal journalisten in dienstbetrekking bij de dagbladonderneming dat uitsluitend werkt aan de redactionele productie van het dochterblad;

$M1$: het aantal internationale persbureaus waarop het moederblad is geabonneerd;

$M2$: het (genormaliseerde) aantal journalisten in dienstbetrekking bij de dagbladonderneming voor de redactionele productie van het moederblad.

Volgen we deze operationalisatie dan geldt dat een dochterblad als zelfstandiger ten opzichte van het moederblad wordt beschouwd naarmate dat dochterblad in de aanbodfase in vergelijking met het moederblad meer over 'eigen' berichtenleveranciers kan beschikken. En dat kan worden afgelezen aan twee indicatoren, dat wil zeggen het aantal 'eigen' abonnementen op persbureaus (het ANP daarbij buiten beschouwing latend) en aan het aantal 'eigen' journalisten dat voor nieuwsgaring op pad kan worden gestuurd. De deling door het getal '2' heeft als effect dat beide dimensies voor de berekening van de zelfstandigheidsgraad even zwaar worden gewogen.

De hier aanbevolen operationalisatie kan aan de hand van twee voorbeelden inzichtelijk worden gemaakt.

* Bij $D2$ en $M2$ staat 'genormaliseerd aantal journalisten' voor:

- het aantal journalisten uitgedrukt in full-time equivalenten (maximale werktijd conform CAO);
- gerelateerd aan de redactionele omvang (in pagina's) van de desbetreffende krant.

De tweede normalisatie is nodig om een mogelijk effect van de redactionele omvang van kranten op de berekening van redactionele zelfstandigheid in de aanbodfase uit te sluiten. Zouden we deze normalisatie niet uitvoeren dan zijn relatief kleine dochterbladen van een bepaald moederblad rekentechnisch in het nadeel bij relatief grote dochterbladen, ongeacht hun feitelijke redactionele zelfstandigheid.

Diagram 8.2 Redactionele zelfstandigheid van dochterbladen: enkele voorbeelden (aanbodfase)

Blad	Aantal persbureaus	Aantal journalisten per pagina	Redactionele zelfstandigheid
Moeder A	4	5	n.v.t.
Dochter X	1	1	.225
Moeder B	2	3	n.v.t.
Dochter Y	1	1	.415

Het zal duidelijk zijn dat deze operationalisatie in de praktijk tamelijk eenvoudig te hanteren is: volstaan kan worden met een geautoriseerde opgave van de desbetreffende gegevens door die dagbladondernemingen die voor een dochterblad een beroep willen doen op een compensatieregeling. Maar of de gesuggereerde operationalisatie ook geldig en betrouwbaar is – in de zin zoals omschreven in hoofdstuk 6 – valt op dit moment nog niet aan te geven. Daartoe zouden toch eerst de relevante gegevens verzameld moeten worden. En dat valt, waar onze probleemstelling vraagt om methoden van *inhoudsanalyse* om het begrip 'redactionele zelfstandigheid van een dagblad te operationaliseren' (deelvraag 4), buiten de opzet van deze voorstudie. Wellicht dat dit onderdeel van een meetinstrument voor redactionele zelfstandigheid in een volgende fase van onderzoek kan worden uitgetest.

9 Redactionele zelfstandigheid in selectie- en verwerkingsfase: de ontwikkeling van het beoogde meetinstrument

9.1 Inleiding

Stond in het vorige hoofdstuk de zelfstandigheid van kranten in de aanbodfase centraal, in dit hoofdstuk zal onze aandacht zich richten op de zelfstandigheid van dagbladen in de selectie- en in de verwerkingsfase. We zullen, wat betreft die laatstgenoemde twee fasen, ons vrijwel uitsluitend concentreren op de zelfstandigheid als **produkt**kenmerk. Om redenen die al in hoofdstuk 5 zijn genoemd, zal het vraagstuk van de redactionele zelfstandigheid als produktkenmerk vooral toegespitst worden op zogenaamde ‘moeder/dochter’-relaties. Vraag is dan in hoeverre dochterbladen zich redactioneel onderscheiden van hun moederbladen. Een dergelijke vraag kan alleen met behulp van ‘content analysis’, de sociaal-wetenschappelijke waarnemingstechniek waarover wij reeds in hoofdstuk 6 één en ander naar voren brachten, beantwoord worden.

In dit hoofdstuk zal het model zoals dat in hoofdstuk 5 werd gepresenteerd, nader uitgewerkt worden. De operationalisering waarbij eerst de selectiefase en vervolgens de verwerkingsfase aan bod komt, zal hier echter slechts in hoofdlijnen worden beschreven. Meer gedetailleerde informatie over de operationalisering kan in de Codeerinstructie, welke als bijlage aan dit rapport is toegevoegd, worden aangetroffen. De resultaten van het met behulp van de in dit hoofdstuk geoperationaliseerde begrippen, uitgevoerde onderzoek, zullen in hoofdstuk 10 gepresenteerd worden.

9.2 Redactionele zelfstandigheid in de selectiefase: de operationalisering in hoofdlijnen

‘Hoeveel interne en hoeveel externe berichten plaatst een krant?’, is de vraag die beantwoord moet worden, wil de redactionele zelfstandigheid van die kranten in de selectiefase bepaald kunnen worden. Welke externe bronnen voor ons onderzoek relevant zijn, werd reeds in 5.7 aangegeven. In eerste instantie kan uiteraard per artikel bekeken worden welke ‘bron’ het dagblad zelf vermeldt. Bepaald kan zodoende worden bij welk percentage van de artikelen in een bepaalde krant één van de volgende bronnen wordt vermeld:

Diagram 9.1 In het onderzoek getraceerde bron-aanduidingen

- a. Geen bron (waartoe ook gerekend worden artikelen waarbij alleen een plaatsnaam vermeld staat);
- b. ANP of buitenlands persbureau (Reuter, AP, AFP etcetera);
- c. Gemeenschappelijke persdienst;
- d. Alleen een naam;
- e. Een correspondent;
- f. Een verslaggever/medewerker;
- g. Een redactie.

Tevens kan worden bekeken of bij de onder e tot en met g genoemde bronnen nog een nadere precisering wordt gegeven. Bijvoorbeeld of van de verslaggever in kwestie ook nog de naam vermeld wordt of dat van een redactie tevens de nieuwssoort waarin zij is gespecialiseerd wordt aangegeven. Het vaststellen of een nadere precisering wordt gegeven, is zinnig, omdat aangenomen mag worden dat meer concrete aanduidingen een beter inzicht verschaffen in het al dan niet 'intern-zijn' van berichten. Wanneer het anderszijds zo zou blijken te zijn dat kranten in veel gevallen geen bron vermelden, dan zouden we wellicht tot de conclusie moeten komen dat de wijze van bron-identificatie, zoals hier voorgesteld, geen goede ingang biedt om wat over de redactionele zelfstandigheid van kranten in de selectiefase te kunnen zeggen. De uitspraken zouden dan namelijk gebaseerd zijn op een te gering percentage artikelen.

9.3 Onduidelijkheid over de herkomst

Het vaststellen welke bron een bepaald krante-artikel zelf vermeldt, is een vrij eenvoudige zaak. Aangezien de door ons gevolgde wijze van waarnemen, er werd gekeken of bepaalde aanduidingen als 'van onze verslaggever' letterlijk zo in de aanhef boven het artikel voorkwamen, nauwelijks interpretatieverschillen toelaat, mag verwacht worden dat verschillende analisten in vrijwel alle gevallen tot een gelijklopend oordeel komen. Er resteert echter een probleem. Het betreft hier het probleem dat op bepaalde bron-omschrijvingen die in een krant worden aangetroffen niet ondubbelzinnig het etiket 'intern' of 'extern' geplakt kan worden. Een punt dat hierna nader toegelicht zal worden.

Bij veel kranteberichten, die het ANP als bron hebben staat dat gewoon vermeld. Dat hoeft echter niet altijd het geval te zijn. ANP-berichten worden niet zelden in een krant geplaatst zonder dat vermeld wordt dat het bericht van het ANP afkomstig is. Het auteurs-

rechtelijke voorbehoud dat men op de concrete opschriftstelling van nieuwsberichten kan laten rusten, wordt door het ANP ten opzichte van de bij de dienst aangesloten leden kennelijk niet gemaakt. Van het niet-vermelden van het ANP als bron laten we hieronder een voorbeeld zien. Het bericht uit het NRC/Handelsblad (links) vermeldt geen bron, het identieke bericht uit het Parool^{*} vermeldt 'van onze sportredactie'. Toch mogen we, gezien het feit dat de twee berichten letterlijk identiek zijn, aannemen dat beide kranten het artikel aan het ANP hebben ontleend.

Rodelmanches

Het eerste optreden van Bart Carpentier Alting bij de Olympische Winterspelen is geen succes geworden. De rodelaar, die later bij de spelen nog in actie zal komen in de tweemansbob, kon slechts twee deelnemers uit het veld van 38 achter zich laten. De Filipino Raymond Ocampo, die net als Carpentier Alting in eigen land nauwelijks heeft kunnen trainen, had voor de twee manches twee seconden meer nodig dan de Nederlander, die in Calgary uitkomt voor de Nederlandse Antillen. De Liechtensteiner Peter Beck slaagde er niet in overeind te blijven. In de strijd om de medailles was het falen van de Sovjetrussische favoriet Doedin het meest opvallend. Hij bezet na twee races slechts de 21ste plaats. De ranglijst wordt aangevoerd door de Oostduitser Müller. Hij heeft een kleine voorsprong op de Westduitser Hackle. De plaats van Doedin in de kop van de ranglijst werd overgenomen door Kartsjenkov.

(Van onze sportredactie) Geen succes

Het eerste optreden van Bart Carpentier Alting bij de Olympische Winterspelen is geen succes geworden. De rodelaar, die later bij de spelen nog in actie zal komen in de tweemansbob, kon slechts twee deelnemers uit het veld van 38 achter zich laten. De Filipino Raymond Ocampo, die net als Carpentier Alting in eigen land nauwelijks heeft kunnen trainen, had voor de twee manches twee seconden meer nodig dan de Nederlander, die in Calgary uitkomt voor de Nederlandse Antillen. De Liechtensteiner Peter Beck slaagde er niet in overeind te blijven. In de strijd om de medailles was het falen van de Sovjetrussische favoriet Doedin het meest opvallend. Hij bezet na twee races slechts de 21ste plaats. De ranglijst wordt aangevoerd door de Oostduitser Müller. Hij heeft een kleine voorsprong op de Westduitser Hackle. De plaats van Doedin in de kop van de ranglijst werd overgenomen door Kartsjenkov.

Uit het bovenstaande voorbeeld moge reeds duidelijk geworden zijn dat in een krant vermelde 'bron-aanduidingen' weinig zeggen over het al-dan-niet 'intern' zijn van berichten. Nu ligt het voor de hand om artikelen zonder bronaanduiding (zelfs geen plaatsnaam) tot het 'externe' nieuws te rekenen, maar kennelijk zijn artikelen waarbij 'van onze verslaggever' vermeld staat ook niet altijd zo intern als de aanduiding wel suggereert. In sommige gevallen moeten derhalve ook artikelen met de aanduiding 'van onze redactie' tot het externe nieuws gerekend worden. Immers: wanneer we artikelen met de aanduiding 'van onze redactie' per definitie tot het interne nieuws

^{*} Parool Sport, 15 februari 1988, p. 3. Het bericht uit het NRC/Handelsblad is van dezelfde datum.

zouden rekenen, komt er een premie te staan op het ten onrechte weglaten van aanduidingen als 'afkomstig van het ANP'; de redactionele zelfstandigheid in de selectiefase zou door de genoemde wijze van onjuist vermelden van bronnen toenemen.

Ook bij berichten waar alleen een plaatsnaam bij vermeld staat, lijkt het voor de hand te liggen om deze als 'extern' te rekenen. Echter, ook berichten die men zelf vergaard en bedacht heeft, worden vaak in de krant geplaatst met als enige aanduiding de plaats waar de beschreven gebeurtenis zich heeft afgespeeld; het betreft hier veelal plaatselijk of regionaal nieuws. We zouden in dit geval de 'externe berichtgeving' dan ook willen beperken tot die artikelen waarbij plaatsnamen vermeld staan, die buiten het verspreidingsgebied van de krant in kwestie vallen, hetgeen overigens betekent dat voor landelijk verspreide kranten alle artikelen die alleen een plaatsaanduiding bevatten tot de externe berichten gerekend dienen te worden. Het is evenwel niet geheel uit te sluiten dat een dergelijke keuze voor sommige dagbladen onrechtvaardigheden met zich meebrengt.

Aanduidingen als 'van onze verslaggever' lijken erop te wijzen, dat we met interne berichten te maken hebben. Toch hoeven dergelijke berichten niet zo intern te zijn als het op het eerste gezicht wel lijkt. Dergelijke berichten zijn soms namelijk gebaseerd op aan alle dagbladen verstrekte perscommuniqués, ze kunnen dan ook in vergelijkbare vorm in verschillende dagbladen worden aangetroffen. Van 'eigen nieuwsgaring' in de strikte betekenis die aan dat begrip gehecht kan worden, is in dit soort gevallen eigenlijk geen sprake. Iets vergelijkbaars treffen we aan bij onderstaande twee berichten. Het bericht uit De Telegraaf* (links) vermeldt de Haagse redactie van die krant als bron, het Algemeen Dagblad heeft zijn verhaal aan het ANP ontleend.

Toch is het maar de vraag of De Telegraaf ten onrechte 'van onze Haagse redactie' boven het artikel heeft gezet. Het ANP en de Haagse redactie van De Telegraaf kunnen zich onafhankelijk van elkaar tot dezelfde bron gewend hebben, in dit geval waarschijnlijk dezelfde woordvoerder van de politie, als gevolg waarvan de teksten vrij sterk op elkaar lijken. Of dit inderdaad het geval is geweest is via wat speurwerk misschien nog wel te achterhalen, het mag echter duidelijk zijn dat het achterhalen van de 'primaire' bron van een

* In De Telegraaf van 10 augustus 1987, het artikel uit het Algemeen Dagblad is van dezelfde datum.

**Met hoofd tegen de tram:
Hagenaar komt om het leven**

Van onze Haagse redactie
Den Haag, maandag

De 39-jarige H. Bajnath is gistermorgen op de trambaan bij de Haagse Melis Stokelaan op een afschuwelijke wijze om het leven gekomen. De man had op een cultureel festival in het Haagse Zuiderpark nogal wat alcohol gedronken en was misselijk.

De chauffeur van de auto die hem naar huis bracht, stopte daarom even op de Melis Stokelaan. De aangeschoten Hagenaar stak daar zijn hoofd over het hekje van de trambaan om over te geven. Op dat moment reed evenwel de laatste tram lijn 8 langs. De heer Bajnath brak zijn nek en overleed onmiddellijk.

De 36-jarige Zoetermeerse trambestuurder merkte niets van het ongeluk. Hij vertelde later tegen de politie een tik te hebben gehoord, maar te hebben gedacht dat er een tak knapte. De Haagse politie zoekt getuigen van het ongeval. Het telefoonnummer is 070 - 104911.

Tram doodt brakende man

DEN HAAG (ANP) - De 39-jarige H. Bajnath is in de nacht van zaterdag op zondag in zijn woonplaats om het leven gekomen. Hij kwam met een kennis in diens auto van een multicultureel festival in het Haagse Zuiderpark. Onderweg werd Bajnath misselijk en op de Melis Stokelaan stapte hij uit om over te geven. Hij deed dat met zijn hoofd gebogen over een hekje dat de rijbaan van de trambaan scheidt. Een passerende tram raakte het hoofd van Bajnath, waardoor zijn nek brak en ter plaatse overleed. De 36-jarige trambestuurder dacht dat hij slechts een tak had geraakt en hoorde pas later wat er was gebeurd.

krante-artikel, zo men zou wensen dit te doen, geen sinecure is.

In hoofdstuk 7 is de positie van freelancers besproken. Wanneer men meent dat het voor de redactionele zelfstandigheid van een krant er wat toe doet of een artikel door een freelancer is geschreven, een stelling die wij overigens (zie 7.3, casus-positie II) niet onderschrijven, dan is het gewenst inzicht te krijgen in de mate waarin de bijdragen van die freelancers de redactionele kolommen vullen. Met behulp van inhoudsanalyse alleen is deze vraag echter niet te beantwoorden. Weliswaar zullen de meeste freelancers onder eigen naam schrijven, maar ook aan medewerkers in vaste dienst, bijvoorbeeld de hoofdredacteur, wordt dit voorrecht soms gegund. Een voorbeeld hiervan kan men aantreffen bij de bladen van het Sijthoff-concern, waar onder de (hoofd)redactionele commentaren alleen een naam vermeld staat. Zonder aanvullende gegevens – wie is in vaste dienst en wie niet? – is de vraag welk gedeelte van een bepaalde krant door freelancers wordt gevuld, niet te beantwoorden.

Samenvattend zouden we kunnen stellen dat de journalistieke praktijk gekenmerkt wordt door bron-aanduidingen, die het niet altijd mogelijk maken onmiddellijk te bepalen of een bericht afkomstig is van een 'interne' of van 'externe bron'; aanvullende werkzaamheden,

zoals het bestuderen van de output van het ANP en de gemeenschappelijke persdiensten, het verzamelen van perscommuniqués en het verzamelen van gegevens over over wie er nu bij een bepaalde krant in vaste dienst is, zijn noodzakelijk, wil met grotere precisie aangegeven kunnen worden of berichten nu wel of niet of slechts gedeeltelijk intern zijn.

9.4 De redactionele zelfstandigheid in de verwerkingsfase: de gekozen operationalisering in hoofdlijnen

De verwerkingsfase bestaat zoals reeds in hoofdstuk 5 werd gezegd uit drie onderdelen, te weten: (1) aandachtstoedeling aan zowel externe als interne berichten, (2) het toevoegen van achtergrondinformatie en commentaar aan het zuivere nieuws en (3) het bewerken van externe berichten. Hoe we deze drie dimensies van het theoretische begrip 'verwerking' geoperationaliseerd hebben, dat wil zeggen in zodanige termen hebben vervat dat ondubbelzinnig vastgesteld kan worden of een tekst (of een gedeelte daarvan) onder het betreffende theoretische concept kan worden gebracht, zal in de volgende paragrafen besproken worden.

9.5 De aandachtstoedeling

De op het vaststellen van de bron-aanduiding volgende stap in het onderzoeksproces is de bepaling van de verhouding tussen de hoeveelheid aandacht gewijd aan interne berichten en de hoeveelheid aandacht gewijd aan externe berichten. 'Aandacht' voor een bepaalde nieuwssoort (onderwerpen) of een bepaalde nieuwsvorm (zuiver nieuws, achtergrondinformatie en (hoofd)redactioneelcommentaar) zouden we willen omschrijven als het belang dat een krant hecht aan de desbetreffende nieuwssoort/vorm. Relatieve aandacht voor een nieuwssoort of een nieuwsvorm is dan de verhouding tussen de aandacht voor de desbetreffende nieuwsvorm en de totale aandacht van de krant.

De meest eenvoudige manier om aandacht te meten is in termen van 'aantal artikelen gewijd aan ...'. Bezwaren die tegen deze werkwijze kunnen worden aangevoerd zijn: (1) er wordt geen rekening gehouden met de plaats van het artikel in de krant als geheel en (2) de omvang van artikelen gemeten in termen van 'ruimte besteed aan ...' wordt genegeerd. In de door ons gevolgde werkwijze wordt 'het belang dat gehecht wordt aan ...' dan ook met behulp van

meerdere kenmerken tot uitdrukking gebracht, namelijk de kop boven het artikel, de lengte van het artikel, de plaats van het artikel op de pagina en de plaats van het artikel in de krant. Met deze methode worden de bezwaren, die tegen een meting in termen van 'aantal artikelen gewijd aan ...' geopperd kunnen worden, ondervangen.

Het belang dat een krant hecht aan een bepaald artikel kan worden uitgedrukt met behulp van het overkoepelende begrip '**item-importantie**'. Operationeel werd dit laatste begrip door ons als volgt gedefinieerd: de optelsom van het aantal punten dat een bepaald artikel krijgt voor: de lengte van het artikel, de breedte van de kop boven het artikel, de plaats van het artikel in de krant, de plaats van het artikel op de pagina en voor het gegeven of een artikel al dan niet als een (hoofd)redactioneel commentaar beschouwd kan worden. Het laatste kenmerk dient volgens Scholten opgenomen te worden 'op grond van de overweging dat dagbladen hun hoofdredactionele commentaar doorgaans ... wijden aan zaken die ze van groot belang achten en zeker niet aan zaken die ze als onbelangrijk zien.'[†] Uit het volgende diagram blijkt dan hoe we ons de toekenning van scores voorstellen.

Diagram 9.2 De scoretoekenning voor item-importantie

Dimensie	Scoretoekenning	Score
(Hoofd)redactioneel commentaar	artikel is geen (hoofd)redactioneel commentaar	0 pt.
	artikel is wel (hoofd)redactioneel commentaar	5 pt. *
Lengte van het artikel	artikel is korter dan $\frac{3}{4}$ kolom	0 pt.
	artikel is langer dan $\frac{3}{4}$ kolom	1 pt.
Breedte van de kop	kop heeft breedte van 1 kolom	0 pt.
Boven het artikel	kop-breedte van 2, 3 of 4 kolommen	1 pt.
	kop-breedte van 5 of meer kolommen	2 pt.
Plaats in de krant	artikel staat niet op de eerste pagina van een katern of op de opiniepagina	0 pt.
	artikel staat wel op de eerste pagina van een katern of op de opiniepagina	1 pt.
Plaats op de pagina	artikel staat onder de vouw	0 pt.
	artikel staat boven de vouw	1 pt.

* Volgende punten hoeven niet toegekend te worden.

[†] Scholten, 1982, p. 388.

De item-importantie van een artikel kan volgens de bovenstaande methodiek een waarde aannemen, die varieert van 0 tot en met 5 punten. Relatieve aandacht voor een nieuwssoort/vorm kan dan in aansluiting op de eerder gegeven definitie als volgt berekend worden:

$$RA_k = A_k / A_t$$

waarbij

RA_k : de relatieve aandacht voor nieuwssoort/vorm k ;

A_k : de som van de item-importatiescores van de artikelen, vallend in de nieuwssoort/vorm k ;

A_t : de som van de item-importatiescores van alle artikelen in een bepaalde krant.

9.6 Het toevoegen van achtergrondinformatie en (hoofd)redactioneel commentaar

De laatste jaren zijn de nieuwsvormen 'zuiver nieuws' en 'achtergrondinformatie' steeds meer door elkaar gaan lopen, althans het is minder duidelijk geworden waar zuiver nieuws in achtergrondinformatie overgaat. Ook in nieuwsberichten worden steeds vaker meningen naar voren gebracht. Het onderscheid (zie ook 5.5) tussen zuiver nieuws en achtergrondinformatie hebben we in de uiteindelijke analyse dan ook laten vallen. Gegevens over de mate van bewerking (zie hierna 9.8 tot en met 9.10) en daarmee de redactionele zelfstandigheid welke in hoofdstuk 10 gepresenteerd worden, hebben dan ook betrekking op alle artikelen die niet onder de nieuwsvorm '(hoofd)redactioneel commentaar' zijn onder te brengen.

Hoeveel aandacht een krant besteedt aan de nieuwsvorm '(hoofd)redactioneel commentaar' is met behulp van de in de vorige paragraaf behandelde methode eenvoudig na te gaan. Ook de verhouding tussen eigen commentaar en van de moeder overgenomen commentaar kan bepaald worden; de werkwijze is vrijwel gelijk aan die welke we voor nieuwsberichten gebruiken. Deze werkwijze zal in de paragrafen 9.8 tot en met 9.10 behandeld worden.

9.7 Bewerking toegespitst op moeder / dochter-relaties: de operationalisering in hoofdlijnen

Uit de dissertatie van Scholten blijkt dat de landelijke kranten van het politieke gebeuren in Den Haag vaak hetzelfde selecteren, bijgevolg ontlopen ze elkaar in hun berichtgeving niet veel. In 'moeder / dochter'-relaties is de door de twee kranten aangeboden informatie vaak in nog specifiekere opzicht aan elkaar gelijk, namelijk ook in syntactisch opzicht. Teksten zijn pas dan in syntactisch opzicht gelijk aan elkaar als ze letterlijk hetzelfde zijn.

De nieuwsvoorziening van landelijke dagbladen overlapt zoals gezegd elkaar in vrij sterke mate. Blijkbaar zijn de nieuwscriteria die de redacties van verschillende kranten hanteren voor een deel aan elkaar gelijk. Is het goed voor te stellen dat meerdere mensen een bepaalde gebeurtenis van groot belang achten, minder voorstelbaar is het dat die mensen, indien ze dat gevraagd zou worden, onafhankelijk van elkaar een in syntactisch opzicht gelijk verslag van die gebeurtenis zouden uitbrengen. Wanneer we dan ook in twee of meer kranten in syntactisch opzicht gelijke informatie aantreffen, dan mogen we aannemen dat we met bepaalde afhankelijkheidsrelaties te maken hebben. Om redenen van bedrijfseconomische aard zijn sommige kranten wel gedwongen om bepaalde nieuwsberichten van een ander (moederblad, ANP, gemeenschappelijke persdienst) over te nemen. Vanuit journalistiek oogpunt is men vanzelfsprekend niet altijd gelukkig met die situatie; als het maar even kan probeert men een eigen verslaggever op een bepaalde gebeurtenis af te sturen. Het Sijthoff-concern kan hier als voorbeeld dienen; Het Binnenhof en de Haagsche Courant, beide door Sijthoff uitgegeven, berichten onafhankelijk van elkaar over Haagse, plaatselijke aangelegenheden.

Berichten van externe leveranciers worden vaak zonder meer 'dorgeplaatst'. Soms gebeurt dat echter pas nadat het bericht een bewerking heeft ondergaan. Hoe meer de berichten nu bewerkt zijn des te groter is de redactionele zelfstandigheid, werd reeds in hoofdstuk 5 gesteld. Welk soort bewerkingen in dit verband relevant zijn, hoe die bewerkingen operationeel omschreven kunnen worden en hoe de verschillende dimensies van bewerken tot één maatstaf voor de redactionele zelfstandigheid in de bewerkingsfase samengevoegd kunnen worden, wordt in de volgende paragrafen behandeld.

9.8 De mate van bewerking in moeder / dochter-relaties

Een belangrijke bezigheid van redacteuren in de productiefase van een krant is het bewerken van ingekomen berichten. De bewerking kan plaatsvinden op zowel berichten van externe leveranciers als op berichten van interne leveranciers. Dat berichten van interne leveranciers (verslaggevers) regelmatig bewerkt worden, blijkt wel uit de dissertatie van Kaiser. Zij onderscheidt drie manieren waarop een bericht 'bewerkt' kan worden, namelijk herschrijven, bekorten en niet-plaatsen.* Bekorten blijkt het meest regelmatig voor te komen. Bedoelde berichtgeving wordt door eventueel ingrijpen van een redacteur echter niet minder 'intern', niet minder zelfstandig.

Het bewerken van externe berichten is vanuit de zelfstandigheidsoptiek meer relevant. Bij bewerken is altijd sprake van twee grootheden: het origineel en de bewerkte versie. Het bewerkingsproces aan iets, bijvoorbeeld een nieuwsbericht, resulteert altijd in iets 'nieuws of origineels' dat op tenminste één aspect afwijkt van het origineel. Zo niet, dan is er geen sprake van bewerking. Wanneer we nu de 'mate van bewerking' willen bepalen, impliceert dat een vergelijking tussen het origineel en de bewerkte versie. Bovendien moet de bewerkte versie herkenbaar zijn als een bewerking van een bepaald origineel, met andere woorden er moeten meerdere in syntactisch opzicht gelijke alinea's of zinnen in de artikelen voorkomen. Wat betreft de redactionele zelfstandigheid in de productiefase houdt dat in dat de onderzoeker de beschikking moet hebben over de originele berichten zoals ze door de 'externe' leverancier, meestal persbureaus of gemeenschappelijke persdiensten, zijn aangeleverd. Wanneer dat niet het geval is, kan de mate van bewerking van externe berichten niet nauwkeurig vastgesteld worden.

Dit probleem kan bij het bestuderen van 'moeder / dochter'-relaties omzeild worden door de versie van de moeder van een bericht als het origineel te beschouwen. Veranderingen ten opzichte van de moederbladversie die in het dochterblad waargenomen worden, kunnen dan, ook wanneer de moeder op haar beurt het artikel ontleend heeft aan een externe bron, bijvoorbeeld het ANP, beschouwd worden als zelfstandig door de dochter genomen produktbeslissingen. Op deze manier kan in ieder geval de mate waarin de versies van moeder en dochter van elkaar verschillen bepaald worden. Dat levert dan tevens, gegeven de onderstelling dat

* Kaiser, 1985, p. 64.

de moederbladversie van een bericht het orgineel is, een maatstaf op voor de redactionele zelfstandigheid van de dochter ten opzichte van de moeder.

9.9 De dimensies van bewerking

Een artikel zou men 'bewerkt' kunnen noemen wanneer het naar een bepaald kenmerk of naar bepaalde kenmerken verschilt van het orgineel. Een dergelijke formele omschrijving impliceert dat er evenzovele soorten bewerking zijn als er kenmerken zijn waarnaar krante-artikelen van elkaar kunnen verschillen. Niet alle soorten bewerking zijn echter even belangrijk. Het niet-volgen van de tegenwoordig door het ANP gehanteerde spelling van buitenlandse plaats- en landennamen (bijvoorbeeld Bayrut, Tschad, Kuwayt etcetera) door de meeste landelijke dagbladen, daar waar de meeste regionale dagbladen deze nieuwe spelling zonder mokken overnemen, is weliswaar een zelfstandige produktbeslissing, maar deze verschillende spellingswijzen leggen, zo zou men kunnen volhouden, vanuit het oogpunt van een bepaalde gewenste mediapluriformiteit weinig gewicht in de schaal. Hetzelfde geldt voor het gebruik van verschillende steunkleuren en voor het plaatsten van meer, minder of andere foto's. Wij hebben dit soort mogelijke verschillen tussen kranten in de uiteindelijke analyse dan ook buiten beschouwing gelaten.

De dimensies van bewerking die we wel in de analyse hebben betrokken, zijn de volgende:

Diagram 9.3 Dimensies van bewerking in het onderzoek

- het toevoegen van informatie (T)
- het weglaten van informatie (W)
- het veranderen van de kop boven het artikel (K)
- het veranderen van de presentatie-volgorde (Pr)
- het veranderen van de zinslengte (Z)
- het parafraseren van bepaalde tekstgedeeltes (Pa)

Als gezegd, wordt het moederbladartikel als 'het' orgineel beschouwd, zodat alle bovengenoemde veranderingen verschillen van dochterbladartikel ten opzichte van het moederbladartikel aangeven. De bovengenoemde veranderingen kosten echter niet alle evenveel moeite, dus tijd. Het kan derhalve zinvol zijn om de dimensies te 'wegen', en wel zo dat er rekening wordt gehouden met

de tijd die het aanbrengen van een bepaalde verandering kost. De verandering die de meeste tijd kost, dient het zwaarst te wegen, zo luidt kort samengevat de redenering. Het toevoegen van informatie lijkt de meeste tijd te vergen; het weglaten van informatie lijkt het minst tijdrovend. Tussen 'toevoegen' en 'weglaten' liggen in aflopende volgorde van moeilijkheidsgraad/tijdsduur, de dimensies 'parafrase', 'verandering zinslengte', 'verandering presentatievolgorde' en 'verandering van de kop'. Zie Diagram 9.4:

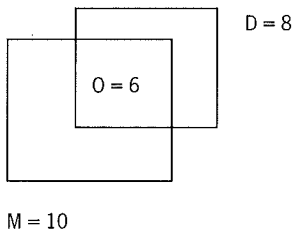
Diagram 9.4 Dimensies van bewerking gerangschikt van de grootste naar de kleinste moeilijkheidsgraad

Dimensie	Gewicht
Toevoeging van informatie	6
Parafrase	5
Verandering zinslengte	4
Verandering presentatievolgorde	3
Verandering van de kop	2
Weglaten van informatie	1

De **teleenheid**, waaronder verstaan kan worden dat gedeelte van de tekst van een analyse-eenheid, dat afzonderlijk in de onderscheiden categorieën wordt ondergebracht met het oog op karakterisering van die analyse-eenheid als geheel, die wij in dit deel van het onderzoek gebruikt hebben, is de **alinea**. De keuze voor de alinea als teleenheid brengt echter een probleem met zich mee. Soms splitst een dochterblad, kennelijk om lay-out technische redenen, een verder letterlijk uit de 'moeder' overgenomen alinea op in twee delen. Een strikte interpretatie van het begrip 'alinea' zou dan tot de conclusie dwingen dat er één alinea is toegevoegd; er zou in dit geval dus naar onze omschrijving sprake zijn van 'bewerking'. Analisten, betrokken bij het onderhavige onderzoek, zijn dan ook geïnstrueerd in dit geval het begrip 'alinea' minder strikt te interpreteren; een in de 'moeder' letterlijk terug te vinden alinea welke in de 'dochter' in tweeën is gesplitst, moet ook bij de 'dochter' als één alinea worden gerekend. Ook het omgekeerde geval, het samenvoegen van twee letterlijk uit de 'moeder' overgenomen alinea's, komt voor. Ook in dit geval zal net gedaan worden of de samenvoeging niet heeft plaatsgevonden. Zou men dat niet doen, dan wordt naar onze omschrijving door de samenvoeging van twee alinea's 'informatie weggelaten'. Het enkele feit dat twee alinea's zijn samengevoegd, zou dan tot de conclusie dwingen dat de versie van het dochterblad een 'bewerking' heeft ondergaan.

Het 'toevoegen' en 'weglaten' van informatie wordt dus uitgedrukt in alinea's. Het volgende diagram laat zien hoe één en ander berekend kan worden.

Diagram 9.5 Wijze van berekenen van het aantal toegevoegde en weggelaten alinea's



waarbij

- D = aantal alinea's dochterblad-artikel;
- M = aantal alinea's moederblad-artikel;
- O = aantal in beide artikelen voorkomende alinea's.

Het diagram laat zien dat de twee artikelen elkaar voor een deel overlappen; het aantal alinea's dat de dochter uit de moeder heeft overgenomen is 6 ($O = 6$). Het aantal alinea's dat de dochter heeft toegevoegd is dan $D - O = 8 - 6 = 2$, of met andere woorden $\frac{2}{8}$ van het dochterbladartikel is door de dochter zelf gemaakt. Bovendien heeft de dochter in dit voorbeeld $M - O = 10 - 6 = 4$ alinea's niet uit het moederblad wensend over te nemen, hetgeen ook als een zelfstandige produktbeslissing beschouwd kan worden.

Voor de precieze wijze waarop wij de overige dimensies (verandering van de zinslengte, parafrase etcetera) van bewerking hebben geoperationaliseerd, zij verder verwezen naar de codeerinstructie. Hier kan volstaan worden met de volgende opmerking: de dimensies K, Pr, Z en Pa zullen op nominaal niveau gemeten worden. Ze zijn anders gezegd geoperationaliseerd als dichotome variabelen; de kop boven het artikel is wel of niet veranderd, de zinslengte is wel of niet veranderd. Met andere woorden: een dichotome variabele kent slechts twee waarden; een kenmerk is wel- (score op de variabele = 1) of niet-aanwezig (score op de variabele = 0). De mate waarin bijvoorbeeld een tekstgedeelte is geparafraseerd, wordt zodoende niet gemeten. De manier waarop de verschillende dimensies van bewerking tot één maatstaf samengevoegd kunnen worden, is in geval van gelijke weging van de dimensies als volgt:

$$B(\text{ewerking}) = \frac{T + W + K + Pr + Z + Pa}{6}$$

Aangezien de mate waarin de dochter alinea's heeft toegevoegd geschreven kan worden als $(D - 0)/D$ en de mate waarin zij alinea's heeft weggelaten gelijk is aan $(M - 0)/M$, kan de formule ook als volgt worden geschreven:

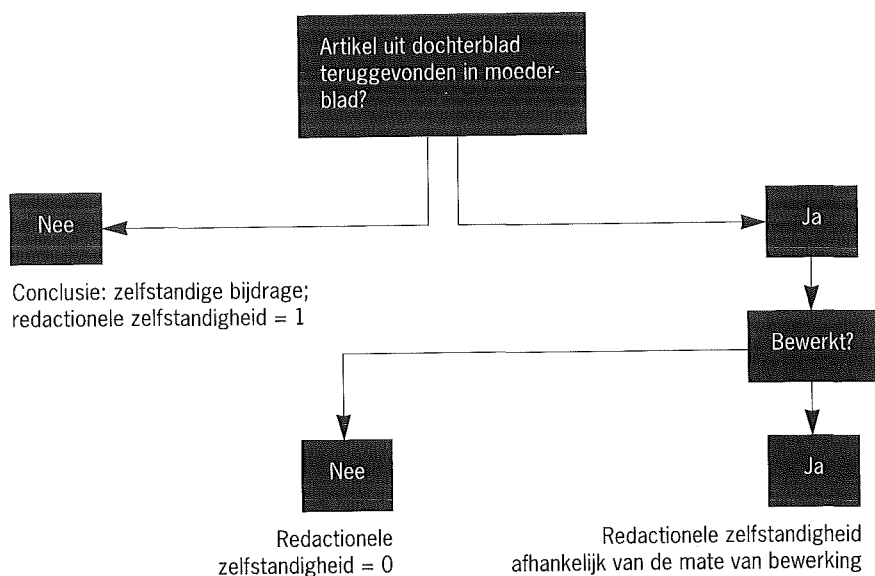
$$B(\text{ewerking}) = \frac{[(D - 0)/D] + [(M - 0)/M] + K + Pr + Z + Pa}{6}$$

waarbij: K, Pr, Z en Pa alleen de waarden 0 of 1 kunnen aannemen, en waarbij voor T en W het volgende geldt: $0 \leq T < 1$ en $0 \leq W < 1$. Voor nadere uitleg zie hierna 9.10.

9.10 Bij elkaar passende artikelen

De redactionele zelfstandigheid van dochterbladen kan vastgesteld worden door tegen de pijlen van de 'stroomdiagrammen' (paragraaf 5.4 en 5.5) in te werken.

Diagram 9.6 Gevolgde werkwijze bij het vaststellen van de redactionele zelfstandigheid



Artikelen uit het dochterblad die niet in de moeder teruggevonden kunnen worden, krijgen dan de waarde 1 op een schaal die loopt van 0 tot 1, waarbij 0 voor geheel onzelfstandige en 1 voor volledig zelfstandige artikelen staat. Artikelen die zonder dat één van de in de vorige paragraaf genoemde veranderingen is aangebracht, zijn 'doorgeplaatst', krijgen dan uiteraard de score 0. De resterende artikelen krijgen tenslotte een waarde die ligt tussen 0 en 1, de waarde is afhankelijk van het aantal bewerkingen dat is aangebracht. Schematisch ziet die werkwijze er als volgt uit:

'Wanneer wordt een artikel uit een dochterblad nu in de moeder teruggevonden', is de vraag die nog beantwoord moet worden. Het antwoord op deze vraag kan luiden: een artikel wordt teruggevonden wanneer in de moeder een passend artikel wordt aangetroffen. Wat twee bij elkaar passende artikelen zijn, kunnen we operationeel als volgt omschrijven:

Bij elkaar passende artikelen: er is sprake van 'bij elkaar passende artikelen', wanneer zowel het moeder- als het dochterblad meer dan de helft van de alinea's wijdt aan hetzelfde nieuwsfeit en wanneer tegelijkertijd de aangeboden informatie in de 'lead', of wanneer deze ontbreekt de eerste alinea, van beide artikelen niet alleen semantisch maar ook syntactisch gelijk danwel nagenoeg gelijk is.

Over 'terugzoeken' nog het volgende: het 'bijpassende artikel' zal in eerste instantie gezocht worden in het moederblad van dezelfde datum. Wanneer daar geen 'bijpassend artikel' in wordt aangetroffen, dan zullen ook de aan de datum in kwestie voorafgaande twee nummers van het moederblad onderzocht worden. Wordt ook in die twee nummers geen 'bijpassend artikel' aangetroffen, dan wordt het geanalyseerde artikel beschouwd als een zelfstandige bijdrage aan de nieuwsvoorziening door het dochterblad. De mogelijkheid bestaat dat een dochterblad een bepaald artikel één of meerdere dagen eerder plaatst dan de 'moeder'; deze mogelijkheid wordt evenwel in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Men kan immers moeilijk van 'redactionele afhankelijkheid' spreken in die gevallen waar een 'dochter' eerder bepaalde artikelen plaatst dan de 'moeder'.

Er zijn twee redenen aan te voeren waarom we het criterium ter bepaling van een 'bijpassend artikel' bij de eerste alinea gelegd hebben. De eerste reden is dat de eerste alinea van een artikel

doorgaans de belangrijkste is; journalisten hebben de goede gewoonte om datgene dat zij het belangrijkste vinden reeds in de eerste alinea mee te delen. De tweede reden heeft betrekking op het criterium van de onderzoeksefficiency. Onderzoek moet niet alleen betrouwbare resultaten opleveren, zij moet dat ook zo snel en efficiënt mogelijk doen.*

Rotterdam krijgt toch Eroscentrum

Rotterdam gaat Eroscentrum zelf beheren

Van onze Rotterdamse redactie

ROTTERDAM, dinsdag

ROTTERDAM, dinsdag

Rotterdam krijgt over enkele jaren een eroscentrum in een voormalige papierfabriek aan de Keileweg. De gemeente is van plan om het centrum zelf te gaan beheren.

Rotterdam krijgt over enkele jaren toch een eroscentrum. Er zullen in eerste aanleg zo'n vijftig prostituées werken. Het centrum wordt gevestigd in een voormalige papierfabriek aan de Keileweg.

Het kantoorpand van de fabriek wordt daarvoor verbouwd. In de loop van 1989 wordt het eroscentrum in gebruik genomen. Er gaan ongeveer vijftig prostituées werken.

Het kantoorpand van de papierfabriek zal worden verbouwd voor de arbeidsplaatsen. In de loop van 1989 wordt de ingebruikname verwacht.

De gemeente Rotterdam is van plan het gehele industriële complex van de voormalige papierfabriek Inverpak (8.000 m²) aan te kopen voor ruim f 1 miljoen. De gemeente wil de kamertjes zelf verhuren.

De gemeente Rotterdam is voornemens het gehele complex van de voormalige papierfabriek Inverpak (8.000 m²) aan te kopen voor ruim f 1 miljoen gulden. De gemeente wil het gebouw zelf gaan beheren en de kamertjes zelf verhuren.

In het eroscentrum zullen vooral prostituées worden toegelaten, die nu nog op Katendrecht werken.

De bestuurlijke voornemens (over de aankoop en over de wijziging van het geldende bestemmingsplan) worden in november aan de gemeenteraad voorgelegd. Daar wordt brede steun verwacht.

Rotterdam maakt als eerste gemeente gebruik van de verandering van artikel 250 bis van het Wetboek van Strafrecht.

In het eroscentrum zullen vooral prostituées worden toegelaten, die nu nog op Katendrecht werken. De gemeente zegde Katendrecht al jaren geleden toe, dat de wijk prostitutie-vrij zal worden gemaakt.

Tot dusver was het overheidslichamen verboden, zich regulerend in te laten met prostitutie.

Rotterdam maakt als eerste gemeente in ons land gebruik van de verandering van art. 250 bis van het Wetboek van Strafrecht.

Daardoor leden eerdere pogingen om een Rotterdams eroscentrum op te zetten schipbreuk.

* Wanneer zou mogen blijken dat kranten, om in aanmerking te kunnen komen voor de Compensatieregeling Dagbladen, systematisch alleen de eerste alinea van verder letterlijk overgenomen artikelen veranderen, hetgeen met de huidige computer-gestuurde apparatuur zeer eenvoudig is, dan verdient het aanbeveling niet alleen op overeenkomsten in de eerste alinea te letten, maar meerdere alinea's in het onderzoek te betrekken. Weliswaar komt dat de onderzoeks-efficiency niet ten goede, maar zo wordt wel oneigenlijk gebruik van de Compensatieregeling vermeden.

Artikelen in een dochterblad, waarvan de eerste alinea, vanuit syntactisch oogpunt gezien, niet geheel gelijk is aan de eerste alinea van een artikel in een moederblad, worden als gezegd beschouwd als volledig zelfstandige bijdragen. Zo zijn bijvoorbeeld in de volgende twee artikelen de eerste alinea's in syntactisch opzicht niet nagenoeg gelijk aan elkaar, en wordt het artikel uit het Nieuws van de Dag^{*} (links) als geheel zelfstandig beschouwd.

Samenvatting van de paragrafen 9.9 en 9.10

De redactionele zelfstandigheid van een dochter komt niet alleen tot uitdrukking in de mate waarin zij uit de moeder overgenomen artikelen bewerkt, zij is ook afhankelijk van de mate waarin de dochter eigen bijdragen plaatst, dat wil zeggen artikelen plaatst die niet in de moeder teruggevonden kunnen worden. Artikelen uit een dochterblad die niet in de 'moeder' kunnen worden teruggevonden, worden beschouwd als een volkomen zelfstandige bijdrage aan de nieuwsvoorziening door de dochter. Dergelijke artikelen krijgen op de schaal voor 'bewerking', en daarmee op de schaal voor redactionele zelfstandigheid, de waarde 1 toegedeeld. Niet-teruggevonden artikelen worden dus als voor 100% 'bewerkt' beschouwd.

Artikelen uit de dochter waarvan de eerste alinea letterlijk uit het moederblad is overgenomen, kunnen een vrij hoge zelfstandigheids-waarde krijgen. Namelijk wanneer er veel aan bewerkt is. Deze artikelen krijgen echter nooit de waarde 1 (= geheel zelfstandige bijdrage). Omdat O in de termen $(D - O)/D$ (toevoegen van informatie) en $(M - O)/M$ (weglaten van informatie) in ieder geval gelijk is aan 1, wordt de waarde van de breuk altijd kleiner dan 1, zodat ook de maximumscore op de bewerkingsmaatstaf als geheel kleiner is dan 1. Hierin schuilt geen onrechtvaardigheid, omdat artikelen waarvan vastgesteld zal worden welke bewerkingen zij hebben ondergaan, in ieder geval de belangrijkste, dat wil zeggen de eerste alinea letterlijk uit de moeder hebben overgenomen.

Artikelen die geen enkele van de in 9.9 genoemde vormen van bewerking, hebben ondergaan, zijn uiteraard volledig onzelfstandig; $B = 0$.

In 9.9 is voor dochterbladen de volgende schaal voor bewerking voorgesteld; het schaalbereik kan thans nader omschreven worden.

^{*} Nieuws van de Dag, 29 september 1987. Het artikel uit De Telegraaf (rechts) is van dezelfde datum.

$$B(\text{ewerking}) = \frac{[(D - 0)/D] + [(M - 0)/M] + K + Pr + Z + Pa}{6}$$

waarbij

$B = 1$, indien in de 'moeder' geen bijpassend artikel wordt aangetroffen;

$0 < B < 1$, indien in de 'moeder' wel een bijpassend artikel wordt aangetroffen, doch wanneer tevens blijkt dat het dochterbladartikel één of meerdere vormen van bewerking heeft ondergaan. De exacte mate van bewerking, zelfstandigheid wordt berekend met bovengenoemde formule;

$B = 0$, indien het dochterbladartikel letterlijk is 'doorgeplaatst'; het heeft geen enkele bewerking ondergaan.

9.11 Nieuwssoorten

Voor het ontwikkelen van beleid kan het van belang zijn te weten op welke gebieden een bepaalde krant een bepaalde redactionele zelfstandigheid heeft. Voordat de artikelen in het onderzoek aan nadere analyses onderworpen werden, zijn ze dan ook ingedeeld naar nieuwssoort. De in dit onderzoek gehanteerde methode om artikelen naar nieuwssoort in te delen, is vrijwel gelijk aan die welke Van Cuilenburg (1977) en Scholten (1982) gebruikten. De volgende nieuwssoorten zijn onderscheiden:

Diagram 9.7 Hoofdsoorten nieuws in het onderzoek

1. politiek nieuws
2. nieuws over economische aangelegenheden
3. nieuws over religie
4. nieuws over psychisch en fysiek welzijn
5. nieuws over onderwijs en wetenschappen
6. nieuws over verkeer en vervoer
7. nieuws over kunst, cultuur en recreatie
8. nieuws over rampen en ongevallen
9. nieuws over criminaliteit
10. sportnieuws
11. overig nieuws

Bij een aantal categorieën is bovendien een verdere onderverdeling aangebracht. Zo is het 'politieke nieuws' onderverdeeld naar een aantal beleidsterreinen, bijvoorbeeld 'nieuws over sociaal-economische politiek', 'nieuws over defensie-politiek', 'nieuws over

politiek op het gebied van binnenlands bestuur', 'recht en wetgeving' etcetera. Voor de operationele definities van de onderscheiden nieuwssoorten, zie de Codeerinstructie (Appendix I). Van alle nieuwssoorten werd tevens nagegaan of de daarin vermelde nieuwsfeiten betrekking hadden op buitenlandse danwel op binnenlandse aangelegenheden. Bij het binnenlandse nieuws werd overigens een nog verdere onderverdeling gehanteerd; er is namelijk nagegaan of de nieuwsfeiten betrekking hadden op het verspreidingsgebied van de krant in kwestie.

9.12 'Testcases': de kranten in het onderzoek

De kranten, die bij wijze van 'test-cases' met behulp van de eerder in grote lijnen geschetste methode zijn onderzocht op hun redactionele zelfstandigheid, zijn de volgende: De Telegraaf, de Haagsche Courant, De Courant Nieuws van de Dag (de middag-editie!), het Rotterdams Nieuwsblad en de Goudsche Courant.

Er is voor de middag-editie van het Nieuws van de Dag gekozen om deze krant een zeker voordeel van de twijfel te gunnen; de middag-editie van het Nieuws van de Dag lijkt op het eerste gezicht meer van De Telegraaf te verschillen dan de ochtend-editie van het Nieuws van de Dag. Aan het feit dat hier voor de middag-editie van het Nieuws van de Dag is gekozen, moet overigens niet teveel gewicht worden toegekend. Het gaat in deze voorstudie immers in de eerste plaats om het uittesten van het meetinstrument; de resultaten die verderop worden gerapporteerd zijn slechts van secundair belang.

Het Nieuws van de Dag is vergeleken met De Telegraaf; de Goudsche Courant en het Rotterdams Nieuwsblad zijn vergeleken met de Haagsche Courant.

10 Uittesten van het ontwikkelde inhoudsanalyse-instrument

10.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de resultaten van het onderzoek, dat is uitgevoerd met behulp van het in het vorige hoofdstuk in hoofdlijnen geschetste inhoudsanalyse-instrument, gepresenteerd worden. Het plan van behandeling is in het kort als volgt. In de eerstvolgende paragraaf zal de wijze van steekproeftrekking behandeld worden. Voordat we daarna overgaan tot de presentatie van de uitkomsten met betrekking tot de zelfstandigheid van de onderzochte kranten in de selectie- en verwerkingsfase, zullen we eerst even stil staan bij de aandacht die de onderzochte kranten besteden aan de onderscheiden nieuwssoorten (10.3). De behandeling kent vervolgens dezelfde systematiek zoals die ook in de hoofdstukken 5 en 9 gehanteerd is. Derhalve komen eerst de resultaten met betrekking tot de zelfstandigheid in de selectiefase aan bod (10.4). In 10.5 komen dan de uitkomsten met betrekking tot de zelfstandigheid in de verwerkingsfase van de drie geanalyseerde dochterbladen (Goudsche Courant, Rotterdams Nieuwsblad en Nieuws van de Dag) aan de orde. In 10.9 worden de tot dan toe gepresenteerde onderzoeksresultaten gezien tegen de achtergrond van de omvang van onze steekproef, waarna in 10.10 een tussenbalans wordt opgemaakt. De paragrafen 10.12 tot en met 10.14 zijn gewijd aan de kwaliteitseisen die aan wetenschappelijk onderzoek gesteld worden, te weten: validiteit, betrouwbaarheid en efficiency. Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele conclusies en enige suggesties voor verder onderzoek.

10.2 Onderzoeksperiode en steekproef

De volgende vijf kranten zijn als gezegd onderzocht: de Goudsche Courant, de Haagsche Courant, het Rotterdams Nieuwsblad, De Telegraaf en het Nieuws van de Dag (middag-editie!).

Van de 'moederbladen' (Haagsche Courant en De Telegraaf) werden twee zaken vastgesteld: de aandachtsverdeling over nieuwssoorten en -vormen, en verder de 'bronnen' die bij de artikelen worden genoemd. Van de artikelen uit de 'dochterbladen' (Goudsche Courant, Rotterdams Nieuwsblad en het Nieuws van de Dag) die in de steekproef vielen, werd bovendien nog nagegaan of zij in de 'moeder' konden worden teruggevonden en, zo ja, of zij dan een 'bewerking' hadden ondergaan.

De steekproef is getrokken uit de in de maanden september, oktober en november 1987 verschenen dagbladnummers. Er werd gekozen voor deze periode, omdat zij in zekere zin het meest 'informatie-rijk' is. Prinsjesdag en de Algemene Beschouwingen vallen namelijk in bovengenoemde periode. Het is mogelijk dat door de keuze van de onderzoeksperiode de hoeveelheid 'politiek nieuws', die in de kranten werd aangetroffen, groter is dan wanneer we een steekproef uit de gedurende het hele jaar verschenen dagbladnummers zouden hebben getrokken. Deze mogelijke vertekening laat zich evenwel rechtvaardigen. Dagbladen krijgen namelijk door de keuze van de onderzoeksperiode een zeker voordeel van de twijfel. Het is waarschijnlijk in het vierde kwartaal van het jaar het meest eenvoudig om aan de 25% norm (zie 7.5) voor politiek nieuws te voldoen.

Bij de samenstelling van de steekproef is in navolging van onder andere Scholten* een onderscheid gemaakt tussen 'first stage' en 'secondary stage'-eenheden; tussen krantennummers en artikelen binnen krantennummers. In de eerste 'stage' zijn krantennummers zodanig getrokken dat alle dagen van de week (uitgezonderd zondag) even sterk in de steekproef vertegenwoordigd zijn. Dit is gebeurd om de weekcyclus niet te verstoren: een krant van maandag ziet er qua verdeling van aandacht over de onderwerpen nu eenmaal anders uit dan een krant van zaterdag en bovendien kan op voorhand de mogelijkheid niet uitgesloten worden dat de redactionele zelfstandigheid van dochterbladen ten opzichte van hun moederbladen per dag aanzienlijk verschilt.†

Uit elk van de in de steekproef vallende krantennummers hebben we weer een steekproef getrokken, nu van tien 'secondary stage'-eenheden ofwel artikelen. De trekking van de artikelen geschiedde aselekt.

Uiteindelijk zijn van elk van de vijf al eerder genoemde dagbladen ongeveer 150 artikelen geanalyseerd met behulp van de in hoofdstuk 9 beschreven methode.

* Scholten, 1982, p. 393.

† Sinds de jaren 70 is de krant van zaterdag zoveel dikker geworden dan bijvoorbeeld de krant van maandag, dat het zinnig zou kunnen zijn om dat gegeven te verdisconteren. Zou men rekening met de omvang van de krant wensen te houden, dan dient de krant van zaterdag vaker in de steekproef te vallen.

10.3 De relatieve aandacht voor de hoofdsoorten nieuws in de onderzochte dagbladen

De relatieve aandacht voor de nieuwssoorten in tabel 10.1 is weergegeven in termen van 'percentage van de artikelen gewijd aan ...'. In hoofdstuk 9 werd echter al gesteld dat het zinnig kan zijn om rekening te houden met het belang dat een dagblad hecht aan artikelen. Dat belang komt in onze optiek tot uiting in zaken als: de lengte van het artikel, de breedte van de kop boven het artikel etcetera (zie 9.5); het komt kortom tot uitdrukking in de item-importantie. In tabel 10.2 is de item-importantie dan ook verdisconteerd.

Vergelijken we de tabellen 10.1 en 10.2 met elkaar, dan blijkt dat de item-importantie van de afzonderlijk artikelen er niet al teveel toe doet. De verdeling over de nieuwssoorten verschilt in beide tabellen nauwelijks; bij de verschillende nieuwssoorten kan men relatief gezien kennelijk ongeveer evenveel 'belangrijke' als 'onbelangrijke' berichten aantreffen. Wanneer men de beschikking wenst te hebben over een zo efficiënt mogelijk meet-instrument, dan verdient het, gezien de zojuist besproken analyseresultaten, aanbeveling om de meting van item-importantie achterwege te laten. De overigens niet hoge kosten die het meten van de item-importantie met zich meebrengt, lijken niet op te wegen tegen de baten (een ietwat scherper inzicht in het belang dat een krant aan de verschillende nieuwssoorten hecht).

Een tweede manier waarop het meet-instrument gestroomlijnd zou kunnen worden, is om bij de nieuwssoorten een eenvoudige tweedeling te hanteren, namelijk 'politiek nieuws' versus 'overige nieuwssoorten'. Of het aanbeveling verdient om deze tweedeling te hanteren laten we hier in het midden; het betreft immers een beleidsvraag. Een eventuele afweging ten gunste van een tweedeling in nieuwssoorten kan echter niet gerechtvaardigd worden met een beroep op het kosten-aspect; de aandachtsverdeling over nieuwssoorten kan namelijk snel en betrouwbaar vastgesteld worden. Een laatste opmerking in dit verband: het is voor dochterbladen eenvoudiger dan voor moederbladen om aan de eis van 25% politiek nieuws te voldoen; de dochterbladen zijn namelijk dunner, ze hebben minder redactionele ruimte tot hun beschikking. Toch verdient het geen aanbeveling in het kader van de Compensatieregeling rekening te houden met het gegeven dat dochterbladen makkelijker aan de 25% norm wat betreft politiek nieuws kunnen voldoen (zie 7.5); dochterbladen krijgen omdat ze gemiddeld gezien dunner zijn toch al minder verliescompensatie. De hoogte van de compensatie-uitkering is immers voor een deel afhankelijk 'van het

Tabel 10.1 Percentage van de artikelen naar hoofdsoorten nieuws

Soort nieuws	Goudsche Courant	Haagsche Courant	Rotterdams Nieuwsblad	De Telegraaf	Nieuws vd Dag
Politiek	21	27	27	17	15
Economie	8	7	12	15	8
Welzijn	5	3	3	1	3
Onderwijs en wetenschappen	3	2	3	3	3
Verkeer	4	4	3	1	1
Kunst, cultuur en recreatie	19	22	23	20	18
Rampen/ongevallen	5	1	3	3	3
Misdaad	8	6	4	8	13
Sport	18	16	16	22	25
Overig*	8	10	6	10	10
	(n = 130)	(n = 159)	(n = 146)	(n = 156)	(n = 135)

Tabel 10.2 Relatieve aandacht voor de nieuwssoorten, rekening houdend met de item-importantie

Soort nieuws	Goudsche Courant	Haagsche Courant	Rotterdams Nieuwsblad	De Telegraaf	Nieuws vd Dag
Politiek	24	28	30	19	16
Economie	10	5	11	14	8
Welzijn	3	2	4	1	3
Onderwijs en wetenschappen	3	2	3	2	2
Verkeer	5	5	2	2	1
Kunst, cultuur en recreatie	22	23	21	23	23
Rampen/ongevallen	4	1	3	2	3
Misdaad	7	6	4	7	12
Sport	15	16	16	24	24
Overig	6	11	3	5	6
	(n = 130)	(n = 159)	(n = 146)	(n = 156)	(n = 135)

* In de categorie 'overig nieuws' vallen onder andere: feuilletons, stripverhalen, weerberichten, aankondigingen van radio- en televisieprogramma's etc.

aantal kilogrammen verbruikt papier voor redactionele tekst'. *

Het relatieve belang van het politieke nieuws neemt, zij het slechts marginaal, bij alle vijf kranten toe wanneer er rekening met de item-importantie wordt gehouden. Echter, ook in dit geval blijven de bladen van het Telegraaf-concern ruim onder de 25%. Wanneer het voorstel om de minimum hoeveelheid politiek nieuws op 25% te stellen (zie 7.5) wordt overgenomen, zou dat op het eerste gezicht betekenen dat kranten uit dat concern niet voor een uitkering ten laste van de Compensatieregeling Dagbladen in aanmerking komen. 'Op het eerste gezicht', want de houdbaarheid van de stelling dient nog getoetst te worden. Dat zal in 10.9 gebeuren.

De Telegraaf blijft als gezegd onder de norm van 25%. Ook in 1978 was dat blijkens de analyse van Scholten[†] het geval. Werd toen nog 22% politiek nieuws aangetroffen, nu is dat percentage gezakt tot 19%. Voor het overige zijn de verschuivingen in relatieve aandacht gering, hetgeen ook blijkt uit onderstaande tabel.

Tabel 10.3 De Telegraaf: relatieve aandacht voor de nieuwsoorten in 1978 en 1987

Nieuwsoort	1978	1987
Politiek	22	19
Economie	12	14
Welzijn	2	1
Religie	2	0
Onderwijs en wetenschappen	2	2
Verkeer	1	2
Kunst, cultuur en recreatie	17	23
Rampen/ongevallen	2	2
Misdaad	7	7
Sport	22	24
Overig	10	5

Wat betreft het variatie-criterium (zie 7.3, Casuspositie I) kan gesteld worden dat alle kranten die hier onderzocht zijn, aan deze norm voldoen. Het is evenwel opvallend dat geen van de hier onderzochte dagbladen in de onderzoeksperiode aan nieuws over religie aandacht besteedde.

* Compensatieregeling voor dagbladen over 1985, artikel 4. In de Nederlandse Staatscourant van 14 juli 1987.

† Scholten, 1982, p. 107.

Een laatste opmerking die wij in deze paragraaf over de aandachtsverdeling over nieuwssorten zouden willen maken betreft de statistische significantie van de verschillen in aandachtstoedeling. Uit de tabellen 10.1 en 10.2 bleek dat er tussen 'moeders' en 'dochters' soms aanzienlijke verschillen in aandachtstoedeling optreden. Men mag echter niet uit het oog verliezen, dat de door ons gemeten aandachtsverdeling kan verschillen van de aandachtsverdeling, die we zouden hebben gevonden, wanneer we alle artikelen in de onderzoeksperiode geanalyseerd hadden (zie ook hierna 10.9). We dienen dan ook na te gaan of de gevonden verschillen in aandachtstoedeling tussen moeders en dochters zo groot zijn, dat deze verschillen niet meer door statistische fluctuaties veroorzaakt kunnen zijn.*

Uit bedoelde analyse blijkt, dat praktisch alle verschillen tussen moeders en dochters insignificant zijn: de nul-hypothese (H_0) waarin gesteld wordt dat de verschillen in aandachtstoedeling door steekproeffluctuaties veroorzaakt zijn, kan met andere woorden niet verworpen worden. De enige twee uitzonderingen zijn:

Het Nieuws van de Dag heeft significant minder economisch nieuws dan De Telegraaf.

De Goudsche Courant bericht significant meer over rampen en ongevallen dan de Haagsche Courant.

10.4 Bron-identificatie: de redactionele zelfstandigheid in de selectiefase

Het antwoord op de vraag welke bron-aanduidingen in de onderzochte kranten kunnen worden aangetroffen, wordt in tabel 10.4 gegeven.

Uit de tabel blijkt dat bij artikelen in de bladen uitgegeven door het Sijthoff-concern in verreweg de meeste gevallen geen concretere aanduiding dan een plaatsnaam kan worden aangetroffen. In 9.3 werd reeds gesteld, dat op basis van alleen inhoudsanalyse bij de huidige redactionele praktijk niet exact valt aan te geven welk gedeelte van de berichten zonder nadere bron-aanduiding als 'interne berichtgeving' en welk gedeelte als 'externe berichtgeving', aangemerkt dient te worden. Om exact te kunnen bepalen waar bepaalde berichten vandaan komen, zijn aanvullende werkzaamheden, zoals bijvoorbeeld het controleren van de gehele output van persbureaus, nodig. Wil men echter zonder

* De aandacht van 'moeder' en 'dochter' zijn per nieuwssort met elkaar vergeleken, waarbij gekozen werd voor een zekerheidsmarge van 95%.

Tabel 10.4 Genoemde bronnen, uitgedrukt als percentage van het totale aantal artikelen

Genoemde bron	Goudsche Courant	Haagsche Courant	Rotterdams Nieuwsblad	De Telegraaf	Nieuws vd Dag
Geen bron genoemd ¹	79	70	69	38	44
Persbureau	1	2	1	3	3
Alleen een naam	16	24	27	29	24
Correspondent, verslaggever of redactie ²	0	1	0	9	14
Plus regio ³	0	0	0	0	1
Plus nieuwssoort ⁴	0	0	0	18	13
Plus naam ⁵	1	1	3	2	1
Plus regio en nieuwssoort ⁶	0	0	0	0	1
Plus naam en nieuwssoort ⁷	1	2	0	0	0
Plus naam en regio ⁸	1	0	0	0	0
Plus naam, regio en nieuwssoort ⁹	1	0	0	0	0
	(n = 130)	(n = 159)	(n = 146)	(n = 156)	(n = 135)

Legenda

1. waartoe ook gerekend zijn artikelen die slechts een plaatsaanduiding kennen;
2. aanduidingen als: 'van onze verslaggever'; dus zonder nadere concretisering;
3. aanduidingen als: 'van onze plaatselijke verslaggever';
4. aanduidingen als: 'van onze economische verslaggever';
5. aanduidingen als: 'van onze verslaggever Jan van der Neut';
6. aanduidingen als: 'van onze Amsterdamse sportredactie';
7. aanduidingen als: 'van onze sportredacteur Jan van der Neut';
8. aanduidingen als: 'van onze Haagsche correspondent Kees de Groot';
9. aanduidingen als: 'van onze plaatselijke sportredacteur Piet den Beste'.

deze aanvullende werkzaamheden verricht te hebben, toch iets zeggen over de mate waarin bedoelde berichten 'intern' zijn, dan moet een aantal vooronderstellingen gemaakt worden. In 9.3 werd verder de suggestie geopperd om berichten met als enige aanduiding een plaatsnaam, als externe berichtgeving te beschouwen, tenminste voor zover het plaatsnamen betreft die buiten het verspreidingsgebied van de krant in kwestie liggen. Uit een nadere analyse blijkt dat bij 31% van de berichten die de Goudsche Courant zonder nadere bronaanduiding plaatste, een plaatsnaam werd genoemd die binnen het verspreidingsgebied van dat dagblad ligt. Uitgedrukt als percentage van het totaal aantal geanalyseerde berichten levert dit het volgende beeld op.

Tabel 10.5 De Goudsche Courant: bron-aanduiding versus verspreidingsgebied

		Bron-aanduiding		
		Nee	Ja	
Plaatsnaam in	Nee	54%	17%	71%
Verspreidingsgebied	Ja	25%	4%	29%
Kolomtotaal		79%	21%	100% (n = 130)

Dit betekent, dat we gegeven de eerder genoemde vooronderstelling, het percentage berichten zonder bron-aanduiding (79% van het totaal, zie ook tabel 10.4) uiteen kunnen leggen in 25% interne berichtgeving en 54% externe berichtgeving. Op dezelfde wijze kunnen we het percentage artikelen zonder bron-aanduiding van het Rotterdams Nieuwsblad uiteen leggen in 44% externe en 25% interne berichtgeving. Voor het Nieuws van de Dag kan het percentage van 44% herschreven worden als 34% intern en 10% extern.

In 9.3 werd reeds betoogd dat berichten met bijvoorbeeld de aanduiding 'van onze verslaggever' niet zo 'intern' (dat wil zeggen 'eigen' nieuwsgaring) hoeven te zijn als de aanduiding wel suggereert. Ook ten aanzien van de categorie 'van onze verslaggever/van onze redactie' etcetera zouden we een aantal vooronderstellingen moeten maken, voordat deze categorie berichten zodanig onderverdeeld kan worden dat de etiketten 'intern' en 'extern' op enigszins verdedigbare wijze aan artikelen geplakt kunnen worden. Het maken van allerlei vooronderstellingen is noodzakelijk wil men kranten die steeds netjes hun bronnen noemen niet benadelen. Wanneer we namelijk bepaalde bron-aanduidingen per definitie zouden gelijkstellen aan 'interne berichtgeving', komt er een premie te staan op het onjuist vermelden van de bron.

Nu is er op zich niets tegen het maken van vooronderstellingen, maar naarmate het aantal vooronderstellingen groter en meer speculatief van aard wordt, komt de kwaliteit, of beter de validiteit (is gemeten wat we wilden meten?) van het onderzoek in gevaar. Uit tabel 10.4 blijkt dat de aanduidingen 'geen bron' en 'van onze verslaggever, correspondent of redactie' veel voorkomen. Aanduidingen waaruit niet onmiddellijk valt af te leiden of het interne danwel externe berichten betreft, overheersen derhalve. Zeker gezien dit feit lijkt het niet verstandig vergaande conclusies aan de cijfers uit tabel 10.4 te verbinden. Met andere woorden, met behulp van alleen inhoudsanalyse

is het bij de huidige journalistieke praktijk niet goed mogelijk om op valide wijze de zelfstandigheid van dagbladen in de selectiefase te bepalen.

In hoofdstuk 5 werd een externe bron behandeld, die hier nog niet aan de orde is geweest. Het betreft het moederblad van dochterbladen. Artikelen die zonder bron-aanduiding in het Nieuws van de Dag verschijnen, kunnen vanzelfsprekend ook aan de externe bron 'moederblad' ontleend zijn. Dit geldt ook voor de andere categorieën; ook een artikel waar alleen een naam bij vermeld staat, en in eerste instantie dus wijst op interne berichtgeving, kan uit de moeder overgenomen zijn. Het 'terugvinden van artikelen' wordt in 10.5 behandeld. Zouden we echter nu al rekening met dit gegeven willen houden dan resulteert dat in het volgende (tabel 10.6). Omwille van de overzichtelijkheid hebben we in tabel 10.6 de nadere concretisering van 'verslaggever, correspondent of redactie' samengevoegd onder de naam 'overige bron-aanduidingen'

Tabel 10.6 Genoemde bronnen, inclusief de bron 'moederblad', uitgedrukt als percentage van het totale aantal artikelen

Genoemde bron	Goudsche Courant	Haagsche Courant	Rotterdams Nieuwsblad	De Telegraaf	Nieuws vd Dag
Geen bron genoemd ¹	32	70	31	38	27
Persbureau	1	2	1	3	3
Alleen een naam	3	24	10	29	6
Moederblad (getraceerd)	62	0	59	0	47
Correspondent, verslaggever of redactie ²	0	1	0	9	10
Overige bron- aanduidingen	2	3	0	20	7

Vergeleken met tabel 10.4 zijn de percentages in met name de categorieën 'geen bron' en 'alleen naam' behoorlijk gedaald. Het bezwaar tegen deze werkwijze is echter dat de redactionele zelfstandigheid in de selectiefase en de redactionele zelfstandigheid in de verwerkingsfase grotendeels op dezelfde wijze worden gemeten. De metingen zijn met andere woorden niet onafhankelijk van elkaar. De conclusie die dan ook uit deze paragraaf getrokken dient te worden, is dat met behulp van het hier ontwikkelde instrument de redactionele zelfstandigheid in de selectiefase nog op weinig valide wijze kan worden vastgesteld. De huidige journalistieke praktijk noopt ons andere wegen

te zoeken om de redactionele zelfstandigheid in de selectiefase op meer valide wijze te kunnen vaststellen.

10.5 De redactionele zelfstandigheid in de verwerkingsfase

In 5.5 werd reeds uiteengezet dat we artikelen die een dochterblad zelf maakt (artikelen die dus niet in het moederblad kunnen worden teruggevonden) tevens als voor 100% zelf bewerkt beschouwen. Dergelijke artikelen krijgen dan de waarde 1 toegekend op een zelfstandigheidsschaal, die loopt van 0 tot 1, waarbij 0 staat voor een letterlijk overgenomen bericht en 1 gelijk is aan eigen nieuwsverwerking. Tussen deze twee uitersten ligt de categorie 'bewerkt nieuws'; dergelijke berichten kunnen weliswaar in de moeder worden teruggevonden doch de versie van het dochterblad verschilt in één of meerdere opzichten van het origineel. In hoofdstuk 9 hebben we een zestal dimensies van bewerking onderscheiden, te weten: het toevoegen van informatie, het weglaten van informatie, het veranderen van de kop boven het artikel, het veranderen van de presentatie-volgorde, het veranderen van de zinslengte en tenslotte het parafraseren van testgedeelten. De mate van bewerking kan vervolgens berekend worden met behulp van de in 9.9 weergegeven formule: $\text{Bewerking} = (T + W + K + Pr + Z + Pa) / 6$. Als we de verhouding tussen 'het eigen nieuws', 'het letterlijk overgenomen' en het 'bewerkte nieuws' kennen, en bovendien weten in welke mate de categorie 'bewerkt nieuws' verschilt van de moederbladversie, dan is de gemiddelde zelfstandigheid van een blad eenvoudig te berekenen. Tabel 10.7 toont de resultaten van dit deel van het onderzoek.

Tabel 10.7 Verhouding (in procenten) tussen de aantallen artikelen bevattende eigen nieuws, letterlijk overgenomen nieuws en bewerkt nieuws

	Goudsche Courant	Rotterdams Nieuwsblad	Nieuws van de Dag
Letterlijk over- genomen nieuws	62.3	54.1	31.1
Bewerkt nieuws	.8	4.8	16.3
Eigen nieuws	36.9	41.1	52.6
Gemiddelde zelfstandigheid	37.2	41.6	56.9
	(n = 130)	(n = 146)	(n = 135)

De tabel geeft aanleiding tot twee opmerkingen. In de eerste plaats dient opgemerkt te worden dat er met name bij de twee in tabel 10.7 genoemde Sijthoff-bladen vrijwel sprake van een 'nul/één'-situatie is. Met andere woorden, of berichten zijn letterlijk overgenomen of er is sprake van eigen nieuwsgaring. De zelfstandigheid van met name de Sijthoff-bladen had derhalve ook op een minder omslachtige wijze vastgesteld kunnen worden. In de tweede plaats blijkt dat alleen het Nieuws van de Dag voldoet aan het criterium 'voor meer dan de helft' zelfstandig (zie 7.5). Wanneer dat criterium zou worden overgenomen, houdt dat in dat de genoemde Sijthoff-bladen niet voor verliescompensatie in aanmerking komen. Dat deze conclusie getrokken kan worden, zal in paragraaf 10.9 verduidelijkt worden.

10.6 Het regionale nieuws ingedeeld naar nieuwssorten

De categorie 'eigen nieuws' uit tabel 10.7 bevat grotendeels regionaal nieuws. Vraag is dan waarover dat regionale nieuws handelt. Uit tabel 10.8 blijkt dat ook het nieuws uit de regio handelt over een heel scala van onderwerpen. In 7.3 (Casuspositie V) hebben we gesteld dat het geen aanbeveling verdient bij de toepassing van zelfstandigheidscriteria een onderscheid te maken tussen nationaal, regionaal en lokaal nieuws. Omdat men daar anders over zou kunnen denken, worden hier toch de resultaten van de desbetreffende analyse gepresenteerd. We zullen echter bij de onderstaande tabel niet lang stil staan.

Tabel 10.8 Het nieuws uit de regio ingedeeld naar nieuwssorten, waarbij rekening is gehouden met item-importantie

Nieuwssort	Goudsche Courant	Nieuws van de Dag	Rotterdams Nieuwsblad
Politiek	25	17	16
Economie	4	6	10
Welzijn	2	0	5
Onderwijs en wetenschappen	4	1	3
Verkeer	5	5	4
Kunst, cultuur en recreatie	27	32	31
Rampen/ongevallen	7	4	4
Misdaad	5	14	1
Sport	14	22	22
Overige	5	1	3
	(n = 38)	(n = 39)	(n = 49)

'Kunst, cultuur en recreatie' is bij alle drie de kranten de best gevulde categorie. Regionale kranten vervullen, zo zou men hieruit kunnen afleiden, een duidelijke 'agenda'-functie; er wordt vrij veel aandacht besteed aan het de lezers duidelijk maken waar en wanneer er in de regio iets te doen valt op het terrein van kunst, cultuur en recreatie.

10.7 De redactionele zelfstandigheid uitgesplitst naar nieuwsoorten

In hoofdstuk 7 werd de volgende norm bepleit: een dochterblad moet gemiddeld voor meer dan de helft zelfstandig zijn, wil zij voor verliescompensatie in aanmerking komen. 'Gemiddeld' staat in dit verband voor een gemiddelde zelfstandigheid over alle nieuwsoorten. Men zou echter kunnen menen dat een grote redactionele zelfstandigheid op het terrein van het politieke nieuws met het oog op bepaalde doelstellingen van meer belang is dan bijvoorbeeld een grote zelfstandigheid op de terreinen 'misdaad' en 'rampen en ongevallen'. Wanneer men inderdaad deze mening is toegedaan, dan staan er weer verschillende wegen open om deze afweging te verdisconteren. Aan de zelfstandigheid op deelgebieden kunnen verschillende gewichten worden gehangen, waardoor bijvoorbeeld de zelfstandigheid op het terrein van het politieke nieuws zwaarder gaat wegen; men kan voor een 'non-compensatorisch model' kiezen (zie 7.4), bijvoorbeeld in die zin (conjunctie) dat de zelfstandigheid op alle deelterreinen minimaal aan een nader te omschrijven norm moet voldoen, etcetera. Om alvast een indruk te krijgen waartoe bepaalde afwegingen zouden kunnen leiden, wordt in de volgende tabel de zelfstandigheid van de drie onderzochte kranten op de verschillende deelterreinen getoond.

Uit de tabel blijkt dat de redactionele zelfstandigheid van de Sijthoff-bladen op de terreinen 'politiek nieuws' en 'economisch nieuws' geringer is dan de gemiddelde zelfstandigheid van deze kranten. Verder is de grote zelfstandigheid van het Nieuws van de Dag op het terrein van het politieke nieuws opvallend. Het Nieuws van de Dag doet in vergelijking met de Sijthoff-bladen weliswaar weinig aan politiek nieuws (zie Tabel 10.2), maar wat zij eraan doet is grotendeels zelfstandig gebeurd. Van de artikelen die het Nieuws van de Dag aan politiek nieuws wijdt, is 70% niet terug te vinden in De Telegraaf.

Tabel 10.9 Redactionele zelfstandigheid uitgesplitst naar nieuwssoort

Nieuwssoort	Goudsche Courant	Nieuws van de Dag	Rotterdams Nieuwsblad
Politiek	32	70	22
Economie	18	55	24
Welzijn	33	50	40
Onderwijs en wetenschappen	25	75	25
Verkeer	40	100	80
Kunst, cultuur en recreatie	44	52	59
Rampen/ongevallen	50	100	75
Misdaad	46	78	0
Sport	38	35	46
Gemiddelde zelf- standigheid	37.2	56.9	41.6

10.8 De dimensies van bewerking

Uit tabel 10.7 bleek dat 16.3% van de artikelen uit het Nieuws van de Dag valt te karakteriseren als 'bewerkt nieuws'. Onder 'bewerkt nieuws' vallen als gezegd die artikelen die niet letterlijk uit de 'moeder' zijn overgenomen, en die bovendien niet als eigen nieuwsgaring vallen te karakteriseren. Deze 16.3% van de artikelen in het Nieuws van de Dag hebben een gemiddelde zelfstandigheid van .26.*

De vraag rijst dan hoe die gemiddelde zelfstandigheid van het bewerkte nieuws tot stand is gekomen. Of met andere woorden, hoe werd er gescoord op de afzonderlijke dimensies van bewerking? De volgende tabel laat dat in grote lijnen zien. 'In grote lijnen', want de tabel geeft met betrekking tot 'weglaten' en 'toevoegen van informatie' alleen aan of er informatie wordt weggelaten respectievelijk wordt toegevoegd. Er wordt hier niet nader ingegaan op de mate waarin informatie is toegevoegd danwel is weggelaten. Uit de score op de dimensies 'weglaten' en 'toevoegen' als weergegeven in tabel 10.10

* Dat valt eenvoudig in te zien. Het verschil tussen het percentage eigen nieuws en de gemiddelde zelfstandigheid in tabel 10.7 is namelijk 4.3 (56.9 min 52.6). Ruim zestien procent van de artikelen levert derhalve een bijdrage van 4.3% aan de redactionele zelfstandigheid, hetgeen betekent dat de gemiddelde zelfstandigheid van de artikelen in de categorie bewerkt nieuws (Nieuws van de Dag) gelijk is $4.3/16.3 = .26$

Tabel 10.10 De score* op de afzonderlijke dimensies van bewerking

Dimensie	Goudsche Courant	Nieuws van de Dag	Rotterdams Nieuwsblad
Toevoegen informatie	0	41	14
Weglaten informatie	100	55	58
Presentatievolgorde			
veranderd	0	0	0
Andere kop	100	90	28
Zinslengte veranderd	0	27	0
Parafrase	100	9	14
	(n = 1)	(n = 22)	(n = 7)

* De score geeft in procenten uitgedrukt aan, hoe vaak bij de in de categorie 'bewerkt nieuws' vallende berichten een bepaalde vorm van bewerking werd aangetroffen.

kan dan ook niet onmiddellijk de zelfstandigheid op die dimensie worden afgelezen. Wij kiezen voor deze niet geheel volledige rapportage, omdat anders de presentatie vrij ondoorzichtig zou worden.

De scores in tabel 10.10 zijn als gezegd uitgedrukt als percentage van het aantal berichten in de categorie 'bewerkt nieuws'. De Goudsche Courant behaalt, zo laat de tabel zien, op drie van de zes dimensies de maximale score. We weten echter al uit tabel 10.7 dat 'bewerkt nieuws' nauwelijks in de Goudsche Courant voorkomt. De artikelen in deze krant zijn ofwel letterlijk uit de Haagsche Courant overgenomen ofwel eigen nieuwsgaring. Slechts één procent van de artikelen valt in de categorie 'bewerkt nieuws'. We zouden de scores op de dimensies dan ook vanuit een ander perspectief kunnen bekijken. In de volgende tabel wordt dat gedaan. De scores in tabel 10.11 geven aan hoe vaak op de verschillende dimensies gescoord wordt, maar nu uitgedrukt als percentage van het aantal berichten dat in de 'moeder' teruggevonden kan worden (als percentage van de aantallen in de categorieën 'letterlijk overgenomen nieuws' en 'bewerkt nieuws' samen).

Uit de tabel blijkt dat geen van de onderzochte kranten ooit de presentatievolgorde verandert. Bovendien wordt het idee dat dochterbladen vaak informatie moeten weglaten, omdat ze over minder redactionele pagina's beschikken, door ons onderzoeksmateriaal geloochenstraft. Als er informatie moet worden weggelaten, dan gebeurt dat vrijwel uitsluitend (Sijthoff-bladen) of meestal (Nieuws van

Tabel 10.11 De score* op de afzonderlijke dimensies van bewerking

Dimensie	Goudsche Courant	Nieuws van de Dag	Rotterdams Nieuwsblad
Toevoegen informatie	0	14	1
Weglaten informatie	1	19	5
Presentatievolgorde			
veranderd	0	0	0
Andere kop	1	31	2
Zinslengte veranderd	0	9	0
Parafrase	1	3	1
	(n = 81)	(n = 64)	(n = 83)

* De score geeft in procenten uitgedrukt aan, hoe vaak de berichten, die in de 'moeder' kunnen worden teruggevonden, in een bepaalde vorm van bewerking in het dochterblad werd aangetroffen.

de Dag) door bepaalde artikelen niet over te nemen, en niet door bepaalde artikelen in te korten. Ook de andere dimensies van bewerking worden bij de Sijthoff-bladen nauwelijks aangetroffen. Er is daar, maar dat hebben we al eerder geconstateerd, sprake van een 'nul/ één-situatie; berichten zijn of 'eigen nieuwsgaring' of 'letterlijk en in zijn geheel overgenomen'.

De gemiddelde zelfstandigheid in Tabel 10.7 is berekend met behulp van de reeds eerder gegeven formule: $Bewerking = (T+W+K+Pr+Z+Pa)/6$. Er is aldus sprake van een 'ongewogen' bewerking; de verschillende dimensies leggen evenveel gewicht in de schaal. In hoofdstuk 9 is echter al gesteld dat het zinvol kan zijn om de dimensies te wegen, en wel zo dat er rekening wordt gehouden met de tijd die het aanbrengen van een bepaalde verandering kost. De verandering die de meeste tijd kost, dient het zwaarst te wegen, zo zou kort samengevat de redenering kunnen luiden. Het toevoegen van informatie lijkt op het eerste gezicht de meeste tijd, het meest van het journalistieke vernuft, te vergen; het weglaten van informatie lijkt het minst tijdrovend. Daartussen liggen in aflopende volgorde van moeilijkheidsgraad/tijdsduur, de dimensies 'parafrase', 'verandering zinslengte', 'verandering presentatie-volgorde' en 'verandering van de kop'. Zie tabel 10.12.

Zo gerangschikt en met deze gewichten, weegt het toevoegen van informatie zesmaal zo zwaar als het weglaten ervan, en driemaal zo

zwaar als het veranderen van de kop boven het artikel. De uitkomsten van deze gewogen bewerking zullen we hier echter niet weergeven. De categorie 'bewerkt nieuws' is zo klein dat de invloed van de weging op de gemiddelde redactionele zelfstandigheid van de Sijthoff-bladen verwaarloosbaar is. Een gewogen berekening van de mate van bewerking zou in geval van het Nieuws van de Dag tot een iets lagere redactionele zelfstandigheid leiden. Dat kan al uit tabel 10.11 opgemaakt worden. Op de dimensies met het geringste gewicht, het veranderen van de kop en het weglaten van informatie, wordt door het Nieuws van de Dag relatief vaak gescoord.

Tabel 10.12 Dimensies van bewerking gerangschikt van de grootste naar de kleinste moeilijkheidsgraad

Dimensie	Gewicht
Toevoegen informatie	6
Parafrase	5
Verandering zinslengte	4
Verandering presentatievolgorde	3
Verandering van de kop	2
Weglaten van informatie	1

10.9 Bevindingen in het licht van de steekproefomvang

De steekproef en de relatieve aandacht voor politiek nieuws

Steekproeven geven nooit een perfect beeld van de onderzoekspopulatie. Bij kleine steekproeven kan de verdeling over de nieuwssorten zelfs vrij sterk afwijken van het beeld dat we zouden hebben gevonden wanneer we meer of alle artikelen in de onderzoekperiode geanalyseerd hadden. Bij steekproeven hebben we derhalve altijd te maken met bepaalde onzekerheidsmarges. De marges nemen uiteraard af naarmate de steekproef groter wordt. De vraag rijst dan of de grote afwijking van de norm (25% politiek nieuws) in geval van bijvoorbeeld het Nieuws van de Dag veroorzaakt kan zijn door de omvang van onze steekproef.

De zogeheten nul-hypothese – het Nieuws van de Dag bevat wel degelijk 25% politiek nieuws – zal met andere woorden getoetst moeten worden. Volgens de nulhypothese (H_0) is de kans (P) dat een artikel politiek nieuws bevat .25 en de kans (Q) dat een artikel geen politiek nieuws bevat .75. Met behulp van de volgende formule kan met

betrekking tot, wat statistici noemen, een links-éénzijdige toetsing (95% zekerheid) eenvoudig berekend worden waar bij een gegeven omvang van de steekproef de 'grenswaarde' ligt. Ligt de in de steekproef gemeten hoeveelheid politiek nieuws boven de 'grenswaarde', dan kan de nul-hypothese niet verworpen worden.

De formule luidt:

$$H_0: \frac{P_s - P}{\sqrt{(PQ/n)}} \geq -1.65$$

waarbij:

- P_s = hoeveelheid politiek nieuws in steekproef;
- P = hoeveelheid volgens norm (25%);
- Q = hoeveelheid ander nieuws volgens norm (75%);
- n = aantal artikelen in steekproef.

Ter illustratie van het bovengestelde volgen hier een aantal voorbeelden.

Tabel 10.13 Grenswaarden hoeveelheid politiek nieuws naar steekproefomvang

Aantal artikelen in steekproef	Grenswaarde (bij $P = .25$ en 95% zekerheid)
50	14.9
100	17.9
150	19.2
200	20.0
300	20.9
400	21.4
500	21.8

Uit de tabel blijkt dat wanneer bij een steekproefomvang van 50 artikelen 15% politiek nieuws wordt gemeten, de nul-hypothese niet verworpen kan worden. Van het Nieuws van de Dag hebben we echter 135 artikelen geanalyseerd. De hoeveelheid politiek nieuws in de steekproef is, zo bleek al uit tabel 10.1, gelijk aan 15%. Uit tabel 10.13 blijkt echter dat we bij een steekproefomvang van 100 artikelen al minstens 18% politiek nieuws hadden moeten meten, wil de nul-hypothese niet verworpen kunnen worden. Het Nieuws van de Dag haalt echter bij een grotere steekproefomvang een kleinere waarde, hetgeen

betekent dat het Nieuws van de Dag inderdaad systematisch van de norm afwijkt. Of met andere woorden: het afwijken van gestelde norm in de steekproef is niet te wijten aan de omvang van de steekproef.

De redactionele zelfstandigheid in het licht van de steekproefomvang

Ook wanneer Het Bedrijfsfonds bepaald heeft welk minimum-percentage aan zelfstandigheid vereist is (eventueel uitgesplitst naar bepaalde nieuwssoorten), resteert er nog een probleem: wat te doen wanneer een krant nèt onder dat percentage valt?

Stel, dat het Bedrijfsfonds inderdaad heeft besloten, dat een zelfstandigheid van 51% de ondergrens is waaraan voldaan moet zijn, wil een krant voor verliescompensatie in aanmerking komen. Het Rotterdams Nieuwsblad heeft, zo is gebleken, een gemiddelde redactionele zelfstandigheid in de verwerkingsfase van .42. Is dat nu voldoende of niet?

Van het Rotterdams Nieuwsblad zijn 146 artikelen geanalyseerd. De gemiddelde zelfstandigheid van een artikel in de steekproef is als gezegd .42, maar er was uiteraard wel fluctuatie rond dat gemiddelde. De steekproefspread (s) is 0.49. De steekproeffout ($\sigma \bar{x}$) is dan gelijk aan: $s / \sqrt{(n-1)} = 0.49 / \sqrt{145} = 0.49 / 12.04 = 0.04$.

De vraag is nu: waar, op welk punt (het zogenaamde 'kritieke punt') moet men concluderen, dat het redelijkerwijs (voor 95% zeker) niet meer aan te nemen is, dat het verschil tussen de minimumzelfstandigheid (.51) en de gemeten zelfstandigheid (.42) in de steekproef op toeval berust? Bij een linksezijdige toetsing (95% waarschijnlijkheid) geeft $\mu - 1,65 \sigma \bar{x}$, waarbij μ staat voor het geëiste gemiddelde (de norm), de grens aan waarboven de nul-hypothese (zelfstandigheid = .51) gegeven de steekproef niet verworpen kan worden. Het kritieke punt is dan: $.51 - 1,65 * 0.04 = .44$.

Het Rotterdams Nieuwsblad heeft een gemeten gemiddelde van .42 en valt dus onder de grens, hetgeen betekent dat we er voor 95% zeker van kunnen zijn dat de gemeten lage zelfstandigheid niet het gevolg is van een te kleine steekproef. Ook de sterk van de norm afwijkende zelfstandigheid van de Goudsche Courant kan, zo blijkt uit een vergelijkbare analyse, redelijkerwijs niet veroorzaakt zijn door een te kleine steekproef. Beide kranten voldoen, ook wanneer we rekening houden met de steekproefomvang, niet aan het gestelde criterium van minstens 51% redactionele zelfstandigheid.

De invloed van de grootte van de steekproef is uit bovenstaande formules overigens eenvoudig af te leiden. Hadden we bijvoorbeeld van het Rotterdams Nieuwsblad 50 in plaats van 146 artikelen

geanalyseerd, dan zou de steekproeffout gelijk geweest zijn aan $.49/\sqrt{49} = .49/7 = 0.07$. Ingevuld in de formule $\mu - 1,65 \sigma \bar{X}$, betekent dit dat het 'kritieke punt' gelijk zou zijn geweest aan $.51 - .11 = .40$. Met andere woorden, hadden we slechts 50 artikelen geanalyseerd, dan had bij een gemeten redactionele zelfstandigheid van .42 de nul-hypothese ($RZ = .51$) niet verworpen kunnen worden.

De vaststelling van de marge is kort samengevat, dus als volgt:

1. Beslis wat de minimumzelfstandigheid moet zijn: u
2. Bekijk hoe groot de steekproef voor de krant is geweest: n
3. Bepaal de steekproefspread (s)
4. En bereken of geldt $RZ \geq .51 - 1.65 * s/\sqrt{(n-1)}$
5. Zo niet, dan voldoet de krant niet (95% zekerheid) aan de gestelde norm.

10.10 Tussenbalans

In Hoofdstuk 7 werden ten aanzien van dochterbladen twee criteria geformuleerd waaraan dergelijke kranten zouden moeten voldoen, willen zij bij verlies voor een uitkering krachtens de Compensatieregeling in aanmerking komen. Het betreft hier voor dochterbladen de volgende regel:

Een dagblad komt slechts dan in aanmerking voor een uitkering krachtens de Compensatieregeling Dagbladen wanneer:

1. tenminste 25% van de redactionele inhoud van het blad gewijd is aan politiek nieuws, en wanneer bovendien:
2. de redactionele zelfstandigheid ten opzichte van het moederblad groter of gelijk is aan .51.

Er zijn als het ware twee sluizen ingebouwd voordat een dochterblad in aanmerking voor verliescompensatie komt. Tegen de achtergrond van deze criteria kunnen de onderzoeksresultaten die tot nog toe aan de orde zijn geweest als volgt worden samengevat:

Geen van de drie onderzochte kranten, zo blijkt uit de tabel, voldoet aan beide criteria. Het Nieuws van de Dag voldoet niet aan het hoeveelheids-criterium (zie Tabel 10.2), het Rotterdams Nieuwsblad en de Goudsche Courant voldoen niet aan het zelfstandigheids-criterium (zie met name Tabel 10.7).

De hierboven opgesomde criteria zijn niet zomaar uit de lucht komen vallen; ze zijn geformuleerd op grond van een aantal

Tabel 10.14 Toelatingseisen voor verliescompensatie en drie onderzochte dagbladen

	Hoeveelheid politiek nieuws groter dan 25%	
	Ja	Nee
Redactionele zelfstandigheid t.o.v. moederblad is groter of gelijk aan .51	Ja	NvdD
	Nee	GC, RN

NvdD = Nieuws van de Dag

GC = Goudsche Courant

RN = Rotterdams Nieuwsblad

overwegingen waar in Hoofdstuk 7 langdurig bij stilgestaan is. Ondanks dat kan uiteraard niet ontkend worden dat de criteria een subjectieve component bevatten. Men kan het met andere woorden ook anders zien. Toch lijkt het niet verstandig de criteria lager te leggen, bijvoorbeeld door maar 15% politiek nieuws te eisen. Weliswaar zou dan het Nieuws van de Dag ontvankelijk zijn voor de Compensatieregeling, maar daartegenover staat dat een zo laag gestelde norm niet meer discrimineert; voor zover ooit onderzocht voldoen alle Nederlandse dagbladen aan het criterium van 15%. Verder dient opgemerkt te worden dat 25% politiek nieuws geen onmogelijke eis is; zonder zich al teveel extra redactionele inspanning hoeven te getroosten, zou het Nieuws van de Dag aan het criterium kunnen gaan voldoen.

10.11 Het toevoegen van achtergrond-informatie en commentaar

De verwerkingsfase volgens het model uit hoofdstuk 5 bestaat uit twee onderdelen; bij verwerking gaat het enerzijds om het bewerken van ingekomen berichten, anderzijds heeft verwerking betrekking op het toevoegen van achtergrond-informatie en commentaar aan het 'zuivere' nieuws. De redactionele zelfstandigheid wat bewerking betreft is in de voorgaande paragrafen uitvoerig aan de orde geweest. In deze paragraaf zal kort worden stilgestaan bij het toevoegen van achtergrond-informatie en commentaar. De eerste vraag die in dit verband rijst betreft de verhouding tussen achtergrond-informatie en zuiver nieuws. Welk gedeelte van de artikelen bevat 'nieuws' en welk gedeelte bevat achtergrond-informatie? Tabel 10.14 laat de verhouding tussen deze twee nieuwsvormen zien.

Een meer interessante vraag is echter in welke mate de in de dochterbladen aangetroffen achtergrond-informatie 'zelfstandig' is. Bij geen van de drie onderzochte dochterbladen verschilt de mate van bewerking wat betreft achtergrond-informatie significant van de mate

Tabel 10.15 Verhouding* tussen achtergrond-informatie en nieuws

Nieuwsvorm	Goudsche Courant	Haagsche Courant	Rotterdams Nieuwsblad	De Telegraaf	Nieuws van de Dag
Nieuws	90%	93%	93%	81%	82%
Achtergrond- informatie	10%	7%	7%	19%	18%

* Uitgedrukt als percentage van het aantal artikelen in de desbetreffende dagbladen

van bewerking die we bij het zuivere nieuws aantreffen, zo blijkt uit een nadere analyse. Korter geformuleerd: de mate van bewerking verschilt niet significant naar nieuwsvorm. Ook de achtergrond-informatie in de Goudsche Courant is voor ongeveer 60% letterlijk uit de Haagsche Courant overgenomen (vergelijk Tabel 10.7)

Omdat de mate van bewerking nauwelijks naar nieuwsvorm varieert, hebben we de nieuwsvormen 'zuiver nieuws' en 'achtergrond-informatie' op 'één hoop gegooid'. De uitkomsten van de analyses welke in de paragrafen 10.5 tot en met 10.8 zijn gerapporteerd, hebben dan ook betrekking op zowel de nieuwsvorm 'zuiver nieuws' als 'achtergrond-informatie'. Tabel 10.7 geeft derhalve het gemiddelde aan van de mate van bewerking voor de twee hier aan de orde zijnde nieuwsvormen. De conclusie die uit het gegeven dat de mate van bewerking niet of nauwelijks significant varieert naar nieuwsvormen, getrokken kan worden, is deze: wanneer men de beschikking wenst te hebben over een zo efficiënt mogelijk meetinstrument om de redactionele zelfstandigheid vast te stellen, kan men het onderscheid tussen 'zuiver nieuws' en 'achtergrond-informatie' laten vallen.

Er resteert dan de nieuwsvorm '(hoofd)redactioneel commentaar'. Ten aanzien van deze nieuwsvorm moeten hier de volgende twee kanttekeningen gemaakt worden.

1. (Hoofd)redactioneel commentaar komt uitgedrukt als percentage van het totale aantal berichten, in de gemiddelde krant weinig voor. Meestal bestaat het (hoofd)redactionele commentaar uit één artikel. Aangezien er dagelijks in een gemiddelde krant zo'n

150 artikelen staan, legt het (hoofd)redactionele commentaar, uitgedrukt als percentage van het totale aantal berichten, weinig gewicht in de schaal. De wijze waarop wij onze steekproef hebben getrokken (zie 10.2) heeft tot gevolg dat het (hoofd)redactionele commentaar nauwelijks in de steekproef vertegenwoordigd is. Uit de Goudsche Courant werd slechts éénmaal een hoofdredactioneel commentaar getrokken; bij het Rotterdams Nieuwsblad was dat driemaal het geval. Al deze commentaren bleken overigens letterlijk uit de Haagsche Courant te zijn overgenomen. Het hoofdredactionele commentaar uit het Nieuws van Dag viel zelfs geen enkele keer in onze steekproef, zodat over de mate van zelfstandigheid van die krant op de hier aan de orde zijnde dimensie niets gezegd kan worden.

In de analyses waarvan de resultaten zijn gepresenteerd in 10.5 tot en met 10.8 is geen onderscheid gemaakt naar nieuwsvorm. Dit heeft echter als nadeel, het is boven reeds opgemerkt, dat het (hoofd)redactionele commentaar 'verdrinkt' in het grote aantal artikelen. Wenst men aan de commentaar-functie een groter belang te hechten, dan verdient het aanbeveling om in het vervolg bij het trekken van een steekproef rekening te houden met het feit dat de nieuwsvorm '(hoofd)redactioneel commentaar' weinig voorkomt. Men kan er bijvoorbeeld toe overgaan om van iedere dag dat een krant in de steekproef valt de zelfstandigheid qua toevoegen van (hoofd)redactioneel commentaar apart vast te stellen. Zo wordt voorkomen dat van kranten geen enkel (hoofd)redactioneel commentaar in de steekproef valt.

2. Wanneer men de zelfstandigheid wat betreft 'bewerking' en de zelfstandigheid wat betreft het 'toevoegen van (hoofd)redactioneel commentaar' bepaald heeft, rijst de vraag hoe deze twee maatstaven samengenomen moeten worden tot één maatstaf voor verwerking. Men zou de zelfstandigheid wat betreft 'bewerking' en de zelfstandigheid wat betreft het 'toevoegen van (hoofd)redactioneel commentaar' bij elkaar op kunnen tellen en dan delen door twee (hetgeen overigens zou betekenen dat de zelfstandigheid van de Sijthoff-bladen met de helft zou dalen. Immers, zij leveren geen 'eigen' hoofdredactioneel commentaar). Andere opties zijn evenwel ook denkbaar; men kan, zoals ook in 10.5 tot en met 10.8 is gebeurd, de drie nieuwsvormen samennemen. De zelfstandigheid qua commentariëring legt dan echter een zeer gering gewicht in de schaal.

10.12 Validiteit van het meetinstrument

Een instrument is valide wanneer het meet wat het beoogt te meten. Op één van de manieren om de validiteit vast te stellen, namelijk 'concurrent validity', zullen we hier wat nader ingaan. Concurrent validity, zo stelden we reeds in hoofdstuk 6, kan men vaststellen door vanuit het ontwikkelde meetinstrument een 'voorspelling' te doen van de waarde van een bekend extern criterium: spoort die voorspelling met dat externe criterium, dan kan gezegd worden dat het ontwikkelde meetinstrument 'concurrent validity' heeft.

Een extern criterium waar in dit verband aan gedacht kan worden, is het 'hebben van een eigen hoofdredacteur'. Dit criterium werd vroeger in De Journalist gehanteerd om 'moederbladen' van 'kopbladen' te kunnen onderscheiden. Het in De Journalist gehanteerde criterium biedt echter in tegenstelling tot het hier ontwikkelde meetinstrument geen inzicht in de mate van zelfstandigheid; in De Journalist werden slechts zelfstandige (eigen hoofdredacteur) en niet-zelfstandige kranten (geen eigen hoofdredacteur) onderscheiden. Welke samenhang bestaat er nu tussen de uitkomsten van het hier ontwikkelde meetinstrument en de gegevens uit De Journalist? Ter herinnering: volgens de hier ontwikkelde meetmethode moeten zowel de Goudsche Courant als het Rotterdams Nieuwsblad als niet-zelfstandige kranten worden beschouwd. Het Nieuws van de Dag daarentegen is wel zelfstandig, althans, het zij nogmaals benadrukt, wat betreft de middag-editie.

Ten aanzien van de Sijthoff-bladen laat De Journalist de volgende ontwikkeling zien. Tot 1971 waren de Haagsche Courant en het Rotterdams Nieuwsblad volgens De Journalist zelfstandige kranten, de Goudsche Courant was in die tijd aldus De Journalist een 'kopblad' van het Rotterdams Nieuwsblad. In genoemd jaar trad daar echter verandering in op. Het aantal zelfstandige kranten nam volgens de definitie van de Journalist met drie af, onder andere door 'het plaatsen van het Rotterdamsch Nieuwsblad onder de hoofdredactionele leiding van de Haagsche Courant'. Vanaf 1971 werd de Haagsche Courant in de jaarlijkse Oplagecijfers 'vet' afgedrukt, terwijl het Rotterdams Nieuwsblad en de Goudsche Courant in een 'dunner' lettertype werden afgedrukt. Hetgeen impliceert dat De Journalist laatstgenoemde twee kranten als kopbladen van de Haagsche Courant beschouwde. Dit spoort met onze uitkomsten. De laatste jaren maakt het Rotterdams Nieuwsblad echter deel uit van de Avondbladen Combinatie Rotterdam (ACR), aparte oplagecijfers van de krant worden niet meer verstrekt. De ACR is een samenwerkingsverband met Het Vrije Volk op andere dan redactionele gebieden; het opgaan in de Avondbladen Combinatie

Rotterdam heeft dan ook niet tot gevolg gehad dat het Rotterdams Nieuwsblad minder redactioneel afhankelijkheid van de Haagsche Courant is geworden. In het colofon van het Rotterdams Nieuwsblad staat niet alleen vermeld: 'De redactionele verantwoordelijkheid voor het Rotterdams Nieuwsblad berust bij Sijthoff Pers', tevens blijkt dat de hoofdredactie van het Rotterdams Nieuwsblad gelijk is aan die van de Haagsche Courant en Goudsche Courant, zie diagram 10.1.

Het gegeven dat drs. J.R. Soetenhorst niet als algemeen hoofdredacteur van het Rotterdams Nieuwsblad wordt genoemd, lijkt in dit verband minder relevant. Samenvattend zouden we het volgende kunnen stellen:

Diagram 10.1 Hoofdredacties van een drietal Sijthoff-bladen

Rotterdams Nieuwsblad	Haagsche Courant	Goudsche Courant
Hoofdredactie	Alg. Hoofdredacteur	Alg. Hoofdredacteur
drs. J.R. Soetenhorst	drs. J.R. Soetenhorst	drs. J.R. Soetenhorst
J. Prins	Hoofdredactie	Hoofdredactie
D.M.W. Toet (adjunct)	J. Prins	J. Prins
A.J. IJdens (adjunct)	D.M.W. Toet (adjunct)	D.M.W. Toet (adjunct)
	A.J. IJdens (adjunct)	A.J. IJdens (adjunct)

wanneer De Journalist het criterium 'het hebben van een eigen hoofdredacteur' nog zou hanteren, zou het tot een met de resultaten van het ontwikkelde meetinstrument vergelijkbare conclusie zijn gekomen. In die zin, dat zowel het Rotterdams Nieuwsblad als de Goudsche Courant als niet-zelfstandige dagbladen moeten worden beschouwd, of korter dat zij als 'kopbladen' van de Haagsche Courant beschouwd moeten worden.

Dat het Nieuws van de Dag volgens de hier ontwikkelde meetmethode als zelfstandige krant moet worden beschouwd, zal wellicht verbazing wekken. Het Nieuws van de Dag is het voorbeeld van een kopblad, zo menen velen. Ook De Journalist beschouwde het Nieuws van de Dag als kopblad van De Telegraaf. Hoewel deze door velen gedeelde visie ten aanzien van de ochtend-editie van het Nieuws van de Dag juist zou kunnen zijn (het is echter niet onderzocht), is zij ten aanzien van de middag-editie niet houdbaar. De middag-editie van het Nieuws van de dag is, zo blijkt uit de analyses, zoveel 'anders' dan De Telegraaf, dat deze editie als zelfstandige krant moet worden beschouwd. Hoewel hier niet verder op de geschiedenis van het Nieuws van de Dag (bijvoorbeeld het terugtrekken op de regio Groot-Amsterdam en de gelijktijdige overgang van abonnees buiten deze regio naar De Telegraaf) zal worden ingegaan, dient nog wel het volgende te worden opgemerkt. Het Nieuws van de Dag heeft een eigen hoofdredacteur

— H. van der Kolk — de hoofdredactie van De Telegraaf wordt namelijk door twee andere redacteurs gevoerd, te weten H.L. de Haas en J. Langereis. Toepassing van het criterium 'het hebben van een eigen hoofdredacteur' zou dus in geval van de middag-editie van het Nieuws van de Dag tot de conclusie moeten leiden, dat het Nieuws van de dag een zelfstandige krant is, hetgeen 'spoort' met de uitkomsten van het hier ontwikkelde meetinstrument.

De uitkomsten van het meetinstrument en toepassing van het externe criterium 'het hebben van een eigen hoofdredacteur' leiden ten aanzien van de hier onderzochte dagbladen tot dezelfde conclusies. Maar wat hebben we hiermee aangetoond? Holsti merkt op: 'If the criterion itself is not a valid measure of the phenomena to be explained, little is gained by demonstrating that content data are significantly related to it.'^{*} Dat 'het hebben van een eigen hoofdredacteur' een nogal grof en weinig valide criterium is, wordt algemeen ingezien. Niet voor niets heeft De Journalist een aantal jaren geleden het criterium wegens een te gering onderscheidend vermogen, laten vallen. Dat we de 'concurrent validity' van het meetinstrument hebben aangetoond, zouden we dan ook niet willen beweren. Bij concurrent validity gaat het om een vergelijking tussen twee wetenschappelijk verantwoorde meetinstrumenten. Dat is hier echter niet het geval. Bovendien kan niet uitgesloten worden dat het meetinstrument en het externe criterium in andere gevallen tot verschillende conclusies leiden. Waarmee gezegd is dat het 'sporen' van de conclusies op toeval kan berusten. Hoewel de concurrent validity van het meetinstrument niet is vastgesteld, leidt bovenstaande beschouwing wel tot de overtuiging dat de plausibiliteit van het meetinstrument zeker niet minder is geworden.

10.13 De betrouwbaarheid van het ontwikkelde inhoudsanalyse-instrument

Om inzicht te krijgen in de betrouwbaarheid van ons instrument hebben we in totaal 177 artikelen twee keer laten analyseren. De tweede analist was steeds een ander dan degene die het artikel voor de eerste maal analyseerde. Bovendien was de tweede analist onkundig van de uitkomsten van de eerste analyse.

Eén van de bekendste formules waarmee de betrouwbaarheid berekend wordt, luidt:

$$B = 2 M / (N_1 + N_2)$$

^{*} Holsti, 1969, p. 145.

waarbij M staat voor het aantal codeerbeslissingen waarover de twee betrokken codeurs overeenstemming hebben, en N_1 respectievelijk N_2 voor het aantal beslissingen dat door codeur 1 resp. codeur 2 genomen is. De maatstaf kan waarden aannemen tussen $B = 0$ en $B = 1$, overeenkomend met totale afwezigheid van overeenstemming, resp. volledige overeenstemming tussen twee codeurs. Ten aanzien van nagenoeg alle variabelen in het onderzoek werd een B-waarde gemeten van ruim .90. Slechts in één geval werd een B-waarde kleiner dan .85 vastgesteld, namelijk .81 in geval van de variabele 'regionaal nieuws'. Over de vraag wat regionaal nieuws is en wat niet meer, lopen de meningen kennelijk wat uiteen. De genoemde variabele vervalt echter wanneer besloten wordt in de Compensatieregeling geen geografisch criterium op te nemen. We zullen hier daarom niet nader ingaan op manieren waarop de variabele mogelijk betrouwbaarder gemeten zou kunnen worden.

De betrouwbaarheid is behalve met de hier bovengenoemde maatstaf, ook nog vastgesteld met behulp van de volgende aan Krippendorff ontleende formule.*

De bedoelde formule ziet er in grote lijnen als volgt uit:

$$\alpha = 1 - \frac{\text{observed disagreement}}{\text{expected disagreement}}$$

met:

α = betrouwbaarheid

observed disagreement = de mate waarin analisten niet hetzelfde scoren

expected disagreement = de mate van onenigheid, die op grond van toeval verwacht mag worden

Met behulp van deze formule wordt gecorrigeerd voor twee zaken:

1. voor de overeenstemming, die reeds op grond van toeval verwacht mocht worden, en
2. voor de scheefheid van de verdeling; grote scheefheid treedt op

* K. Krippendorff, Content Analysis, an introduction to its methodology, Sage Publications, 1980, hoofdstuk 12, p. 134.

wanneer in bepaalde categorieën heel veel en in andere vrijwel niet 'gescoord' wordt.*

Krippendorff merkt op, dat een betrouwbaarheid van 0.8 ongeveer de ondergrens is, willen we van een betrouwbaar instrument kunnen spreken.[†] De betrouwbaarheid van verreweg de meeste 'variabelen' in ons onderzoek ligt daar ruim boven. Daar, waar dat niet het geval is (bij 8 variabelen), heeft het overigens meestal (in 5 gevallen[‡]) geen ernstige gevolgen.⁺

Er resteren dan 3 relevante[§] variabelen, waarvan de lage betrouwbaarheid niet op het voorkomen van 'missende waarden'^{||}

* Voor nominale variabelen werkt de formule uiteraard anders dan voor variabelen met een hoger meetniveau.

Voor de nominale variabelen geldt overigens, dat de betrouwbaarheidsmaat Scott's pi benadert, doch corrigeert voor kleine aantallen.

† Krippendorff, p.147

‡ Het betrof hier de volgende variabelen:

- a. Over welke plaats gaat het artikel?
- b. Gaat het artikel over de regio, waarin de krant wordt uitgegeven?
- c. Gaat het artikel over economie?
- d. Gaat het artikel over welzijn?

e. Is het artikel geschreven door een redactie?

+ Het verschil van mening tussen de analisten wordt namelijk blijkens een nadere analyse in deze vijf gevallen voor een groot deel veroorzaakt, doordat de ene analist ontkennend antwoordde op de gestelde vraag (bijv.: 'Betreft het een artikel over economie?') terwijl de ander zo'n vraag dan als niet van toepassing zijnde oversloeg (en daarmee, gelet op de structuur van de vragenlijst, eigenlijk ook een ontkennend antwoord gaf). Aangezien beide antwoorden in de analyses gelijk behandeld werden, valt deze belangrijke bron van onbetrouwbaarheid weg. Overigens is ondanks deze fout de betrouwbaarheid van 4 van die 5 variabelen groter dan .75; slechts in één geval is ze lager, namelijk .67 (bij de variabele 'regio'; is er sprake van regionaal nieuws?).

§ Ook bij de verder niet in het onderzoek gebruikte variabelen 'Aantal zinnen moederbladartikel' en 'Aantal foto's moederbladartikel' was kleiner dan .8. De B-waarden zijn evenwel .93 respectievelijk .95. Het verschil in het aantal zinnen is ontstaan doordat de ene codeur in overzichten van radio- en tv-programma's keurig het aantal zinnen telde, terwijl de andere codeur kennelijk van mening was dat in bedoeld geval eigenlijk geen sprake is van zinnen, en derhalve een zogenaamde missende waarde noteerde. De variabele 'aantal foto's moederblad-artikel' leverde in een enkel geval vergelijkbare problemen op: sommige codeurs noteerden bij stripverhalen het aantal plaatjes, anderen meenden kennelijk dat de plaatjes niet los van elkaar gezien kunnen worden, en noteerden de waarde 1 (één foto, grafiek, plaatje etc).

|| Een vragenlijst is vaak zo opgebouwd dat na een bepaald antwoord enige vragen kunnen worden overgeslagen. De overgeslagen vragen krijgen een zogenaamde missende waarde toegedeeld. Wanneer een analist op een vraag een missende waarde als antwoord geeft, betekent dat niet meer dan dat hij/zij de bedoelde vraag als niet van toepassing beschouwt.

teruggevoerd kan worden. Zij worden hieronder besproken:

1. Type artikel $\alpha = .73$

Merkwaardig genoeg hadden de analisten er moeite mee om vast te stellen of iets een hoofdredactioneel commentaar is of niet. Wellicht dat enkele analisten slachtoffer zijn geworden van 'macht der gewoonte'. Op het grote aantal artikelen in een krant is slechts een zeer gering deel 'hoofdredactioneel commentaar'. Het is dan ook voorstelbaar dat een aantal analisten onvoldoende gespitst is geweest op de uitzonderingen die in het vaste patroon kunnen voorkomen. Afgezien hiervan lijkt het zinnig dat bij het verder ontwikkelen van de methode de analyseleiding van tevoren simpelweg aangeeft welke rubriek in een krant het hoofdredactionele commentaar is.

2. Soort politiek $\alpha = .66$

In gevallen waar beide analisten meenden dat een bepaald artikel 'politiek nieuws' als omschreven in de Codeerinstructie bevatte, verschilden zij soms van mening over de soort politiek die in het betreffende artikel behandeld werd. De onenigheid is overigens voor de uitgevoerde analyses niet van belang, immers bij de bepaling van de redactionele zelfstandigheid hebben we alle soorten politiek op 'één hoop gegooid'.

3. Presentatievolgorde anders $\alpha = .00$

De wijze van scoren op deze variabele ('Hoe vaak is de presentatievolgorde in het dochterblad anders dan die in het moederblad') is volgens de formule van Krippendorff volstrekt onbetrouwbaar: de overeenstemming tussen de codeurs is niet groter dan op grond van het toeval verwacht mag worden. Deze uitkomst kan verklaard worden door de extreme scheefheid van de verdeling. Van de 92 keer dat de genoemde vraag beantwoord moest worden, was in 90 gevallen het antwoord volgens beide codeurs 'nee'. Slechts over 2 gevallen waren de codeurs het niet eens: beide keren meende de ene codeur, dat de presentatievolgorde 1 keer veranderd was terwijl de ander meende dat dit één keer het geval was.

Dit werd mogelijk veroorzaakt doordat het dochterblad een uit het moederblad overgenomen alinea in tweeën splitste, waardoor bij een strikte interpretatie van de Codeerinstructie de presentatievolgorde is veranderd, terwijl een minder strikte interpretatie niet tot deze conclusie hoeft te leiden. Ondanks het feit dat de analisten het dus in 90 van de 92 gevallen met elkaar eens waren is de betrouwbaarheid gering. Dat komt omdat de door ons gehanteerde

maatstaf corrigeert voor de scheefheid van de verdeling. In geval van extreme scheefheid leidt de maatstaf van Krippendorff tot enigszins paradoxale conclusies; het lijkt dan ook niet nodig om in dit geval aan de lage betrouwbaarheid volgens de gehanteerde formule vergaande consequenties te verbinden.

Al met al kan geconcludeerd worden dat het ontwikkelde inhoudsanalyse-instrument voldoende betrouwbaar is. Het aanbrengen van veranderingen vanwege een te geringe betrouwbaarheid is dan ook niet noodzakelijk.

10.14 Kosten

Een derde kwaliteitseis die aan onderzoek gesteld kan worden betreft de doelmatigheid. Over de baten van het onderzoek zullen wij ons hier verder niet uitlaten; slechts aan het kosten-aspect zal enige aandacht besteed worden.

Ten behoeve van het hier gepresenteerde onderzoek hebben vier analisten in een week tijd ongeveer 900 artikelen gecodeerd, hetgeen betekent dat een gemiddelde analist 225 artikelen per week codeert. Omgerekend is dat 45 artikelen per werkdag en ongeveer zes artikelen per uur. Het doorlopen van de vragenlijst (zie de als bijlage toegevoegde Codeerinstructie) kost per artikel derhalve ongeveer 10 minuten.

Om de redactionele zelfstandigheid van een dochterblad ten opzichte van hun 'moeder' te bepalen, lijkt een steekproefomvang van ongeveer 150 artikelen voldoende. Let wel, deze hoeveelheid is voldoende om de redactionele zelfstandigheid van een dochter ten opzichte van de moeder te bepalen. De redactionele zelfstandigheid van de moeder zelf wordt niet bepaald. Aan het coderen van 150 artikelen heeft één analist een kleine week werk. Gegeven de voor dit werk gebruikelijke vergoeding van ongeveer vijftien gulden per uur, zullen de kosten voor de data-verzameling ongeveer 600 gulden per krant bedragen.

De overige kosten zijn echter moeilijker te schatten. Wanneer enige ervaring is opgedaan lijkt een periode van ongeveer een maand voldoende om de data-analyse en de verslaggeving rond te krijgen. De kosten die dit met zich meebrengt bestaan voornamelijk uit het salaris van degene belast met de data-analyse en verslaggeving en kosten voortvloeiend uit computer-gebruik.

10.15 Conclusies en suggesties voor verder onderzoek

Op verschillende plaatsen in dit hoofdstuk zijn conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd. We zullen bedoelde conclusies en aanbevelingen hier niet allemaal herhalen, doch slechts enkele hoofdpunten belichten.

Het ontwikkelde inhoudsanalyse-instrument kan op een aantal plaatsen 'gestroomlijnd' worden. Zo kan bijvoorbeeld het onderscheid tussen 'zuiver nieuws' en 'achtergrond-informatie' komen te vervallen. De mate van bewerking, zo is gebleken, verschilt niet significant over deze nieuwsvormen, zodat de twee nieuwsvormen in de uiteindelijke analyse net zo goed samengenomen kunnen worden. Verder blijken nadere concretisering van de aanduiding 'van onze verslaggever, correspondent of redactie' relatief gezien weinig voor te komen. De nadere concretisering kunnen dan ook samengenomen worden onder de noemer 'overige bron-aanduidingen'. Stroomlijning van het instrument komt de efficiency van het onderzoek ten goede.

De redactionele zelfstandigheid van dagbladen in de selectie-fase is met behulp van het hier ontwikkelde instrument bij de huidige journalistieke praktijk niet op valide wijze vast te stellen. Nader onderzocht zal dan ook moeten worden of er geen andere minder arbeidsintensieve manieren zijn, die de redactionele zelfstandigheid in de selectie-fase wel op valide wijze vaststellen.

Het verdient tenslotte aanbeveling om het hier ontwikkelde instrument op een groter aantal kranten toe te passen, en wel om twee redenen. In de eerste plaats kan dan worden nagegaan of de hier voorgestelde criteria niet zo hoog zijn dat geen enkel dochterblad eraan kan voldoen. Nader onderzoek zou met andere woorden tot een bijstelling van de criteria kunnen leiden. In de tweede plaats kunnen door verder onderzoek nog tekortkomingen in de Codeerinstructie, die op dit moment niet zijn te voorzien, aan het licht komen.*

* Zo bleek in de codeerfase van dit onderzoek al in een vroegtijdig stadium dat de omschrijving van het begrip 'alineea' aanpassing behoeft. Het Nieuws van de Dag splitst namelijk soms, kennelijk om lay-out technische redenen, letterlijk uit de Telegraaf overgenomen alineea's op in twee delen. Strikte toepassing van de Codeerinstructie zou dan tot de conclusie dwingen dat er één alineea is toegevoegd; er zou in dit geval dus naar onze omschrijving sprake zijn van bewerking. Analisten betrokken bij het onderhavige onderzoek zijn dan ook geïnstrueerd de Codeerinstructie minder strikt te interpreteren; een in de 'moeder' letterlijk terug te vinden alineea welke in de 'dochter' in tweeën is gesplitst, moet ook bij de 'dochter' als één alineea worden gerekend.

11 Het persbeleid tussen grondrecht en marktbeginsel: een bestuurskundige visie

11.1 Inleiding

Het persbeleid in Nederland kent twee hoofdgebieden. In de eerste plaats verleent het Bedrijfsfonds voor de Pers aan dagbladen, nieuwsbladen en opinieweekbladen financiële steun in de vorm van kredieten en kredietfaciliteiten. Sinds de Mediawet in werking is getreden, komen ook maandbladen in principe voor deze financiële steun in aanmerking. De kredietverlening functioneert op basis van het individualiteitsbeginsel en heeft de bedoeling de materiële gelijkheid van kansen aan de aanbodzijde te versterken, voor zover de markt tekort schiet. De maatregel is derhalve aanvullend ten opzichte van de marktconceptie. Zij is het resultaat van een ontwikkeling, waarin aanvankelijk slechts onvoorwaardelijke (generieke) steunverlening bestond. Vanaf de recente jaren zeventig zijn daar voorwaardelijke stimulansen voor in de plaats gekomen, waarbij de steunontvangende partij tot bepaalde verplichtingen gehouden is.

In de tweede plaats voorziet het Bedrijfsfonds voor de Pers in een 'compensatieregeling aan dagbladen wegens ongelijkheid van voorwaarden op de advertentiemarkt van dagbladen'. Deze regeling, die jarenlang (vanaf 1981 tot en met 1986) een experimenteel karakter droeg, is van toepassing op kranten die als gevolg van hun oplage in combinatie met hun spreidingsdichtheid verlies hebben geleden of verlies lijden. Deze regeling, die een gericht-generiek karakter heeft, is van toepassing op kranten die als gevolg van hun oplage in combinatie met hun spreidingsdichtheid verlies hebben geleden of verlies lijden.*

Het doel dat het Bedrijfsfonds krachtens de Mediawet moet dienen is 'het handhaven en bevorderen van de pluriformiteit van de pers, voor zover die van belang is voor de informatie en opinievorming.'[†] Pluriformiteit is een sleutelbegrip in het mediabeleid. In de **Nota over het massamedia-beleid** wordt uitdrukkelijk als hoofddoelstelling van het overheidsbeleid ten aanzien van de massamedia gesteld: het bewaren

* Art. 54 van het Besluit van 19 november 1987, houdende regelen ter uitvoering van de bepalingen van de Mediawet (Mediabesluit), Stb. 1987, nr. 573.

† Art. 123 van de Wet van 21 april 1987, houdende regels betreffende de verzorging van radio- en televisieprogramma's, de omroepbijdrage en de steunverlening aan persorganen (Mediawet), Stb., 1987, nr. 249. Voordien stond dit in art. 4 van de statuten van de Stichting Bedrijfsfonds voor de Pers, Stcrt. 1983, 11.

en zo mogelijk uitbreiden van de verscheidenheid in het aanbod van de massamedia.* Ook moet hier gewezen worden op de **Medianota** van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en op het rapport **Samenhangend Mediabeleid** van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. In beide publikaties wordt pluriformiteit uitdrukkelijk als een van de uitgangspunten van het mediabeleid bestempeld.†

De overheid streeft met haar beleid bepaalde doeleinden na. De doelstelling van het persbeleid is dus pluriformiteit. Pluriformiteit kent twee aspecten. Het ene aspect heeft betrekking op de aanwezigheid van verschillende (onafhankelijke) marktdeelnemers aan de aanbodzijde. Er dient een voldoende mate van mededinging te zijn als conditie voor de vrije marktwerking. Het gaat hierbij om de zelfstandigheid van het aanbod: meerdere aanbieders brengen meerdere zelfstandige produkten (persorganen) op de markt. Voor de meest wenselijke (optimale) mate van mededinging is geen maatstaf aanwezig, zij is in wezen afhankelijk van subjectieve oordelen. Anderzijds heeft pluriformiteit betrekking op de inhoud van die produkten, want de ratio van het persbeleid ligt uiteindelijk daarin, dat persorganen zich inhoudelijk van elkaar onderscheiden. Daarmee is tegelijk de tweezijdigheid van het persbeleid aangegeven. De marktordening is geen doel in zichzelf. De pluriformiteit van de informatievoorziening bepaalt het beleidsdoel. Deze beleidsdoelstelling raakt rechtstreeks het grondrecht van de vrije meningsuiting. Daarom zijn in het persbeleid primair de voorwaarden relevant waaraan in dit opzicht het overheidsbeleid moet voldoen. Juridische eisen en beperkingen spelen in het persbeleid dan ook een wezenlijke rol. Nadat die voorwaarden vanuit de grondrechten-optiek belicht zijn, zullen zij vanuit de marktordening beschouwd worden. Omdat in het persbeleid ook de culturele faktor een rol speelt, zal ook dat aspect aan de orde komen.

11.2 Vrijheid van meningsuiting

Het persbeleid in onze westerse democratieën kent twee fundamentele gegevens: de vrijheid van meningsuiting en de ondernemingsgewijze productie. Zij geven de grenzen van het beleid aan. Die grenzen liggen overigens niet onbeweeglijk vast. Ze zijn relatief, dat wil zeggen tijdgebonden, afhankelijk van de plaats die de vrijheid

* Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Nota over het massamediabeleid, 's-Gravenhage 1975.

† Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Medianota, Rijswijk 1983. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Samenhangend mediabeleid, 's-Gravenhage 1982.

van meningsuiting en de ondernemingsgewijze productie in onze maatschappelijke orde innemen en het doel dat men er mee wil bereiken.

In de klassieke interpretatie van de vrijheid van meningsuiting – grenzen stellen aan het overheidsgezag – is in de loop van de tijd verandering opgetreden. Dat gebeurde vooral onder invloed van de zogeheten internationalisering van de grondrechten. Terwijl artikel 7 van de Grondwet de nadruk legt op het grondrecht van de communicator om gedachten en gevoelens te openbaren en te verspreiden, hebben enkele internationale verdragen, die in Nederland rechtstreekse werking hebben en voorrang genieten boven alle nationale wettelijke voorschriften, vooral betekenis gegeven aan de ontvangstvrijheid. Mede onder die invloed is de uitingsvrijheid geleidelijk tot communicatievrijheid uitgebreid.* In de Duitse literatuur wordt het begrip Kommunikationsfreiheit ook wel onderscheiden in Medienfreiheit en Publikumsfreiheit. Daarmee wordt aangegeven dat de ontvanger niet alleen object (doelwit) van de uitingsvrijheid is, maar ook zelfstandig subject binnen de communicatievrijheid.†

In onze naoorlogse democratische samenleving leeft sterk het idee, dat de overheid tot taak heeft een menswaardige samenleving tot stand te brengen. Naast sociale gelijkheid, gelijke kansen en individuele ontplooiingsmogelijkheden, speelt ook de bevordering van de participatie in culturele en politiek-bestuurlijke zaken een belangrijke rol. De uitvoering van deze idealen van de verzorgingsstaat kan echter gemakkelijk door materieel gebrek of andere sociaal-economische factoren gefrustreerd worden. Het is een verworvenheid van de democratische en sociale rechtsstaat, aldus Hirsch Ballin, dat niet slechts garanties tegen te ver gaande overheidsbemoeienis, maar ook garanties tegen 'verhindering van vrijheid' door sociaal-economische factoren tot de inhoud van grondrechten worden gerekend.‡ Die

* Bedoeld worden de Europese Conventie ter Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, die onder auspiciën van de Raad van Europa op 4 november 1950 in Rome gesloten werd, en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, dat onder auspiciën van de Verenigde Naties op 19 december 1966 in New York werd gesloten.

† M. Stock, Kommunikationsfreiheit ohne Medienfreiheit?, in Rundfunk und Fernsehen, jrg. 28 (1980), nr. 3, p. 336-360. Zie ook het pleidooi van De Meij om, naar het voorbeeld van internationale regelingen, de plaats van de ontvangstvrijheid uitdrukkelijk in het grondwetsartikel 7 op te nemen. J.M. de Meij, Van zender naar ontvanger, 's-Gravenhage 1984.

‡ E.M.H. Hirsch Ballin, Staat en kerk, kerk en staat, in S.C. den Dekker-Van Bijsterveld e.a., Kerk en staat. Hun onderlinge verhouding binnen de Nederlandse samenleving, Baarn 1987, p. 14.

garanties kunnen bijvoorbeeld liggen op het vlak van de regelgeving en de subsidiëring.

Toch kent ook dit zijn grenzen, materiële en ideële. Ter illustratie van het laatste kan verwezen worden naar het standpunt van de ministers van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en van Justitie over de mogelijkheid van preventief toezicht op de inhoud van videofilms met het doel de jeugd te beschermen. In hun nota *Jeugd en video* wijzen de ministers er namelijk op, dat – afgezien van constitutionele aspecten – de overheid ‘niet dan wel zeer ongaarne’ treedt in de privésfeer. Dit vloeit volgens hen voort uit het feit dat de overheid ‘per traditie’ de primaire verantwoordelijkheid voor de zorg van kinderen bij ouders of verzorgers legt.*

Wat de vrijheid van meningsuiting betreft, staat in de huidige staatsrechtelijke opvatting de plicht van de overheid zich van inbreuk op het grondrecht van de vrijheid van meningsuiting te onthouden, voorop. Maar evenzeer belangrijk is het, dat de overheid de voorwaarden schept tot effectuering van die vrijheid. In het laatste geval betreden we onder meer het terrein van de institutionele vrijheid van meningsuiting, waarin de massamedia functioneren. Deze ontwikkeling in de rechtstheoretische opvatting over het grondrecht van de vrije meningsuiting houdt ook nauw verband met het feit, dat de grens tussen de klassieke grondrechten (het gaat hier meestal om in rechte te handhaven bepalingen) en de sociale grondrechten (instructienormen) niet meer zo scherp getrokken kan worden. Niet zonder reden ziet Kortmann hierin een gevaar. De grondrechten kunnen aldus voor alle mogelijke doeleinden worden ingeroepen: zowel ten behoeve van een extreme persvrijheid als van vergaande overheidssubsidiëring van de pers.

‘Zodra de klassieke grondrechten in hun essentie niet meer worden opgevat als typische onthoudingsnormen voor de overheid, doch tevens als normen die onder omstandigheden handelend optreden van de overheid vragen – terwille van de zelfontplooiing, participatie in de publieke zaak, de verhoging van de menswaardigheid van de samenleving of welk schoon doeleinde dan ook – wordt de klassieke vrijheidsidee en daarmee de idee van de rechtsstaat, waaraan de klassieke grondrechten inherent zijn, gemakkelijk bedreigd. Dit is in nog sterkere mate het geval, indien men aanneemt dat de overheid bij de verwezenlijking van de

* Ministers van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en van Justitie, *Jeugd en video*, 1 mei 1986, Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, 19 519, nr. 1, p. 12.

sociale grondrechten niet onder alle omstandigheden aan de normen van de klassieke grondrechten gebonden is. Dan dreigen de in de sociale grondrechten vervatte doelstellingen de waarborgen van de klassieke grondrechten te overwoekeren.’*

Dit gevaar werd kennelijk eerder ook door de regering onderkend. Bij de behandeling van het nieuwe grondwetsartikel over de vrijheid van meningsuiting had zij duidelijk gemaakt niet te willen ingaan op de suggestie van de PvdA-fractie om in dat artikel ook op te nemen dat ‘de wetgever regels moet stellen teneinde de pluriformiteit van de informatieverstrekking te waarborgen en monopolievorming te voorkomen.’ De regering meende, dat de materie nog niet in die mate was uitgekristalliseerd dat daarover thans reeds, mede gelet op de voor de grondwetsherziening vereiste gekwalificeerde meerderheid, een grondwetsbepaling zou moeten worden voorgesteld.†

Dit regeringsstandpunt doet echter niets af aan het feit, dat het klassieke grondrecht van de vrije meningsuiting naar onze huidige rechtsstaatopvattingen alleen iets te betekenen heeft voor zover bepaalde sociaal-economische condities zijn vervuld. Zo kan de vrijheid van meningsuiting veel van haar reële betekenis verliezen, indien de pers door commerciële monopolievorming haar zelfstandigheid verliest. De vraag wordt dan actueel, in hoeverre de pluriformiteitsdoelstelling van het persbeleid nog reële inhoud heeft.

* C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, tweede druk, Deventer 1987, p. 42-43.

Een goed voorbeeld hiervan is het herhaalde pleidooi van de uitgevers tot afschaffing van de btw op de abonnementsprijs van persorganen. Het btw-tarief maakt produkten – dus ook kranten en tijdschriften – duurder voor de consument. Dit zou, zo wordt in die kring geredeneerd, de vrije meningsuiting in de weg staan en dus niet stroken met het grondwetsartikel! Eenzelfde redenering zou voor omroep en omroepbijdrage opgezet kunnen worden. Zie het redactionele commentaar in het orgaan van de vereniging van dagbladuitgevers, *De Dagbladpers*, nr. 4, april 1988, p. 3 en 6.

† Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake grondrechten, Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 13 872, nr. 7, Memorie van Antwoord, 23 sept. 1976, p. 28. Reeds in 1974 verschenen in *Antirevolutionaire Staatkunde*, het maandblad van de toenmalige Abraham Kuypersstichting (jrg. 44, nr. 10, okt. 1974), twee progressief getinte beschouwingen over financiële overheidssteun aan de pers, namelijk van P.J. Boukema, *Overheidssubsidie en persvrijheid*, en van P.R.A.P. Dresen s.j., *Overheidssubsidie aan persmedia*.

11.3 Zorgplicht

Een verbod van overheidsensuur op de massamedia is derhalve wel een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor verwerkelijking van het grondrecht van de vrije meningsuiting. Onder bepaalde omstandigheden moeten door middel van overheidsingrijpen de voorwaarden geschapen worden, opdat de onafhankelijkheid en pluriformiteit van de openbare informatievoorziening, voor zover die via de massamedia plaatsvindt, gegarandeerd zijn. Het gaat hier om een eigen taak van de overheid die zich in onze democratisch-sociale rechtsstaat heeft geconstitueerd, namelijk de voorwaarden te scheppen waaronder de vrijheid van meningsuiting niet wordt gehinderd door feitelijke omstandigheden die buiten de macht liggen van wat de ontvangers (lezers/luisteraars/kijkers) redelijkerwijze zelf kunnen beïnvloeden, maar die zich wel lenen voor beïnvloeding door de overheid.* Dit zegt overigens nog niets over de aard van de maatregelen.

In officiële beleidsstukken vindt men deze staatsrechtelijke opvatting over de zorgplicht van de overheid ook terug. In de **Nota over het massamedia-beleid** van de minister van CRM (1975) wordt gesteld dat een actief beleid dient te worden gevoerd, in de eerste plaats om het recht van de leden van de samenleving op vrije uiting van hun mening te waarborgen. De overheid dient zorg te dragen voor garanties en voorzieningen, waardoor de feitelijke verwezenlijking van deze vrijheid en – daarmee nauw verbonden – van de vrijheid informatie te ontvangen, veilig gesteld wordt.† Over het persbeleid merkte de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in zijn rapport **Samenhangend Mediabeleid** op, dat daarin 'alleen maar ruimte (is) voor voorwaarden scheppend beleid dat rekening houdt met eisen van mededinging en marktwerking'.‡ In de **Medianota** van minister Brinkman van het Eerste Kabinet-Lubbers wordt in dit opzicht als uitgangspunt aangemerkt 'bescherming van de terecht grote vrijheid en bewaking van de verscheidenheid van meningsuiting door omroep en pers'.†+

In de hier aangehaalde beleidsstukken worden in de relatie tussen

* Deze formulering is geïnspireerd op het reeds vermelde artikel van E.M.H. Hirsch Ballin in Kerk en staat, waarin deze spreekt over vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Zie ook D.F. Scheltens, Mens en mensenrechten, Alphen aan den Rijn/Brussel 1981.

† Minister van CRM (mr.H.W. van Doorn), Nota over het massamediabeleid, p. 11-12.

‡ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, op.cit., p. 29.

+ Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Medianota, p. 6.

overheidszorg ten opzichte van de vrijheid van meningsuiting twee restricties aangebracht die nauw met elkaar samenhangen. In de eerste plaats trekt de overheid, wat de pers betreft, bepaalde grenzen. Niet alles wat gedrukt wordt valt automatisch onder die zorgfunctie. Zo werd op beleidsgronden in de stichtingsacte van het Bedrijfsfonds voor de Pers onderscheid gemaakt tussen verschillende categorieën van persorganen (dagbladen, nieuwsbladen en opinieweekbladen). Overheidssteun beperkt zich tot periodiek verschijnende persorganen die tegen abonnementsprijs verkrijgbaar worden gesteld. In de huidige Medianota wordt het werkingsterrein van het Bedrijfsfonds voor de Pers beperkt tot persorganen die 'in belangrijke mate nieuws, analyse, commentaar en achtergrondinformatie (bevatten) over een gevarieerd deel van de maatschappelijke actualiteit, mede in het belang van (de) politieke meningsvorming.'^{*}

Met deze laatste formulering is tevens een andere beperking gegeven, die betrekking heeft op bepaalde functies die de onderscheiden persorganen in ons democratisch staatsbestel vervullen. Een van de kenmerken van een democratie is, dat staatsburgers in volle vrijheid en verantwoordelijkheid hun politieke grondrechten kunnen uitoefenen. Een essentiële voorwaarde hiertoe is dat de massamedia onafhankelijk zijn en dat pers, radio en televisie naar eigen journalistiek inzicht kunnen functioneren. In een democratische samenleving dienen de burgers die informatie te kunnen ontvangen, die nodig is voor een onafhankelijke meningsvorming. Zij moeten kunnen kiezen uit een geschakeerd informatie-aanbod. Het is derhalve een algemeen belang, dat de onafhankelijkheid en vrijheid van de publieke (openbare) informatievoorziening gewaarborgd zijn of waar nodig bescherming genieten. Uitingsvrijheid terwille van de publieke meningsvorming: het

* Art. 129, lid 2 onder b. Het Bedrijfsfonds hanteert een ruime interpretatie van abonnementsstarief bij plaatselijke en/of regionale, qua functie met nieuwsbladen vergelijkbare, informatiebladen die al dan niet gratis huis-aan-huis worden verspreid, mits in de exploitatie voor een deel (tenminste 5% van de begrote kosten) wordt bijgedragen door een deel van de lezers (welke lezersgroep in totaal ten minste 10% van de oplage aan huis ontvangt) en mits de lezers in betekenende mate in de redactieraad en/of in het bestuur van de rechtspersoonlijkheid die het blad uitgeeft, zijn vertegenwoordigd, welke vertegenwoordiging is aangewezen door een (vertegenwoordigend) orgaan van lezers. Overzicht voorwaarden en behandelingsprocedure van aanvragen om financiële bijstand aan persorganen, Rijswijk juli 1987, p. 8. De Mediawet vermeldt in art.129, lid 2 onder f in dit opzicht slechts als voorwaarde dat "zij worden verkrijgbaar gesteld tegen betaling". Zie over dit onderwerp de theoretische beschouwing van R. Geissler, Partizipatorisch-pluralistische Demokratie und Medieninhalte; ein Bezugsrahmen zur Analyse politischer Massenkommunikationsaussagen, in Publizistik, Jrg. 24 (1979), nr. 2, p. 171-187.

funktioneren van de massamedia raakt het staatsbestel derhalve rechtstreeks.

Artikel 7 van de Grondwet laat de overheid vrij te bepalen tot welke categorieën van persorganen zij haar steun uitstrekt. Zonder dat sprake behoeft te zijn van aantasting van dit grondrecht of strijd met het discriminatieverbod van artikel 1 van de Grondwet kan zij derhalve het beleid beperken tot dagbladen, nieuwsbladen, opinieweekbladen of een andere categorie (muurkranten, boeken, pamfletten). Uit een oogpunt van behoorlijk bestuur dient die beperking echter wel duidelijk gelegitimeerd te worden.^{*} Uit het voorgaande is duidelijk geworden, dat het persbeleid principieel gezien een belangrijk beleidsterrein is, al is de juridische grondslag van het beleid lange tijd wat mager geweest. Er werd volstaan met buitenwettelijke beleidsmaatregelen.[†] Deze constatering doet overigens niets af aan de zorgvuldige en informatieve wijze waarop het bestuur van het Bedrijfsfonds voor de Pers zorgdraagt voor openbaarheid van de voorwaarden en van de criteria van steunverlening. Bovendien doet het jaarlijks uitvoerig publiekelijk verslag van zijn werkzaamheden. De ondertoon van afkeuring die indertijd in de kritiek van Thorbecke op subsidies lag ('waarom ten aanzien van subsidies willekeur zou moeten heerschen terwijl in andere takken van regering regels worden verlangd') is hier dan ook geenszins van toepassing.[‡]

11.4 Ondernemingswijze productie

Beschouwt men het persbeleid kwantitatief in termen van financiële steun, dan is in vergelijking met het staatsrechtelijk belang de importantie veel geringer, ook al moet men bedenken dat voor afzonderlijke persorganen toekenning van financiële overheidssteun van levensbelang kan zijn. Daarmee komen we op het tweede punt, dat

^{*} Zie ook Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Samenhangend Mediabeleid, p. 28.

[†] Zo waren de voorwaarden voor en de behandelingsprocedure van aanvragen om individuele financiële bijstand, die ten laste van het Bedrijfsfonds voor de Pers aan dagbladen, nieuwsbladen en opinieweekbladen in de vorm van kredieten en bijdragen à fonds perdu kon worden verleend, neergelegd in de stichtingsacte van het Bedrijfsfonds voor de Pers (Stcrt. nr. 190 van 1 oktober 1974, herziene tekst in Stcrt. nr. 11 van 17 januari 1983) en in de beschikking van de minister van CRM van 6 mei 1975, Stcrt. nr. 88 van 12 mei 1975. De Compensatieregeling voor Dagbladen over 1975, in de vorm van een beschikking van de minister van WVC van 5 juli 1987, is gepubliceerd in de Stcrt. nr. 132 van 14 juli 1987.

[‡] J.R. Thorbecke, Parlementaire redevoering 1851-1852, p. 352, geciteerd in B. Hessel, Rechtsstaat en economische politiek, Zwolle 1987, p. 211.

eerder genoemd werd en de randvoorwaarden van het beleid mede bepaalt, namelijk de ondernemingswijze produktie.

Steunverlening aan de pers hoort thuis in de categorie steunverlening aan bedrijven. In het algemeen geldt in de klassieke economische leer het primaat van het ongemoeide prijsmechanisme. Een vrij werkend prijsmechanisme leidt in principe tot een optimale allocatie van goederen. De kosten van een goed moeten dan opgebracht kunnen worden door de direct begunstigten. Voor de pers is deze stelregel minder eenvoudig dan zij lijkt. Kranten en tijdschriften zijn immers op twee markten actief, de markt van adverteerders en de lezersmarkt. De abonnee maakt de krant voor de adverteerder aantrekkelijk; de adverteerder is voor de abonnee noodzakelijk uit een oogpunt van prijs en informatie. Het prijsmechanisme werkt hier dus gecompliceerd. Zo kan een krant in relatie tot oplage en dekking een achterblijvende advertentie-omzet hebben. Ook kunnen door fusies op de aanbiedersmarkt persconcentraties ontstaan die een sterke positie op de advertentiemarkt hebben, maar de keuzevrijheid van de consument beperken. Overheidsinterventie kan in deze gevallen uit een oogpunt van mededinging gewenst of noodzakelijk zijn.

Voor de overheid ligt de ratio van het persbeleid – zoals eerder betoogd – in het staatkundig belang dat een onafhankelijke en pluriforme pers voor de democratie heeft. Het is een politieke beoordeling of en in welke mate een vrij werkend prijsmechanisme geëigend is deze doelstelling te realiseren. Uit de recente discussies over het omroepbestel (zogenaamd dual bestel: commercieel en publiek) blijkt hoe sterk deze keuze door politieke overwegingen kan worden bepaald.

Het staatkundig belang stijgt uit boven het, eveneens aanwezige, individuele belang. Er is dus sprake van een 'hogere' doel, namelijk de pluriformiteit van de openbare informatievoorziening (voor zover die via de pers tot uiting komt). In dit opzicht dient de pers zowel een collectief als een individueel belang of anders gezegd: de krant is een individueel goed met een externe indirecte waarde of effect, wegens haar bijdrage aan de realisering van de democratische rechtsstaat. Het zal duidelijk zijn, dat die bijdrage praktisch gezien niet meetbaar is. Het gaat hier – zoals bij het defensiebeleid, kunstbeleid, sportbeleid – om zogenaamde merit-overwegingen.*

* Zie hierover uitgebreider J.R. Abbing, *Economie en cultuur. De subsidieproblematiek in de economische theorie, alsmede aanzetten tot een economie van de kunsten*, 's-Gravenhage 1978, p. 105-107.

11.5 Voorwaarden vanuit mededingingsoptiek

Het gegeven, dat persorganen via de ondernemingsgewijze productie op markten opereren waar in beginsel vrije concurrentie bestaat, brengt een aantal randvoorwaarden met zich mee, zowel voor de marktdeelnemers als voor de overheid. In de eerste plaats zal de vrije marktwerking (vraag en aanbod) in de zin van toe- en uittreding gegarandeerd moeten zijn. Kartels of andere vormen van machtsconcentratie op de aanbiedersmarkt kunnen een regelrechte bedreiging voor de persvrijheid vormen. Ook wanneer de eigendomsverhoudingen in de pers en het bestuur over persondernemingen in geconcentreerde handen geraken, kan de vrije marktwerking gefrustreerd worden. Deze voorwaarden gelden voor de marktdeelnemers.

In de tweede plaats moet de vrije mededinging ook door de overheid gerespecteerd worden. Deze eis is actueel wanneer de overheid door haar interventiebeleid bepaalde marktimperfecties wil corrigeren. Zo kan financiële overheidssteun een concurrentievervalsende uitwerking hebben, marktverstoringen veroorzaken zowel op het terrein van de advertenties als op dat van de lezers en daarmee het voortbestaan van andere persorganen, die evenzeer voor de openbare informatievoorziening van belang zijn, bemoeilijken. Dit gevaar treedt met name op wanneer financiële overheidssteun beneden marktconforme voorwaarden wordt verleend en tot gevolg heeft dat het marktdebiet van aldus gesteunde persorganen wordt uitgebreid of dat van andere verzwakt. Verder dient bedacht te worden, dat eenmaal bestaande steunregelingen moeilijk blijken te kunnen worden ingetrokken of beperkt, terwijl de pressie tot verhoging of uitbreiding immanent is.

Uit het voorgaande kan niet eenvoudigweg geconcludeerd worden dat overheidssteun slechts verleend kan worden onder handhaving van de materiële gelijkheid (generieke steun). Afgezien van de vraag of deze vorm van steunverlening doelmatig is, kan zij in haar uitwerking evenzeer concurrentievervalsing oproepen. Vaak leidt dit er toe, dat sterke bedrijven doorgaans een nog sterkere positie op de markt krijgen. Deze bezwaren gelden vooral voor subsidies die direct in de exploitatie verdwijnen, wanneer verliezen worden afgedekt of anderszins bijdragen à fonds perdu worden gegeven. Maar ook aan kredietverlening ter versterking van het vermogen, waarbij het geleende bedrag terugbetaald moet worden, kunnen nadelen kleven, wanneer bijvoorbeeld substitutie-effecten worden oproepen en de financiële risico's op de overheid worden afgeschoven.

Eerder hebben we gesteld, dat het effect van het persbeleid niet concreet meetbaar is, althans in zoverre het gaat om de hoofddoelstelling, de vraag in hoeverre de beoogde bijdrage aan het functioneren van de democratische rechtsstaat met dat beleid gerealiseerd is of wordt. Er zijn in het persbeleid evenwel ook minder verheven doelstellingen in het geding. Zo kan er sprake zijn van economische effectiviteit, wanneer een overheidskrediet mede leidt tot een technische modernisering van een onderneming en daardoor de continuïteit van het desbetreffende persorgaan veilig gesteld wordt. Hierbij dient bedacht te worden, dat duidelijke criteria moeilijk te ontwikkelen zijn en dat de economische effectiviteit doorgaans moeilijk toerekenbaar is.* Enkele algemene richtlijnen kunnen wel geformuleerd worden.† Zo kan aan financiële steun gedacht worden indien gedurende lange tijd min of meer risicodragend vermogen te beperkt beschikbaar is, er op de lezersmarkt een aanwijsbare behoefte bestaat aan een of meerdere nieuwe aanbieders, de introductie van nieuwe technologieën onevenredig zware investeringsoffers vergt of onevenredig zware bedrijfseconomische risico's met zich meebrengt. De steunverlening mag de zelfwerkzaamheid van de ondernemingen niet belemmeren, dient van tijdelijke aard en zo marktconform te zijn dat de directe concurrentieverhoudingen in tact blijven. Om misbruik te voorkomen moeten de kostenfactoren duidelijk in de administratie zijn terug te vinden.

11.6 Voorlopige balans

Ofschoon het grondrecht van de vrijheid van meningsuiting en de georiënteerde markteconomie elk hun eigen voorwaarden stellen, kan uit de combinatie van deze twee uitgangspunten voor het persbeleid de volgende conclusie getrokken worden. Het steunbeleid voor de pers dient uiteindelijk gericht te zijn op de onafhankelijkheid en redactionele verscheidenheid van de pers. De beleidsinstrumenten (financiële in de vorm van fiscale faciliteiten, subsidies, kredieten, premies, garanties) moeten daarbij gericht zijn op de aanbodstructuur van de markt. Zij dienen de toetreding tot de aanbiedersmarkt en de vrije mededinging te

* L.J.A. Damen, Ongeregeld en ondoorzichtig bestuur. Staats- en bestuursrechtelijke beschouwingen naar aanleiding van de steunverlening aan individuele ondernemingen, Deventer 1987, p. 40. Heroverweging steun bedrijfsleven, deelrapport nr. 26, Heroverweging collectieve uitgaven, Tweede Kamer 1980-1981, 16 625, nr. 31.

† Deze uitgangspunten zijn geïnspireerd op het werk van de Commissie Wagner II, Verslag van de werkzaamheden van de Adviescommissie inzake de voortgang van het industriebeleid, 's-Gravenhage 1982, p. 3-8.

bevorderen. Effecten die de lezersmarkt rechtstreeks beïnvloeden (bijvoorbeeld prijssubsidie voor een bepaalde krant) moeten worden voorkomen, omdat de overheid hiermee het gevaar loopt in de openbare informatievoorziening te interveniëren. De grens is moeilijker te trekken dan de conclusie, dat het persbeleid gemakkelijk het functioneren van de pers zelf kan raken en er toe kan leiden dat dankzij overheidssteun persorganen elkaar op de lezersmarkt verdringen. Uiteindelijk kan dit verstarring veroorzaken en de werking van het marktmechanisme frustreren. In dit verband dient gewezen te worden op het gevaar, dat met overheidssteun persorganen, waarvoor kennelijk vanuit de lezersmarkt weinig belangstelling bestaat, in zekere zin kunstmatig in leven worden gehouden. Ook voor persorganen geldt het door de minister van Economische Zaken, dr. J.W. de Pous, in 1960 geformuleerde 'grondrecht' om failliet te gaan.*

11.7 Persbeleid en cultuurbeleid

De maatschappelijke context waarin de pers voor de Tweede Wereldoorlog gesitueerd moet worden, is de verzuiling. Door kerkelijke en godsdienstige verschillen, traditionele klasse- en standsonderscheidingen, een betrekkelijk sterk regionalisme en een krachtig leidende elite van politici, vakbewegingsleiders en staatslieden was de samenleving in subculturele bevolkingsgroepen gesegmenteerd. Als verklaring voor deze stabiliteit voert Daalder aan de traditionele regentenmentaliteit en de even historisch bepaalde neiging zich op eigen principes en beginselen terug te trekken.† Deze samenlevingsverbanden hadden op politiek, economisch, sociaal en cultureel gebied een dermate sterke cohesie en conserverend karakter, dat de modernisering van de Nederlandse samenleving er in sterke mate door werd afgeremd, tot in de recente jaren zestig toe. In deze maatschappij hadden de meeste persorganen een sterke band met hun eigen achterland: de confessionele bladen, de partijpers van sociaal-democratische signatuur en de liberale 'neutrale' pers. De vrije ondernemingswijze productie en de markt werden zonder reserves

* Handelingen van de Tweede Kamer, deel III 1960-1961, p. 3116.

† H. Daalder, Leiding en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek, in zijn Politisering en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek, Assen 1974, p. 1-37. Zie ook I. Schöffer, Het politieke bestel van Nederland en maatschappelijke verandering, in C.B. Wels e.a., Vaderlands verleden in veelvoud. Opstellen over de Nederlandse geschiedenis na 1500, 's-Gravenhage 1980, p. 230-252. H.W. von der Dunk, Tussen welvaart en onrust, Nederland van 1955 tot 1973, in Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden, jrg. 101 (1986), nr. 1, p. 2-20.

gewaardeerd als voorwaarden voor een vrije en pluriforme pers.

In de jaren zestig is de samenleving in een stroomversnelling geraakt. Opvattingen over onderwijs en opvoeding evolueerden. De erkenning van het gezag, het establishment, brokkelde af. Moderne opvattingen over seksualiteit braken door, mede als gevolg van de introductie van de pil. In de katholieke wereld manifesteerde zich, vooral door toedoen van het Tweede Vaticaans Concilie, een religieus modernisme. Niet in de laatste plaats zorgde de naoorlogse economische expansie, die door technische ontwikkelingen werd begunstigd, voor een ongekennde welvaartsverhoging en welvaartsspreiding. De intensivering van het verkeer, de verstedelijking, de hoge vlucht van de televisie en de mobiliteit in de Nederlandse samenleving bewerkstelligden sociale en cultureel-mentale veranderingen die in vele gevallen de laatste resten van de negentiende eeuwse conservatieve trekken in onze samenleving opruimden. Deze ontwikkelingen lieten de pers niet onberoerd. Een proces van herstructurering begon.

De meest ingrijpende vernieuwingen werden langzaam maar zeker op het redactionele vlak doorgevoerd. De identiteit van vele persorganen, lang een vertrouwd en vanzelfsprekend oriëntatiepunt, kwam op de tocht te staan of werd welbewust ter discussie gesteld.

L. Metzemaekers sprak in *Het Financieele Dagblad* zelfs van een 'identiteitscrisis'.^{*} De lezerskring was niet meer duidelijk identificeerbaar en tegelijk werden de kranten pluriformer van inhoud. Een wisselwerking dus.

De naoorlogse periode wordt ook gekenmerkt door technische vernieuwingen in het productieproces, waardoor mede in economisch-commercieel opzicht de grenzen werden verlegd. De stijgende loonkosten in deze arbeidsintensieve bedrijfstak (meer dan de helft van de totale kosten), de concurrentie van de reclame die in 1967 op radio en televisie werd ingevoerd, de expansie van de lokale huis-aan-huisbladenmarkt (gratis advertentiebladen) en de explosieve groei van de markt voor personeelsadvertentiebladen waren in meerdere of mindere mate van invloed op de rentabiliteit. Het lag voor de hand, dat de remedie in hogere oplagen werd gezocht. Veelal betekende dat samenwerking met een andere krant in de vorm van fusie. Ook Brown wijst er op 'that the scale economies of production are largely responsible for the tendency of newspaper markets in cities and towns to be dominated by a single title, and that the combined effect of

^{*} L. Metzemaekers, Identiteitscrisis in de dagbladen, in *Het Financieele Dagblad*, 17 augustus 1972.

economies of scale and newspaper firms' drive towards growth is likely to bring about a high concentration of newspaper ownership.'^{*}

De jaren zestig en zeventig stonden voor de dagbladers in het teken van de persconcentraties. In de sector van de publiekstijdschriften vormde zich een vrijwel absolute marktleider (VNU) en de dagbladers werd, zeker in vele regionale gebieden van ons land, in hoge mate geconcentreerd. Bezorgdheid allerwegen. Het werd ook duidelijk, dat men zich in de uitgeverswereld gaandeweg de publieke aandacht met enige graagte liet welgevalen, 'niet in de laatste plaats omdat ook duidelijk werd dat publieke verontrusting gekapitaliseerd kon worden en wel in de vorm van aanspraken op financiële steunregelingen en faciliteiten van overheidswege', aldus Van der Zwan.[†] Zo schreef de voorzitter van het Genootschap van Hoofredacteurs in 1981 in zijn krant, dat de overheid de dagbladers economisch de ruimte diende te geven, 'opdat de kranten in dit land hun voorlichtende – en daarmee hun politieke – taak naar behoren kunnen vervullen'. Volgens hem was het overheidsbeleid jegens de dagbladers over een langere periode bezien 'kil en vaak negatief'.[‡]

In werkelijkheid vertoont het persbeleid vanaf het midden van de recente jaren zestig tot op de dag van vandaag een sterke expansie. Het passieve beleid, dat vooral door de op grond van artikel 7 van de Grondwet ingegeven onthoudingsplicht bestond, ontwikkelde zich tot actief overheidsingrijpen om de pluriformiteit van de pers te waarborgen. Twee al eerder genoemde factoren hebben de overheidsaandacht voor het reilen en zeilen van de pers geactiveerd, namelijk de persconcentraties en de invoering van de etherreclame. Via de oprichting van de stichting Bedrijfsfonds voor de Pers in 1974 werd die actieve overheidsbemoeienis gekanaliseerd.⁺

Het hier in het kort gekarakteriseerde persbeleid werd vanaf de recente jaren zestig door twee factoren geflankeerd. Enerzijds werd de zorg voor de pers mede getrokken in de sfeer van het cultuurbeleid en anderzijds werd zij meegezogen in de sterke expansie van het overheidsbeleid en de collectieve voorzieningen, die de jaren zestig en zeventig markeert.

* A. Brown, *Commercial media in Australia. Economics, ownership, technology, and regulation*, University of Queensland Press, St. Lucia/London/New York 1986, p. 11.

† A. van der Zwan, *De pers en de particuliere ondernemingsgewijze productie*, in *Massacommunicatie*, jrg. 9 (1981), nr. 5, p. 185-196, hier p. 191.

‡ G.A. de Kok, hoofredactioneel commentaar in de *Haagsche Courant*, 18 juni 1981.

+ Zie hierover uitvoeriger L.H.A. Lichtenberg en P.P.M. de Rooij, *De compensatieregeling voor dagbladen*, in *Economisch Statistische Berichten*, jrg. 71 (1986), nr. 3582 (19 november), p. 1121-1126.

In de jaren zeventig kreeg het cultuurbegrip een eigentijdse interpretatie in de zin van een alomvattende algemeen gedifferentieerde leefwereld, die op alle lagen van de bevolking en alle maatschappelijke groeperingen betrekking had. Een veelheid van (sub)culturen werd met een concept van culturele pluriformiteit bijeen gehouden. Duidelijk komt dit tot uiting in de brede 'cultuurpolitieke' doelstellingen van de nota **Kunst en Kunstbeleid** (1976) van de minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, mr. H.W. van Doorn: een eerlijke verdeling van immateriële goederen en de totstandkoming van een open en ontspannen samenleving. Cultuurbeleid diende gericht te zijn op het ontwikkelen en in stand houden van culturele waarden, het toegankelijk maken van culturele objecten en manifestaties en het ontwikkelen van mogelijkheden voor de bevolking om in culturele waarden te participeren.* Onder de noemers 'behoud en vernieuwing', 'spreiding en participatie' domineerde de aanbodfilosofie. Niet de markt maar de overheid had de zorg voor een (politiek) adequaat geacht pluriform aanbod van kunst en cultuur. Culturele activiteiten en instellingen werden als collectieve voorzieningen beschouwd.†

In deze brede benadering van cultuurbeleid kregen vooral de op cultuur en cultuurspreiding gerichte voorzieningen aandacht: onderwijs, wetenschappen, kunsten, bibliotheken, pers en omroep. De media werden uitdrukkelijk tot de culturele sfeer gerekend.‡ In het recente verleden is de praktijk ontstaan dat de overheid te hulp werd geroepen wanneer culturele waarden werden bedreigd, onvoldoende aan bod konden komen of waar culturele verworvenheden beschermd moesten worden.

Protectie van staatswege werd een vanzelfsprekendheid. Dat gold ook voor de pers, die op het terrein van cultuuroverdracht en cultuurvorming immers een belangrijke rol speelt. Mede in dit klimaat moet de naoorlogse expansie van het persbeleid worden geplaatst.

* Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, nota Kunst en Kunstbeleid, Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13 981, nr. 1-2. Zie ook J. Berting, Naar een sociologie van het kunstbeleid, een analyse van de nota Kunst en Kunstbeleid, in *Beleid en Maatschappij*, 1977, nr. 9, p. 248-253.

† Zie P.W. van Klink, Kunst, economie en overheid, in *Economisch Statistische Berichten*, jrg. 71, nr. 3586, 17/24 dec. 1986, p. 1238-1243. Sociaal en Cultureel Planbureau, Advies cultuurwetgeving. Cultuurbeleid in historisch, beleidsanalytisch en juridisch perspectief, Rijswijk 1986, p. 96-103.

‡ Zie hierover onder meer M. Gastelaars, *Noties van cultuur*, 's-Gravenhage 1985, p. 23.

11.8 Slotbeschouwing

In het voorgaande zijn bij de afzonderlijke paragrafen al de nodige conclusies getrokken. Ze zullen hier niet worden herhaald. In het licht van de vrijheid van meningsuiting en de ondernemingsgewijze productie zijn de grenzen en mogelijkheden van het persbeleid afgebakend. In deze slotbeschouwing zal in dat kader de uitvoerbaarheid van het ontworpen meetinstrument worden beoordeeld. In de tweede plaats zal het meetinstrument in het licht van het dereguleringsstreven worden geplaatst. Tenslotte zal de kwaliteitsbewaking van het persbeleid aan de orde komen.

In de eerste plaats dient opgemerkt te worden dat, ofschoon het meetinstrument toepasbaar lijkt, daarmee nog niet alles gezegd is over de hanteerbaarheid, de effectiviteit en de efficiëntie van dat instrument en de mate waarin het zal bijdragen aan het succes van het persbeleid. Deze criteria stellen hun eigen eisen.

Wanneer werkt een instrument doeltreffend en wanneer is het doelmatig? De effectiviteit van het beleid geeft de mate aan waarin een bepaald middel bijdraagt tot het bereiken van een bepaald doel. De efficiëntie van het beleid wordt bepaald door de verhouding tussen de hoeveelheid van het aangewende middel en de mate van doelbereiking.* Ze zijn ex ante moeilijk te beoordelen. Van beleid in een conceptualiseringsfase kan niet op voorhand de bruikbaarheid vaststaan. Slechts wetenschappelijke bestudering van het beleidsproces kan de nodige gegevens opleveren, die op hun beurt eventueel tot bijsturing van het beleid kunnen leiden. Beoordeling van het beleid dient dan te geschieden in termen van doelgerichtheid, doeltreffendheid en doelmatigheid in afzonderlijke, concrete gevallen, die binnen de eerder gestelde grenzen van de vrijheid van meningsuiting en de eisen die de marktordening stelt, voldoen aan de beleidsdoelstelling 'pluriformiteit van de pers'. Dat zal in de praktijk overigens geen eenvoudige en eenduidige taak zijn.

Verder kan vastgesteld worden dat het meetinstrument past binnen de organisatie- en besluitvormingsstructuur in het kader van de steunverlening aan de pers. De rechtszekerheid wordt gewaarborgd doordat hij past binnen het geheel van openbare, controleerbare en duidelijke beleidsregels. Het formuleren en publiceren van die regels

* H.M. in t Veld-Langeveld en A. Hoogerwerf, Evaluatie van overheidsbeleid, in A. Hoogerwerf (red.), Overheidsbeleid, Alphen aan den Rijn 1987, p. 163-165. G.Kuypers, Beginselen van beleidsontwikkeling, deel A, Muiderberg 1984, p. 102-103 en 108-110. Zie ook J.H.T.H.Andriessen e.a., Wetsevaluatie tussen wetenschap en beleid, Zwolle 1987.

leidt er toe, dat in de beleidsuitvoering een consistente toepassing ontstaat, dat de potentiële 'cliënten' zich ernaar gaan richten en dat de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid er door bevorderd worden. Ofschoon ook het meetinstrument waarmee de mate van redactionele zelfstandigheid vastgesteld kan worden, aan de eis van rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, rechtseenheid en zorgvuldigheid voldoet, dwingt het wel tot een nadere bezinning over de richting waarin het persbeleid zich ontwikkelt. Het instrument betekent namelijk een verdere stap op weg naar een steeds intensievere overheidsbemoeienis met de pers, naar een begin van bureaucratisering en het ontstaan van een reguleringscomplex.* Het is de vraag in hoeverre deze ontwikkeling spoort met het politieke streven door vermindering en vereenvoudiging van regelgeving de overheidsinterventies in de particuliere sfeer van burgers en ondernemingen naar reikwijdte, indringendheid en gedetailleerdheid te beperken. Evenals bij privatisering liggen bij de nagestreefde deregulering de overwegingen sterk in de sfeer van de effectuering: een kleinere, effectievere en doelmatigere publieke sector en een bredere, beter werkende, minder door overheidsinterventies belaste marktsector. Niet zonder reden roept de Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen in haar eindrapport het schrikbeeld op van een 'geronnen' samenleving:

'Het door talrijke regels, voorschriften en procedures beheerste in elkaar overvloeien van een omvangrijke publieke sfeer en een door middel van talloze juridische bindingen daarvan afhankelijk gemaakte maatschappij dreigt te leiden tot wat wel de "geronnen" samenleving wordt genoemd. Een samenleving waarin de samenstellende delen van de staat en de maatschappelijke belangengroepen elkaar omkneld houden en die het vermogen verliest om te reageren op nieuwe mogelijkheden en uitdagingen.'

Het feit, dat het Bedrijfsfonds voor de Pers als zelfstandig bestuursorgaan met de uitvoering van het beleid is belast, doet aan

* In zijn advies over het concept van het Besluit, houdende regelen ter uitvoering van de bepalingen van de Mediawet (Mediabesluit) merkte de Persraad bezorgd op, dat de zeer uitvoerige en uitputtende voorschriften (-) betreffende de voorwaarden van financiële steunverlening en de bij aanvragen te verschaffen gegevens het Bedrijfsfonds voor de Pers in zijn toekomstige functioneren tezeer beperkt. Brief van de Persraad aan de minister van WVC, 28 augustus 1987, gepubliceerd in de Stcrt. 4 september 1987, nr. 170.

† Commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen, Deregulering van overheidsregelingen, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1983-1984, 17931, nr. 9, p. 16.

deze constatering niets af. Immers, de 'overheid op afstand' geldt hier slechts in zoverre een politieke beleidsbeoordeling op afzonderlijke onderdelen belemmerd wordt en de pers zich in het steunbeleid gevrijwaard weet van incidenteel politiek ingrijpen. Het Bedrijfsfonds voor de Pers als zelfstandig bestuursorgaan moet gezien worden als een beschermende buffer, al kleeft aan deze 'depolitisering' volgens de Raad van State het staatsrechtelijk nadeel van vermindering van de ministeriële verantwoordelijkheid en de beïnvloedingsmogelijkheden van het parlement.^{*} Ofschoon de Raad van State het Commissariaat voor de Media op het oog had, neemt het Bedrijfsfonds voor de Pers eenzelfde positie in. Ook het Bedrijfsfonds bestaat uit onafhankelijke leden, zijn besluiten kunnen door de Kroon vernietigd worden wegens strijd met het recht en de vrijheid van het fondsbestuur kan door de wet- en regelgevende bevoegdheid en het budgetrecht van regering en parlement beperkt worden. Hoe men het ook wendt of keert, het zelfstandig bestuursorgaan is zelf overheid.[†]

Heeft het voorgaande betrekking op de overheidsbemoeienis in staatsrechtelijke zin, ook beleidsinhoudelijk is er reden de voortschrijdende regelgeving in het persbeleid kritisch te beoordelen. In het begin van dit hoofdstuk werden de twee hoofdgebieden van het persbeleid, namelijk kredietverlening en compensatieregeling, geschetst. Inmiddels tekent zich een nieuwe ontwikkeling af, waarbij de pers betrokken wordt bij de exploitatie van commerciële omroep in een duaal bestel. De initiatiefnemers hebben het voornemen de pers (de niet participerende uitgevers) via hun Platform BV een vorm van 'schadevergoeding' te verlenen. De overheid zal aan de hand van zorgvuldig geformuleerde beleidsdoelstellingen zich terdege moeten bezinnen op de vraag of het nog mogelijk is tot een voldoende toetsbare oordeelsvorming te komen. Het gevaar bestaat dat zoveel factoren gecompenseerd en schadeloos gesteld worden, dat het onmogelijk wordt kostenfactoren, rentabiliteitscijfers en exogene effecten naar een bepaald produkt (persorgaan) toe te rekenen.

Bestuurskundig evaluatie-onderzoek is nodig om beleidsdoelstellingen en beleidseffecten in het vizier te houden. Het kan

* Advies van de Raad van State inzake het voorstel van wet, houdende regels betreffende de verzorging van radio- en televisieprogramma's, de omroepbijdrage en de steunverlening aan persorganen (Mediawet), Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1984-1985, nr. 19 136, bijlage B bij de Memorie van Toelichting, p. 50.

† Zie ook H.M. Linthorst, De Mediawet, in *Ars Aequi*, jrg. 37 (1988), nr. 5, p. 379-390 en F. Hoefnagels, Bibliotheken en omroep als publieke zaak. Een analyse van de Welzijnswet en de Mediawet, Harmonisatieraad Welzijnsbeleid, Dwarskijken nr. 14, 's-Gravenhage 1988, p. 58.

bijdragen tot de kwaliteitsbewaking van het persbeleid. In dit opzicht verdient de bestaande praktijk in de Duitse Bondsrepubliek – die overigens betrekking heeft op het gehele mediabeleid – navolging.* De regering stuurt daar periodiek een 'Medienbericht', een 'Bericht der Bundesregierung über die Lage der Medien in der Bundesrepublik Deutschland' naar het parlement, aan de hand waarvan tussen regering en volksvertegenwoordiging over het mediabeleid gedebatteerd wordt. Onlangs werd daar een (inmiddels al de derde) nota over 'Kommunikationspolitische und kommunikationswissenschaftliche Forschungsprojekte der Bundesregierung (1978-1985)' aan toegevoegd. In deze ruim 800 pagina's tellende nota zijn de uitkomsten samengevat van een groot aantal studies en onderzoeken over het massamediabestel en de mediapolitiek.

De informatie die via onafhankelijk onderzoek verzameld wordt, kan een bijdrage leveren tot een doelgericht en efficiënt persbeleid. Bovendien kan het ons steeds opnieuw wijzen op de grenzen van het persbeleid, opdat de uiteindelijke ratio van dat beleid gewaarborgd blijft: de vrijheid van meningsuiting.

* Zie ook L. Lichtenberg, Het persbeleid van de overheid, in *Intermediair*, 12 september 1980 en *Overheid en pers*, in *Economisch Statistische Berichten*, 1 september 1982.

12 De eis van redactionele zelfstandigheid in het kader van het bestuursrecht

12.1 Inleiding

Hoofdstuk 3 is met de conclusie geëindigd dat het stellen van bijzondere eisen aan persorganen, willen deze voor steun in aanmerking komen, staatsrechtelijk aanvaardbaar is, mits eisen worden gesteld aan de context waarbinnen dit geschiedt. Daarbij zijn de analogieën beschreven die er zijn met de bekostigingsvoorwaarden in het kader van de onderwijsvrijheid. Ook is een vergelijking getrokken met de wijze waarop de Mediawet eisen stelt aan organisatie en programmering van de binnenlandse omroep. Deze eisen kunnen ook worden afgedwongen, want de omroep wordt vooral gefinancierd uit retributies die door de overheid worden geïnd en uitgekeerd. In het kader van de grondrechten is het opvallend dat in deze beide sferen de overheid zelf de voorwaarden stelt en daarop toezicht houdt, zij het bij de omroep sinds de Mediawet via een 'zelfstandig bestuursorgaan', het Commissariaat voor de Media.

Met het uitoefenen van een toezichthoudende rol begeeft de overheid zich, met name als het direct of indirect de inhoud van meningsuitingen betreft, op een gevoelig terrein. Artikel 50 van de Mediawet bepaalt dat de zendtijd van een omroepvereniging tenminste moet omvatten 'onderdelen van culturele, informatieve, educatieve en verstrooiende aard'. Toezicht hierop is niet mogelijk zonder een oordeel te hebben over de inhoud van de programmering. Hetzelfde geldt voor het verbod van reclame-uitingen, anders dan in de uitdrukkelijk als zodanig aangeduide vorm van de STER, (artikel 52 Mediawet). De aldus verboden zogenaamde sluik-reclame maakt immers vaak een integrerend onderdeel uit van de programma's. Hoezeer ook voorwaarden, die worden gesteld aan een vanwege de overheid bekostigde zendmachtiging, zijn ingegeven door de wens een vrij en pluriform omroepbestel te waarborgen, het feit dat de overheid daarmee een oordeel moet uitspreken over programma-inhoud is gevaarzettend voor de uitingsvrijheid.

In feite zit het Bedrijfsfonds in een soortgelijke positie, wanneer het aan de hand van kenmerken ontleend aan de inhoud van persproducten overgaat tot het verlenen van 'gericht generieke' steun aan noodlijdende, of zojuist van start gegane, bladen. Gelukkig verleent thans de wet aan deze praktijk een ondergrond. In artikel 129 lid 2

Mediawet treffen we een achttal eisen aan, te stellen aan persorganen die om steun aankloppen. Daarvan zijn er twee, sub b en sub c, van kennelijk inhoudelijke aard. Lid 2, sub b ('zij bevatten in belangrijke mate nieuws, analyse, commentaar en achtergrondinformatie over een gevarieerd deel van de maatschappelijke actualiteit, mede in het belang van politieke meningsvorming;') is vergelijkbaar met de eerder genoemde eis van artikel 50 Mediawet dat de omroeporganisaties een 'volledig programma' moeten verzorgen. Lid 2 sub c eist het bestaan van redactionele zelfstandigheid. Nu bestond deze laatste eis reeds in de bestaande regelingen van het Bedrijfsfonds (in de statuten van 28 december 1982, artikel 3; in artikel 2 van de Compensatieregeling voor dagbladen 1985, vastgesteld door de minister van WVC op 5 juli 1987). Maar de eis werd getoetst aan twee formele maatstaven, namelijk de aanwezigheid van een redactiestatuut (als onderdeel van de arbeidsvoorwaarden) en de vraag of tenminste 30% van de totale personele redactiekosten van het desbetreffende dagblad ten goede komt aan de personele kosten van een eigen redactie. Deze eisen waren vanzelfsprekend ook terug te vinden in de 'Voorwaarden ... van aanvragen om financiële bijstand aan persorganen', uitgegeven door het Bedrijfsfonds (oude stijl) in juli 1987.

Wil men een verdergaande toetsing aan de vraag of het gaat om een blad met een eigen identiteit, dan zullen de twee formele eisen – of de personele samenstelling daartoe voldoende kan worden geacht, en of terzake een redactiestatuut een afscherming biedt tegenover de uitgever en eventueel tegenover de redactie van een moederblad – daarvoor niet toereikend zijn. De eigenheid van het blad zal aan de hand van een toetsing van de inhoud moeten worden vastgesteld. Zo'n stap in de richting van inhoudelijke toetsing van redactionele zelfstandigheid in plaats van op grond van formele criteria is minder groot dan op het eerste gezicht lijkt. Immers, beantwoording van de voornaamste vraag die het Bedrijfsfonds zich telkens op grond van artikel 123, lid 1 Mediawet behoort te stellen – namelijk of steun aan het persorgaan als zodanig al dan niet bijdraagt tot de pluriformiteit van de pers) is evenmin mogelijk zonder inhoudelijke toetsing. Daarnaast vereist artikel 129, lid 2 sub b al evenzeer een inhoudelijke toetsing, te weten of sprake is van 'een voldoende mate van nieuws en commentaar'.

De wet gaat dus in beide gevallen reeds uit van een toetsing aan de hand van de inhoud van het betrokken persproduct. Het Mediabesluit (Staatsblad 1987 nr. 573, de Algemene maatregel van bestuur tot uitwerking van de Mediawet) bevat overigens in de artikelen 54 tot 67 nadere regelgeving. Echter, noch de eis van 'bijdragen aan de pluriformiteit', noch de eis van nieuws en commentaar wordt in het

Mediabesluit verder uitgewerkt. Dit wordt aan het Bedrijfsfonds zelf overgelaten.

In artikel 55 lid 3 Mediabesluit wordt wel iets naders bepaald over de vraag wie dan tot die eigen redactie mogen worden gerekend. Behalve de medewerkers in vaste dienst zijn dat de 'free-lance redactionele medewerkers' (in gewoon Nederlands 'vrije medewerkers' genoemd) die periodiek redactionele bijdragen leveren, alsmede de leden van centrale redacties die tevens aan andere bladen leveren. Dit betreft dus een uitleg van een der formele vereisten voor eigenheid. Criteria voor een inhoudelijke toetsing van eigenheid worden niet gegeven. Ook dit is aan het Bedrijfsfonds overgelaten. Terecht, want deze vrije beleidsruimte maakt het voor het Bedrijfsfonds mogelijk om zelf criteria te formuleren om die eigenheid (identiteit) nader inhoudelijk te bepalen.

Zou de wet dit aan het beleid van de overheid zelf hebben overgelaten, de vraag zou zich hebben voorgedaan of dit niet een te grote mogelijkheid zou geven om het redactionele beleid te beïnvloeden. Nu echter de wet heeft gekozen voor een bestuursorgaan met zelfstandigheid, is de kans op niet aanvaardbare overheidsinmenging geringer. Dit overigens onder het voorbehoud dat de overheid niet alsnog poogt zelf verdergaande verfijningen van de regelgeving in het Mediabesluit vast te leggen, om langs deze weg een eigen beleid terzake door te zetten. Zoiets ware te betreuren, omdat daarmee aan het zelfstandig bestuursorgaan, het Bedrijfsfonds, geen ruimte voor een eigen afweging meer zou worden gegeven, terwijl dit toch de zin is van de wettelijke attributie van bevoegdheden aan het fonds. Daarom nu eerst aandacht voor de nieuwe juridische positie van het Bedrijfsfonds.

12.2 Het Bedrijfsfonds als bijzonder voorbeeld van een 'zelfstandig bestuursorgaan van de overheid'

In de jaren zeventig hebben een aantal rechtsgeleerde schrijvers, vooropgegaan door Scheltema^{*}, als het ware ontdekt dat wij een bestuursvorm rijk zijn die niet past in het traditionele schema van enerzijds rijksdiensten, al dan niet gedeconcentreerd, waarvoor een minister rechtstreeks verantwoordelijk is, en anderzijds een aantal gedecentraliseerde openbare lichamen als gemeente, provincie en product- of bedrijfsschappen, waarvoor hij dat niet is. De wet heeft namelijk enige honderden, overigens onderling ongelijksoortige, organen van de overheid geschapen die niet passen in bovengenoemd

^{*} M. Scheltema, Zelfstandige Bestuursorganen, oratie Groningen, 1974.

schema. Het betreft organen die, hetzij geheel hetzij ten dele een taak van de (rijks)overheid uitoefenen, zonder daarbij onder de directe bevelen van een minister te staan.

Lubberdink* bepleit de instelling van deze organen omdat '(dit) kan bijdragen tot een grotere samenhang in het beleid, doordat regering en parlement zich meer kunnen concentreren op hoofdpunten van het beleid.' Ook Scheltema legt de nadruk op de mogelijkheid om langs deze weg de uitvoering van beleid beter te scheiden van de vorming van beleid, welke laatste taak dan met name bij de regering ligt. Door burgers te betrekken in de beleidsuitvoering – overigens op grond van duidelijk in wet en Algemene maatregel van bestuur vastgelegde regels – zou een grotere spreiding van macht, een minder hiërarchisch opgebouwd ambtenarenapparaat, een meer doorzichtige en toegankelijke bestuursstructuur en een reëler functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid mogelijk worden. In dat laatste zit ook het mogelijk nadeel van het systeem. Het politieke toezicht op het overheidshandelen neemt immers af, daar men een minister niet verantwoordelijk kan stellen voor wat in dat geval niet meer onder zijn verantwoordelijkheid geschiedt. De reactie op deze tegenwerping is veelal schamper: alsof de minister nu reëel verantwoordelijk kan worden gesteld voor alles wat formeel onder zijn competentie valt. De ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering is veelal inderdaad een fictie, omdat zijn 'span of control' nu eenmaal niet in staat is om grote bureaucratieën te omvatten. De kwesties rond de bewindslieden Van Aardenne, Braks, Brockx en Deetman hebben dat nog recent aangetoond.

Deze argumentatie voor een zelfstandig Bedrijfsfonds vanuit de behoefte om het overheidsapparaat te stroomlijnen en er meer greep op te krijgen* versterkt het pleidooi dat daarvoor reeds is gevoerd in hoofdstuk 3. Dit was immers opgebouwd vanuit het functioneren van het grondrecht van drukpersvrijheid. De instelling van het Bedrijfsfonds als een zelfstandig bestuursorgaan van de overheid is dus om twee redenen een goede keus: om het overheidsapparaat overzichtelijker te maken, en om inmenging van de overheid in media-inhoud te helpen voorkomen. De bevoegdheden van regering en parlement blijven intussen wel bestaan. Zij worden uitgeoefend door in wet en algemene maatregel van bestuur de taak van het Bedrijfsfonds zover als nodig is

* H.G. Lubberdink, De betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de organisatie van het openbaar bestuur, Groningen, 1982.

† Zie ook de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, de Commissie Vonhoff, in haar rapport: Elk kent de laan die derwaarts gaat.

af te bakenen, door in het kader van de begroting vast te stellen welke bedragen voor deze taak beschikbaar zijn, en door de leden van het bestuur van het Bedrijfsfonds te benoemen, telkens voor vijf jaar. Het algemene beleid blijft langs deze weg in handen van de verantwoordelijke politieke instanties, terwijl de uitvoering in handen wordt gelegd van onafhankelijke deskundigen. Dat de instelling van zelfstandige bestuursorganen de ministeriële verantwoordelijkheid zou uithollen is dan ook niet vol te houden, tenzij men de specifieke eis stelt dat de minister dit deel van het beleid zelf ter hand moet nemen.

Het is van belang er hierbij op te wijzen dat de onafhankelijkheid van het Bedrijfsfonds niet alleen behoort te bestaan tegenover de overheid, maar ook tegenover degenen voor wie het Bedrijfsfonds werkt. Er is wel gepleit om bij zelfstandige bestuursorganen gebruik te maken van de mogelijkheid om er belanghebbenden bij te betrekken. Het is op zichzelf denkbaar dat dit bij bepaalde zelfstandige bestuursorganen een goede bijdrage is tot grotere participatie van belanghebbenden. Maar in ons geval, waar het gaat om het uitspreken van een onafhankelijk oordeel, ligt het niet voor de hand om belanghebbenden invloed te geven. In de praktijk worden dan ook belangstellende deskundigen in het bestuur van het Bedrijfsfonds benoemd.

12.3 Onafhankelijkheid

Deze 'dubbele' onafhankelijkheid – zowel naar de overheid als naar belanghebbenden – doet de vraag rijzen welke vorm van toezicht is voorzien op het handelen van het Bedrijfsfonds, nu de minister slechts verantwoordelijk is voor de vorming van het algemene beleid neergelegd in wet, algemene maatregel van bestuur en begroting. In de situatie die gold tot 1 januari 1988 besliste de minister, op advies van het Bedrijfsfonds. Thans rest de minister uitsluitend de mogelijkheid om een besluit van het fonds te schorsen, en om dit vervolgens aan de Kroon voor te dragen voor vernietiging. Dit laatste echter niet wegens strijd met het algemeen belang (lees: in strijd met het algemeen belang zoals de regering dat ziet), maar uitsluitend wegens strijd met het recht.

De vernietigingsbevoegdheid van de Kroon is in de andere gevallen waarin het voorkomt (bijvoorbeeld in de Gemeentewet) èn op de ene èn op de andere grond mogelijk. De Tweede Kamer heeft, door aan te dringen op het schrappen van de bevoegdheid tot vernietiging door de Kroon, althans voor zover het een andersluidend inzicht betreft in het te voeren beleid, een unieke situatie geschapen. Het handelen van het Bedrijfsfonds is nu alleen aantastbaar als het heeft gehandeld in strijd

met de wet, met een daarop gebaseerde regeling, of met de regels die gelden voor goed bestuursoptreden.

Wanneer het niet de minister is die bezwaren heeft, maar iemand die door een besluit van het Bedrijfsfonds rechtstreeks in zijn belang meent te zijn getroffen, dan heeft deze een soortgelijke actie-mogelijkheid. De benadeelde kan op grond van de wet AROB ook in beroep bij de Raad van State – in dit geval bij de afdeling Rechtspraak – eveneens wegens schending van het recht. Rechtsbescherming is dus voorzien, zowel voor de belanghebbende als voor de minister. Conclusie: de regelingen, voorwaarden en besluiten van het Bedrijfsfonds moeten wel de toets van de bestuursrechtelijke kritiek kunnen doorstaan.

In dit verband is enige aandacht nodig voor de juridische status van de 'Voorwaarden ... van aanvragen om financiële bijstand aan persorganen', welke het Bedrijfsfonds (oude stijl) placht te publiceren. Deze waren in feite niet veel meer dan een handzaam overzicht van de regelingen die de minister had gesteld, met name in de Statuten van het Bedrijfsfonds (1982), in de Richtlijnen voor de werkzaamheden van het fonds (1975) en in de opeenvolgende 'Compensatieregelingen'. Dit is anders geworden, nu het bestuur van het Bedrijfsfonds (nieuwe stijl) zelf bevoegd is de Voorwaarden bindend vast te stellen. Daarin kan het, behalve datgene wat Mediawet en Mediabesluit voorschrijven, ook aanvullende voorwaarden vaststellen, mits niet in strijd met de beide hogere regelingen. Die voorwaarden zouden ook kunnen betreffen de redactionele zelfstandigheid, al ligt het niet voor de hand dat het fonds een inhoudelijke toetsing hiervoor invoert zolang het Mediabesluit in artikel 55 lid 1 sub c nog een formeel-organisatorisch criterium vastlegt.

Wat is nu de status van de nieuw vast te stellen Voorwaarden van het Bedrijfsfonds? Voor zover deze geen herhaling betreffen van wettelijke voorschriften zijn alle voorwaarden en behandelingsprocedures eigen beslissingen van het Bedrijfsfonds. Zij geven aan hoe het fonds zich voorstelt om over steunaanvragen te beschikken. Zulke regelingen komen veel voor. Binnen de overheid bestaat al geruime tijd een veelheid aan interne richtlijnen voor ambtelijke instanties, waaraan deze zich bij de uitoefening van diverse bevoegdheden moeten houden. Deze richtlijnen bevorderen de consistentie van het overheidsbeleid, en daarmee ook de voorspelbaarheid van het overheidsgedrag. Met name als dit soort richtlijnen openbaar worden kan de burger de overheid aan die consistentie houden, hetgeen de gelijkheid en de rechtszekerheid ten goede komt. Anderzijds moet de burger zich ook aan de richtlijnen houden, op straffe van niet-inwilliging van ingediende aanvragen om vergunningen, subsidies enzovoort.

In 1965 gaf J. van der Hoeven aan dit verschijnsel de naam 'pseudo-wetgeving'. Thans heeft de aanduiding 'beleidsregels' ingang gevonden.* Als een bestuursorgaan dus 'beleidsregels' vaststelt dan geeft het daarmee aan hoe het zijn vrije beleidsruimte ('discretionaire bevoegdheid') gebruik zal maken. Beleidsregels* verhogen de voorspelbaarheid en de consistentie van het beleid. Het verschil met wetgeving ligt in het feit dat beleidsregels worden vastgesteld, en gewijzigd, op grond van het eigen gezag van de bestuursinstantie. Toetsing door de rechter kan – als het orgaan geheel is gebleven binnen de wettelijk gegeven beleidsruimte – dan ook alleen geschieden als er beginselen van behoorlijk bestuur geschonden zijn. Andere toetsingsgronden zijn er voor de rechter in dit geval immers niet. De voordelen van het opnemen van de 'Voorwaarden' in eigen beleidsregels zijn duidelijk. Het Bedrijfsfonds kan gemakkelijker binnen het kader van de wet 'experimenteren' met criteria en met de wijze van toepassing daarvan. Toch blijft intussen het beleid, gezien vanuit de potentiële aanvragers, voorspelbaar en inzichtelijk, omdat de voorwaarden telkens tijdig bekend worden gemaakt. Ook kan het Bedrijfsfonds kennelijke onbillijkheden die ontstaan door al te rigoureuze toepassing van de eigen beleidsregels zo nodig opvangen en voor de toekomst voorkomen. Van zijn kant heeft de aanvrager niet minder zekerheid dan wanneer de beleidsregels in wet of algemene maatregel van bestuur zouden zijn opgenomen. De beleidsregels zijn openbaar gemaakt. Het fonds moet zich, kennelijke onbillijkheden bij de uitvoering daargelaten, daaraan houden. Een kennelijke onbillijkheid zou immers strijd kunnen opleveren met een beginsel van behoorlijk bestuur.

12.4 De toetsing aan redactionele zelfstandigheid als bestuursrechtelijk probleem

De 'Compensatieregelingen' welke de minister in het verleden telkenjare heeft vastgesteld – de bevoegdheid om de uitkeringen aan de pers te doen lag immers bij hem – zullen er voortaan dus niet meer zijn.

* In het bijzonder naar aanleiding van de dissertatie van J.H. van Krefeld (Beleidsregels in het recht, Groningen, 1983).

† Het gezaghebbende Eindrapport van de Commissie Wetgevingsvraagstukken (Cie Polak: "Orde in de regelgeving", december 1985) definieert beleidsregels trefzeker – maar, zoals we op zo'n punt gewend zijn, stilistisch niet fraai – als 'Algemene regels omtrent de uitoefening van een bestuursbevoegdheid jegens de bestuurden (burgers, maar ook andere bestuursorganen), op eigen gezag vastgesteld door de bevoegde bestuursinstantie zelf of door een hiërarchisch hogere bestuursinstantie.'

Immers, zij waren de beleidsregels waaraan de minister zich hield bij het toekennen van compensatie-uitkeringen. Thans kent het bestuur van het Bedrijfsfonds de uitkeringen zelf toe. Het is nu dus de taak van het fonds om zijn eigen beleidsregels daarbij vast te stellen. Daarin zullen bewuste beleidskeuzen van het fondsbestuur zijn opgenomen. Ook de minister deed dat vroeger, het Mediabesluit doet dat nu ook. Zo is een bepaald percentage daarin vastgesteld voor de relatie van de kosten voor een eigen redactie tot de totale personeelskosten. Wanneer het fondsbestuur een bepaald kwantitatief criterium aanlegt voor de vraag of een krant naar inhoud – en naar inhoudscategorie – van voldoende eigenheid blijkt geeft, dan handelt het niet anders. Het kiezen van dit percentage, en niet een andere, zal wel in algemene zin moeten worden gemotiveerd en zonder aanzien des aanvragers worden toegepast.

Deze eigen beleidsregels mogen, zoals gezien, niet strijdig zijn met wet en algemene maatregel van bestuur. De minister kan dus de beleidsruimte van het fondsbestuur beperken door te bevorderen dat er nadere regels in het Mediabesluit worden opgenomen. Dit ware echter niet aan te bevelen, omdat het fondsbestuur daardoor te zeer denatureert van zelfstandig bestuursorgaan met eigen beleidsruimte, tot onzelfstandig uitvoeringsorgaan van ministerieel beleid.

Behoudt het Bestuur een behoorlijke beleidsruimte dan moet het zorgen voor een zo groot mogelijke objectiviteit van de instrumenten aan de hand waarvan de inhoud van een blad op zijn redactionele eigenheid wordt gemeten, dit om willekeur te voorkomen. Voorts is van betekenis dat het Bedrijfsfonds zijn beslissingen zodanig motiveert dat de motivering het besluit ook redelijkerwijze kan dragen, en de verwachtingen van diegenen honoreert die naar beste weten voldoen aan de voorwaarden en criteria door het fonds gesteld. Of men aan de criteria heeft voldaan blijft echter aan de beoordeling van het fonds. Immers, ook al objectieveert men zoveel mogelijk de besluitvorming via beleidsregels en via toepassing van beginselen van behoorlijk bestuur, het zullen toch de aanvragers moeten zijn die 'ten genoegen van het bestuur van het Bedrijfsfonds' moeten aantonen dat zij aan de voorwaarden voldoen. Bij de beoordeling van aanvragen zit immers steeds een subjectief element van weging, hoezeer men ook probeert te objectiveren. Bij twijfel of men aan de voorwaarden voldoet moet het bestuur een eindbeslissing kunnen nemen.

Met dat al blijkt dat als het Bedrijfsfonds, evenals in het verleden reeds het geval was, zijn voorwaarden duidelijk kenbaar maakt en motiveert, en wanneer het vervolgens naar behoorlijkheid die voorwaarden toepast, in onafhankelijkheid zijn besluiten zal kunnen nemen. De last om aan te tonen dat men aan de voorwaarden voldoet

ligt bij de aanvrager, al dient het fonds steeds te motiveren waarom het meent dat de aanvrager dit al dan niet gelukt is.

De vraag doet zich nog voor wie de kosten dient te betalen van de voorgestelde inhoudsanalyse welke moet aantonen dat de gevraagde mate van eigenheid aanwezig is, of van de verplichte accountantscontrole op de financiële cijfers die door aanvrager worden geproduceerd. Dit is een beleidsbeslissing van het fonds. Het lijkt redelijk om de kosten van het eerste onderzoek (te verrichten door derden) door het fonds te laten betalen, daar dit immers deze eis heeft gesteld. Wenst echter de aanvrager tegenexpertise, dan zouden die kosten redelijkerwijs voor zijn rekening dienen te komen, tenzij het fonds achteraf bereid is deze kosten onderdeel te laten zijn van de eventueel toch te geven steun. Dit alles echter in redelijkheid te bezien, tegen de achtergrond van de financiële mogelijkheden van de aanvrager.

12.5 De inhoudelijke criteria voor redactionele zelfstandigheid

Zoals gezien betekent het opstellen van de eigen voorwaarden voor toekenning van steun aan persorganen (de 'beleidsregels') dat het Bedrijfsfonds daarbij subjectieve beleidskeuzen moet maken, die dan onderdeel worden van de objectief toe te passen beleidsregels. Hetzelfde doet zich voor bij de vaststelling van criteria voor de beoordeling van een systeem van inhoudsanalyse waarmee de mate van redactionele zelfstandigheid wordt getoetst. Daarbij moet het fondsbestuur beslissingen nemen hoe het een aantal uitkomsten van kwantitatieve metingen wil wegen.

Zo blijkt bijvoorbeeld uit de hoofdstukken 5 en 7 dat het onderzoeksmodel de totstandkoming van het persproduct opdeelt in drie fasen: aanbod, selectie en verwerking. De mate van zelfstandigheid kan in die drie fasen verschillen. Betekent dit dat de gevonden 'scores' in die fasen gelijkelijk moeten worden gewogen? In hoofdstuk 5.6, en in 7.3, wordt een keuze gedaan voor ongelijke weging, en wel ten gunste van de verwerkingsfase, omdat 'verscheidenheid in de verwerking van nieuws ... met het oog op de pluriformiteit een belangrijker gegeven is ...'

Als het Bedrijfsfonds dit advies zou overnemen, dan gebeurt dat op grond van een subjectieve weging, overigens ondersteund door empirische gegevens uit het onderzoeksmodel. Uit dit voorbeeld blijkt dat het fonds bij het overnemen van het onderzoeksmodel zoals 'Het Persinstituut' dit voorstelt impliciet een beleidskeuze doet. Deze en dergelijke op basis van zijn zelfstandige bevoegdheid genomen beslissingen behoren tot de 'beleidsregels'. Aannemelijk is dat zij

– evenals voorheen – worden vastgelegd in de ‘Voorwaarden voor aanvragen van financiële bijstand aan persorganen’.

In de volgende paragraaf worden de ‘concept-voorwaarden’, voor zover zij de redactionele zelfstandigheid betreffen, samengevat en besproken.

12.6 Concept-voorwaarden ten aanzien van de mate van redactionele zelfstandigheid

Twee opmerkingen vooraf:

In het Mediabesluit is reeds in artikel 55 lid 1 sub c een criterium opgenomen dat is gebaseerd op een percentage van de totale personeelskosten bestemd voor de eigen redactie. De hier volgende concept-voorwaarden, die zijn gebaseerd op een inhoudsanalyse van persproducten, zijn niet bedoeld om naast, maar in plaats van het bestaande criterium te worden gehanteerd. In hoofdstuk 7 is gekozen voor een concreet criterium aan de hand waarvan de redactionele zelfstandigheid van het media-product wordt beoordeeld. Die keuze is bepaald door de tekst van artikel 123, lid 1 Mediawet (‘... het handhaven en bevorderen van de pluriformiteit van de pers, voor zover van belang voor de informatie en opinievorming’). Dit is nader geconcretiseerd in artikel 129, lid 2 sub b (‘zij bevatten in belangrijke mate nieuws, analyse, commentaar en achtergrondinformatie over een gevarieerd deel van de maatschappelijke actualiteit, mede in het belang van politieke meningsvorming;’). Dit wettelijk voorschrift vergt een nadere definitie van het begrip ‘politiek’. Daartoe doet hoofdstuk 7 een aanbeveling, welke nu hieronder als eerste in de concept-voorwaarden wordt overgenomen.

De aanbevelingen opgenomen in de hoofdstukken 5 en 7 van dit advies leiden tot het opnemen van de volgende beleidsregels (A.1 t/m D.3) in de Voorwaarden die het Bedrijfsfonds vaststelt:

Concept-voorwaarden inzake redactionele zelfstandigheid

A.1. Om voor steunverlening in aanmerking te komen toont de uitgever van het persorgaan waarvoor steun wordt gevraagd ten genoegen van het Bedrijfsfonds aan, dat het persorgaan gerekend over het kalenderjaar tenminste 25% van zijn redactionele inhoud besteedt aan nieuws, analyse, commentaar en achtergrondinformatie over politiek.

Onder de term 'politiek' is te verstaan: al datgene dat verband houdt met het bestaan, de werking of het werk van politieke organisaties; politieke organisaties daarbij te verstaan als organisaties, waarvan het doel – dan wel een van de doelen – is het vorm geven aan de toekomst van een samenleving als geheel, dan wel het uitoefenen van invloed op zo'n vormgeving.

A.2. Het Bedrijfsfonds kan, alvorens tot een beslissing omtrent financiële steunverlening over te gaan, ertoe besluiten om een onderzoek in te stellen gericht op vaststelling of voldaan is aan het vereiste als bedoeld in A.1. Bij dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de sociaal-wetenschappelijke methode der inhoudsanalyse. Het onderzoek wordt uitgevoerd op basis van het analyseschema als aangegeven in de Bijlage van deze regeling.

A.3. Het in A.2 bedoelde onderzoek kan worden uitgevoerd met behulp van een aselechte steekproef uit de redactionele inhoud van het desbetreffende persorgaan. Wanneer van een steekproef gebruik gemaakt wordt, wordt het persorgaan geacht te hebben voldaan aan het vereiste in artikel 1, indien wordt vastgesteld dat:

$$P_s > 25\% - 1.65 \times \sqrt{(25\% \times 75\%/n)}$$

waarbij

P_s : het percentage redactionele artikelen in het desbetreffende persorgaan over politiek, als gevonden op basis van een aselechte steekproef;

n : het aantal artikelen getrokken in de desbetreffende aselechte steekproef.

B.1. Om voor steunverlening in aanmerking te komen dient de uitgever van het desbetreffende persorgaan met in achtneming van de overige leden van dit artikel ten genoegen van het Bedrijfsfonds aan te tonen dat het desbetreffende persorgaan wordt geredigeerd door een zelfstandige redactie op basis van een statuut waarin de redactionele identiteit is neergelegd. Onder een 'zelfstandige redactie' is te verstaan een redactie die in overwegende mate naar eigen inzichten, overwegingen en keuzen haar redactionele product tot stand brengt, zonder dat zij daarbij in overwegende mate redactioneel verantwoording verschuldigd is aan personen of instanties buiten de redactie.

B.2. Indien een dagbladonderneming met meer dan één dagblad-exploitatie voor één of meer van die exploitaties in aanmerking wenst te komen voor een uitkering krachtens de Compensatieregeling,

verschafft zij het Bedrijfsfonds inzicht in de organisatorische en bedrijfseconomische positie van alle dagbladexploitaties binnen de onderneming. Daarbij dient te worden aangegeven, welk blad/welke bladen door de onderneming als 'moederblad' wordt/worden beschouwd en welk/welke als 'dochterblad'.

Bij het verschaffen van dit inzicht worden de volgende definities gehanteerd:

Moederblad: binnen een onderneming met meer dan één dagblad-exploitatie is die krant als een moederblad te beschouwen, die

- a. aan één of meer andere kranten binnen de onderneming regelmatig berichten verschaft, zonder daarbij in gelijke mate berichten van één of meer andere kranten in de onderneming terug te ontvangen; en die tegelijkertijd
- b. in termen van oplage en omzet tenminste een meer dan twee keer zo grote bijdrage levert aan de onderneming dan de krant(en) waaraan zij berichten verschaft.

Dochterblad: binnen een onderneming met meer dan één dagbladexploitatie, waaronder een moederblad, is die krant als dochterblad van het desbetreffende moederblad te beschouwen, die

- a. van dat moederblad binnen de onderneming regelmatig berichten ontvangt, zonder daarbij in gelijke mate aan dat moederblad berichten te verschaffen; en die tegelijkertijd
- b. in termen van oplage en omzet minder dan de helft van de bijdrage van het moederblad bijdraagt aan de onderneming.

C.1. Een dagbladonderneming met meer dan één dagbladexploitatie kan slechts voor een dochterblad in aanmerking komen voor een uitkering krachtens de Compensatieregeling als dat dochterblad een redactionele zelfstandigheid van $RZ = .51$ of meer heeft ten opzichte van haar moederblad dan wel moederbladen.

C.2. Het Bedrijfsfonds kan, alvorens tot een beslissing omtrent financiële steunverlening ten behoeve van een dochterblad over te gaan, ertoe besluiten, een onderzoek in te stellen of te doen instellen gericht op vaststelling of voldaan is aan deze vereiste. Bij dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de sociaal-wetenschappelijke methode der inhoudsanalyse. Het onderzoek wordt uitgevoerd op basis van het analyseschema als aangegeven in bijlage XYZ van deze regeling.

C.3 De in C.1 bedoelde redactionele zelfstandigheid van het dochterblad wordt berekend volgens de formule:

$$RZ = (X1^1 X2^2 * 3^3)^{1/6}$$

waarbij

RZ: de redactionele zelfstandigheid van het dochterblad ten opzichte van haar moederblad(en);

X1: de redactionele zelfstandigheid in de aanbodfase van het dochterblad ten opzichte van haar moederblad(en);

X2: de redactionele zelfstandigheid in de selectiefase van het dochterblad ten opzichte van haar moederblad(en);

X3: de redactionele zelfstandigheid in de verwerkingsfase van het dochterblad ten opzichte van haar moederblad(en).

C.4. Het in C.2 bedoelde onderzoek kan worden uitgevoerd met behulp van een aselechte steekproef uit de redactionele inhoud van het desbetreffende dochterblad. Wanneer van een steekproef gebruik gemaakt wordt, wordt het desbetreffende dochterblad geacht te hebben voldaan aan het vereiste in lid 5, indien wordt vastgesteld dat:

$$RZ > .51 - 1.65 \times s / \sqrt{(n - 1)}$$

waarbij

RZ: de redactionele zelfstandigheid van het dochterblad ten opzichte van haar moederblad(en);

s: de standaarddeviatie van de steekproef die als basis dient voor de vaststelling van de redactionele zelfstandigheid van het dochterblad ten opzichte van haar moederblad(en);

n: het aantal artikelen getrokken in de desbetreffende aselechte steekproef.

D.1. Het Bedrijfsfonds stelt de aanvrager ervan in kennis of een onderzoek als bedoeld onder A.2 en C.2 zal worden uitgevoerd. Indien zulk een onderzoek wordt uitgevoerd brengt het Bedrijfsfonds de resultaten van het onderzoek binnen een termijn van twee maanden ter kennis van de aanvrager.

D.2. De kosten van het onderzoek komen voor rekening van het Bedrijfsfonds.

D.3. Het Bedrijfsfonds stelt, alvorens tot een beslissing over een aanvraag over te gaan, de aanvrager in staat om, binnen een termijn van drie maanden na in kennis te zijn gesteld van de resultaten van het onderzoek als bedoeld onder A.2 en C.2, een contra-expertise over te leggen. De kosten van zulk een contra-expertise komen voor rekening van de aanvrager.

12.7 Beleidsregels en rechterlijke toetsing van beleid

In het voorgaande is ervan uitgegaan dat het nieuwe zelfstandige bestuursorgaan 'Het Bedrijfsfonds voor de Pers' zal voortgaan met de publicatie van 'Voorwaarden' op grond waarvan persorganen in aanmerking komen voor een uitkering op grond van wat tot 1.1.1988 de 'Compensatieregeling' heette (thans omschreven in artikel 54 sub a Mediabesluit als 'compensatie aan dagbladen wegens ongelijkheid van voorwaarden op de advertentiemarkt van dagbladen'). Waren die voorwaarden in belangrijke mate een 'vertaling' voor de praktijk van de ministeriële regelingen, thans zullen de voorwaarden ten dele bestaan uit een 'vertaling' van de voorschriften die staan in Mediawet en Mediabesluit, ten dele uit beleidsregels zelfstandig door het fondsbestuur vastgelegd.

Deze beleidsregels zijn inderdaad regels, in die zin dat zowel de aanvragers als het fonds zelf er aan gehouden zijn. Daarmee zijn belangrijke beginselen als rechtszekerheid en gelijke behandeling gewaarborgd. Zowel de regels zelf als de toepassing daarvan door het fondsbestuur zijn, zoals gezien, onderworpen zowel aan de wet als aan de beginselen van behoorlijk bestuur.

Dat de concept-voorwaarden een toetsing aan Mediawet en aan Mediabesluit moeten kunnen doorstaan spreekt vanzelf. Het probleem dat zou kunnen liggen in toetsing aan artikel 132, lid 2 Mediawet is onder hoofdstuk 3 besproken. Daar is uiteengezet dat dit verbod van 'voorschriften die betrekking hebben op de inhoud van de persorganen' niet kan slaan op inhoudelijke eisen van algemene aard, daar immers de Mediawet zelf een toetsing op pluriformiteit als eist stelt. Het verbod richt zich tegen voorschriften die betrekking hebben op de concrete inhoud van persproducten. 'Meer politiek nieuws' is dus toelaatbaar als eis, 'Meer politiek nieuws over het regeringsbeleid' niet.

Voor het overige ligt het, zoals gezegd, niet voor de hand om het formele criterium van artikel 55, lid 1 sub c te handhaven, wanneer wordt gekozen voor een inhoudelijk criterium. Enige bijzondere aandacht is echter nodig voor de beginselen van behoorlijk bestuur. Deze vormen een bestuursrechtelijk kader waarbinnen het

Fondsbestuur moet optreden, zowel bij het vaststellen van de beleidsregels, als bij de toepassing daarvan. De rechter (in dit geval de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State, op grond van de Wet Administratieve Rechtspraak Overheidsbeschikkingen 1976, Wet AROB) toetst daarbij in beroep niet zozeer het beleid zelf, als wel de vraag of bij het vaststellen daarvan wel bepaalde bestuurlijke normen in acht zijn genomen. Zo zal de rechter niet treden in de vraag of persorgaan X al dan niet in aanmerking moet komen voor een uitkering, maar of het Fonds bij zijn beslissing daarover geen regels heeft overtreden inzake gelijke behandeling van gelijke gevallen, behoorlijke motivering en gebruik van een bevoegdheid voor het doel waarvoor het is gegeven.

Hierboven zijn in 12.6 concept-voorwaarden op het punt van redactionele zelfstandigheid opgenomen. Beantwoorden deze beleidregels aan beginselen van behoorlijk bestuur? Deze vraag vindt zijn antwoord in dit rapport, en wel in de manier waarop de voorgestelde beleidsregels worden gemotiveerd. In de hoofdstukken 5 en 7 is uiteengezet op grond waarvan tot hierin opgenomen definities, wegingen en procedures wordt geadviseerd. In hoofdstuk 6 is de sociaal-wetenschappelijke achtergrond van de methode van de inhoudsanalyse weergegeven. In de hoofdstukken 8, 9 en 10 wordt het voorgestelde meetinstrument toegelicht en het resultaat van een eerste gebruik daarvan weergegeven. In hoofdstuk 11 worden bestuurskundige kanttekeningen daarbij geplaatst.

Volgt het Fonds dit advies, dan gaat het kennelijk niet op willekeurige wijze te werk. Het maakt immers gebruik van zoveel mogelijk geobjectiveerde gegevens, terwijl de wegingsmomenten bij het verwerken van de gegevens duidelijk zijn aangegeven en verantwoord. Het is denkbaar dat wetenschappelijk gezien een nog beter meetinstrument wordt ontwikkeld. Het is denkbaar dat een ander fondsbestuur tot andere wegingen en procedures zou komen. Maar dat is rechtens niet relevant, mits de definities, wegingen, procedures en meetinstrumenten redelijkerwijs aanvaardbaar zijn, en het Fonds ze op een behoorlijke, goed gemotiveerde wijze toepast. Niet is in te zien waarom de voorgestelde beleidsregels inzake de toetsing van redactionele zelfstandigheid hieraan niet zouden voldoen. Dit natuurlijk tot op tegenbewijs bij hantering van de beleidsregels in de praktijk.

12.8 Beleidsregels niet vastleggen in Mediabesluit

Juist het feit dat dergelijke beleidsregels op een nieuw terrein toetsing behoeven in de praktijk, en eventueel moeten worden aangepast op grond van de bevindingen van de praktijk, leidt er toe om het

Fondsbestuur zijn beleidsruimte bij het vaststellen van de regels zoveel mogelijk te doen behouden. Vastlegging van de concept-voorwaarden in het Mediabesluit zou die beleidsruimte inperken.

Naar de mening van de opstellers van dit advies is de Kroon bij het vaststellen van het Mediabesluit nu al te ver in bijzonderheden getreden. Het betrekkelijk willekeurige oplage-criterium onder artikel 55, lid 1 sub b – dat nota bene is afgeleid uit criteria die door het Bedrijfsfonds zelf als experiment zijn ontwikkeld – is een kenmerkend voorbeeld. Voor zover hierbij de bedoeling heeft voorgezeten om beleidsregels van de minister, neergelegd in de bestaande Compensatieregelingen, vanuit de oude naar de nieuwe situatie over te brengen is dit te begrijpen. Maar deze detaillering, nog wel in een zo zware vorm als een algemene maatregel van bestuur er immers een is, beperkt de beleidsruimte van het Bedrijfsfonds, en daarmee de zin van het bestaan van dit als zelfstandig bedoeld bestuursorgaan.

De regering zou zich in het Mediabesluit in de naaste toekomst moeten beperken tot een minimum aan nadere regeling, en overigens de toepassing moeten overlaten aan de beleidsregels die het Fonds in zijn Voorwaarden formuleert. Mochten deze beleidsregels bij de regering op bepaalde punten grote bezwaren ontmoeten, dan is correctie via wijziging van het Mediabesluit altijd nog mogelijk, na advies van de Raad van State en onder politieke verantwoording aan de Staten-Generaal.

De aanbeveling aan het Fondsbestuur is dan ook om er bij de regering op aan te dringen dat het Mediabesluit op dit punt wordt 'gedereguleerd'. In ieder geval is het van belang dat de criteria voor redactionele zelfstandigheid op grond van inhoudsanalyse – mocht tot invoering daarvan worden besloten – niet nog worden toegevoegd aan artikel 55 Mediabesluit, en ook niet in de plaats van het bestaande lid 1 sub c van dat artikel in het Mediabesluit wordt opgenomen. Deze criteria moeten beleidsregels blijven.

12.9 Conclusies

1. Het Bedrijfsfonds heeft als zelfstandig bestuursorgaan een andere juridische positie dan vroeger.
2. De Voorwaarden voor het aanvragen van een financiële uitkering aan persorganen hebben in de nieuwe situatie een zelfstandige status als beleidsregels van het fondsbestuur, die zowel aanvragers als het Fonds zelf binden.
3. De Voorwaarden mogen niet zijn in strijd met de (Media)wet, het Mediabesluit en de beginselen van behoorlijk bestuur, maar de

vaststelling daarvan valt overigens binnen de vrije beleidsruimte van het Bedrijfsfonds.

4. De concept-voorwaarden inzake het criterium van redactionele zelfstandigheid zoals uitgewerkt in dit advies beantwoorden aan deze vereiste.

5. Toetsing in de praktijk kan doen blijken dat de voorwaarden op punten minder goed toepasbaar zijn, dan wel in bepaalde situaties strijd opleveren met het recht. In dat geval zal het Bedrijfsfonds de Voorwaarden op een flexibele manier moeten kunnen aanpassen, hetgeen ook binnen zijn bevoegdheid ligt. Dit is een reden te meer de voorwaarden vast te leggen in beleidsregels, en niet in het Mediabesluit.

6. In het kader van 'overheid op afstand' verdient het aanbeveling het Mediabesluit te 'dereguleren', omdat veel van de daarin geregelde bijzonderheden beter kunnen vastliggen in de beleidsregels van het fonds (de 'Voorwaarden') dan in regelgeving door de regering. De regering dient immers op dit punt extra terughoudendheid te betrachten daar bij uitkeringen aan de pers artikel 7 Grondwet mede in het geding is (zie hoofdstuk 3).

7. Wanneer het bestuur van het Bedrijfsfonds zou besluiten om inhoudsanalyse als criterium te gaan hanteren voor de bepaling van de mate van redactionele zelfstandigheid van een dagblad, dan verdient het aanbeveling de concept-voorwaarden opgenomen onder 12.6 onderdeel te doen uitmaken van de beleidsregels van het fonds.

13 Beantwoording probleemstelling

13.1 Terug naar de probleemstelling

Deze studie richtte zich vanuit de invalshoek van de 'Compensatieregeling voor dagbladen' van het Bedrijfsfonds voor de Pers op de redactionele zelfstandigheid van kranten in ons land. Aan het eind van de studie aangekomen is het zinnig, nog eens terug te keren naar de probleemstelling zoals geformuleerd in hoofdstuk 1, en haar hierbij wijze van samenvatting te beantwoorden. Onze probleemstelling luidde:

Is het mogelijk ten behoeve van de Compensatieregeling voor Dagbladen een nauwkeurig, betrouwbaar en valide inhoudsanalyse-instrument te ontwikkelen voor het bepalen van de redactionele zelfstandigheid van afzonderlijke dagbladen?

Zo ja: 1. hoe ziet zo'n instrument er dan uit, 2. kan zo'n instrument binnen de Compensatieregeling bestuurlijk doeltreffend en doelmatig worden gehanteerd, en 3. hoe kan één en ander op juridisch aanvaardbare wijze binnen de Compensatieregeling vorm krijgen?

Om haar te kunnen beantwoorden werd deze probleemstelling in een aantal meer concrete deelvragen uiteengelegd. En die deelvragen zullen wij hier achtereenvolgens de revue laten passeren teneinde een antwoord op de hoofdvraag te kunnen formuleren.

Wat is te verstaan onder het begrip 'redactionele zelfstandigheid' van dagbladen en op welke wijze laat dit begrip zich in een criterium vastleggen?

Kranten kunnen in meer of mindere mate redactioneel zelfstandig zijn. En kranten kunnen in verschillende fasen van de journalistieke productie ook wisselend zelfstandig zijn, bijvoorbeeld in de ene fase zeer afhankelijk van anderen en in de andere in hoge mate autonoom. Heel algemeen kan 'redactionele zelfstandigheid' worden gedefinieerd als de mate waarin een krant door haar redactie naar eigen inzichten, overwegingen en keuzen tot stand wordt gebracht, zonder dat die redactie daarbij redactioneel verantwoording verschuldigd is aan personen of instanties buiten die redactie.

Redactionele zelfstandigheid kent meer dan één gezicht: tenminste drie verschillende aspecten kunnen worden onderscheiden, te weten zelfstandigheid (1) in de fase van aanbod van nieuws, (2) in de selectiefase en (3) in de fase van verwerking van het nieuws. In alle drie fasen kan een krant meer of minder zelfstandig zijn.

Redactionele zelfstandigheid is niet een dichotome grootheid in de zin van: een krant is wel zelfstandig of zij is het niet. De graad van redactionele zelfstandigheid kan in de praktijk alle mogelijke waarden aannemen tussen $RZ = 0\%$ (geen enkele redactionele zelfstandigheid) en $RZ = 100\%$ (volledige redactionele zelfstandigheid). Dit continue karakter van redactionele zelfstandigheid brengt voor het beleid met zich mee dat, wanneer zelfstandigheid als criterium zou worden aangelegd in een compensatieregeling van het Bedrijfsfonds, de keuze van een concrete graad van wenselijke redactionele zelfstandigheid altijd enigszins arbitrair is. Anders gezegd, het valt niet in natuurwetenschappelijke zin uit te maken bij welke graad van redactionele zelfstandigheid precies een krant nog wel als een redactioneel zelfstandig product kan worden beschouwd en bij welke graad niet meer.

Met het oog waarop is het criterium van 'redactionele zelfstandigheid' van dagbladen in het mediabeleid van de overheid in het algemeen en in het beleid van het Bedrijfsfonds in het bijzonder van belang? Hoe verhoudt dit begrip zich tot het begrip 'mediapluriformiteit'?

Redactionele zelfstandigheid van kranten is niet iets dat op zichzelf nastrevenswaardig is, is niet een culturele waarde in zichzelf, maar 'slechts' instrumenteel ten opzichte van verder gelegen belangen als de pluriformiteit van de pers en een democratische meningsvorming in de samenleving. Vanuit dit instrumentele karakter is het aanleggen van een redactioneel-zelfstandigheidsvereiste in een compensatieregeling ook te verdedigen; redactionele zelfstandigheid van kranten is immers een noodzakelijke, maar overigens niet voldoende voorwaarde voor pluriformiteit van de pers: zonder redactionele zelfstandigheid van een krant zal van een 'eigen' identiteit nauwelijks sprake kunnen zijn, en met redactionele zelfstandigheid neemt de kans op een positieve bijdrage aan pluriformiteit van de pers toe.

Dit instrumentele karakter van redactionele zelfstandigheid ten opzichte van mediapluriformiteit brengt overigens wel met zich mee dat de vraag, welke graad van redactionele zelfstandigheid van kranten het meest wenselijk is, althans bij welke onzelfstandigheid

van een onwenselijke situatie moet worden gesproken, niet in absolute zin kan worden beantwoord. Het antwoord op die vraag kan slechts verkregen worden door empirisch onderzoek naar de relatie tussen de feitelijke redactionele zelfstandigheid van Nederlandse kranten enerzijds en de totale pluriformiteit van de dagbladpers anderzijds.

Zolang zulk onderzoek ontbreekt rest weinig anders dan uit te gaan van de propositie dat de samenhang tussen de beide betrokken grootheden volstrekt lineair is, in die zin dat elke graad – groot en klein – van redactionele zelfstandigheid positief bijdraagt aan dagbladpluriformiteit en wel meer naarmate de zelfstandigheid groter is.

En welk getalscriterium van 'redactionele zelfstandigheid' verdient aanbeveling met het oog op 'mediapluriformiteit'?

In ons onderzoek, met name in hoofdstuk 7, bleek dat het tegen de achtergrond van de nieuwe Mediawet en het daarmee samenhangende Mediabesluit zinnig is, deze vraag in twee richtingen uit te werken. Ten eerste in de richting van een zeker minimumvereiste terzake van de hoeveelheid politiek nieuws in de krant: op grond van de Mediawet (artikel 129, lid 2.b) lijkt het aan te bevelen dat in een compensatieregeling een concreet percentage 'politiek nieuws' wordt vastgelegd, waaraan dagbladen in hun informatievervalsing moeten voldoen willen zij althans voor eventuele steunverlening in aanmerking kunnen komen. In hoofdstuk 7 hebben wij op grond van een min of meer empirische redenering – wat is grosso modo de bestaande praktijk? – een percentage van 25% 'politiek nieuws' aanbevolen. Dagbladen die minder dan een kwart aan politiek in hun kolommen opnemen zouden, als onze aanbeveling wordt gevolgd, niet ontvankelijk zijn voor een compensatieregeling van het Bedrijfsfonds.

De tweede richting waarin deze vraag kan worden uitgewerkt heeft uiteraard betrekking op de grootheid 'redactionele zelfstandigheid' zelf. Hoe groot moet de redactionele zelfstandigheid van een krant zijn om nog voor steunverlening door het Bedrijfsfonds in aanmerking te komen? Anders gezegd, hoeveel zelfstandigheid moet een krant hebben om te kunnen voldoen aan de thans ook wettelijk vastgelegde eis dat financiële steun uitsluitend kan worden verleend aan persorganen die worden geredigeerd door een 'zelfstandige redactie op basis van een statuut waarin de redactionele identiteit is neergelegd'? (Mediawet, artikel 129, lid 2.c)

Al eerder merkten we in deze paragraaf op dat redactionele zelfstandigheid geen dichotome grootheid is en ook dat empirisch de invloed van redactionele zelfstandigheid op dagbladpluriformiteit nog niet kan worden aangegeven. Daarnaast is het zo dat aangenomen kan worden dat geen enkele krant volledig redactioneel zelfstandig is: om maar iets te noemen, er zal altijd een zekere afhankelijkheid ten opzichte van 'externe' leveranciers van berichten zoals persbureaus blijven bestaan. Het voorgaande brengt met zich mee dat men bij het aanleggen van een zelfstandigheidseis voor kranten de keuze heeft uit twee 'beleidsopties', een maxi-variant en een mini-variant. In een maxi-variant gaat het Bedrijfsfonds er eerst toe over van alle Nederlandse kranten de redactionele zelfstandigheid vast te stellen om pas daarna, op basis van het dan verrichte onderzoek, te bepalen, welke zelfstandigheidsgraad voor de compensatieregeling nog wel, en welke niet meer aanvaardbaar is.

Het behoeft weinig betoog (zie ook hoofdstuk 5.9) dat deze maxi-variant, zijnde praktisch nauwelijks uitvoerbaar, terzijde moet worden geschoven. En daarmee resteert een mini-variant, een variant die wij op verschillende plaatsen in deze studie (5.9 en 7.5) hebben aanbevolen. Bij de mini-variant zoals door ons voorgesteld wordt ervan uitgegaan dat elke krant voor de Compensatieregeling een voldoende graad van redactionele zelfstandigheid heeft, behoudens wanneer de betrokken krant beschouwd moet worden als een 'dochterblad' van een bepaald 'moederblad'. Bij 'dochterbladen' – en alleen bij hen – wordt eerst de redactionele zelfstandigheid van het 'dochterblad' ten opzichte van haar 'moeder' bepaald en wordt vervolgens vastgesteld of die zelfstandigheid groter is dan $RZ = 51\%$ ten opzichte van het 'moederblad'. Met dat getalscriterium voor 'dochterbladen' wordt als het ware aangegeven dat zulke bladen alleen voor compensatie in aanmerking kunnen komen als zij voor tenminste de helft van hun inhoud een eigen gezicht vertonen.

Met welke aspecten in de sfeer van de journalistieke praktijk moet bij een omschrijving en meting van 'redactionele zelfstandigheid' rekening worden gehouden?

Tussen krant en werkelijkheid staan de journalist en zijn uitgever. In hoofdstuk 4 beschreven wij een aantal theorieën die betrekking hebben op de vraag, hoe en wanneer datgene dat in werkelijkheid gebeurt, de krant 'haalt' en bijgevolg nieuws wordt. Uit al die theorieën komt naar voren dat een krant als verzameling van berichten niet zomaar een aselechte steekproef is uit de werkelijkheid,

uit alle actuele gebeurtenissen om ons heen: journalisten selecteren en journalisten zijn – overigens als een ieder van ons – in meer of mindere mate selectief. Hoe de krant van morgen eruit zal zien, hangt in hoge mate af van journalistieke beslissingen die altijd weer anders genomen hadden kunnen worden. En daarmee wordt ook de status van een grootheid als redactionele zelfstandigheid duidelijk: niet dat redacties selecteren, niet dat journalisten selectief zijn en niet dat redactionele beslissingen subjectief zijn, is voor mediabeleid een interessant gegeven, maar wel of die beslissingen door de redacties zelf genomen worden of door anderen. Want alleen als redacties zelf kunnen beslissen, kunnen we er enigermate van uitgaan dat het kranteproduct in kwestie meer is dan een fotocopie van een ander product.

Zelf-beslissen betekent in dit verband overigens uitdrukkelijk niet: alles-zelfdoen. Meer vermoedelijk dan ooit tevoren is de moderne krant immers ook afhankelijk van bijdragen van anderen, van bijdragen van buiten de eigen nieuwsorganisatie zoals bijvoorbeeld van journalisten van persbureaus. Met dit aspect van de hedendaagse journalistieke praktijk moet bij het definiëren van het concept 'redactionele zelfstandigheid' en ook bij de uitwerking daarvan rekening worden gehouden. Dat betekent dat het niet zinnig is alleen dan van redactionele zelfstandigheid van een krant te spreken, wanneer bij die krant uitsluitend en alleen sprake is van 'eigen werk'. In hoofdstuk 5 van deze studie, waarin een model voor onderzoek naar redactionele zelfstandigheid is ontwikkeld, is deze gedachtengang aldus uitgewerkt dat aan de redactionele productie van een krant een drietal opeenvolgende fasen is onderscheiden: de fase van het aanbod van berichten (**aanbodfase**), de fase van berichtenselectie (**selectiefase**) en de fase van het produceren van het uiteindelijke kranteproduct (**verwerkingsfase**). Binnen elk van die drie fasen kan een krant in meer of mindere mate redactioneel zelfstandig zijn. En dat betekent dat voor elk van die drie fasen de redactionele zelfstandigheid apart moet worden vastgesteld om te kunnen bepalen of een krant een voldoende graad van redactionele zelfstandigheid bezit.

In de aanbodfase van het redactieproces is redactionele zelfstandigheid vooral een kwestie van het aantal derden waarvan de redactie voor de leverantie van berichten afhankelijk is: is men voor de toevoer van berichten aangewezen op slechts een beperkt aantal externe leveranciers (persbureaus en dergelijke), dan is de redactionele zelfstandigheid in die fase geringer dan wanneer men over veel externe leveranciers beschikt of wanneer men voor de

nieuwsgaring veel 'eigen' journalisten in dienst heeft.

Niet alle berichten die de redactielokalen bereiken, halen vervolgens ook de krant: redacties selecteren en hebben daarbij de keuze tussen (meer) 'eigen' berichten en (minder) berichten van externe leveranciers. Ook dit is een aspect van redactionele zelfstandigheid: hoe meer een redactie in de selectiefase koerst op 'eigen' berichten, hoe groter haar zelfstandigheid.

Tenslotte worden in de derde redactionele fase, de verwerkingsfase, eenmaal geselecteerde berichten verwerkt tot 'echte' artikelen in de krant. Ook in deze fase kan sprake zijn van meer of minder redactionele zelfstandigheid: in hoofdstuk 5 lieten we zien, dat redactionele zelfstandigheid in deze fase vooral kan worden afgelezen aan de mate waarin de nieuwsvoorziening afkomstig van externe leveranciers nog een eigen redactionele bewerking ondergaat en aan de mate waarin redacties aan eenmaal geselecteerde berichten nog eigen commentaar en achtergrondinformatie toevoegen.

Hoe kan met behulp van methoden van inhoudsanalyse het begrip 'redactionele zelfstandigheid van een dagblad' worden geoperationaliseerd?

In de probleemstelling die aan deze studie ten grondslag ligt wordt gevraagd naar een inhoudsanalyse-instrument om de redactionele zelfstandigheid van kranten te kunnen bepalen. Inhoudsanalyse is een bepaalde sociaal-wetenschappelijke onderzoeksmethode met behulp waarvan teksten, communicatieboodschappen, dus ook kranten, kunnen worden geanalyseerd. In hoofdstuk 6 is in algemene zin beschreven welke mogelijkheden inhoudsanalyse biedt voor een probleemstelling als van deze studie, en in dat hoofdstuk is ook aangegeven, welke kwaliteitseisen gewoonlijk bij het gebruik van inhoudsanalyse worden aangelegd. Het inhoudsanalyse-instrument waarnaar de probleemstelling vraagt, is ontwikkeld in hoofdstuk 9. In dat hoofdstuk wordt aangegeven hoe met behulp van inhoudsanalyse in operationele termen de zelfstandigheid in de selectie- en in de verwerkingsfase kan worden bepaald van 'dochterbladen' ten opzichte van hun 'moeders' (mini-variant). Deze operationalisatie in hoofdstuk 9 heeft geresulteerd in een zgn. 'Codeerinstructie' die als bijlage bij deze studie is opgenomen.

Terzijde merken wij hier nog op dat inhoudsanalyse niet geschikt is om de redactionele zelfstandigheid van kranten in de aanbodfase van het nieuws te bepalen. In hoofdstuk 8 is een aantal suggesties gedaan om de zelfstandigheid in die fase langs een andere dan de weg van inhoudsanalyse te bepalen.

Wat valt op voorhand te zeggen over de nauwkeurigheid, betrouwbaarheid, validiteit van het inhoudsanalyse-instrument en van de kosten van het toepassen van het meetinstrument in concrete gevallen?

Om na te gaan of het ontwikkelde meetinstrument ook nauwkeurig is en betrouwbare en valide resultaten oplevert is in het onderhavige onderzoek een bescheiden inhoudsanalyse uitgevoerd op een vijftal kranten, te weten drie 'dochterbladen' en twee 'moederbladen'. In hoofdstuk 10 zijn de resultaten van deze inhoudsanalyse uitvoerig gerapporteerd. Samenvattend kan gesteld worden dat het mogelijk gebleken is alle relevante dimensies van redactionele zelfstandigheid, zoals in hoofdstuk 9 onderscheiden, op een geldige en betrouwbare wijze te meten, behoudens de zelfstandigheid van kranten in de selectiefase. Dit laatste wordt veroorzaakt door het feit dat de thans in ons land gangbare journalistieke praktijk van bijzonder rommelige en onduidelijke bronvermelding bij artikelen het vrijwel onmogelijk maakt met inhoudsanalyse vast te stellen, in welke mate kranten varen op eigen nieuwsgaring danwel op nieuwsgaring door externe leveranciers. Eén en ander betekent dat het aanbeveling verdient in verder onderzoek naar redactionele zelfstandigheid voor de selectiefase ook nog andere dan inhoudsanalyse-operationalisaties te overwegen.

Hoe duur het routine-matig toepassen van het ontwikkelde instrument zal zijn, valt thans nog niet precies aan te geven. Wel bestaat op basis van de bescheiden test die uitgevoerd is, het gerede vermoeden dat de kosten van het meetinstrument niet bijzonder hoog zullen zijn: over het algemeen zal per krant volstaan kunnen worden met een steekproef van ongeveer 150 artikelen om betrouwbare en nauwkeurige uitspraken over de redactionele zelfstandigheid van die krant te kunnen doen.

Zijn er staatsrechtelijke belemmeringen ten aanzien van eventuele hantering van het criterium van 'redactionele zelfstandigheid' en het daarbij behorende meetinstrument, zo ja welke?

Een ondubbelzinnig antwoord op deze vraag is niet te geven. Het gaat om een grondrecht, de vrijheid van drukpers. De overheid moet zich verre houden van beïnvloeding van de openbaring van gedachten en gevoelens via de drukpers. Echter, in analoge gevallen, te weten bij de vrijheid van onderwijs en van omroep, heeft de overheid sinds jaar en dag een actief beleid gevoerd, en heeft

inhoudelijke voorwaarden gesteld bij de bekostiging. Dit is geschied binnen het kader van de bevordering van de mogelijkheid om van de betrokken grondrechten gebruik te maken.

De Mediawet 1987 gaat zelf kennelijk uit van inhoudelijke toetsing als nu aan het Bedrijfsfonds bevordering van de pluriformiteit wordt opgedragen. Het gaat dan om algemene inhoudscategorieën, niet om specifieke journalistieke producten. De opdracht van de toetsing aan een zelfstandig bestuursorgaan is een extra waarborg tegen specifieke overheidsbemoeiing.

Hoe kan het criterium van 'redactionele zelfstandigheid' in een toekomstige

Compensatieregeling juridisch vorm worden gegeven?

Regels terzake kunnen een plaats krijgen in de voorwaarden voor steunverlening die het Bedrijfsfonds vaststelt. Deze voorwaarden zijn, voor zover zij niet letterlijk weergeven wat reeds in Mediawet en Mediabeluit is geregeld, beleidsregels waarmee het Bedrijfsfonds zichzelf en de aanvragers van steun bindt. Een ontwerp voor voorwaarden inzake redactionele zelfstandigheid is in hoofdstuk 12 opgenomen. Het verdient aanbeveling om het Fondsbestuur zoveel mogelijk zelf de criteria te laten ontwikkelen binnen de grenzen van de opdracht in de Mediawet aan het Bedrijfsfonds gegeven. De beleidsruimte die het fonds daarbij heeft wordt ook begrensd door algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Welke bestuurlijke problemen kunnen zich voordoen bij hantering van het criterium van 'redactionele zelfstandigheid' en het daarbij behorende meetinstrument en, zo ja, welke oplossingen zijn denkbaar?

Beleidvoeren houdt in het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen. Voor het persbeleid geldt de pluriformiteit van de pers als hoofddoelstelling. Onder meer via het middel van de subsidieverlening (compensatieregeling) wordt getracht dat doel te bereiken.

Het persbeleid wordt begrensd door een aantal voorwaarden, behorend tot het domein van de vrijheid van meningsuiting en de economische mededinging. Bezieet men het ontworpen beleidsinstrument waarmee de mate van redactionele zelfstandigheid van dagbladen beoordeeld kan worden, binnen de gestelde voorwaarden op zijn toepassingsmogelijkheid, dan kan het volgende geconcludeerd worden.

Het meetinstrument moet zeker geacht worden bij te dragen tot het beoogde beleidsdoel, de pluriformiteit van de (dagblad)pers. Bestaat er over de effectiviteitsvraag redelijkerwijze geen onzekerheid, omdat het een verfijning van de doelbereiking inhoudt, in de praktijk moet echter wel de hanteerbaarheid van het ontworpen instrument blijken. Beleidsevaluatie-onderzoek zal nodig zijn om de vraag te kunnen beantwoorden of het instrument niet 'contra-productief' zal werken. Met deze mode-term wordt gedoeld op het gevaar, dat het beleidsinstrument meer inzet van tijd en financiële middelen vergt dan redelijkerwijze met het doel gediend is. Onderzoek dient uit te wijzen of het instrument iets wezenlijks bijdraagt tot de doelbereiking, dat wil zeggen of het doel van de pluriformiteit ook zonder dat middel genoegzaam bereikt zou worden.

13.2 Epiloog

Het voorgaande leidt tot de slotsom dat de probleemstelling van deze studie in beginsel bevestigend kan worden beantwoord: het is inderdaad mogelijk ten behoeve van een compensatieregeling voor dagbladen een nauwkeurig, betrouwbaar en valide inhoudsanalyse-instrument te ontwikkelen voor het bepalen van de redactionele zelfstandigheid van afzonderlijke dagbladen. Met daarbij overigens wel de kanttekening dat de zelfstandigheid van kranten in de selectiefase van het nieuws met behulp van inhoudsanalyse nog niet geheel bevredigend kon worden gemeten. Eveneens lijkt het mogelijk, één en ander op een aanvaardbare wijze juridisch vorm te geven in een compensatieregeling. En daarmee kan deze Voorstudie, bedoeld – zie paragraaf 1.2 – als eerste fase van onderzoek naar de mogelijkheid en wenselijkheid van een inhoudelijk zelfstandigheids criterium met een grotendeels positief resultaat worden afgesloten.

Betekent dit dat naar het oordeel van de onderzoekers het bestuur van het Bedrijfsfonds thans over voldoende informatie beschikt om overwogen te kunnen beslissen of wel of geen 'inhoudelijk' zelfstandigheids criterium zal worden aangelegd? Het antwoord op deze vraag is tweeledig. Deze studie laat zien, wat er allemaal bij komt 'kijken', wanneer het Bedrijfsfonds tot een 'inhoudelijk' zelfstandigheids criterium zou besluiten. Anders gezegd, deze Voorstudie bevat aanknopingspunten om een negatief besluit over 'inhoudelijke' zelfstandigheids criteria te rechtvaardigen.

Wanneer echter besloten zou worden toch de weg van

‘inhoudelijke’ criteria op te gaan, dan is meer empirisch onderzoek (het verder uittesten van het ontwikkelde instrument) gewenst. Kortom, mocht het zo zijn dat het Bedrijfsfonds, gezien de onderhavige Voorstudie, het aanleggen van een ‘inhoudelijk’ zelfstandigheids criterium zinnig acht, dan lijkt het aangeraden meer empirisch onderzoek te doen alvorens een definitief besluit in deze richting te nemen.

Geraadpleegde literatuur

Boesjes-Hommes, R.W. (1970, 1974), *De geldige operationalisering van begrippen*, Meppel: Boom.

Bohle, O. (1986), *Negativism as News Selection Predictor*, in: *Journalism Quarterly*, p. 789-797.

Brown, A. (1986), *Commercial Media in Australia. Economics, ownership, technology, and regulation*, London/New York: University of Queensland Press.

Cuilenburg, J.J. van, en D. McQuail (1982), *Media en Pluriformiteit*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Cuilenburg, J.J. van, en G.W. Noomen (1984), *Communicatiewetenschap*, Muiderberg: Coutinho.

Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (Commissie Vonhoff), *Elk kent de laan die derwaarts gaat*.

Commission on the Freedom of the Press (1947), *A free and responsible Press*.

Commissie Vermindering en Vereenvoudiging van Overheidsregelingen, *Deregulering van overheidsregelingen*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1983-1984, 17931, nr. 9.

Commissie Wagner II, *Verslag van de werkzaamheden van de Adviescommissie inzake de voortgang van het industriebeleid*, 's-Gravenhage 1982.

Commissie Wetgevingsvraagstukken (Commissie Polak) (1985), *Orde in de regelgeving*.

Daalder, H. (1974), *Leiding en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek*, in: *Politisering en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek*, Assen.

Damen, L.J.A. (1987), **Ongeregeld en ondoorzichtig bestuur**. Staats- en bestuursrechtelijke beschouwingen naar aanleiding van de steunverlening aan individuele ondernemingen, Deventer.

Dunwoody, S. en S. Shields (1986), **Accounting for patterns of selections of topics in statehouse reporting**, in: *Journalism Quarterly*, p. 488-496.

Galtung, J. en M. Ruge (1965), **The Structure of Foreign News**, in: *Journal of Peace Research* I: p. 64-90.

Gans, H.J. (1980), **Deciding What's News**, New York: Vintage Books.

Hale, F.D. (1978), **Press Releases vs. Newspaper Coverage of California Supreme Court Decisions**, in: *Journalism Quarterly*, p. 696-702.

Hirsch Ballin, E.M.H. (1987), **Staat en kerk, kerk en staat**, in: Den Dekker-Van Bijsterveld, S.C. e.a., **Kerk en staat. Hun onderlinge verhouding binnen de Nederlandse samenleving**, Baarn.

Hoefnagels, F. (1988), **Bibliotheken en omroep als publieke zaak. Een analyse van de Welzijnswet en de Mediawet**, Harmonisatieraad Welzijnsbeleid, Dwarskijken nr. 14, 's-Gravenhage.

Holsti, O.R. (1969), **Content analysis for the social sciences and humanities**, London: Addison-Wesley.

Kaiser, A. (1985), **Haagse Journalistiek**, Amsterdam: VU-uitgeverij.

Kortmann, C.A.J.M. (1987), **De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987**, tweede druk, Deventer: Kluwer.

Krefeld, J.H. van, (1983), **Beleidsregels in het recht**, Groningen.

Krippendorff, K. (1980), **Content analysis: an introduction to its methodology**, London/Beverly Hills: Sage.

Kuypers, G. (1973), **Grondbegrippen van politiek**, Utrecht/Antwerpen: Het Spectrum.

Kuypers, G. (1984), **Beginnelsen van beleidsontwikkeling**, deel A, Muiderberg: Coutinho.

Lasswell, H.D. (1936), **Politics: who gets what, when and how?**

Lichtenberg, L. (1980), **Het persbeleid van de overheid**, in: *Intermediair*, 12 september 1980.

Lichtenberg, L. (1982), **Overheid en pers**, in: *Economisch Statistische Berichten*, 1 september 1982.

Lichtenberg, L. en de Roij, P. (1986), **De compensatieregeling voor dagbladen**, in: *Economisch Statistische Berichten*, 19 november 1986.

Linthorst, H.M. (1988), **De Mediawet**, in *Ars Aequi*, jrg. 37, nr. 5, p. 379-390.

Lubberdink, H.G. (1982), **De betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de organisatie van het openbaar bestuur**, Groningen.

McQuail, D. (1983), **Mass Communication Theory**, London: Sage.

Mediabesluit van 19 november 1987, houdende regelen ter uitvoering van de bepalingen van de Mediawet, Stb. 1987, nr. 573.

Mediawet van 21 april 1987, houdende regels betreffende de verzorging van radio- en televisieprogramma's, de omroepbijdrage en de steunverlening aan persorganen, Stb., 1987, nr. 249.

Metzemaekers, L. (1972), **Identiteitscrisis in de dagbladen**, in: *Het Financieele Dagblad*, 17 augustus 1972.

Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, **nota Kunst en Kunstbeleid**, Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13981, nr. 1-2.

Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, **Nota over het massamedia-beleid**, 's-Gravenhage 1975.

De redactionele zelfstandigheid van dagbladen

Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Ministeriële regeling houdende een compensatieregeling voor dagbladen en aanvullende steunmaatregelen voor de pers over 1985 ten laste van de Stichting Bedrijfsfonds voor de Pers (**Compensatieregeling voor dagbladen 1985**), in: Staatscourant, 14 juli 1987.

Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, **Medianota**, Rijswijk 1983.

Ministers van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en van Justitie, **Jeugd en video**, 1 mei 1986, Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, 19519, nr. 1.

Oplagecijfers dagbladen, zoals jaarlijks gepubliceerd in De Journalist (diverse jaargangen).

Peterson, (1976), **International News Selection by the Elite Press: A case Study**, in: Public Opinion Quarterly, p. 143-163.

Popper, K.R. (1971), **The Open Society and Its Enemies**, deel I, Princeton.

Ridder, J.A. de (1982), **Persconcentratie in Nederland**, Amsterdam: VU-uitgeverij.

Robinson, G.J. (1981), **News Agencies and World News**, Fribourg, Switzerland.

Sande, O., **The perception of Foreign News**, in: Journal of Peace Research, vol. 8, p. 221-237.

Schauer, F. (1982), **Free Speech: a philosophical enquiry**, Cambridge.

Scheltema, M. (1974), **Zelfstandige Bestuursorganen**, oratie Groningen.

Scholten, O. (1982), **Krant en Democratie**, Amsterdam: VU-uitgeverij.

Schulz, W. (1976), **Die Konstruktion von Realität in den Nachrichtenmedien**, München.

Sociaal en Cultureel Planbureau (1986), *Advies cultuurwetgeving. Cultuurbeleid in historisch, beleidsanalytisch en juridisch perspectief*, Rijswijk.

Stock, M. (1980), *Kommunikationsfreiheit ohne Medienfreiheit?*, in: *Rundfunk und Fernsehen*, jrg. 28, nr. 3, p. 336-360.

Thorbecke, J.R. (1985), *Parlementaire redevoering 1851-1852*, in: B. Hessel (1987), *Rechtsstaat en economische politiek*, Zwolle.

Tunstall, J. (1971), *Journalists at work: specialist correspondents: their news organizations, news sources, & competitor colleagues*, London: Constable.

Veld-Langeveld, H.M. in 't, en A. Hoogerwerf (1987), *Evaluatie van overheidsbeleid*, in: A. Hoogerwerf (red.), *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn.

Voorstel-Mediawet, Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 19136, nrs. 1-3.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, (1982), *Samenhangend mediabeleid*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Whitney, D.C. en L.B. Becker (1982), *Keeping the gates for gatekeepers: the effects of wire news*, in: *Journalism Quarterly*, p. 60-65.

Zwan, A. van der (1981), *De pers en de particuliere ondernemingswijze productie*, in *Massacommunicatie*, jrg. 9, nr. 5, p. 185-196.

De Stichting 'Het Persinstituut', instituut ten behoeve van openbare communicatie en informatievoorziening is een instelling voor wetenschappelijk onderzoek, bibliotheek en documentatie. In de Stichting nemen deel:

Vereniging De Nederlandse Dagbladers NDP;
Nederlandse Organisatie van Tijdschrift-Uitgevers NOTU;
Nederlandse Vereniging van Journalisten NVJ;
Gemeente Amsterdam;
Universiteit van Amsterdam UvA;
Vrije Universiteit VU;
Katholieke Universiteit Nijmegen KUN.

'Het Persinstituut' verricht studie en onderzoek op het terrein van de openbare communicatie en informatievoorziening. Het instituut beheert daarnaast een nationale bibliotheek – bekend onder de naam 'De Persbibliotheek' – en voert de redactie van het wetenschappelijke tijdschrift 'Gazette, international journal for mass communication studies'.

De Stichting is gevestigd te Amsterdam. Haar directie wordt gevoerd door prof. dr J.J. van Cuilenburg (UvA), prof. dr G.W. Noomen (VU) en prof. dr J.G. Stappers (KUN).

In de serie 'Studies voor het Bedrijfsfonds voor de Pers' worden werkstukken gepubliceerd die in opdracht en ten behoeve van de werkzaamheden van het Bedrijfsfonds voor de Pers tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van de studie berust bij de auteur(s). De opdracht tot de studie en de publikatie en uitgave hiervan behoren tot de verantwoordelijkheid van het Bedrijfsfonds voor de Pers.

Het Bedrijfsfonds voor de Pers

Het Bedrijfsfonds voor de Pers is een bij de wet (Mediawet) ingesteld zelfstandig bestuursorgaan. Het heeft tot taak: 1. financiële steun te verlenen aan persorganen, 2. onderzoek met betrekking tot het functioneren van de pers te verrichten of te doen verrichten en 3. de minister van WVC te adviseren over de uitvoering van de Mediawet, voor zover dit voor de taakuitoefening van het Bedrijfsfonds van belang is. Het Bedrijfsfonds voor de Pers wordt geleid door een bestuur, bijgestaan door een secretariaat.

Samenstelling van bestuur en secretariaat Bedrijfsfonds voor de Pers
bij het publiceren van deze studie:

Bestuur

prof. drs J.W. Schoonderbeek, voorzitter
J. Kassies, vice-voorzitter
prof. dr J.J. van Cuilenburg
drs H.J.A.M. van Haaren
prof. dr F. Haselhoff
mr W.C.D. Hoogendijk
prof. dr J.H.R. van de Poel

Secretariaat

drs L.H.A. Lichtenberg, secretaris
drs C.W.M. Buijs, plaatsvervangend secretaris
mevr. C.M.M. Wissink, administratief medewerkster

Secretariaat Bedrijfsfonds voor de Pers

Prinsessegracht 19
2514 AP 's-Gravenhage
Telefoon: (070) 3 61 71 11
Telefax: (070) 3 61 71 08