

Kulturdepartementet
postmottak@kud.dep.no

Departementets ref 10/4772

Bergen, 2012-11-14

En kunnskapsbasert kulturpolitikk

Høringssvar til rapporten fra departementets eksterne FOU-utvalg

Kulturdepartementets eksterne FOU-utvalg har ingen fagkompetanse på mediepolitikk og rapportens framstilling preges av det.

Situasjonsbeskrivelsen i FOU-rapporten mangler helt en beskrivelse av nyhetsmedienes hovedutfordring: Fallende inntekt fra de klassiske forretningsmodellene for avis, store omstillingskostnader, ny medieteknologi og mediebruksmønstre, nye konkurrenter i annonsemarkedene.

Rapporten mangler også et helhetssyn på kunnskapsbehovene og presenterer ikke noe forslag til forskningsprogram for nyhetsmediepolitikken¹. Bare to av de åtte forslagene til tema for forskning i avsnitt 2.1.3 Medier², gjentatt i punkt 5.2.4 Mediefeltet, er relevante i forhold til de akutte kunnskapsbehovene for nyhetsmediepolitikken.

Bergensavisen har kommentert avsnittene i høringsnotatet som gjelder nyhetsmedier, og støtter FOU-utvalgets forslag om å opprette et forskningssenter. I høringssvaret begrunner vi at det bør innrettes mot å forske på nyhetsmediepolitikken og legges til Bergen.

En ny eier- og målstruktur for journalistikken har skapt et stort kompetansehull om nyhetsmediepolitikk i rikspolitikken.

Før 1995, da avisene dels var eid, dels knyttet til hvert sitt politiske parti på andre måter, ble prinsippene og detaljene i nyhetsmediepolitikken forhandlet fram mellom de politiske partiene. De søkte å ivareta egne aviser og samtidig hindre at konkurrentenes aviser fikk urimelige fordeler. Resultatet var en maktbestemt, fremforhandlet og kunnskapsbasert politikk. Etter at partijournalistikken ble avvirket, viste det seg imidlertid at hovedmålet om

¹ Begrepet nyhetsmediepolitikk brukes om de statlige rammebetingelsene som før ny medieteknologi førte til langsom konvergens fra ca 2000, ble omtalt som pressepolitikk og kringkastingpolitikk. I rapporten, og i den politiske diskusjonen, brukes ofte begrepet mediepolitikk som synonym for nyhetsmediepolitikk. Men mediepolitikk omfatter også litteratur, ukeblader, sosiale medier, film, mv.

² FOU-rapporten side 10 og 37.

aviskonkurransen på flest mulig steder ikke lenger hadde bærekraft til å være reelt styrende for nyhetsmediepolitikken.

Mye kan sies om journalistikken, partipolitikken og forholdet mellom dem, fra avisenes barndom på 1800-tallet fram til ca 1995. Avisene og partiene var nære, men ble gjennom etterkrigstiden langsomt litt fjernere allierte. Flere partier rekrutterte politikere fra sin pressegruppe, som på sin side rekrutterte redaktører og journalister fra partiet. Nære forbindelser mellom avisene og partiene førte til at mange av de som tok beslutninger om nyhetsmedienes politiske rammebetingelser, selv hadde innsideinnsikt i hvordan de faktisk tenkte og arbeidet. Siden det var innsideinnsikt nasjonalt og lokalt i flere politiske parti, balanserte de hverandre og formulerte en treffsikker politikk for sin tid. Den har blitt evaluert av flere offentlige utredninger, som alle har bekreftet at pressestøtten (produksjonstilskuddet) traff de avisene den var ment å treffe, i forhold til de overordnede målene om avismangfold og avisutgivelse på flest mulig steder, men at den direkte støtten til nr 2-avisene var alt for liten til å kunne opprettholde disse avisene over tid.

Etter at innsidekunnskapene om avisene langsomt forvitret i rikspolitikken, har vi fått en stadig mer utdatert nyhetsmediepolitikk, som stikk i strid med sitt hovedmål har medvirket til monopolisering og eierkonsentrasjon.

Alle offentlige utredninger om avisene har anbefalt en betydelig økning av produksjonstilskuddet til nr 2-avisene. Men anbefalingene har bare sporadisk blitt fulgt opp i statsbudsjettene. Etter at Kulturdepartementet overtok ansvaret for pressepolitikken i 1990, har realverdien av produksjonstilskuddet blitt undergravd i betydelig grad, dokumentert i NOU 2010:14, side 43. Etter 1990 er det et voksende avvik mellom NRK-lisensen og pressestøtten; den indirekte og i enda større grad den direkte støtten.

Dersom produksjonstilskuddet hadde økt like mye som NRK-lisensen, ville det nå ha vært fem ganger større, og trolig for stort. Det viser hvor dramatisk pressens rammebetingelser har blitt nedprioritert, etter at partijournalistikkens tid definitivt var over ca 1990.

Anbefalingene fra de pressepolitiske utvalgene bekreftes av at det nesten ikke finnes nr 2-aviser lenger. I Skien er nr 1- og nr 2-avisen jevnstore. I Oslo, Bergen, Stavanger og Tromsø, er nr 1- styrket og nr 2-avisen svekket. Landets øvrige nr 2-aviser har redusert antall ukentlige utgivelser, gitt opp eller gått konkurs. Hovedmålet om avismangfold og konkurranse på flest mulig steder er oppfylt i mindre grad i dag, enn for 22 år siden.

Innsikten de politiske partiene hadde før 1995, kunne ha blitt erstattet av forskning på nyhetsmediene og deres betydning for de kunnskapsprosessene

som fører til samfunnsendring. Statsbudsjettet post for pressestøtte inneholder riktignok midler til forskning. Men budsjettet har vært beskjedent, med små prosjekt, som ikke ser ut til å ha være ledd i et helhetlig forskningsprogram.

Den maktbestemte pressepolitikken som i over 100 år ble forhandlet frem, basert på innsidekunnskap om pressen og journalistikken i flere partiers stortingsgrupper, var innrettet mot pressens situasjon inntil 1990. Dersom alle forhold deretter hadde vært stabile, kunne pressepolitikken fra 1990 kanskje fortsatt ha virket. Men de siste 25 årene har nyhetsmediene og journalistikken gjennomgått flere dramatiske endringer. I kombinasjon med at de politiske beslutningstakerne ikke selv har innsideinnsikt, og ikke har finansiert forskning som kan kritisere, oppdatere og utvikle den politikken som faktisk føres, har den langsomt mistet effektivitet. Dels har nyhetsmediepolitikken etter 1990 virket stikk i strid med målene for den, slik de er fastlagt i Grunnlovens § 100 og i de lovene og forskriftene som er avledet av den.

Stort behov for forskning om nyhetsmediepolitikken.

Bergensavisen støtter FOU-rapportens forslag om et forskningscenter med kompetanse til å utvikle den innsikten som kreves for å føre en målrettet, effektiv politikk for nyhetsmediene. Men FOU-rapportens forslag om 4 mill kroner i året er alt for lite til å kunne finansiere et forskningsprogram på selv de mest akutte kunnskapsbehovene som følger av hovedmålet for nyhetsmediepolitikken. FOU-rapporten opplyser at Forskningsrådets programmer vanligvis har en budsjetttramme på minst 15 mill kroner og en varighet på 5 år.³ Finland gjennomfører et forskningsprogram⁴ over tre år (2010-13) med et årsbudsjett på 9 mill € i 2011. Finland og Danmark⁵ prioriterer dermed kunnskapsbehovet for nyhetsmediepolitikken vesentlig høyere enn anbefalingen i FOU-rapporten.

Nyhetsmediene er ikke godt dekket av grunnforskning og anvendt forskning.

FOU-utvalget skriver i kapittel 2.1.3 Medier:

"Mediepolitikken er i dag inne i en kraftig omstilling, der digitale medier utfordrer den etablerte lovgivningen så vel som eierskapsstrukturen. Innen medieforskning eksisterer i dag flere sterke forskningsmiljø, knyttet til flere institusjoner. Grunnforskning og anvendt forskning er godt dekket, og statistikk og oversikter på området er tilstrekkelig utviklet til å gi et godt kunnskapsgrunnlag."

³ Rapportens punkt 5.2.2 Forskningsområder og virkemidler, side 33.

⁴ <http://www.nextmedia.fi>

⁵ Danmark kartla i 1998 alle de danske nyhetene, hvor de kom fra og hvordan de satte dagsorden. Undersøkelsen ble gjentatt i 2008 og skal etter planen gjentas i 2018. Den har vært ledet av Anker Brink Lund, som også har utredet den danske mediestøtten. Nyhetsstrømmene er bl a beskrevet i boken: Hvor kommer nyhederne fra? Anker Brink Lund, Ida Willig og Mark Blach-Ørsten, Ajour forlag (2009). Jmfr note 13.

Bergensavisen er ikke enig i at nyhetsmediefeltet er godt dekket av grunnforskning og anvendt forskning. Det underbygges i fortsettelsen.

Det er ikke forsket på hvorfor hovedmålet for nyhetsmediepolitikken oppfylles i mindre grad nå, enn for 22 år siden, og på hvilken politikk som kreves, for å fremme hovedmålet.

Det foreligger ingen systematisk forskning om hva som har skjedd med journalistikken i de åtte byene der nyhetsdekningen har blitt monopolisert etter 1994.⁶ Endring i rammebetingelser, nye eierforhold, endring i leser- og/eller annonsøradferd, nye teknologier, behovet for investeringer i omstilling og medie-infrastruktur, har ført til at byer der det før var flere konkurrerende nyhetsredaksjoner, nå er en. Bortfall av nr 2-avisene, årsaksforholdene, konsekvensene og politikken, har ikke vært tema for systematisk forskning, til tross for at det er hovedmålet for nyhetsmediepolitikken.

Nedleggingene har fått mange til å tro at nr 2-avisene ikke vil overleve, uansett politikk. Men Bergensavisens utvikling før og etter 1998, viser at det er en feilslutning. Sju aviser⁷ ble lagt ned rett før og etter sammenbruddet i nyhetsmediepolitikken under Bondevik I-regjeringen. Det viste hvor avgjørende rammebetingelsene er for avisene. De var langt mer avgjørende enn daværende kulturminister Anne Enger på forhånd trodde.

I nyhetsmediene er det mye kunnskap om hvorfor og hvordan nr 2-avisene ble lagt ned. Mange mener å vite hvordan det kunne ha vært unngått. Mange kjenner noen konsekvenser av monopoliseringen: Forbruker & Media-undersøkelsen viste at det ble færre avislesere i Trondheim, da Arbeider-Avisa forsvant. Når nr 1-avisen møter svakere konkurranse, eller blir alene, reduserer den normalt antall redaksjonelt ansatte og det redaksjonelle sidetallet. Nyhetskildene får bare en redaksjon å gå til, når de vil formidle en nyhet, kjempe for en hjertesak, forsvare seg mot et maktovergrep eller framføre samfunnskritikk. Utvalget av nyhetskilder og antall nyhetssaker som publiseres, blir normalt kraftig redusert.

I Trondheim og Drammen klaget flere politikere over at avisen ble mindre imøtekomende da den ble alene, etter at Arbeider-Avisa og Fremtiden var lagt ned. Som andre monopoler, tar avismonopoler mer betalt for produkter og tjenester, enn aviser som daglig blir utfordret av en konkurrent.

⁶ Ivar Andenæs har gjennomført en begrenset sammenligning av innholdskategorier og kildebruk i Avisa Nordland, og sammenlignet den med forgjengerne Nordlands Framtid og Nordlandsposten i boken: Krig og fred i Bodø, IJ-forlaget (2003). Sigurd Allern har omtalt monopoliseringen i Bodø i Nyhetsverdier, IJ-forlaget (2001). Med unntak av Bodø og Lillehammer, har monopoliseringen av nyhetsmediene skjedd ved at nr 2-avisen har stanset virksomheten og nr 1-avisen har blitt alene. Bodø er derfor et avvikende eksempel.

⁷ Se note 11.

Men hva skjer med de gradvise, langsomme og mindre synlige endringen i journalistikken, med journalistenes og befolkningens kunnskaper, med diskusjon og engasjement om lokale saker? Med politikken etterrettelighet og gjennomføringsevne⁸, offentlig virksomhets effektivitet og kundebehandling, med kriminalitet og korrupsjon, og med befolkningens mulighet til å forsvare seg mot urimelig behandling fra offentlige eller private makthavere? Blir også intensiteten og temperaturen i journalistikken svekket?

En undersøkelse⁹ om hva som skjedde med dekningen av lokale politiske nyheter da Winnipeg og Ottawa ble mistet sin nr 2-avis, bekrefter observasjonene fra norske byer: Da nr 1-avisen fikk nyhetsmonopol, ble det vesentlig mindre spalteplass på lokale politiske nyheter. Lokale nyhetskilder som var høyt prioritert da det var konkurranse, fikk færre og mindre oppslag da det ble nyhetsmonopol. Nyhetskilder som var lavt prioritert da det var to konkurrerende aviser, forsvant fra avisen da det ble nyhetsmonopol.¹⁰ Det stemmer godt med hva vi vet har skjedd i norske byer som før hadde flere, men nå bare har en dagsavisredaksjon.

Forskerne konkluderte med at omfanget og kvaliteten på nyhetene om lokalpolitikken ble svekket, da det ble slutt på aviskonkurransen i de to canadiske byene.

Det er ikke forsket på hvilken politikk som kreves, når utviklingen år etter år er stikk motsatt det som er hovedmålet for nyhetsmediepolitikken, til tross for at åtte byer¹¹ har fått dagsavismonopol og nr 2-avisene så å si har forsvunnet som avistype. Kanskje skyldes det at rikspolitikken og embetsverket ikke selv opplever hva det innebærer å møte bare én nyhetsredaksjon? I Oslo er det et mangfold av nyhetsmedier. Men utenfor Oslo er situasjonen helt annerledes.

Ingen evaluering av konsekvensene av at staten endret sin avisannonsering i 2002.

Annonsering var en viktig del av statens nyhetsmediepolitikk inntil 2002. Når staten annonserte ledige stillinger i byens største dagsavis, annonserte den også i de øvrige dagsavisene på samme utgiversted, en antimonopolistisk godt begrunnet annonsepolitikk.

⁸ Se Christian Bruns og Oliver Himmler: Could you hand me the efficiency section please? Newspaper circulation and local government efficiency in Norway, Goettingen university (2008).

⁹ Se The effect of monopoly on the news: A before and after study of two Canadian one newspaper towns, Carleton University, 1983.

¹⁰ I Arbeidsnotat nr 56/06 SNF-prosjekt 1303 Mediestructur, mediehus og mediemangfold, har Johann Roppen, Høgskulen i Volda, pekt på noen av de samme virkningene av mediemonopolisering.

¹¹ Namsos (1994), Trondheim (1996), Lillehammer (1997), Gjøvik (1998), Drammen (2000), Moss (2001), Fredrikstad (2001), Bodø (2002). Demokraten i Fredrikstad fortsatte som fådagersavis.

I byer med to konkurrerende dagsaviser, virket statens annonsepoltikk i tråd med hensikten. Men også i Oslo, med et stort antall dagsaviser, annonserte staten i alle. Mange oppfattet med en viss rett det som meningsløst kostbart og svakt begrunnet, og Dagspresseutvalget (NOU 2000:15) gikk inn for å fjerne ordningen.

Det var ingen misnøye med at statlige institusjoner som annonserte i Bergens Tidende også måtte annonsere i Bergensavisen og Dagen. Likevel ble en omfattende omlegging som bare var begrunnet med forhold i Oslo, også gjennomført i Bergen. Konsekvensene for Bergensavisen ble drepene, mye større enn kompensasjonen, som i hovedsak ble rettet mot Oslo-avisene og bare kompenserte for bortfallet av statsannonserne. Mens Vårt Land, Klassekampen, Nationen og Dagen bare hadde de statlige stillingsannonserne, og fikk full kompensasjon for bortfallet, hadde Bergensavisen og Dagsavisen før 2002 både offentlig og privat stillingsannonsering. Da statens annonser forsvant, forsvant også de fylkeskommunale, kommunale og private annonserne. Bergensavisen er nå ute av dette attraktive annonsemarkedet, som i tillegg til å gi inntekt fra annonsørene, også er godt lesestoff for de yrkesaktive aldersgruppene alle aviser ønsker som abonnenter. De leserne som er aktive informasjonssøkere i arbeidsmarkedet, er selvsagt også attraktive for andre annonsører.

Endringen av statens annonsepoltikk i 2002 har aldri blitt evaluert. Bergensavisens argumenter om hvordan endringen svekket nr 2-avisene i Bergen og Oslo, har ikke ført fram.

Ingen kritisk forskning på om medieeierskapsloven har blitt forvaltet og faktisk virket i tråd med lovens formål.

Nyhetsmediebransjen har vært kritisk til medieeierskapsloven og forvaltningen av den fra start. Slik regiongrensen i medieeierskapsloven og forskriftene har vært definert, har de styrket Schibsteds fra før sterke stilling i Bergensregionen og Osloregionen, og begrenset mulighetene Schibsteds konkurrenter A-pressen og Edda Media hadde til å vokse gjennom oppkjøp i sine sterke regioner: Nord-Norge og Drammen/Vestfold/Telemark. A-pressens og Edda Medias eneste mulighet for fortsatt vekst, ble dermed fusjon eller oppkjøp, som til slutt måtte bli løsningen.

Bergens Tidende fikk i 2001 kjøpe seg til eierkontroll med TV Hordaland, til tross for at Eierskapstilsynet/Medietilsynet fastslo at oppkjøpet var i strid med medieeierskapsloven. I 2002 ble konsesjonen for lokal-TV gitt til TV Hordaland, selv om oppkjøpet året før var lovstridig, og selv om Bergensavisens konsesjonssøknad ble vurdert som likeverdig, på samme måte som i 1995. Bergensavisen klaget til Sivilombudsmannen, men nådde ikke fram.

Da utbyggingen av bredbånd i Bergensområdet førte til at det ble mulig å laste ned levende bilder, ga TV Hordalands kompetanse og innhold Bergens Tidendes nettavis bt.no et stort fortrinn i konkurransen med ba.no. Inntil 2003 hadde ba.no og bt.no omtrent like mange brukere. Fra 2003 ble bt.no vesentlig større.

I Bergensområdet beregnet Eierskapstilsynet/Medietilsynet avisopplaget på en slik måte at Bergens Tidende i 2004 fikk kjøpe Askøyværingen og Fanaposten. Selv med Eierskapstilsynets/Medietilsynets velvillig regnemåte, ble det umulig å godkjenne kjøpet av de øvrige avisene i gruppen: Bygdanytt, Strilen og Vestnytt, uten å komme over lovens regiongrense på 60 prosent. Bondevik II-regjeringen endret da definisjonen av medieregionene¹², rett før den gikk av i 2005, slik at Bergens Tidende kunne fortsette sine oppkjøp. Endringen gjorde det senere mulig for Bergens Tidende å kjøpe også Byavisen, en stor gratisavis. Kjøpet ble ikke vurdert av Medietilsynet og Konkurransetilsynet, selv om det var avgjørende for bedriftsøkonomien i Bergensavisens trykkeri, som ble lagt ned i 2009. Begge avistrykkeriene i Bergen er nå eid av Schibsted, en direkte følge av en lov som har til formål å fremme ytringsfriheten, de reelle ytringsmuligheter og et allsidig medietilbud.

Schibsted-aviser¹³ med distribusjon i Bergen benyttes til å konkurrere mot Bergensavisen. Verken nyhetsmedie- eller konkurransepolitikken har hindret den utviklingen. Tvert imot har politikken blitt tilpasset det behovet Bergens Tidende har hatt for å styrke sin dominerende posisjon i nyhets-, leser- og annonsemarkedet i Bergen gjennom konsesjonstildelinger, oppkjøp og endring av statens annonsering.

Hva betyr nyhetsmediene og journalistikken for lokalsamfunn, deltakelse og demokratiske beslutninger?

Påvirker nyhetsmediene og journalistikken kvaliteten på politikken og offentlig sektors servicekvalitet og ressursutnyttelse? De tyske forskerne Christian Bruns og Oliver Himmler har med norske data, påvist at det er en sammenheng mellom lokalavisenes opplag og offentlig sektors ressursutnyttelse. Særlig i små samfunn i utkantene er det sammenheng mellom gode lokalaviser og effektiv offentlig ressursutnyttelse.

Er det flere sammenhenger mellom journalistikken, politikken og andre sentrale samfunnsforhold enn de Bruns og Himmler har avdekket? Høyst sannsynlig. Det er lett å beskrive mange kunnskapsbehov av stor betydningen for utformingen, dimensjoneringen og finansieringen av nyhetsmediepolitikken.

Hvordan setter avisredaksjoner ulik dagsorden med sin journalistikk?

¹² Forskrift om medieregioner trådte i kraft 1 juli 2005 og utvidet Bergensregionen til å omfatte nesten hele Hordaland, Sogn og Fjordane.

¹³ Bergens Tidende, Fanaposten, Askøyværingen, Bygdanytt, Strilen, Vestnytt, Byavisen og Verdens Gang.

Hvordan settes nyhetsdagsorden, og hva kreves for å få en nasjonal dagsorden som i større grad enn i dag, ser hele landet? Ivar John Erdals undersøkelse om hvor nyhetene kommer fra, viser hvordan Oslo-mediene siterer hverandre og setter nasjonal dagsorden, mens nesten alle andre medier bare setter regional eller lokal dagsorden.¹⁴ Helge Østbye og Roy Tore Jensen undersøkte i 1997 hvordan nyhetsmediene dekket Terje Rød-Larsens avgang som statsråd.¹⁵ De påviste forskjeller i den måten nyhetsmediene i Oslo og Bergen dekket saken på. Erdals, Østbyes og Jensens undersøkelser går rett inn i det mediepolitiske hovedmålet om mangfold i journalistikken.

Kritikken om at journalistene løper i flokk, har verken blitt bekreftet eller avkreftet, til tross for at det er en vanlig kritikk mot dekningen av store nyhetssakene i riksmidlene. Bergen er den eneste byen utenfor Oslo med flere store nyhetsredaksjoner¹⁶, som kan stille kritiske spørsmål til vinklingen i Oslo-midlene og nå et stort publikum med andre nyhetskilder, andre vinklinger og andre fakta.

Hva skal til for å nå hovedmålene i nyhetsmediepolitikken?

Dagens nyhetsmediepolitikk er preget av forholdene rundt 1990. Utviklingen siden da, har på flere områder gått stikk motsatt hovedmålet for nyhetsmediepolitikken.

Bergensavisen hadde framgang hvert år fra 1981 til 1998, også etter at Bergens Tidende fra høsten 1993 satte inn større ressurser for å stanse vår framgang. Før 1998 så Bergensavisens eiere og ansatte en realistisk mulighet til å bli uavhengig av produksjonstilskuddet. Før 1998 viste vi at en nr 2-avis kunne konkurrere framgangsrikt med Norges største og sterkeste avis utenfor Oslo, dersom de politiske rammebetingelsene var stabile og troverdige. Svekkelsen av de politiske rammebetingelsene under Bondevik-regjeringene, førte til at Bergensavisen etter 1998 møter en konkurrent som har fått kjøpe seg til kontroll av alle markedsaktørene rundt oss.

For at Bergensavisen og andre nr 2-aviser skal ha mulighet for å overleve med en sterkere konkurrent, kreves det en treffsikker nyhetsmediepolitikk, med virkemidler innrettet og dimensjonert etter hovedmålene for den. Bergensavisen mener:

¹⁴ Ivar John Erdal: Hvor kommer nyhetene fra? Høgskolen i Volda (2010) – en rapport til mediestøtteutvalget. Tilsvarende undersøkelse var gjort i Danmark i 1998 og 2008, se Anker Brink Lund, Ida Willig og Mark Blach-Ørsten: Hvor kommer nyhederne fra? Forlaget Ajour (2009). Undersøkelsen skal gjentas i 2018.

¹⁵ Rød-Larsen saken i mediene: Helge Østbye og Roy Tore Jensen, Institutt for medievitenskap, UiB Etter oppdrag fra Norsk Redaktørforening og Norsk Presseforbund, mars 1997.

¹⁶ Bergens Tidende, Bergensavisen, TV2, NRK Hordaland.

Behovet for å utvikle, dimensjonere og samordne virkemidler som faktisk samsvarer med de politiske hovedmålene, er det største og viktigste forskningsbehovet for nyhetsmediepolitikken.

Hvordan skal nyhetsjournalistikken finansieres i fremtiden?

Hvordan finansiere nyhetsjournalistikk i fremtiden? Verken store eller små mediekonsern vet hvordan nyhetsjournalistikken skal finansieres i fremtiden. Mange bruker store ressurser på å eksperimentere med nye brukergrensesnitt og forretningsmodeller. Men ingen har funnet en bærekraftig modell som kan erstatte de klassiske avismodellene som finansieringskilde for den allmenne nyhetsjournalistikken. Gjennom sin ukloke avgiftspolitik for digitale nyhetsmedier gjør staten det ekstra krevende og risikofylt å publisere nyhetsinnhold både analogt og digitalt, og politikken som føres svekker norske aviser i forhold til utenlandske konkurrenter på internett.

Det finnes ingen forskning på hvordan nyhetsjournalistikk og samfunnsdebatt skal finansieres i fremtiden. Det er heller ikke finansiert forskning på hvordan overgang til samme mva-sats (null eller 8%) sannsynligvis vil slå ut i forhold til Grunnlovens § 100, 6 ledd, til tross for at det har vært et politisk stridsspørsmål i flere tiår.

I neste avsnitt i 2.1.3 Medier, heter det:

Utvalget mener likevel at med de raske endringene som skjer på feltet er det behov for løpende forskningsinnsats over tid, noe de etablerte miljøene ikke har kapasitet til å følge opp. Det anbefales opprettelse av et forskningssenter, fortrinnsvis tilknyttet et eller flere av de eksisterende universitetsmiljøene.

Bergensavisen er enig, men mener behovet for et forskningssenter innrettet mot nyhetsmediepolitikken er vesentlig større enn utvalget gir uttrykk for.

Når det gjelder tema for videre forskning, har utvalgets rapport følgende liste:

-
- ◆ *Opphavsrett i en digital verden*
 - ◆ *Komparative analyser av lovgivning og markedsutvikling i Europa*
 - ◆ *Digital formidling, brukere og lesere – endringer over tid*
 - ◆ *Hvem deltar på hvilke plattformer – sosiale skiller i mediebruk (analog og digital)*
 - ◆ *Brukermedvirkning – hvordan påvirker det innholdet, og hvem har ansvaret for resultatet?*
 - ◆ *Hvordan påvirker offentlig støtte/tilskuddsordninger bransjens evne og muligheter til nyutvikling?*
 - ◆ *Ytringsfrihet og demokrati*
 - ◆ *Etikk*
-

Bare to av disse åtte punktene gjelder kritisk viktige kunnskapsbehov for nyhetsmediepolitikken:

-
- ♦ *Hvordan påvirker offentlig støtte/tilskuddsordninger bransjens evne og muligheter til nyutvikling?*
 - ♦ *Ytringsfrihet og demokrati*
-

En nyhetsmediepolitikk som svekker ytringsfrihet og mangfold

I regjeringens forslag til statsbudsjett for 2013, skrev Kulturdepartementet:

Offentlige virkemidler har hittil motvirket den omstillingen som bransjen nå trenger, ved at både den direkte og indirekte støtten til bransjen har vært avgrenset til publisering på papir.¹⁷

Bergensavisen er enig i departementets vurdering, som har vært framholdt av Mediebedriftenes landsforening lenge. Bransjen har lansert forslag til hvordan statens budsjett- og avgiftspolitikken kan endres, slik at den direkte og indirekte støtten ikke lenger hindrer omstilling. Departementet vil følge bransjens råd og inkludere betalt avisopplag på papir og digitalt format ved beregningen av den direkte støtten fra 2013 eller 2014¹⁸. Men departementet har avslått bransjens forslag om en plattformuavhengig 8 prosent mva på avis, med kompensasjon. Dermed er det behov for å utrede andre modeller, inklusiv andre modeller for kompensasjon, som ikke hemmer omstilling og som fremmer hovedmålene. For nyhetsmediene er dette kritisk viktige spørsmål. Men det kunnskapsgrunnlaget som kreves for å endre statens avgiftspolitikken er foreløpig ikke til stede.

Når det gjelder hovedmålet om å opprettholde nyhetsmediemangfold på flest mulig steder, har det tidligere blitt fremmet med flere virkemidler. Etter 2002 er de eneste gjenværende virkemidlene produksjonstilskuddet og mva-fritaket. Når produksjonstilskuddet ikke har blitt økt i takt med kostnadene, har også effektiviteten av dette virkemiddelet blitt gradvis svekket. Det er derfor et akutt behov for forskning på hvordan nyhetsmediemangfoldet kan opprettholdes og utvikles i Stavanger, Bergen og Tromsø, og hvordan det kan gjenopprettes i Trondheim.

Det andre punktet fra FOU-rapportens liste er direkte utledet av infrastrukturkravet i Grunnlovens § 100, 6:

Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale.

¹⁷ Prop 1 S 2012-2013 Kulturdepartementet, side 155.

¹⁸ Kulturminister Hadia Tajik i debatten på Norsk Redaktørforenings møte 5 november 2012.

Bergensavisen etterlyser forskning på hvordan de ulike politiske virkemidlene kan kombineres for å realisere det hovedmålet for nyhetsmediepolitikken som framgår av Grunnlovens § 100.6.

Bergensavisen vil fremheve disse to punktene fra FOU-rapportens liste som viktige tema for en kunnskapsbasert nyhetsmediepolitikk. De øvrige punktene bør prioriteres vesentlig lavere.

Forskning om nyhetsmediepolitikken må innrettes mot kombinasjonen av analog og digital publisering av nyheter.

Når det gjelder 4.3.3 Medier, er Bergensavisen enig i at digitale medier utfordrer etablert lovgivning og eierskapsstruktur. Men det er **kombinasjonene** av analoge og digitale medier som er den relevante og krevende utfordringen, både for journalistikken, nyhetsmediene og nyhetsmediepolitikken. Fortsatt finansierer avisene og den lisensfinansierte allmenkringkastingen nesten alt nyhetsarbeidet. Den krevende, kostbare omstillingen, og en politikk som vanskeliggjør, fordyrer og forsinker avisenes omstilling, fører til større eierkonsentrasjon og økt press på konkurranseutsatte nyhetsmedier. Det svekker norske nyhetsmedier i forhold til utenlandske konkurrenter. Når hele bransjen svekkes, går det verst utover de svakeste. Til nå har det vært nr 2-avisene. I neste omgang kan det globale kommersielle trykket, kombinert med en ineffektiv, vilkårlig og utdatert nyhetsmediepolitikk, knekke hele nyhetsmediebransjen, også lokalavisene.

Den digitale utviklingen kan gi utfordrere som Bergensavisen større muligheter i fremtiden. Men til nå har den ført til større grupperinger som kutter kostnader, deler på omstillings- og utviklingskostnadene, og samles i store samkjøringer som kan tilby reklame i sammenhengende geografiske markeder og avansert segmentering med et stort antall lesere.

Forskningscenteret for nyhetsmediepolitikk bør legges til Bergen.

Innen forskningsfeltet kjenner vi best Institutt for informasjons- og medievitenskap og Juridisk fakultet ved Universitetet i Bergen, og medieforskningsmiljøet ved NHH/SNF. Som godt informerte kompetansemiljø er de verdifulle nyhetskilder for Bergensavisen når vi skriver om mediepolitiske spørsmål. Et forskningscenter i Bergen, vil kunne bygge på den brede medie- og mediepolitiske kompetansen som finnes her i byen, innen forskning, undervisning og i mediebedriftene.

Rikspolitiske diskusjoner om nyhetsmediepolitikk tar nesten alltid utgangspunkt i situasjonen i Oslo, og går feilaktig ut fra at den er representativ for landet. På grunn av Oslo-avisenes og NRKs dominans på den nasjonale dagsorden, er virkelighetsbeskrivelsen i mediepolitiske diskusjoner derfor normalt misvisende om forholdene utenfor Oslo.

For å stimulere til uavhengighet fra de rådende oppfatningene i rikspolitikken, i statsadministrasjonen og hos de dominerende nyhetsmedieeierne, vil det være en fordel å lokaliseres i passe avstand fra Oslo. Begge hovedmomentene taler for lokalisering i Bergen, tilknyttet NHH og UiB.

Bergensavisen stiller spørsmål ved riktigheten av påstanden¹⁹ i rapporten om at deler av medieforskningen blir anvendt i politikktutforming for nyhetsmediene.

Under avsnittet: "Forskningsfeltet i dag"²⁰, sier FOU-rapporten at behovet for grunnlagsdata bør være tilstrekkelig dekket til å gi et godt kunnskapsgrunnlag.

Bruns og Himmlers analyse av lokalavisopplag som forklaring på variasjon i kommunal effektivitet, viser hvordan ny kunnskap kan finnes i eksisterende databaser. Sigurd Høsts årlige rapporter om avisåret er et annet eksempel. Det finnes åpenbart mer kunnskap i de eksisterende databasene. Flere norske og utenlandske medie- og samfunnsforskere bør inviteres til å benytte data derfra.

Ivar John Erdals undersøkelse om hvor nyhetene kommer fra og Sigurd Allerns undersøkelse av avissituasjonen i Bodø²¹, er eksempler på at viktig kunnskap kan kreve grunnlagsdata som **ikke** finnes i eksisterende databaser, men må framskaffes på andre måter og helst gjentas med jevne mellomrom.

Bergensavisen mener derfor det er alt for kategorisk, når det i FOU-rapporten fastslås at behovet for grunnlagsdata er tilstrekkelig dekket.

Når det gjelder 5.2.4 Mediefeltet – forskningssenter, vil Bergensavisen bemerke at behovet for forskning og utredning har vært stort og stigende siden 1990. Det er bevisstheten om behovet som nå øker.

Rapportens anbefalte tema for forskning er identisk med den listen som ble presentert tidligere i FOU-rapporten, og er kommentert tidligere.

Med vennlig hilsen
BERGENSAVISEN AS

Veslemøy Tvedt Fredriksen
Adm dir

Anders Nyland
Ansvarlig redaktør

¹⁹ FOU-rapporten, punkt 4.3.3 Medier på side 23

²⁰ FOU-rapporten, punkt 4.3.3 Medier på side 24.

²¹ Sigurd Allern: Nyhetsverdier, IJ-forlaget 2001, særlig side 148-152